



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E
CIDADANIA – PPGDH/CEAM

MARIA CRISTINA ABREU MARTINS DE LIMA

**DISPUTAS ENTRE PROJETOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO BRASIL**

Um estudo nos espaços participativos nacionais entre 2016 e 2022

Brasília – DF
2025

MARIA CRISTINA ABREU MARTINS DE LIMA

**DISPUTAS ENTRE PROJETOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO BRASIL**

Um estudo nos espaços participativos nacionais entre 2016 e 2022

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDH/CEAM/UnB), como requisito para obtenção do título de doutora.

Linha de Pesquisa 1 – Educação em Direitos Humanos e Cidadania

Orientadora: Professora Dra. Nair Heloísa Bicalho de Sousa

Coorientadora: Professora Dra. Angela Vieira Neves

Brasília - DF

2025

MARIA CRISTINA ABREU MARTINS DE LIMA

**DISPUTAS ENTRE PROJETOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
BRASIL:** Um estudo nos espaços participativos nacionais entre 2016 e 2022

Tese de Doutorado

Aprovada em: 31/03/2025

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra.

Fernanda Natasha Cruz Bravo da faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão Pública e Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de
Brasília - UnB

Professora Dra.

Maria Luiza Amaral Rizzotti da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal da
Paraíba - UFPB

Professor Dr.

Edval Bernardino Campos da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do
Pará - UFPA

“Não há uma nova política tentando substituir o passado, mas o passado do passado tentando reclamar o seu lugar de anulação da política, como ato de transformação social.”

Paes-Sousa (2022)

Relâmpagos e Tempestades: crônicas de anos muito perigosos

“O que me surpreende na aplicação de uma educação realmente libertadora é o medo da liberdade.”

Paulo Freire (1968)

Pedagogia do Oprimido

AGRADECIMENTOS

Uma tese de doutorado é sempre uma construção coletiva. Agradeço a todos e todas que contribuíram com esse desafio acadêmico de alguma forma. Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, professora Nair Bicalho de Sousa, que vem me acompanhando desde o mestrado e iluminando minha compreensão sobre os direitos humanos e sobre democracia. Agradeço também à coorientadora, professora Angela Vieira Neves, pelo compartilhamento do interesse no aspecto cultural da vida política democrática e pelos diálogos frutíferos ao longo da elaboração desta tese.

No campo das experiências profissionais como servidora pública agradeço às professoras e aos professores que tive a sorte de conhecer acompanhando as construções que fizeram para o Programa Nacional de Capacitação para o SUAS (CapacitaSUAS), enquanto estive na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento social (SAGI/MDS).

Agradeço as inúmeras conversas que tive com Maria das Mercês Avelino Carvalho, Maria Auxiliadora Pereira, e Regina Sermoud. Pessoas muito queridas que compartilharam comigo impressões e reflexões de vidas profissionais inteiras dedicadas à secretaria executiva do CNAS. Agradeço a interlocução e incentivos morais que me deram para realizar este trabalho.

Agradeço aos/às militantes, da sociedade civil e do governo, que atuaram e atuam nos espaços participativos nacionais do CNAS e das conferências nacionais, cuja convivência enquanto integrante da secretaria executiva do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS/MDS) me instigou a compreender um pouco melhor a construção participativa da política e os desafios para efetivação do controle social. A eles e a elas dedico esta tese.

Agradeço, sobretudo, ao meu marido e companheiro de todas as horas, Mauro Almeida Noleto, pela fundamental presença sem a qual esta tese não existiria. Agradeço pela paciência, pelas leituras e devolutivas que fez, e pela generosidade e amorosidade com que conversou comigo sobre o assunto desta tese. Eu me sinto honrada pela oportunidade de citá-lo neste trabalho, enfrentando o desafio de comunicar a visão crítica dos direitos humanos adotada no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania para a área de assistência social.

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. As questões centrais que orientaram o estudo foram: Quais os principais temas que mobilizaram os atores participativos nos espaços nacionais no período entre 2016 e 2022? Quais foram os projetos políticos em disputa e como podem ser descritos? Que elementos da cultura política da assistência social se manifestaram nesse período? É uma pesquisa de tipo qualitativo que teve como etapa preliminar a genealogia e o desenvolvimento dessa política pública no Brasil, destacando transformações culturais que influenciaram seu percurso. Pesquisa documental, bibliográfica 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 frente às transformações no direito socioassistencial, no que diz respeito ao financiamento, programas, serviços e benefícios, 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 aqui 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

ABSTRACT

This thesis investigates the disputes between projects in social welfare policy in Brazil during the governments of Michel Temer and Jair Bolsonaro. The central questions that guided the study were: What were the main themes that mobilized participatory actors in national spaces between 2016 and 2022? What were the political projects in dispute and how can they be described? What elements of the political culture of social welfare were manifested in this period? This is a qualitative research whose preliminary stage was the genealogy and development of this public policy in Brazil, highlighting cultural transformations that influenced its course. Documentary and bibliographic research and discourse analysis of 17 interviews with actors and actresses from the national participatory field of social assistance policy allowed us to identify and describe the advancement of a neoliberal and conservative project in three distinct phases: Bridge to the Past (2016 to 2018) - characterized by a break with previous achievements and a return to past practices and ideas; Raw Improvisation (2019-2020) - marked by actions to disrupt public policy; and Assistance without Commitments (2021-2022) - a phase in which the State's lack of responsibility regarding social assistance guarantees was consolidated. Throughout the study, the events in the field of social assistance and the performances of the actors involved in the clashes regarding the transformations in social assistance rights were analyzed, with regard to financing, programs, services and benefits, as well as social participation in national deliberative spaces during the two governments. Finally, the thesis presents a typology of social assistance projects that disputed hegemony in Brazil based on the cultural and normative framework established by the 1988 Constitution. This typology proposes an explanatory criterion based on the relationship of these projects with the guarantee of rights and respect for social participation. These elements are expressions of the grammar of human rights in its critical and contemporary aspect, used here to make the projects in dispute in the field of social assistance more comprehensible, from the perspective of political culture.

Keywords: social assistance, human rights, political culture, participatory democracy

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 - Entrevistas	30
Quadro 2 - Percepções sobre o principal tema de debates entre 2016 e 2022.....	33
Quadro 3 - Temas adicionais de conflito entre 2016 e 2022 trazidos pelos entrevistados .	35
Quadro 4 - Ações do projeto conservador neoliberal	117
Quadro 5 - Performances em repertórios (2016 a 2018)	117
Quadro 6 - Direção do projeto conservador neoliberal para a assistência social (2016 a 2018)	118
Quadro 7 - Ações do projeto conservador autoritário.....	147
Quadro 8 - Performances em repertórios (2019 e 2020)	147
Quadro 9 - Direção do projeto conservador autoritário para a assistência social (2019 e 2020)	147
Quadro 10 - Linha do tempo dos Auxílios e instituição do Programa Auxílio Brasil (PAB)	150
Quadro 11 - Ações do projeto conservador autoritário.....	165
Quadro 12 - Performances em repertórios (2021 e 2022)	165
Quadro 14 - Direção do projeto conservador autoritário para a assistência social (2021 e 2022).....	166
Quadro 15 - Tipologia das percepções de relações entre a assistência social e os direitos humanos.....	168
Quadro 16 - Tipologia dos ideais de participação na assistência social	173
Quadro 17 - Tipos puros de projetos para a assistência social	179

GRÁFICO

Gráfico 1 – Resoluções do CNAS entre 2008 e 2023 classificadas por tipo.....	77
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS	Certificação de Comunidades Benéficas de Assistência Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDC	Comissão de Monitoramento de Deliberação de Conferência
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COEGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONJUR	Consultoria Jurídica
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Comunidades Terapêuticas
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FNAS	Fundo Nacional de Assistência
FNUSUAS	Fórum Nacional de Usuários do Sistema Único de Assistência Social
FONACEAS	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NOB	Norma Operacional Básica
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAB	Programa Auxílio Brasil

PBF	Programa Bolsa Família
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPS	Política Nacional de Participação Social
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
PARTE I.....	17
CAPÍTULO I - Objeto de estudo, hipótese, metodologia e procedimentos metodológicos	17
1. Projetos políticos e hibridismo cultural	19
2. Metodologia.....	25
3. Procedimentos metodológicos.....	28
CAPÍTULO II – Democracia participativa: conselhos e conferências.....	36
1. Da democracia liberal à democracia participativa.....	36
2. Conselhos: participação institucionalizada em disputa	44
3. Conferências: exercícios de democracia participativa.....	47
CAPÍTULO III – Gênese histórica de projetos para a assistência social	52
1. Conservadorismo: assistência como dever moral.....	52
2. Primazia da sociedade civil e o voluntariado feminino	55
3. Gênese do projeto constitucional para a assistência social.....	60
CAPÍTULO IV - Disputa de projetos para a assistência social.....	67
1. A construção da política de assistência social	67
2. Contribuições da democracia participativa na positivação do direito	79
3. Nova relação com a filantropia.....	81
4. Os projetos em disputa no debate acadêmico.....	85
PARTE II	92
CAPÍTULO V - Avanço do projeto neoliberal e conservador em três tempos.....	92
1. Ponte para o passado	95
1.1. Comprometimento da sustentabilidade financeira do SUAS	97
1.2. Constrangimentos e resistências nos espaços participativos nacionais .	101
1.3. Primeiro-damismo e a mensagem do Futuro na Mão.....	107
2. Improviso bruto	119
2.1. Incomunicação.....	120
2.2. Silenciamentos e resiliências	123
2.3. Aceleração do desfinanciamento	134
2.4. A pandemia e os créditos extraordinários.....	138

3.	Assistência sem compromissos	148
3.1.	Benefícios e auxílios em descontrolado	148
3.2.	Mais “construção em paralelo”	157
3.3.	Participação social mal tolerada	161
CAPÍTULO VI – O direito socioassistencial e a participação social como elementos organizadores de uma tipologia dos projetos para a assistência social		167
1.	Percepções da relação entre a assistência social e os direitos humanos	167
2.	Disputas sobre o papel da participação social na assistência social	172
3.	Tipos puros de projetos para a assistência social	178
4.	A gramática dos direitos humanos na política de assistência social	183
CONSIDERAÇÕES FINAIS		190
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		196
APÊNDICES		204
Apêndice 1 – Roteiro semiestruturado de entrevista		204
Apêndice 2 – Resoluções CNAS (2016-2022) e Notas Públicas (2018-2022) nos temas de financiamento, benefícios e serviços da assistência social		206
Apêndice 3 – Síntese das sinopses das entrevistas		211
Apêndice 4 – Síntese sobre instrumentos, performances, repertórios, processos deliberativos e aprendizagens		216
Apêndice 5 – Representações da sociedade civil no CNAS		221
Apêndice 6 – Conferências da Assistência Social		228
Apêndice 7 - Número de participantes do processo conferencial de 2023 da assistência social.		
234		
Apêndice 8 – Classificação das resoluções CNAS entre 2008 e 2023		235

INTRODUÇÃO

Em 25 de novembro de 2019, o auditório da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília recebeu cerca de duas mil pessoas para o primeiro dia de realização da Conferência Nacional Democrática da Assistência Social, que teve como tema “Assistência social: direito do povo, com financiamento público e participação social”. A presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) à época – primeira usuária do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a assumir essa responsabilidade¹ – abriu os trabalhos daquela tarde não na condição de presidente do CNAS, mas de militante da Frente Nacional em Defesa do SUAS. Ela cantarolou com a plateia: “sou usuário mesmo, beneficiário mesmo, se o SUAS é direito por ele eu vou lutar!”. Entre outras atividades, ao final desse dia houve a “fila do povo” que consistiu num microfone aberto para que os participantes pudessem exercer seu direito de fala, um após o outro.

Nesse ano de 2019, apesar da “desconvocação” pelo Ministério da Cidadania da Conferência Nacional extraordinária de Assistência Social, cerca de 4.200 conferências municipais e 23 conferências estaduais de assistência social ocorreram, gerando propostas para o SUAS em nível municipal, estadual/do DF. Segundo os organizadores da Conferência Nacional Democrática, o trabalho de sistematização desse material – atividade preparatória para a conferência nacional liderada exclusivamente pela sociedade civil – indicou o quanto o SUAS está introjetado no Brasil, pois foram requeridos mais financiamento para mais serviços, mais benefícios e mais participação social, seguindo o mesmo modelo que vinha se desenvolvendo na política de assistência social com o SUAS.

A Conferência Nacional Democrática foi encerrada no dia seguinte com uma Audiência Pública na Câmara dos Deputados, solicitada pela Deputada Federal Erika Kokay (PT-DF), com o objetivo de viabilizar a discussão sobre os impactos do desmonte e da falta de financiamento para a política de assistência social num momento de avanço da pobreza, do desemprego e das

¹ A primeira usuária do SUAS a sentar na cadeira de presidente do CNAS foi Rosângela Almeida pela representação dos usuários do Bolsa Família, mas o fez de forma interina em substituição ao presidente Fábio Bruni no ano de 2017, que era conselheiro governamental. Aldenora González, conselheira na representação dos usuários pelo Instituto Ecovida, assumiu a presidência do CNAS de junho 2019 e junho 2020 e foi a primeira usuária a presidir de fato o CNAS.

desigualdades sociais. O evento produziu uma “Agenda de Lutas”, recepcionada quatro anos depois pelo CNAS na 13ª Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2023².

O episódio da Conferência Democrática de 2019 parece uma boa maneira de introduzir o assunto deste estudo. Ele revela um campo político ativo em defesa do que havia sido feito para construir o direito à assistência social para a população brasileira na forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e apoios junto à democracia representativa. Revela também o respaldo político da população que, em alguma medida, começa a ocupar os espaços de participação em defesa do direito, ainda que precisando superar um certo estigma do beneficiário/usuário para afirmar-se como sujeito desse direito. Ao mesmo tempo, mostra fragilidades de uma construção incompleta na participação institucionalizada, evidenciadas pela desautorização da convocação da conferência nacional extraordinária pelo CNAS. Explicita, sobretudo, a tensão entre projetos em disputa para a política de assistência social brasileira.

Analisar as disputas entre os projetos para a assistência social nos espaços participativos nacionais da assistência social durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022) é o objeto deste trabalho. A escolha do período é significativa pois a democracia que vinha desde 1985 num percurso de consolidação sofreu revezes a partir do golpe sofrido por Dilma Rousseff em 2016.³ Isso alterou as disputas que vinham ocorrendo, fortaleceu a posição do projeto neoliberal e abriu espaços para emergência do projeto conservador-autoritário, conforme será apresentado. A opção por restringir a pesquisa apenas aos acontecimentos em nível nacional foi um recorte necessário para este estudo que é de cunho qualitativo e abordagem histórico-cultural.

As especificidades culturais que condicionaram essa disputa são resultado de uma história que não começa no período selecionado para o estudo e por isso foi necessária uma revisitação

² As informações constantes nesses três parágrafos iniciais tiveram como fontes de pesquisa: (1) <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/>; (2) Vídeo disponível no canal [youtube.com/@CleytonFerreiraLima](https://www.youtube.com/@CleytonFerreiraLima) com transmissão ao vivo do primeiro dia da Conferência Nacional Democrática no período da tarde em https://www.youtube.com/watch?v=S-f56Vzz6_g&t=814s; (3) Vídeo no canal [youtube.com/@PlataformaReformaPolitica](https://www.youtube.com/@PlataformaReformaPolitica) A CASA É SUA que fez um episódio sobre a audiência pública na Câmara dos Deputados <https://www.youtube.com/watch?v=6uiVf85Mfag>; (4) Notícia no sítio do Conselho Federal de Psicologia sobre a Conferência Nacional Democrática, disponível em: <https://site.cfp.org.br/audiencia-publica-na-camara-dos-deputados-encerra-conferencia-nacional-democratica-de-assistencia-social/>; e (5) Blog do CNAS <https://www.blogcnas.com/13a-conferencia-nacional>

³ C.f. AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo – SP: Todavia, 2019, p.17; e C.f. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p.31.

alongada no tempo que se tornou um objetivo específico da pesquisa. O esforço de genealogia acontece para recuperar a origem cultural dos projetos para a assistência social em disputa e para a exposição cronológica do período entre 2016 e 2022. Por essa razão o texto está organizado em duas partes.

A primeira parte é composta por quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta o objeto de estudo – disputa de projetos para a assistência social em disputa em nível nacional no período dos governos Temer e Bolsonaro – com os recortes teóricos adotados, a metodologia e os procedimentos percorridos na pesquisa. O segundo capítulo apresenta o papel requerido para a democracia participativa no contexto contemporâneo em que o ideal de democracia perde a posição de consenso. Além disso, situa brevemente os espaços dos conselhos e conferências no seu surgimento histórico na democracia brasileira. O terceiro capítulo trata da gênese histórica de projetos para a assistência social brasileira. Busca ressaltar o conjunto de tradições, ideais e práticas que estiveram presentes no campo da assistência social e de que forma ela veio a se tornar um direito de seguridade social na Constituição de 1988. O quarto capítulo trata da disputa de projetos na assistência social no período situado entre a Constituição Federal de 1988 e 2016. Aborda como se desenvolveram a garantia do direito socioassistencial e da participação social nesse intervalo, e finaliza com uma leitura do estado da arte do debate acadêmico sobre o tema dos projetos em disputa para a assistência social.

A segunda parte do texto traz os resultados do trabalho de campo e análise descritiva dos resultados, e está apresentada nos dois últimos capítulos. No quinto capítulo a história é percorrida mostrando as performances dos atores estatais e da sociedade civil em repertórios de interação e/ou conflito envolvendo as mudanças na política de assistência social entre 2016 e 2022 em nível nacional, trazendo os diferentes testemunhos desses atores/atrizes que participaram dos espaços de deliberação da política no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e nas Conferências Nacionais. Nesse quinto capítulo é registrado de que forma se deu o avanço de forças políticas neoliberais e conservadoras.

A pesquisa revelou que o contexto da pandemia aliado ao direcionamento de novos atores políticos no ministério a partir da segunda metade do governo de Jair Bolsonaro aprofundaram o autoritarismo e possibilitaram maior uso político das ofertas da assistência social. Foram essas características que justificaram a descrição dos anos do governo Bolsonaro separado em dois tópicos.

No sexto capítulo são feitas análises das percepções dos entrevistados sobre a participação social na assistência social, e sobre a relação da assistência social com os direitos humanos, com intuito exploratório. Em geral, o tema do direito à assistência social é discutido a partir do seu papel na seguridade social, como uma política pública não contributiva e universal, ancorado na Constituição de 1988. Sem tirar a relevância dessa abordagem, nesta tese optou-se por explorar qual relação os/as entrevistados/as percebem entre o direito socioassistencial e os direitos humanos, pensando que a gramática dos direitos humanos é um caminho promissor de fortalecimento da política pública de assistência social expressa no projeto democrático-participativo constitucional. Esse ainda não é um caminho usual para a defesa do direito socioassistencial na política de assistência social, embora alguns autores da área já abordem o tema.

O nexos entre direitos humanos e assistência social defendido nesta tese é a possibilidade de construção da política pública a partir de maior penetração das lutas de movimentos sociais, burocratas ativistas, comunidade de política, cidadãos usuários organizados, enfim, sujeitos coletivos capazes de estar ao lado dos governos, influenciando nos instrumentos de ação pública da política de assistência social por meio da democracia participativa.

Por fim, é proposta uma tipologia aderente à literatura e aos achados da pesquisa sobre os projetos em disputa para a assistência social. A hipótese central é a de que a compreensão, e a ação política ligada a essa compreensão, sobre participação social e sobre os direitos socioassistenciais organizam os projetos políticos em disputa na assistência social nos anos recentes. Esses dois elementos foram observados por meio das performances em repertórios de construção da política pública, e de análises qualitativas de discurso em 17 entrevistas com atores/atrizes que participaram das disputas políticas entre 2016 e 2022.

Iniciar esta tese lembrando de um momento da Conferência Democrática de 2019 é também um convite ao leitor para percorrer as histórias que aconteceram nos espaços participativos nacionais e em seu entorno observando aspectos da cultura política. A primeira parte da tese ajuda a construir essa maneira de olhar, e a segunda parte convida a observar os fatos e os relatos dos que participaram da história recente dos anos de retrocesso democrático. A relevância desta pesquisa está em contribuir para dar contornos mais definidos aos projetos para a assistência social atual, tendo a compreensão/ação política acerca dos direitos socioassistenciais e da participação social como organizadores desses projetos em disputa.

A abordagem teórico-metodológica adotada permitiu não repetir debate recorrente na área de assistência social sobre a natureza do objeto da assistência social, ou seja, se na definição da área deve predominar um “campo próprio” ou a “transversalidade”. Por outro lado, absorveu em parte o debate sobre se a assistência social deve se restringir a uma política pública que busca mitigar os efeitos nocivos do capitalismo, ou se deve atuar em busca da transformação do sistema econômico e da realidade social. Esse último ponto é absorvido na gênese histórica dos projetos em disputa no desenvolvimento da área como política pública. Esses debates, que estão fortemente presentes na literatura, não apareceram de forma explícita entre as principais contendas investigadas nos anos selecionados para análise.

Esta tese busca registrar e observar o caso concreto das disputas de projetos nas situações particulares dos espaços participativos nacionais da política de assistência social entre 2016 e 2022, com foco na construção cultural do direito e da participação social. Trata-se de um estudo qualitativo⁴, mas não se abriu mão, contudo, de apresentar dados quantitativos, referências técnicas e normativas sobre os temas quando essas informações auxiliam na compreensão das disputas que ocorreram na assistência social brasileira. Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Criança Feliz, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Comunidades Terapêuticas (CT), entre outros assuntos, são tomados como disputas situadas no momento da análise.

⁴ Conforme Flick, a pesquisa qualitativa se dirige à análise de casos concretos em suas particularidades locais e temporais, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais. FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009 p. 37

PARTE I

CAPÍTULO I - Objeto de estudo, hipótese, metodologia e procedimentos metodológicos

Há muitas camadas sobre as quais se pode fazer análise das informações recolhidas a partir das entrevistas realizadas e dos dados obtidos nos registros das conferências nacionais da assistência social e atividades do CNAS. Aqui, aposta-se na “cultura política como uma chave analítica”⁵, buscando leitura de construção cultural própria da área, especialmente para jogar luz em dois aspectos que parecem fundamentais na conformação dos projetos que disputam o desenho e a implementação da assistência social brasileira, que são o direito socioassistencial e a participação social.

De início é preciso esclarecer o termo “cultura política”, pois ele assume sentidos controversos, na explicação de Neves, Barros e Imperatori. Por vezes ele é interpretado como a soma de duas palavras, sendo a palavra “política” o predicado para especificar um nicho de cultura. Ou ainda, pode ser interpretado como as ações do Estado ou de outras instituições com relação à cultura, a exemplo a produção e disseminação de bens culturais. Para as autoras, contudo, o entendimento de “cultura política” que oferece caminho metodológico para análises de políticas sociais é o sustentado por Dagnino, Alvarez e Escobar, que definem cultura política como “um processo pelo qual o cultural se torna fato político”, e nesse sentido, citando Baquero, “pressupõe a necessidade de caracterizar os diferentes contextos histórico-culturais que irão contribuir para a sua configuração (...) como resultado de um processo interativo e cumulativo.” Para as autoras, esse entendimento associa o conceito de cultura política com as práticas e as instituições no âmbito da totalidade social, considerando as determinações históricas e estruturais para a sua conformação. Destacam, ainda, a obra de Antonio Gramsci, na qual análises sobre a dinâmica capitalista e a formação sócio-histórica abrem caminho para a compreensão da “cultura política” como fator constituinte das relações de poder na sociedade. Nas palavras das autoras:

A cultura política torna-se, portanto, um indicador, uma variável analítica dependente, na medida em que está interrelacionada com outros fatores presentes na totalidade concreta. Isoladamente, a cultura política não consegue responder quais são as causas e as possíveis estratégias para o atendimento às necessidades sociais por meio de

⁵ NEVES, Angela Vieira. BARROS, Melina Sampaio de Ramos. IMPERATORI, Thaís Kristosch. **Cultura política: uma chave analítica para reflexões sobre política social no Brasil**. In: SALVADOR, Elivásio da Silva (org) *et. al.* Estado, política social e direitos. Embu das Artes, SP: Alexa Cultural, 2021.

políticas sociais. Entretanto se articulada e relacionada a outros elementos, ela se torna uma chave analítica que contribui para enriquecer as análises sociais e políticas de determinada sociedade, especialmente no sentido de ajudar a desvelar os traços da hegemonia e das ideologias vigentes. É nessa direção que se defende as contribuições do conceito de cultura política nos estudos de política social.⁶

A assistência social implementada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é “uma política instituída recentemente sob o signo do direito, mas tradicionalmente significada como dádiva no atendimento às necessidades básicas de expressivos segmentos da população”, como destaca Ieda Castro.⁷ Castro ressalta que a cultura política conservadora da área de assistência é um desafio a ser enfrentado e o embate é necessário para evitar a sua cristalização. Ela explica que no campo do controle democrático há uma invenção construída nas práticas sociais cotidianas, nos embates e lutas, para indução de práticas democratizantes na gestão do sistema.⁸ Segundo a autora, essa novidade confronta a característica de “autoritarismo social” e a centralização do poder da cultura brasileira pela descentralização do poder decisório entre as esferas de governo e os diferentes espaços da sociedade no campo da assistência social. Em suas palavras:

São diretrizes normativas de viés democratizante que se colocam em linha de confronto com o “autoritarismo social”, a expressão utilizada por Marilena Chauí (2010) para desvendar e desconstruir a ideia de “identidade nacional” advinda do acaso, como se não tivesse sido construída historicamente no processo de formação da sociedade brasileira. São regulações que propõem novas arenas políticas em um cenário onde o clientelismo, o corporativismo e o burocratismo - na interpretação de Edson Oliveira Nunes (2010), gramáticas da política brasileira - estão ainda tão enraizadas na estruturação das relações sociais e do Estado brasileiro.⁹

Ieda Castro ainda cita outras inovações do SUAS na construção da “cultura do direito”, tais como: repasses automáticos e sistemáticos entre as esferas de governo, sem a requisição de convênios (repasses fundo a fundo submetidos ao controle social); campo gerencial formado por marco legal básico (com as estruturas de conselho, plano e fundo de assistência social); incentivos financeiros federais ao aprimoramento da gestão (por meio de Índices de Gestão

⁶ Idem, p. 89.

⁷ CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **SUAS: um jeito de ser e de fazer na cultura política brasileira**. Curitiba: CRV, 2021, p.37

⁸ Idem, p.52-53.

⁹ Idem, p.54.

Descentralizada); formação de uma rede socioassistencial no território (equipamentos públicos e da sociedade civil filantrópica); caráter promocional dos atendimentos (não só ligado às carências); uso do Cadastro Único como instrumento de planejamento; entre outras inovações.¹⁰

Concordando com a autora, o SUAS confronta a cultura tradicional da assistência social com o viés democratizante para a sustentação da cultura do direito, e muitas inovações contribuem nesse sentido. Contudo, aqui destacam-se duas dessas inovações que a Constituição Federal de 1988 trouxe para o campo da assistência social no Brasil quando afirmou seu caráter descentralizado e participativo, sob as quais parecem se organizar os diferentes projetos políticos para a assistência social do ponto de vista de busca por hegemonia na cultura política, que são: (i) a transformação de uma política “de favor” para “de direitos”; (ii) e a vigência de nova relação política local e nacional, mais informada e autônoma por parte dos atores que atuam no SUAS e seu público, que passa a incluir o exercício da democracia participativa.

Considerando essa hipótese inicial, alguns conceitos teóricos foram mobilizados nesta tese para analisar as disputas entre projetos para a assistência social nos espaços participativos nacionais da assistência social durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro: o de “projetos políticos” de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006); de “hibridismo cultural” de Néstor García Canclini (2019); de “repertórios” e “performances” de Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly (2001); e de “instrumentos de ação pública” de Lascoumes e Le Galés (2012). Neste primeiro capítulo, cada um desses conceitos é abordado para explicar de que forma contribuem para formatação dos contornos do objeto e para definição da metodologia de investigação e de análise.

1. Projetos políticos e hibridismo cultural

Projeto político no entendimento de Dagnino, Olvera e Panfichi é “um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.¹¹ Os autores enfatizam algumas implicações desse conceito. Em primeiro lugar, ressaltam a intencionalidade da ação política e, portanto, o papel dos sujeitos e de suas escolhas, que são limitadas por condições concretas de

¹⁰ Idem, p.59.

¹¹ DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Ed.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Unicamp, 2006, p.38

realização daquilo que buscam alcançar. Em segundo lugar, pontuam que um projeto político é sempre ancorado e transformador da cultura da qual participa. Explicam que: “os distintos projetos políticos, ao mesmo tempo em que se ancoram em configurações culturais existentes, também elaboram e introduzem novos elementos, tensionando e transformando o repertório cultural da sociedade”.¹² O terceiro ponto é que, diferentemente dos projetos partidários, um projeto político recobre ampla gama de formatos e ações com distintos graus de explicitação e coerência. Decorrente dessa heterogeneidade formal, a quarta implicação que apresentam os autores é a de diversidade interna, ou seja, a capacidade de um projeto político aglutinar sujeitos de diversos âmbitos de atuação. Diante dessa fluidez e complexidade do conceito, os autores propõem:

Como critério que nos permita distinguir essa noção de projeto político de outras formulações que também expressam visões de sociedade, vale insistir aqui no que afirmamos acima na sua caracterização inicial: **o seu caráter distintivo repousa na sua vinculação com a ação política**, no fato de que os conteúdos de um projeto político orientam esta ação nas diversas formas que ela assume.¹³ (grifo nosso)

Os autores explicam que o conceito tem origem no pensamento do filósofo marxista Antonio Gramsci (1891-1937). Para Gramsci, “Poder” não era uma coisa a ser tomada por revolução, mas um conjunto de relações sociais, um processo longo e gradual de uma reforma moral e intelectual das classes subalternas. O consentimento hegemônico para essa mudança acontece não só por adesão ideológica, mas também ocorre na ação política, por isso seu papel pedagógico e seu caráter de “guerra de posição”.¹⁴

A configuração de um projeto político para dentro de uma área de política pública é um empreendimento de médio e longo prazo. Sabe-se que houve expressiva transformação da política pública de assistência social, que tem se transformado de uma prática reduzida à concessão de benesses para uma obrigação do Estado em prover ofertas organizadas de direitos socioassistenciais, como será detalhado mais à frente. Diante dessa mudança, o campo da assistência social tem se mostrado um campo de disputas de projetos políticos, não apenas no

¹² Idem, p. 40.

¹³ Ibidem.

¹⁴ NEVES, Angela Vieira. **Ameaças à democracia hoje: desafios contemporâneos**. In: Democracia e participação social: desafios contemporâneos. Campinas: Editora Papel Social, 2016, p. 32-34.

âmbito do planejamento e da gestão, mas também no campo da implementação e da compreensão da assistência social pela sociedade.

Isso é perceptível, por exemplo, nos resultados de estudo realizado por meio de 924 questionários que analisou discursos mobilizados por trabalhadores da assistência social ao se referirem ao público atendido e as principais ofertas da assistência social no ano de 2016. Esse estudo evidenciou que:

Como principal resultado, a análise textual apontou a diversidade das percepções e valores expressos pelos profissionais da assistência social com relação tanto ao seu trabalho como ao público atendido. Não há um discurso único ou mesmo marcadamente majoritário. A complexidade e riqueza das falas reportadas nos questionários, organizadas na forma de STs (*segmentos de textos*) e interpretadas como classes discursivas, apontam para a variedade de perspectivas presentes entre aqueles agentes implementadores acerca da população usuária do CRAS (*Centros de Referência da Assistência Social*) e beneficiária do PBF (*Programa Bolsa Família*), bem como assinala divergências e disputas em torno da natureza e do objetivo de suas ofertas, além da validade, da legitimidade e dos limites do direito à redistribuição e à proteção social pública.¹⁵

Outros autores, tais como Carla Bronzo e Edgilson Tavares, ao estudarem o desmonte da Política de Assistência Social no Brasil no pós 2016, também explicitam a variedade de entendimentos e disputas que percebem no campo da política de assistência social:

Esse campo de política não é homogêneo, e existem concepções em disputa, sem que se tenha consenso nem mesmo entre os profissionais do SUAS sobre o que a política deveria ser. A concepção assistencialista e caritativa da pobreza ainda é presente nos milhares de municípios no Brasil e os governos Temer e Bolsonaro deram ênfase a essa concepção, ao valorizar o voluntariado, o primeiro-damismo e a caridade dos “cidadãos de bem”, enfraquecendo a lógica dos direitos como base para a atuação do Estado Social.¹⁶

Num campo de disputa de projetos políticos por hegemonia como o é o campo da política de assistência social, especialmente diante da alternância recente, é importante também levar

¹⁵ JACCOUD, Luciana; ABREU, Maria Cristina. **Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários** In: PIRES, Roberto Rocha Coelho Organizador. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019, p.501.

¹⁶ BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. **Desmonte da Política de Assistência Social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 43, 2024, p.26.

em conta o conceito de “hibridismo cultural” proposto por Néstor García Canclini. O autor explica que hibridação cultural é um fenômeno histórico-social que existe desde os primeiros deslocamentos humanos, quando esses deslocamentos resultam em contatos permanentes entre grupos distintos. Pode ser facilmente compreendido, por exemplo, no campo da culinária ou da linguística. No campo da política, pode explicar misturas de instituições liberais e hábitos autoritários, movimentos sociais democráticos e regimes paternalistas, e as transações de uns com outros. Para esse autor, pode-se entender hibridismo como “processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas”.¹⁷

Um dos exemplos desse fenômeno citado por ele é a cultura do favor, fortalecida desde a inclusão de partes da Declaração dos Direitos Humanos na Constituição brasileira de 1824 enquanto continuava existindo a escravidão no país. A necessidade de defesa da racionalidade econômica burguesa (que motivou essa inclusão) foi possível suprimindo o evidente conflito com a economia de base escravocrata. Nas palavras do autor, citando Roberto Schwartz, para quem a existência da escravidão significaria um elemento fundamental a complicar a tradução das ideias liberais no país:

Se desejamos entender por que essas contradições eram ‘dispensáveis’ e podiam conviver com uma bem-sucedida difusão intelectual do liberalismo, diz Schwartz, é preciso levar em conta a institucionalização do ‘favor’. (...) O ‘favor’ É tão antimoderno quanto à escravidão, porém ‘mais simpático’ e suscetível de unir-se ao liberalismo por seu componente de arbítrio, pelo jogo fluido de estima e autoestima ao qual submete o interesse material.¹⁸

As práticas políticas baseadas na troca de favores são um elemento frequentemente identificado na cultura política brasileira e mantém-se presente nos tempos atuais, como um resultado das “traduções” e “deslocamentos” na viagem das ideias que construiu a democracia liberal brasileira.

Outro exemplo de hibridação, desta vez em tempos recentes no campo da democracia participativa, foi a transformação do orçamento participativo – que é um mecanismo que permite que os cidadãos tenham voz ativa na definição de como os recursos públicos são

¹⁷ CANCLINI, Néstor García. **Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019, p.3 e introdução à edição de 2001.

¹⁸ Idem, p. 76.

alocados – em uma experiência em parte reprodutora de relações clientelistas já existentes, como mostrado no estudo de Neves (1995) em Barra Mansa – RJ. Em seu estudo, Neves observou que:

O terreno do conflito entre o Legislativo e o Executivo teve lugar quando houve a quebra na política entre ambos. Isso porque os vereadores estavam acostumados a uma prática política com o Executivo em que se reproduzia o ‘favor’, os ‘pedidos pessoais’ para reforçar a sua base eleitoral (...). É notório que a questão da emergência desses espaços públicos com os conselhos gestores e o OP (*Orçamento Participativo*) no Brasil representam uma aposta democrática fundamental para a construção e a afirmação de direitos na contramão ao projeto neoliberal. Por outro lado, há que se ter cuidado ao analisarmos o significado da participação e do poder de decisão desses novos atores nesse processo. Chamamos a atenção para o risco de que essa participação e esse poder de decisão possam ser despolitizados no enfrentamento da política local, com uma forte prática clientelista, e perder seu conteúdo crítico voltado para o campo dos direitos e da democracia radical¹⁹.

Outro exemplo, desta vez no campo do entendimento da política pública de assistência social por seus/suas usuários/as, pode ser extraído da reveladora síntese de uma beneficiária do Programa Bolsa Família, em estudo qualitativo contratado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MDS), que pretendia avaliar o empoderamento feminino como possível efeito desse programa. A entrevistada se vale da frase “Agora o Lula é meu marido” para explicar sobre como se sentia reconhecida pelo seu papel de mulher beneficiária, conferida pelo cartão destinado a ela para o recebimento do benefício financeiro do programa. Em que pese os efeitos extremamente positivos anotados na pesquisa, tais como: visibilidade das beneficiárias como consumidoras, afirmação da autoridade das mulheres no espaço doméstico, e mudança de percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs após lavrarem documentos e se cadastrarem no programa, o estudo de 2006 apontou que:

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, no entendimento das beneficiárias, o programa representa uma grande ajuda para a aquisição de bens necessários à sobrevivência e, conseqüentemente, para o melhor cumprimento de sua responsabilidade de cuidar das crianças, na medida em que representa um dinheiro “certo” (em contraposição à

¹⁹ NEVES, Angela Vieira. **Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro.** *Revista Katálisis*, v. 10, p. 215-221, 2007, p.218-219. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/LxxqtWT3MtKcCgM9b3zNxTN/?format=pdf&lang=pt> Acessado em 10/11/2024.

remuneração incerta, advinda de trabalhos informais e instáveis). Receber o benefício significa, para essas mulheres, uma possibilidade de expansão da maternagem, entendida como o desempenho do papel de cuidar de crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta, que garante o fortalecimento do seu papel central na coesão social dos grupos domésticos pelos quais são responsáveis.²⁰

Os dois últimos exemplos revelam apropriação cultural de novidades advindas do campo de políticas públicas (que são uma das formas de expressão/implementação de projetos políticos). No caso do orçamento participativo, a nova prática que buscava alargar a democracia em Barra Mansa foi em parte contaminada pelo clientelismo já existente e não superado, gerando uma experiência política híbrida; e no caso do Programa Bolsa Família logo no início da sua implementação, as beneficiárias ao invés de construírem uma consciência de direito social e empoderamento feminino como o esperado, se apropriaram do programa com referenciais advindos do clientelismo (cultura do favor), e do machismo, (o marido deveria garantir o sustento da família) buscando no seu papel de mãe a justificativa para acomodar em sua cultura a novidade do programa em seu cotidiano.

É de se esperar que, na disputa entre projetos políticos para a assistência social nos espaços participativos nacionais, mesmo fenômeno de hibridismo cultural ocorra. Esses exemplos servem para indicar que mudanças culturais demandam certo tempo de experiências relacionais e podem ocorrer de forma contraditória, ou híbrida. Alguma transformação e interpretação cultural ocorrerá na construção e sustentação de projetos políticos, nem sempre como esperado, por isso mesmo vale a atenção aos sentidos das defesas e às práticas políticas, como elas se mantêm e se alteram ao longo da história.

O conceito de hibridismo cultural é importante porque auxilia a compreender um campo complexo em que há projetos políticos ancorados na cultura democrática brasileira que se constrói e se transforma no cotidiano da política pública de assistência social.

As inovações culturais na assistência social em período relativamente recente, o direito e a participação, são fundamentais para esta a pesquisa, pois parecem definir as linhas centrais dos projetos em disputa para a assistência social. Em um polo está o projeto político

²⁰Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE)/ Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM/UNB) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). **O Programa Bolsa Família e enfrentamento das desigualdades de gênero.** 2006, p. 04 Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/PainelPEI/Publicacoes/PBF%20e%20desigualdade%20de%20g%C3%AAnero.pdf> Acessado em 10/11/2024.

descentralizado e participativo, estabelecido a partir da Constituição de 1988, que situa a assistência social como parte da seguridade social brasileira e requer uma ação protetiva do Estado organizada como política pública não contributiva. Entre 2016 e 2022 esse projeto político (que é contra-hegemônico), e que de agora em diante será chamado de democrático-participativo, perde capacidades de avançar e começa a retroceder abrindo espaços para outros projetos, todos concorrendo em disputa pela direção a ser tomada na política de assistência social.

2. Metodologia

Com essas reflexões quer-se principalmente ressaltar dois pontos que marcam a construção metodológica: (1) que o estudo dos embates entre projetos políticos no campo participativo nacional da assistência social não pode desconsiderar o solo cultural condicionante relacional entre Estado e sociedade civil, e por isso vale percorrer um pouco de história, observar como as coisas se repetem e se transformam; e que (2) para estudá-los, cabe abordar as ações de cada projeto à frente do Executivo Federal, mas também as performances dos atores e atrizes políticos em interação com o Estado e o que dizem sobre suas escolhas e defesas, para compreender as disputas de projetos, já que se parte da ideia de que são formadas alianças em torno de certa elaboração compreensiva compartilhada que orienta as práticas e os posicionamentos nos espaços participativos nacionais de assistência social.

Dessa forma, a metodologia da pesquisa constituiu-se em três passos. Inicialmente buscou-se observar no período selecionado (2016-2022) o terreno mais concreto das transformações na política de assistência social, destacando não só os fatos e o contexto, mas também os instrumentos e performances de atores relevantes em repertórios de confronto ou interação com o Estado. Como o universo foi o espaço participativo nacional, os repertórios de participação institucionalizada em que se observou essas performances foram o CNAS, as Conferências Nacionais e seu entorno (até como forma de preparação para as entrevistas).

Depois, em pesquisa bibliográfica, buscou-se revisitar a estruturação de projetos para a assistência social de uma perspectiva histórico-cultural para construir a primeira parte desta tese. Buscou-se identificar no tempo a gênese de cada projeto, suas características culturais, além de apresentar o debate acadêmico sobre os projetos políticos para a área da assistência social.

Por fim, após as entrevistas realizadas e analisadas, construiu-se a segunda parte desta tese, que narra o período dos governos Temer e Bolsonaro. Procurou-se dar prosseguimento à narrativa histórico-cultural, identificando fatos, contexto, instrumentos e performances, além de apresentar alguns elementos compreensivos subjetivos desses atores/atrizes políticos/as nas defesas que fizeram nos temas de conflitos narrados por eles/elas.

Assim, foram analisados documentos, repertórios e instrumentos, que são dados objetivos que guiam o resgate dos acontecimentos principais dessa história; mas também dados subjetivos, que são os depoimentos dos entrevistados que relatam as performances em repertórios específicos, situam os agentes políticos em relação às disputas para a assistência social em cena, revelando um pouco mais sobre as características dos projetos políticos enquanto construções simbólicas.

Os conceitos de “repertórios de conflito” e “performance” surgem da corrente de estudos de movimentos sociais que foca nos casos de ação coletiva conflituosa a partir do livro *Dynamics of Contention* (DOC), publicado por Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly, em 2001.²¹ O conceito de repertório significa um pequeno leque de maneiras de fazer política num dado período histórico, ou formas de ação, ou maneiras coletivas de articular queixas e demandas. São criações culturais aprendidas que emergem da contínua luta e da resposta do Estado a essas lutas. Já as performances são unidades mínimas de repertório, relacionais, situadas entre o reivindicador e o objeto de reivindicações. Em sua performance agentes manejam repertórios, em geral, inovando em seu perímetro.²²

Abers, Serafim e Tatagiba propuseram uma adaptação do conceito de “repertórios de conflito” para “repertório de interação” para incluir não só relações contenciosas, mas também “dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade”, a fim de usar esse conceito teórico para abarcar a participação social “na era Lula”. Para as autoras (e concordando com elas), conselhos e conferências são exemplos de repertórios de interação entre Estado e sociedade civil em que ocorre a participação institucionalizada. Para elas:

Esta forma de interação é caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos

²¹ ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?** Dossiê Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, p. 52-84, 2011, p.59.

²² ALONSO, Angela. **Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito.** Sociologia & antropologia, v. 2, p. 21-41, 2012, p.22.

envolvidos (e em alguns casos estabelecidas pela lei). Arenas participativas formais são caracterizadas por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas. A participação é geralmente indireta, envolvendo diferentes formas de representação (por exemplo, representantes da sociedade civil são escolhidos em assembleias compostas por grupos da sociedade civil ativos no setor de política). Se na primeira rotina de interação atores de movimentos sociais definem a forma, o ritmo e a agenda tanto de protesto como de negociação, essa segunda rotina é caracterizada pela governança compartilhada, e por um papel central por parte dos atores estatais em criar e conduzir o processo. No Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências.²³

Cabe ressaltar, ainda, o entendimento adotado sobre instrumentos de ação pública. Na perspectiva de Lascoumes e Le Galés eles são definidos como “um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação”.²⁴ Nesse conceito, os instrumentos de ação pública não são neutros. Conforme explica Nathasha Cruz, eles produzem efeitos políticos determinantes com relação a quais recursos podem ser utilizados e por quem, podendo ser considerado um ator central ao processo participativo, um mediador tão ou mais indutor de ações que atores humanos oriundos do Estado, de movimentos sociais ou do setor econômico, por exemplo: dinâmica organizacional, planejamento, regimento interno.²⁵

A metodologia dialética histórico-estrutural, que aborda combinação entre história e estrutura como constitutivas da realidade social, configurando-a como uma unidade de contrários²⁶, pareceu mais adequada à abordagem dos projetos para a assistência social em

²³ ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro - RJ, v. 57, p. 325-357, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/> Acessado em: 14/07/2024

²⁴ LASCOUMES, P; LE GALÉS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 19, n. 18, p. 19- 44, 2012, p. 21 e 22.

²⁵ CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017, p. 77 e 78. Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf Acessado em: 14/07/2024

²⁶ DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 104-109.

disputa nos espaços participativos nacionais durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro no período de 2016 a 2022.

A partir da compreensão de que existem dinâmicas relacionais entre Estado e sociedade civil que se influenciam mutuamente, as categorias de “representantes do governo” e de “representantes da sociedade civil” para delimitar os que disputam projetos políticos, embora necessárias e importantes, precisam ser sempre problematizadas. O foco do estudo está nos conflitos/interações que ocorreram, nas performances dos atores/atrizes relevantes no CNAS, Conferências Nacionais e entorno, que formam os repertórios da democracia participativa da política de assistência social.

Seguindo Dagnino, Olvera e Panfichi, recusa-se o modelo teórico que faz uma separação radical das representações “construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder”. Concordando com eles, o esforço é por “situar o estudo dos processos de democratização no terreno das vinculações, articulações e trânsitos entre ambas as esferas de atividade, onde a disputa entre distintos projetos políticos se estrutura e dá sentido à luta democrática”.²⁷

Principalmente com o apoio desses conceitos teóricos e abordagem dialética, ajustaram-se as lentes de pesquisa num grau suficiente para verificar a presença de projetos políticos disputando hegemonia entre setores do governo e entre setores da sociedade civil, representados nas esferas públicas participativas nacionais da assistência social (CNAS e conferências nacionais) em período de claras divergências e conflitos entre visões de sociedade e de projetos para a assistência social, com riscos, inclusive, para a continuidade democrática.

3. Procedimentos metodológicos

Para mapear as mudanças na política entre 2016-2022 e destacar quais decisões estiveram presentes ou ausentes do fórum deliberativo do CNAS, utilizou-se principalmente:

²⁷ DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Ed.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Unicamp, 2006, p.15.

(1) Boletim Políticas sociais: Acompanhamento e análise (BPS) números de 25 a 30, publicação periódica do instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que contém uma seção específica dedicada à política de assistência social, abrangendo todo o período²⁸;

(2) Registros administrativos do CNAS. A forma com que os conselhos manifestam suas decisões são as resoluções. Elas são atos administrativos editados por agentes públicos com poder político. Dessa forma, se privilegiou pesquisar as resoluções do CNAS, mas também as notas públicas e outros instrumentos utilizados no período.²⁹

De maneira geral, tudo o que se quer saber da história do CNAS e das conferências nacionais está no Blog do CNAS, no endereço eletrônico <https://www.blogcnas.com/>, mas é preciso registrar algumas lacunas em relação ao que foi pesquisado: (i) as Notas do CNAS só constam de 2018 para cá; (ii) não constam os anais das conferências de 2017 e 2021; (iii) faltam as moções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de 2017. Na medida do possível, alguma informação foi recuperada de material de arquivo disponível na secretaria executiva do CNAS, e na internet.

O espaço virtual do Blog do CNAS é instrumento de comunicação, gestão do conhecimento, e de memória institucional da participação social no SUAS. A organização e disponibilização desses registros se dá atualmente através desse espaço. O endereço eletrônico do CNAS era organizado no sítio do Ministério, contudo, a falta de manutenção e a quantidade de demandas para publicação de novos conteúdos ocasionou disfuncionalidades. A solução encontrada foi a criação de um Blog, que há uns dez anos é mantido (pago) com recursos particulares de integrantes da secretaria executiva do CNAS. Esse fato garante maior autonomia e independência ao colegiado e à sua presidência, confere celeridade na comunicação com a sociedade brasileira interessada nos temas pertinentes ao controle social junto à política de assistência social. Porém, o fato da sua sustentação não ser institucionalizada revela uma fragilidade importante.

²⁸ O repositório do IPEA descreve o Boletim de Políticas Sociais - BPS como: “O periódico ‘Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise’ reflete e divulga o trabalho cotidiano de uma equipe multidisciplinar de profissionais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do IPEA permanentemente empenhados em compreender e buscar as melhores soluções para as questões sociais brasileiras. Seu principal objetivo é acompanhar as políticas sociais, buscando retratar e avaliar o conjunto das ações realizadas ou impulsionadas pelo governo federal para a promoção dos direitos sociais da população.” Ver em: <https://repositorio.ipea.gov.br/simple-search?query=Boletim+de+Pol%C3%ADticas+ Sociais+>

²⁹ As notas públicas foram importante instrumento utilizado para temas de mais confronto com o governo, ver Apêndice 2 – Resoluções CNAS (2016-2022) e Notas Públicas (2018-2022) nos temas de financiamento, benefícios e serviços da assistência social.

Para selecionar atores relevantes com papel de destaque nas disputas que ocorreram no CNAS e conferências nacionais, inclusive nos diálogos com o Congresso Nacional, utilizou-se, em parte, pesquisa documental³⁰ e, em parte, a fonte de identificação foram as próprias entrevistas. Foram 17 entrevistas realizadas após finalizada a maior parte da pesquisa documental, sendo os entrevistados definidos com critérios qualitativos, a saber: tempo em que atuou nos fóruns híbridos estudados; liderança nos debates referentes aos grandes temas abordados na pesquisa documental (participação social, financiamento, serviços e benefícios); disponibilidade para a entrevista. A seleção dos entrevistados seguiu considerando a indicação de outros atores citados pelos primeiros entrevistados, sendo preferencialmente alguém do grupo político opositor, a fim de buscar o contraste sobre os entendimentos conflitantes. Como a abordagem é qualitativa, a finalização da busca por novos entrevistados se deu quando o material levantado se tornou suficiente para iluminar os objetivos da pesquisa.

Os/as entrevistados/as de governo e sociedade civil estiveram como conselheiros/as nacionais e/ou delegados/as nas conferências do período. Foram dois/duas representantes de usuários, um/uma de trabalhadores e um/uma de entidades entre os entrevistados da sociedade civil. Os entrevistados de “movimento” foram atores/atrizes da sociedade civil, representantes da comunidade de política, que participaram da disputa diretamente ou como força interveniente. Alguns autores, tais como Avelino (2017)³¹ e Direito (2022)³², apontam para a necessidade de se aprofundar a questão da burocracia enquanto ator relevante na construção da participação social e, seguindo esse entendimento, foram entrevistados/as dois/duas representantes dos setores da burocracia envolvidos/as diretamente no espaço participativo, cuja perspectiva revela um pouco do papel de agentes da máquina pública no jogo entre projetos políticos para a assistência social em cena.

Quadro 1 - Entrevistas

Vinculação	Temas aprofundados	Entrevista
------------	--------------------	------------

³⁰ A pesquisa documental teve o Blog do CNAS como principal fonte à exceção, claro, da Conferência Democrática de 2019 cujas informações foram pesquisadas na internet. Sobre os três colegiados envolvidos nessa história buscou-se levantar dados gerais das representações da sociedade civil e do governo, quais foram as principais realizações, os temas tratados em cada comissão e grupo de trabalho. Boa síntese foi encontrada nas apresentações que são feitas para receber a nova composição que toma posse, quando é preciso passar o bastão do trabalho participativo ao novo colegiado, tudo disponível em <https://www.blogcnas.com/blog>.

³¹ AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Texto para Discussão nº 2340, IPEA, 2017, p.15.

³² DIREITO, Denise do Carmo. **Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018)**. 2022, p.16. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/43463> Acessado em: 12/07/2024.

Burocracia	Geral	Presencial
Burocracia	Participação social	Virtual
Governo	Participação social	Virtual
Governo	Financiamento	Virtual
Governo	Financiamento	Virtual
Governo	Benefícios	Presencial
Governo	Benefícios	Virtual
Governo	Serviços	Virtual
Governo	Serviços	Virtual
Governo	Financiamento	Presencial
Movimento	Serviços	Presencial
Movimento	Participação social	Virtual
Movimento	Participação social	Virtual
Sociedade civil	Financiamento	Presencial
Sociedade civil	Benefícios	Presencial
Sociedade civil	Participação social	Presencial
Sociedade civil	Serviços	Virtual

Para realizar as entrevistas foi elaborado roteiro semiestruturado (ver Apêndice 1 – Roteiro semiestruturado de entrevista), pois esse formato é indicado para a reconstrução de teorias subjetivas. O termo “teoria subjetiva” refere-se ao fato de os entrevistados possuírem uma reserva complexa de conhecimentos sobre o tópico em estudo³³, e interessava compreender as lógicas das defesas que esses atores fizeram. Em alguns casos, durante as entrevistas, foram apresentados dados do levantamento documental sobre algum tema de relevância para a política como forma de abordar as percepções do/a entrevistado/a sobre como o fato específico foi tratado (ou não) nos debates do colegiado, sob seu ponto de vista. De acordo com a teoria, é durante as entrevistas que se reconstroem os conteúdos da teoria subjetiva.

Seguindo normas do regimento interno do CNAS, a autorização para pesquisa foi requerida ao colegiado e confirmada na 316ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional, realizada no período de 10 a 14 de abril de 2023. A proposta de estudo foi também avaliada pelo Comitê de Ética Pesquisa, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília (CEP/CHS/UnB) obtendo aprovação no parecer de número 6.208.777, em 31 de julho de 2023.

³³ FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009 p. 149.

Foi garantida a desidentificação aos entrevistados, estando essa informação presente nos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), assinados nas entrevistas. Buscou-se garantir abertura suficiente durante as entrevistas para que os depoimentos indicassem inclusão ou exclusões de eventos e repertórios, defesas de posturas políticas, entendimentos. As entrevistas duraram entre uma e duas horas e meia e foram gravadas entre novembro de 2023 e fevereiro de 2024, de forma virtual (Teams ou Meet) ou presencial (gravador de voz). Apenas a primeira entrevista (entrevista 1) ocorreu sem que a guia do roteiro semiestruturado de entrevistas estivesse construído e foi instrumental à sua elaboração. Por essa razão ocorreu bem antes das demais, ainda no ano de 2022. O debate acadêmico de orientação engendrou ajustes à proposta de roteiro para sua conclusão na data de 03 de novembro de 2023.

Tendo como guia a análise proposicional do discurso proposta por Isabel Guerra, realizou-se análise de conteúdo das respostas a duas perguntas do roteiro de entrevistas, encontrando algumas “atitudes-tipo” nas formas de viver e interpretar a participação social e a percepção que se tem da relação entre a defesa dos direitos socioassistenciais e dos direitos humanos. Essa última opção foi por um caminho de análise exploratório no sentido de jogar luz sobre a pouca presença da gramática dos direitos humanos na assistência social, considerando a centralidade que a afirmação do direito socioassistencial possui, em geral mais ligado ao debate sobre seguridade social.

Os trechos selecionados e o conteúdo das transcrições foram constantemente revisitados como material para o processo de decomposição e recomposição necessário à análise de dados qualitativa.³⁴

Pelo caminho metodológico da abordagem indutiva adotada neste estudo, a teoria não comanda os resultados da pesquisa, podendo haver dimensões e racionalidades fora dos enquadramentos teóricos.³⁵ Seguindo as orientações para análise de conteúdo em pesquisas qualitativas de Isabel Guerra, o procedimento para tratamento do material das entrevistas começou pela leitura das transcrições com anotações sobre a narrativa e sobre conteúdos reveladores, chamados respectivamente de temáticas e problemáticas. Depois foram elaboradas sinopses de cada entrevista com o objetivo de: redução do montante de material, identificando

³⁴ GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Lucerna, Portugal: Príncípa Editora, 2006, p. 64

³⁵ GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Lucerna, 2006, p. 62

o *corpus* central da entrevista; conhecimento da totalidade do discurso, mas também dos seus componentes; comparação longitudinal das entrevistas; percepção de saturação.³⁶

Sobre o material das entrevistas, as sinopses revelaram informações sobre os tópicos abaixo que possuem relação com o modelo de análise da pesquisa (problemáticas). Ao final da sinopse de cada entrevista foi construída uma linha para cada respondente que posteriormente compôs uma quadro-síntese (ver Apêndice 3 – Síntese das sinopses das entrevistas).

- (1) Performances dos atores relevantes utilizados nos repertórios de participação institucionalizados da política, que são as instâncias participativas CNAS e Conferências Nacionais;
- (2) Percepção sobre mudanças envolvendo o conflito ao longo do tempo, ou seja, ao longo dos 6 anos estudados (2 Temer e 4 Bolsonaro);
- (3) Percepção das características da relação Estado/sociedade civil estabelecida nos espaços participativos nacionais;
- (4) Entendimento sobre o papel da participação social na assistência social;
- (5) Reflexão dos/as entrevistados/as sobre a relação da assistência social com os direitos humanos e perspectivas de futuro para a assistência social.

Cada entrevistado apontou o principal tema de debates e disputas nos espaços participativos entre 2016 e 2022. A questão do financiamento da política de assistência social, do seu desvirtuamento em relação às normativas, a sustentação da participação social, e as mudanças para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram os pontos de conflito mais recorrentes.

Quadro 2 - Percepções sobre o principal tema de debates entre 2016 e 2022

Vinculação	Percepção sobre o principal tema de debates
Burocracia	A sustentação da participação social
Burocracia	O Decreto 9.759/2019
Governo	A questão do orçamento para a rede como gasto e ao mesmo tempo a necessidade da rede para executar qualquer ação nova
Governo	A desconvoação da conferência extraordinária e retração do financiamento
Governo	Colocar os beneficiários do BPC no Cadastro Único e o debater sobre benefícios eventuais.
Governo	As duas tentativas de incluir o BPC na reforma da previdência, e o teste do respeito às instituições.

³⁶ Idem, p.71 e 73.

Governo	Em 2017 imperava no conselho o "quanto pior melhor" e havia perseguição de militantes a quem tinha ficado.
Governo	Embates sobre o Programa Criança Feliz
Governo	Questão do financiamento e do desvirtuamento da política desde Temer com o cofrinho para beneficiários do Programa Bolsa Família
Governo	Tornar o SUAS conhecido e compreendido pelo seu público e pelos governos que tem opiniões conservadoras
Movimento	O desfinanciamento e o desvirtuamento da política
Movimento	A despolitização da participação social que se iniciou desde os protestos desde 2013 e que não geram consciência crítica. Isso se reflete no controle social da assistência, com descontentamentos sem liderança e sem propósito.
Movimento	Manter o SUAS em pé apesar da desconstrução geral que sofreu
Sociedade civil	Foi retirar o orçamento do campo dos direitos e enfraquecer a participação social
Sociedade civil	O Teto de gastos, BPC, manter a participação social e discutir os benefícios eventuais.
Sociedade civil	Fazer oposição ao golpismo, opor-se ao Criança Feliz.
Sociedade civil	O desfinanciamento retoma o assistencialismo, especialmente a partir do Temer e a assistência retrocedendo com primeiro-damismo, cofrinho.

Nota-se que para a burocracia o tema principal foi a própria sustentação do espaço participativo nacional, mostrando a força com que se apresentou o projeto político conservador autoritário contra esses espaços. Entre os oito representantes do governo houve muitos temas de conflito citados. O que importa sublinhar nesse momento é que transparece na maioria dos casos uma postura crítica, seja às transformações que estavam sendo implementadas no período examinado (2016-2022), seja a forma com que foram conduzidas, havendo discordância entre os próprios representantes do governo.³⁷ Para os/as três representantes de movimento, o principal tema do período foi o desafio de sustentação do modelo descentralizado e participativo. E, para os representantes da sociedade civil, foi o enfraquecimento da participação e o retorno ao assistencialismo, tendo apenas um caso de oposição político-partidária aberta.

³⁷ Talvez o período de realização das entrevistas (após as eleições de 2022) tenha alguma influência nesse posicionamento mais crítico por parte dos representantes do governo.

No quadro 3 – Temas de conflito entre 2016 e 2022 trazidos pelos entrevistados, cada “x” indica que o/a entrevistado/a contribuiu com ao menos um trecho de fala que revela algo sobre como vivenciou disputas em temas específicos. Nele, as linhas correspondem aos temas que foram trazidos pelos entrevistados e as colunas às entrevistas.

Quadro 3 - Temas adicionais de conflito entre 2016 e 2022 trazidos pelos entrevistados

Questões/entrevistados	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Decreto 9.579/2019	x	x	x	x	x	x						x		x	x		
CIT			x	x					x								
Auxílio Emergencial/Programa Auxílio Brasil			x	x	x								x	x			
Comunidades Terapêuticas				x		x										x	
Financiamento	x						x		x	x			x				
Criança Feliz/Primeira Infância	x			x		x		x		x	x	x			x		
Desconvocação da Conferência	x	x	x								x	x	x	x			x
Sistema de Justiça						x	x									x	
A política de assistência	x	x		x				x	x	x	x	x			x		x
BPC					x		x										
Ministério e assédio	x			x			x	x									x
Bolsa Família e Cadastro Único								x							x		
CNAS	x	x										x	x	x	x		
Pandemia											x						
organização dos usuários	x													x			

Além disso, foram selecionados trechos das transcrições que melhor sintetizaram as respostas a cada pergunta. Eles foram organizados em arquivos Excel a fim de facilitar o manuseio do material. Em seguida, foram explorados trechos das transcrições que pareciam exemplificar as performances em repertórios e referências aos instrumentos.

Ao final dessa etapa foi feita síntese descritiva do que as entrevistas trouxeram de informações sobre esses tópicos, o que foi registrado em um quadro (não com os trechos das transcrições, mas sim com o conteúdo delas de forma resumida), e que serviu como apoio para escrita em relação aos achados de campo (ver Apêndice 4 – Síntese sobre instrumentos, performances, repertórios, processos deliberativos e aprendizagens).

Todo esse material foi insumo para mapear os conflitos e interações que caracterizaram o período entre 2016 e 2022 em nível nacional e embasar a análise acerca dos projetos em disputa que está apresentado no quinto capítulo.

CAPÍTULO II – Democracia participativa: conselhos e conferências

1. Da democracia liberal à democracia participativa

A vida social em que há espaço para dissensos é a vida social democrática. Nela a diversidade de opiniões é o esperado, e isso caracteriza o conceito, além de que deve, de alguma forma, produzir resultados que expressem a vontade da maioria. Etimologicamente, a democracia deriva dos radicais gregos *demos* (δῆμος) e *krátos* (κράτος) que respectivamente podem ser traduzidos por “povo” e “poder”. Essas ideias – de explicitação de divergências e de construção de soberania popular – são as principais marcas do conceito de democracia e se perpetuam até hoje.

Na modernidade, a democracia liberal surge com os modelos de Estado-Nação que emergiram no final do século XVIII contra o Estado absolutista (Revolução Americana de 1776 e Revolução Francesa de 1789). O pensamento liberal buscou garantir as liberdades individuais e o direito de propriedade a partir da noção de direitos naturais dos indivíduos. São os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Os ideais liberais, ligados à cultura iluminista, instituíram o modelo democrático moderno, e dele se valeram para a construção de um arcabouço jurídico para a defesa das liberdades individuais e políticas, que são os direitos de primeira geração exercidos contra o Estado.³⁸

Não obstante, a historiadora Heloísa Murgel Starling, da Universidade Federal de Minas Gerais, explica que o reacionarismo se moldou como corrente de pensamento durante os anos da Revolução Francesa combatendo a “malignidade” da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Segundo ela, os reacionários logo entenderam que os direitos são a alma da democracia, e que o uso da linguagem declaratória de direitos – que são inerentes a todos os seres humanos – desloca a titularidade do Poder do soberano para o conjunto dos cidadãos. O que temem os reacionários desde essa época, segundo a autora, são duas qualidades do ato de declarar direitos: ressoam dentro de cada um e demandam uma participação ativa daqueles que o detêm; e se constitui num empreendimento aberto/contínuo, a partir do entendimento sobre quem tem direitos e o que são esses direitos.³⁹

³⁸ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2020. p.40-44.

³⁹ STARLING, Heloisa Murgel. Brasil, país do passado. STARLING, Heloisa Murgel; LAGO, Miguel; BIGNOTTO, Newton. **Linguagem da destruição: a democracia brasileira em crise**. Companhia das Letras, 2022, p.77.

As formas de expressão e consideração da vontade da maioria, e seus limites via funcionamento das instituições, são peça-chave para o desenvolvimento democrático com uso da gramática dos direitos. No modelo econômico da sociedade pós-absolutista, a democracia almejada pela burguesia emergente deveria proporcionar igualdades em um nível controlado. Nível esse que não impedisse o desenvolvimento das liberdades de propriedade e exploração do trabalho da maioria, requeridas no modelo de desenvolvimento capitalista de produção.

A principal crítica ao modelo capitalista de produção foi formulada por Karl Marx a partir de sua obra “O Capital”, de 1867. Ele identificou justamente nesse conjunto de institucionalidades do Estado uma superestrutura a serviço das relações sociais de exploração da classe trabalhadora pelos detentores do capital. Conforme explicam Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer na introdução da obra “Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa” (2002), foi sob a influência das ideias marxistas que se deu o debate sobre democracia até a primeira metade do século XX. Esse debate sobre democracia foi marcado pela tensão entre a concepção marxista, que defende a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício de soberania; e a concepção liberal-democrática, já mencionada, que defende que o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, a partir da influência de agentes privados sob a chave afirmativa dos direitos.⁴⁰

A resposta que se tornou hegemônica para a maioria dos países ocidentais – segundo esses autores, citando Kelsen, Schumpeter e Bobbio – foi considerar a democracia como forma e não como substância, avançando em qualificá-la num debate procedimental para a formação de governos. Essa concepção moderna de democracia, (limitada a um regime político, e seu aprimoramento aos aspectos eleitorais) estabeleceu uma noção restrita de democracia, por vezes elitista. Essa visão prevalecente, segundo Santos e Avritzer, constituiu um tipo de democracia de baixa intensidade. Nela se expressam o abstencionismo, o desinteresse pela política, o frágil vínculo dos cidadãos com aqueles que eles elegem.⁴¹

O modelo da social-democracia teve origem após a Segunda Guerra Mundial e significou um novo papel para o Estado como construtor de proteção e igualdade nas sociedades por meio dos direitos sociais. Foi fruto da luta de trabalhadores pelos direitos econômicos, sociais e

⁴⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático.** In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 44.

⁴¹ Idem, p. 43-44.

culturais (direitos de segunda geração) e da defesa da necessidade de um Estado mais forte e interventor do desenvolvimento econômico e social. A formação dos Estados de Bem-Estar Social foi possível pelo espraio da teorização “keynesiana” que, na explicação de Raichelis, proporcionou um novo modo de regulação social em governos social-democratas na Europa e nos Estados Unidos como instrumentos para enfrentamento da crise da década de 1930.⁴²

Raichelis, citando Francisco de Oliveira, explica que esse novo modelo de regulação da social-democracia rompeu com a ideia de o Estado estar limitado a gastar o que arrecada, garantindo-lhe autonomia de ação, especialmente nos momentos cíclicos em que a economia não gera excedentes. Como esse mecanismo se aplicou para a garantia dos direitos sociais dos trabalhadores (através de políticas sociais públicas) ao mesmo tempo em que serviu à própria acumulação de capital, trouxe à esfera pública o debate sobre o fundo público, o que serviu para explicitar “a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública (...) e a razão dos capitais, que é privada”. Nas palavras da autora:

O que se verifica a partir dessas transformações é que a esfera pública não é mais apenas uma esfera exclusivamente burguesa, o que não implica que o estado de Bem-Estar Social tenha deixado de ser um estado classista. No entanto, não pode funcionar exclusivamente como o *Comitê Executivo da Burguesia*, na medida em que esse processo de deslocamento da luta de classes para a esfera pública cria condições para a publicização do Estado a partir da dinâmica contraditória da sociedade, permitindo a constituição de sujeitos coletivos no seu interior.⁴³

A propósito, segundo Raichelis:

A esfera pública é construção histórica tecida no interior das relações entre sociedade política e sociedade civil, lugar de visibilidade e explicitação de conflitos e dos antagonismos dos projetos políticos em disputa, onde se travam as lutas que visam transformar simultânea e contraditoriamente os âmbitos estatizados e privatizados da vida social.⁴⁴

O debate sobre democracia parece ser, afinal, um debate sobre a ampliação ou restrição

⁴² RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2015, p. 70

⁴³ Idem, p. 73.

⁴⁴ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7 ed. Editora Cortez, 2015, p. 341

da esfera pública e a consideração, nesse debate, sobre quais direitos devem ser garantidos e para quem. Em “O ódio à democracia”, Rancière explica que a democracia é um movimento que desloca continuamente os limites do público e do privado, do político e do social, e é essa ilimitação que tem suscitado o medo e o ódio que tem emergido em diversos países. Para Rancière, vivemos em “Estados de direito oligárquicos”, onde predomina a aliança entre a oligarquia estatal e a econômica. Para o autor, a democracia, por seu turno, impõe algum freio pela atividade de participação dos cidadãos na esfera pública.⁴⁵

Os Estados de Bem-Estar Social entram em crise a partir da década de 70 na Europa com a implementação de políticas de cunho neoliberal, especialmente após a derrota soviética na Guerra Fria. O neoliberalismo ganhou força e visibilidade com o conhecido “Consenso de Washington”, em 1989. Esse consenso defende que a desregulamentação da economia, privatizações, diminuição de impostos, abertura econômica para importações e entrada de capital estrangeiro melhoram o funcionamento do livre mercado em todos os países gerando empregos com melhores salários. Raichelis lembra que o neoliberalismo expresso nesse consenso propõe Estado mínimo e desregulamentação da economia predominantemente em relação aos gastos sociais públicos, mas resguarda a presença do fundo público como financiador do capital.⁴⁶

Já no século XXI, tornou-se também característico do capitalismo de hegemonia neoliberal o questionamento dos ideais democráticos. Entre os autores que têm refletido sobre quais traços caracterizam o capitalismo submetido à razão neoliberal, Dardot, por exemplo, identifica que o Estado, ao construir o mercado e fazer valer a concorrência como norma das práticas econômicas, se coloca – ele mesmo – como uma empresa; e (a partir do seu exemplo) promove a exigência de uma universalização da norma da concorrência que atinge os indivíduos e sua relação consigo mesmo. Disso advém uma “racionalidade ademocrática”, que corrói os limites entre a esfera privada e a esfera pública e retira os fundamentos da democracia liberal.⁴⁷

Safatle aprofunda esse mesmo argumento e mostra como, no neoliberalismo, o Estado se forja como interventor direto na configuração dos conflitos sociais e na estrutura psíquica

⁴⁵ RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

⁴⁶ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7 ed. Editora Cortez, 2015, p. 74.

⁴⁷ DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. tradução Mariana Echalar – 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 379.

dos indivíduos. Para o autor, como uma espécie de engenharia social, a política sofre bloqueios para que a liberdade como empreendedorismo e livre-iniciativa possa prosperar. Os sujeitos não mais se reconhecem como parte de conflitos estruturais, mas como portadores de performance, otimizadores de marcadores não problematizados.⁴⁸

Brown, percebendo os mesmos movimentos, explica que, na mensagem neoliberal, “a sociedade deve ser desmantelada” e a “política deve ser destronada”. A ideia de sociedade é negada, sobretudo como um local de promoção de justiça e do bem comum. O que existe em seu lugar é uma soma de interesses de indivíduos e famílias, que seriam livres e responsabilizáveis. O inimigo declarado são as políticas públicas que caracterizaram o Estado de Bem-Estar Social. A justiça que se busca, no neoliberalismo, é uma justiça das regras – guiadas pela moral e pelo mercado – não dos resultados. De acordo com Wendy Brown, o desmantelamento do político é objetivo da obra neoliberal. O exercício do neoliberalismo promoveu “gestão, lei e tecnocracia no lugar de deliberação, contestação e partilha democrática do poder”.⁴⁹

Assim, o que parece estar sob ataque nos marcos do neoliberalismo é justamente a possibilidade de existência e funcionamento de uma esfera pública democrática que sustente um conjunto de direitos. Faz-se o que é possível para convencer que as desigualdades são naturais e que não decorrem de efeitos estruturais da economia, portanto, prescindem de esfera pública alargada de consideração política sobre os dissensos.

Contudo, também é a partir das décadas de 1960 e 1970 que ocorre o surgimento de um novo ator político social forjado na luta por direitos de terceira geração (ex. direito à paz, ao meio ambiente saudável, à igualdade de gênero). Trata-se dos novos movimentos sociais que fazem emergir novos personagens históricos como sujeitos de direito, como explica Noletto. O que os projeta dessa forma são as reivindicações de uma subjetividade coletiva que busca escapar de um cotidiano marcado pela incivilidade. Para o autor:

o novo sujeito coletivo forma-se então graças à descoberta de um diferente modo de participação política, baseado na experiência do cotidiano (que deixa de ser apenas o âmbito da vida privada – o cotidiano de cada um – tornando-se público: o cotidiano

⁴⁸ SAFATLE, Vladimir. **A economia é a continuação da psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e o neoliberalismo como economia moral**. In: SAFATLE, Vladimir DUNKER, Christian JUNIOR, Nelson da Silva (orgs.). *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico*. Autêntica Editora, 2021, p. 19.

⁴⁹ BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019, p. 41-71.

comum, semelhante, de todos) e na resistência contra as circunstâncias e hierarquias injustas, as carências materiais e morais.⁵⁰

No mesmo momento histórico em que se multiplicam aqueles que defendem a retração dos direitos (em nome do livre mercado) e da esfera pública democrática (contra a afirmação de direitos), floresce também uma nova consciência política organizada como movimento social que tensiona em sentido contrário. Os movimentos sociais disputam a democracia existente e usam a lógica afirmativa dos direitos recebida em duro legado histórico na defesa de suas pautas. Os movimentos sociais que surgem como novos atores políticos assumem estratégias e posturas diversas frente aos espaços de participação da vida democrática.

A estudiosa dos movimentos sociais, Maria da Glória Gohn, reconhece o fato de que “a análise sobre os movimentos sociais não pode ser separada da análise de classe social, mas também não se pode resumir os movimentos a algo determinado pelas classes”⁵¹. Ela propõe a seguinte definição de movimentos sociais:

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Duas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.⁵²

Em decorrência da ação política dos movimentos sociais, a vertente não-hegemônica em torno do debate sobre democracia alarga-se. Passa a entender que a consolidação democrática pode e deve se expressar em desenhos e compreensões diferentes. Nesse contexto, a partir da luta dos movimentos sociais, confrontam-se as análises científicas com outras visões de mundo, e se reconhece o esforço emancipatório que se exercita contra diferentes formas de poder, tais

⁵⁰ NOLETO, Mauro Almeida de. **Sujeitos de Direito: ensaios críticos de introdução ao direito**. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 145 e 152.

⁵¹ GOHN, Maria da Glória. **Classes sociais e movimentos sociais**. Programa de capacitação continuada para Assistentes Sociais. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CEFESS-ABEPSS-CEAD/UNB, p. 36-54, 1999, p.42.

⁵² Idem, p.44

como: patriarcado, exploração, fetichismo das mercadorias, diferenciação identitária desigual, dominação e troca desigual.⁵³

Santos e Avritzer, ao sintetizarem suas reflexões sobre o desenvolvimento democrático, veem as tarefas de reinventar a emancipação social, aprofundar e conectar institucionalidades locais e globais, e criar práticas participativas capazes de “democratizar a democracia” como novos horizontes do debate democrático. Esses autores valorizam as experimentações de democracia participativa não hegemônicas que ajudam a reinventar a emancipação social, pois buscam recuperar o papel da mobilização social e ação coletiva na construção democrática, bem como exercitar formas de articulação da representação com mecanismos societários de participação⁵⁴

Carole Pateman (1992) é uma das principais teóricas da corrente participacionista no estudo da democracia. Essa corrente teve expressão maior nas décadas de 60 e 70, e esteve associada à defesa da autogestão, descentralização decisória, participação direta e, em especial, a disseminação de procedimentos democráticos para as esferas da vivência cotidiana, como escolas, vizinhança e local de trabalho⁵⁵. É uma premissa teórica conhecida, desde Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), de que a participação contém, além da dimensão política, uma dimensão pedagógica, no sentido de capacitar os que participam para um pertencimento mais ativo na vida da sociedade. No entendimento de Pateman, Rousseau é o teórico por excelência da participação por defender que participar prepara o cidadão para a vida democrática. Vale pontuar a premissa de Rousseau de que as condições objetivas devem garantir uma igualdade que não comprometa a autonomia dos participantes de tomar decisões. Pateman explica que para ela:

A lógica da operação do sistema participativo é tal que o indivíduo vê-se “forçado” a deliberar de acordo com o seu senso de justiça, de acordo com o que Rousseau chama de “vontade constante”, pois seus concidadãos podem sempre resistir à implementação de demandas não equitativa. Como resultado de sua participação na tomada de decisões o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado. Rousseau também

⁵³ MIGNOLO, Walter D. **Democracia liberal, camino de la autoridad humana y transición al vivir bien**. Revista Sociedade e Estado. Dossiê: Desafios da consolidação democrática da América Latina, 2014, p.31.

⁵⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002p. 42-44

⁵⁵ MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. SciELO-Editora UNESP, 2017.

acredita que por meio deste processo de aprendizagem, o indivíduo acaba por não sentir quase nenhum conflito entre as exigências da esfera pública e privada. Uma vez estabelecido o sistema participativo (e este é um ponto da maior importância), ele se torna autossustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo.⁵⁶

Em termos de teoria sociopolítica, a corrente participacionista valoriza a participação das pessoas na vida democrática pelo seu aspecto pedagógico, não como a superação do conflito, mas como um amplo treinamento social para lidar com o dissenso e para expressar divergências que a participação numa democracia requer.⁵⁷

O surgimento e tensionamento da esfera pública, tornando-a mais ou menos democrática ao longo do tempo, teve atores e repertórios diversos. Para autores que reconhecem a centralidade do conflito político na definição de democracia, tais como Luis Felipe Miguel, “é possível entender a democracia não como uma forma acabada de governo, mas como um projeto de enfrentamento das estruturas de dominação vigentes em determinada sociedade”,⁵⁸ sendo importante a consciência de que ela é uma conquista dos dominados que não anula a dominação, e que precisa ser mais exigente e inclusiva para resistir ao capitalismo e ao aumento das desigualdades.⁵⁹

Emir Sader explica que as experiências de democracia participativa pelo mundo nasceram em um momento de oposição ou complemento da democracia representativa nas sociedades modernas. Diversas iniciativas ampliaram o espaço público em países da América Latina, Índia e África requeridas/construídas por movimentos sociais que atuaram a partir da década de 80 no seu “pensar global e agir local”.⁶⁰

⁵⁶ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 39.

⁵⁷ MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. SciELO-Editora UNESP, 2017.

⁵⁸ MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na teoria democrática: para além do "agonismo"**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2014, p.39-43.

⁵⁹ MIGUEL, Luis Felipe. **Despolitização e antipolítica: a extrema-direita na crise da democracia**. 2021, p.17.

⁶⁰ SADER, Emir. **Para outras democracias**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 656.

Sader acrescenta que as experiências políticas que assumiram o nome de democracia participativa, em geral, se opõem ou buscam complementar e qualificar as formas de democracia representativa. Trata-se de experiências de políticas de afirmação do Estado de Direito, de planejamento territorial, de responsabilidade social de empresas, de participação das mulheres na luta política, de democracia participativa em suas formas clássicas ou de orçamento participativo, de afirmação de direitos sociais. Situam-se seja na contraposição entre direitos afirmados formalmente, porém costumeiramente negados na realidade, seja no aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político, ou ainda de resgate de minorias políticas de gênero ou de etnia.⁶¹

Assim, podemos entender a democracia participativa como um incremento da democracia liberal representativa, no sentido de alargamento da esfera pública para incluir mais pessoas e possibilitar mais decisões com soberania popular. Os conselhos e as conferências de políticas públicas são repertórios nascidos da pressão política da sociedade civil que forjou esses espaços institucionalizados de democracia participativa em regimes democráticos, para apresentação de demandas junto ao Estado e aumento de influência política.

2. Conselhos: participação institucionalizada em disputa

No Brasil, na abertura política que sucedeu 21 anos de governos militares, o desejo por democracia registrou na Constituição Federal de 1988 não só a previsão de eleições periódicas, mas também diretrizes para garantir que os governos eleitos se mantivessem abertos ao diálogo com a sociedade civil na condução das políticas públicas. A participação social foi introduzida no ordenamento normativo brasileiro pela pressão de diversas redes de movimentos e organizações com objetivo comum de oposição à ditadura e restabelecimento do regime democrático.⁶²

Em 1987, durante o processo constituinte, o professor de Direito José Geraldo de Sousa Júnior foi ouvido em uma das audiências públicas da subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais da Assembleia Nacional Constituinte. O tema da sua exposição foi precisamente os “instrumentos de participação direta e de iniciativas populares como garantia de cidadania”. Na

⁶¹ Idem, p. 657.

⁶² AVRITZER, Leonardo (org.) **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo. Cortês Editora, 2009, p. 29.

ocasião, Sousa Júnior defendeu a necessidade de uma “nova cidadania” com base na constatação da emergência de novo ator político no cenário brasileiro, um novo sujeito coletivo que reivindica direitos e espaços de participação. Para ele essa “nova cidadania” está respaldada:

(...) No terreno do reconhecimento da legitimidade das experiências coletivas, ou seja: que o conjunto de experiências comuns a grupos sociais diversos, vividos no seio da dimensão privada, possa expressar-se na esfera pública de modo autônomo e organizado.⁶³

Com efeito, segundo Avritzer, no Brasil, a partir de meados da década de 1990, especialmente com a regulação infraconstitucional dos direitos sociais, multiplicaram-se experiências de democracia participativa na cena da administração pública brasileira em diversas áreas de políticas públicas. Ocorreram inúmeras conferências, audiências públicas, fóruns, mesas de negociação, ouvidorias, comitês, núcleos, redes, orçamentos participativos, conselhos cogestores de políticas públicas etc. Esse conjunto forma, segundo o autor, uma infraestrutura da participação bastante diversificada. Propõe, então, a categoria “instituições participativas” para abarcar toda diversidade de experiências democráticas que tiveram expressão nos últimos 30 anos. Com esse conceito o autor não abarca a qualidade, ou o tipo da participação no sistema democrático, apenas reconhece que o Estado se torna mais permeável à sociedade civil por essas diversas instituições participativas.⁶⁴

A configuração dos conselhos de políticas públicas como uma instituição de democracia participativa no Brasil decorre de uma herança acumulada de experiências de participação junto aos governos desde o início do século passado. Maria da Glória Gohn, socióloga estudiosa da participação e da democracia no Brasil, explica que elas se iniciaram como experiências de participação comunitária na área de assistência sanitária para dar respostas ao problema da relação entre pobreza e doença, na década de 1950. Essas experiências iniciais tiveram em comum o sentido de incorporar os indivíduos participantes às ações previamente elaboradas. É sobretudo por meio das lutas dos movimentos populares e sociais, que tiveram seu auge nos anos 1980, que o sentido de participação popular passa a reivindicar a partilha do poder político

⁶³ BRASIL. **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p.107

⁶⁴ AVRITZER, Leonardo **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 2008, p. 44.

decisório, principalmente nas ações conjuntas de movimentos populares e comunidades eclesiais de base.⁶⁵

Gohn distingue três formas de conselhos no cenário brasileiro do século XX: (i) os criados pelo próprio Poder Executivo – para mediar relações com movimentos e com organizações populares; (ii) os populares – construídos pelos movimentos ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; (iii) os institucionalizados – com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis e originárias do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil.⁶⁶

Nos anos 1990, todavia, a autora observa que, juntamente com a instalação de diversas instituições participativas a partir da regulação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, surge um novo paradigma na gestão dos bens públicos e ocorre um esvaziamento do conteúdo político da mobilização e a sua transfiguração em processo para atingir resultados. Isso ocorre, principalmente, passando para a sociedade civil parte do papel executor das políticas, que antes era de responsabilidade exclusiva do Estado. Mas é também nesse período que os conselhos ganham oportunidade de cogestão, com um desenho normativo inovador nas políticas públicas, com papel de mediar a relação sociedade/Estado, previstos na Constituição de 1988 e em outras leis no país, fruto de pressões da sociedade civil e movimentos sociais pela redemocratização.⁶⁷

Gohn explica que os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação institucionalizada, e que, em tese, são dotados de potencial de transformação política. Eles criam uma esfera social-pública ou pública não estatal. Para ela, trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. Essa participação contém, portanto, um sentido de partilha de poder. Na sua opinião, se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais:

⁶⁵ GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortês editora, 4ª Edição (coleção questões da nossa época, v. 32), 2011.

⁶⁶ Idem, p. 74. Os espaços institucionalizados de participação possuem atribuições definidas em lei e, portanto, têm proteção e garantias do poder político partilhado.

⁶⁷ Idem, p.51-62 e 88.

Se o Estado e as políticas neoliberais “descontroem” o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada.⁶⁸

Os conselhos são um tipo de participação institucionalizada em disputa justamente pelo alcance do seu papel político. São muitos os obstáculos para que esse papel político se verifique. Com base em Gohn, percebe-se que eles vão desde a formação de coletivo organizado e autônomo capaz de alcançar o espaço de representação no conselho, até a organização e funcionamento de práticas de controle social que realmente incidam sob as decisões do governo em cada nível de atuação.

3. Conferências: exercícios de democracia participativa

As conferências são outro formato de instituições participativas para as quais se destinam diversos entendimentos e expectativas. No aspecto histórico, as primeiras conferências nacionais no Brasil ocorreram no final do ano de 1941 nas áreas da saúde e da educação por iniciativa de Gustavo Capanema, ministro de Educação e Saúde Pública de Getúlio Vargas.⁶⁹

Quando inicialmente propostas pelo ministro Capanema, em 1937, envolviam apenas atores governamentais que buscavam se aproximar das realidades locais com objetivo principal da articulação federativa das ações do governo para melhorar a ação de política pública. Buscavam concertar as atribuições e as relações entre os entes federados para aumentar a capacidade de execução dos programas governamentais. No entanto, aos poucos, nas edições conferenciais seguintes, outros atores foram participando, por exemplo, os membros de entidades científicas e os membros de associações e fundações.

Desde a criação das conferências, em 1937, até o processo de reabertura política e redemocratização, na década de 1980 o que se viu foi a mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se inseriu em uma lógica de descentralização e ampliação da

⁶⁸ Idem, p. 92.

⁶⁹ SOUZA, Clóvis. CRUXÊN, Isadora. LIMA, Paula ALENCAR, RIBEIRO Uriella. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político** In: Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013, p.27

participação social. A conferência enquanto o modo de articulação federativa já representava uma inovação institucional pela forma de envolvimento de representantes governamentais e técnicos da saúde da discussão de diretrizes nacionais para o setor. Contudo, foi a partir de intensa mobilização popular e ampliação da participação de usuários, na oitava conferência de saúde, que as conferências configuraram-se como novos arranjos institucionais participativos.⁷⁰

A partir da experiência da 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986, as conferências passaram de um caráter técnico-administrativo a uma perspectiva mobilizatória-política. A 8ª Conferência de Saúde é constantemente apontada como um importante marco na história das conferências para a ampliação da participação na gestão pública. Ela popularizou o debate e lançou as bases para a democratização da saúde, tendo sido fundamental na articulação em defesa da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). O debate técnico foi reposicionado quando a saúde passou a ser tratada enquanto direito do cidadão. A ampliação do envolvimento dos usuários dos serviços de saúde e o fortalecimento dos movimentos de profissionais da saúde tornou as conferências espaços de disputa política, tensionando pelo direito universal à saúde pública.⁷¹

Num esforço de caracterização do fenômeno político que são as conferências, Souza *et al.*, em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), revisam a literatura e encontram diferentes compreensões. O ponto em comum sobre o que são as conferências, segundo os autores, é que elas têm por finalidade a formulação de propostas para as políticas públicas. A partir da análise do desenho institucional de 83 conferências nacionais entre 2003 e 2011, os autores propõe uma definição para conferências típicas:

...as conferências podem ser entendidas como processos participativos de interlocução entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas a partir da escolha de representantes e da formulação de propostas para políticas públicas.⁷²

Quanto ao papel político que desempenham, os autores, ao revisar a literatura, explicam que as conferências possuem, por sustentação normativa, o reconhecimento de serem canais de participação para o cumprimento do requisito da participação e descentralização administrativa

⁷⁰ Idem, p.29.

⁷¹ Idem, p.30.

⁷² Idem, p.26.

previsto na Constituição de 1988. Num crescente de alcance político, podem ser uma forma de exercício participativo para expressão de interesses e disputas; podem, ainda, alcançar a condição de fazer parte de um sistema integrado de participação, deliberação e representação do regime democrático; e, nesse sentido, podem ser capazes de tensionar a esfera pública junto à gestão pública e à sociedade, sustentando politicamente direitos, tornando o processo conferencial um espaço de luta política (a exemplo da 8ª Conferência de Saúde). Evidentemente que faz parte da disputa o debate sobre o alcance decisório que as conferências devem ter: sobre se seus resultados (deliberações/moções) devem ser incorporados à agenda governamental, contra a visão de que apenas produzem propostas à gestão pública sem caráter deliberativo vinculante.

Mas, para além desse aspecto, há ainda outras consequências políticas dos processos conferenciais, pois frequentemente são convocadas também para a agendar temas, avaliar situações e fortalecer a participação,⁷³ oxigenando a esfera pública.

Alguns autores têm resgatado “a pertinência dos espaços públicos de participação, apresentando seu papel pedagógico e politizador na construção dos sujeitos sociais”.⁷⁴ Pesquisa realizada por Neves *et al.* deu voz aos sujeitos usuários da política de assistência social que atuaram como delegados e conselheiros. Esse estudo revelou que por meio do acesso aos direitos sociais e dos processos participativos da assistência social foi possível a alguns usuários importantes aquisições de consciência política. Constatou-se que um dos aspectos centrais da participação é a formação do sujeito coletivo, a construção e o reconhecimento da identidade coletiva. Explicam que:

Podemos afirmar que o acesso ao sistema de proteção social, em especial à assistência social possibilitou que os interlocutores se reconhecessem enquanto sujeitos de direitos. Mas foi a participação social expressa pelo associativismo, que permitiu o exercício da cidadania, com a garantia e reivindicação de direitos em diferentes espaços públicos.⁷⁵

⁷³ SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** Texto para Discussão, IPEA, 2012, p.34.

⁷⁴ NEVES, Angela Vieira. BARROS, Melina. BEZERRA, Felipe. NETA, Avelina. **Associativismo, reconhecimento e acesso às políticas públicas: o papel pedagógico da participação dos usuários.** PRACS: Revista eletrônica de humanidades do curso de ciências sociais da UNIFAP, 2020 disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>, acessado em 31/10/2021.

⁷⁵ Idem, p. 21.

Na mesma direção, a partir de levantamentos e análise documental em conferências de assistência social, Kênia Figueiredo pode perceber aquisição de consciência de pertencimento a um coletivo ampliado e inserido num contexto social:

...a possibilidade de o/a usuário/a desta política compreender a si enquanto trabalhador/a que não tem asseguradas suas necessidades sociais pela inserção no mundo do trabalho, sendo, portanto, sujeito de direitos, situado em um contexto histórico, havendo a superação da cultura clientelista e patrimonialista.⁷⁶

A participação esperada no projeto democrático-participativo para a assistência social deve propiciar aos sujeitos a formação de vínculos, a problematização da realidade e sua própria implicação no contexto social, criando cultura, tal como a possibilidade vislumbrada por Angela Neves e Kênia Figueiredo.

As conferências são processos que reafirmam os princípios da descentralização e da participação social e irrigam o caminho da democracia participativa, mantendo politicamente ativos e treinados os atores que lutam por direitos, emancipação social e democracia. Nesse sentido são exercícios de democracia participativa que criam/sustentam uma cultura participativa na sociedade e de defesa de direitos humanos.

Assim, é possível afirmar que a participação tem uma importância pedagógica e que há uma cultura participativa que vem sendo criada desde pelo menos 1995 com as conferências de assistência social, assim como com a estruturação e funcionamento dos conselhos de assistência social em todas as unidades da federação.

Entretanto, como salienta Neves, “participação nem sempre rima com democracia e luta por direitos”. Pode haver uma participação “às avessas” que, como explica a autora, é um tipo de participação que se estabelece com referência no autoritarismo e que prioriza a defesa de relações de favor contra a sociabilidade calcada nos direitos, ancorando-se em práticas tradicionais de sustentação da cultura política brasileira (clientelismo, apadrinhamento, coronelismo, primeiro-damismo, paternalismo).⁷⁷

⁷⁶ FIGUEIREDO, Kênia Augusta. Conferência de Assistência Social: o otimismo da vontade coletiva, por uma cidade futura. Esquenta CEFESS, 2021, p.37.

⁷⁷ NEVES, Angela Vieira. BARROS, Melina Sampaio de Ramos. IMPERATORI, Thaís Kristosch. **Cultura política: uma chave analítica para reflexões sobre política social no Brasil**. In: SALVADOR, Elivásio da Silva (org) *et. al.* Estado, política social e direitos. Embu das Artes, SP: Alexa Cultural, 2021, p. 91.

Para João César de Castro Rocha, no interior do conservadorismo extremista reacionário há uma perversa pedagogia de desumanização do outro, que considera a pobreza como atributo individual, derivado de quem não se empenha o suficiente para superá-la. O pensamento crítico é negado, pois é preciso acreditar em inimigos imaginários. Esses, em geral, são os comunistas, os gays, as feministas, os de outra religião, os defensores de direitos humanos, alguém que está tomando seu lugar e subtraindo sua “liberdade” de expressar sua dor. O educador Paulo Freire é um dos alvos favoritos desse pensamento conservador, pois sua lição de pedagogia de formação de pensamento crítico inviabiliza, ou ao menos freia, a circulação irrestrita da retórica do ódio.⁷⁸ Para o mais conhecido pedagogo brasileiro, o ser humano é eminentemente relacional, capaz de discernir, conhecer, criar cultura, ter percepção crítica de sua ambiência e da dinamicidade das suas circunstâncias.⁷⁹

Os processos conferenciais são importantes, portanto, não só pelas deliberações e moções que produzem, mas sobretudo por serem oportunidades de formação de consciência crítica para o exercício da política. São oportunidade para afirmação de sujeitos coletivos de direitos, que se organizam nesse processo e se fortalecem para participar, encontrando nesse espaço um lugar para reflexão e expressão da luta política.

No capítulo seguinte, será abordado o percurso histórico que resultou no quadro atual em que esses repertórios se constituíram na política pública de assistência social no Brasil, no bojo da disputa entre projetos para a assistências social.

⁷⁸ ROCHA, João Cezar de Castro. **Bolsonarismo: Da guerra cultural ao terrorismo doméstico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2023, p.33.

⁷⁹ FREIRE, Paulo. **Educação e atualidade brasileira**. São Paulo: Cortez Editora, 1959, p.128.

CAPÍTULO III – Gênese histórica de projetos para a assistência social

Este capítulo apresenta os projetos para a assistência social no Brasil em uma perspectiva histórica. O objetivo é percorrer as origens da assistência social brasileira e seu desenvolvimento anterior à sua constituição como política pública, destacando o terreno cultural de onde ela emerge. Para isso, são pontuados os vínculos dos atores sociais desse campo com o sistema político, bem como os instrumentos que passaram a mediar os atendimentos ao longo do tempo, à medida que o país se desenvolvia e se integrava ao mundo moderno.

1. Conservadorismo: assistência como dever moral

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 originários⁸⁰ e aos negros escravizados⁸¹. Durante o século XVIII, do período que vai da Independência (1822) até a Proclamação da República do Brasil (1889), o país manteve sua base econômico-social sob o instituto da escravidão. Berenice Couto ressalta que a autonomia e a liberdade, necessárias à afirmação dos direitos civis, não encontraram no Brasil dessa época condições objetivas de serem exercidas por parcelas da população.⁸²

Conforme Maria Luiza Mestriner, no Brasil Imperial escravocrata as ações assistenciais religiosas misturavam assistência (em sentido amplo) com repressão, pressionadas que eram pela superlotação constante no atendimento conjunto a órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados. O “socorro” ou o “amparo social” era prestado como uma atividade

⁸⁰ Como se sabe, houve a escravização de indígenas pelos portugueses (em menor número que de negros), e a dizimação de diversas etnias diretamente ou pelas doenças que eles trouxeram. O Censo 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o apoio da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), aponta que existem 1,7 milhão de indígenas (0,8% da população brasileira), quando de início eram entre 3,5 milhões de habitantes nativos segundo a Funai. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/dados-do-censo-2022-revelam-que-o-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas#:~:text=Em%202022%2C%20o%20n%C3%BAmero%20de,de%20residentes%20no%20territ%C3%B3rio%20nacional>. Acessado em: 20/03/2024.

⁸¹ Quanto aos negros, foram comercializadas em torno de 5 milhões de pessoas trazidas do continente africano para viverem em escravidão. A escravidão no Brasil durou mais de 350 anos e sua abolição tardia - pois o Brasil foi o último país do ocidente a fazê-lo - não veio acompanhada de qualquer projeto de inclusão social e econômico. A condição de liberto foi apenas uma outra forma de degradação. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/diaspora-africana-voce-sabe-o-que-e> Acessado em: 20/03/2024.

⁸² COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ª ed. - São Paulo - SP: Cortez, 2008, p.77.

ligada aos sentimentos religiosos e à benemerência⁸³. A assistência era uma atividade destinada aos desiguais prestada por dever moral dos que tinham “compaixão” aos que padeciam de infortúnios.

A benemerência se expressou em todos os níveis e foi alvo de inúmeras regulamentações. A nobreza criou o “esmoler” para recolher o benefício e os “vinteneiros” para verificar a necessidade; a Igreja criou os “diáconos” que visitavam os assistidos e mediavam suas necessidades; as “misericórdias” coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos que se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil; os “bodos” foram também uma forma de acesso dos pobres a alimentos distribuídos pela Igreja. O favor foi outra forma consolidada de relação social no Brasil, dando-se de forma verticalizada entre o senhor e o apadrinhado.⁸⁴

O apadrinhamento é outro elemento histórico sempre lembrado para a compreensão da estrutura excludente e verticalizada da sociedade brasileira. Tem base social no padrão da grande propriedade rural que traz no seu bojo relações desiguais de poder. Na Primeira República o trabalho dependia das relações de submissão e compadrio, eliminando a possibilidade de uma relação livre e de direitos⁸⁵. A elite emergente do Brasil agrário nunca se reconheceu como um igual à população, portanto não se constituiu em burguesia que tenha pressionado por direitos de cidadania junto ao Estado como no caso europeu. Diferentemente disso, apropriou-se do Estado de forma patrimonialista se beneficiando da exploração da maioria em troca de privilégios.⁸⁶

Jessé de Souza critica a centralidade dada, como poder explicativo da sociedade brasileira, ao traço patrimonialista e corrupto de herança portuguesa, e propõe que a centralidade deva ser dada ao fenômeno da escravidão. Para ele, é em consequência dessa herança de desigualdade que se forjou uma “elite do atraso” que, nos dias de hoje, se alia à classe média num pacto antipopular. Os aspectos racionais dessa aliança atual, segundo o autor,

⁸³ MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo – SP, Cortez, 2011, p.42.

⁸⁴ MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo – SP, Cortez, 2011, p.15.

⁸⁵ Vale lembrar discussão do primeiro capítulo em que se exemplifica, com base em Canclini e Chauí, a cultura do favor como uma resultante híbrida da convivência da posituação liberal europeia adotada pelo Brasil com o sistema econômico escravocrata.

⁸⁶ COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ª ed. - São Paulo - SP: Cortez, 2008, p.79.

envolvem a preservação de privilégios, e os aspectos irracionais dessa aliança são as necessidades de distinção, o ódio e o ressentimento de classe.⁸⁷

Num contexto de desigualdade excludente, o traço cultural político conservador e tradicional da assistência social se sustenta no dever moral de ajuda a ser prestada ao ser humano menor, em extrema vulnerabilidade, e/ou em relações de troca clientelistas. Não é um dever moral que dirige ações para construir igualdades, mas o dever moral sustentado na benemerência, focado naquele que ajuda, mantendo no lado oposto dessa relação pessoas que são silenciadas e que ficam em dívida. É o auxílio ou ajuda que os homens bons prestam aos necessitados, individualmente ou pelas obras sociais, e que lhes retorna o mérito político e social. Há o reforço positivo em quem doa. É importante para quem recebe, mas falta o sentido da inclusão, da construção de liberdade/autonomia, ou afirmação de direitos.

Segundo Dagnino, no projeto conservador, as relações entre Estado e sociedade civil se caracterizam pelo verticalismo, clientelismo, repressão e/ou cooptação.⁸⁸ Dagnino, Olvera e Panfichi explicam que o projeto conservador autoritário emerge de uma cultura de “autoritarismo social” que legitima as diferenças sociais e que busca anular ou limitar a operação das instituições democrático-liberais.⁸⁹ No campo da assistência social, a vivência religiosa e a mediação sobrenatural constrói e sustenta o valor moral da caridade.

A esfera pública nesse projeto político conservador não se justifica. A igualdade humana não é requerida e a hierarquia é um dado natural que pode ser vivenciada com virtudes. Concordando com Jessé de Sousa, a naturalização da diferença social que é fruto da escravidão talvez seja o traço cultural mais marcante e difícil de se romper na sociedade brasileira. Sem um pensamento crítico capaz de introduzir estranhamento nessa desigualdade não há base para se reclamar por direitos.

⁸⁷ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017, p. 108.

⁸⁸ DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (org.) Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tempos de globalización. Caracas: Facs, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004, p.97.

⁸⁹ DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Ed.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Unicamp, 2006, p.45.

2. Primazia da sociedade civil e o voluntariado feminino

De acordo com José Murilo de Carvalho, na história brasileira a ordem de construção geracional dos direitos aconteceu “de cabeça para baixo”, se comparada com a descrição clássica de surgimento dos direitos no mundo moderno popularizada por T. H. Marshall – com o surgimento dos direitos civis no século XVIII, políticos no século XIX, e sociais no século XX. Grosso modo, no Brasil, primeiro se desenvolveram os direitos sociais na ditadura populista de Getúlio Vargas na década de 30, que foram implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. Depois, a maior expansão de direitos políticos (excluindo o direito ao voto das mulheres em 1932) ocorreu com a inclusão do voto do analfabeto em 1985, portanto, fins do período de ditadura militar, ou seja, também em contexto de direitos civis cerceados. E a garantia dos direitos civis, ainda hoje, é obstaculizada por algumas heranças de Poder persistentes: como a da escravidão, que negou a condição humana e persiste em racismos (haja vista a questão carcerária); da grande propriedade rural, fechada à ação da lei; e do Estado comprometido com o poder privado.⁹⁰

Nessa evolução brasileira de direitos, a área da previdência social foi a que primeiro se desenvolveu no campo dos direitos sociais. Foi na década de 1930 que houve a novidade da presença da legislação social na área trabalhista para os de “carteira assinada”, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP’s em substituição às Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAP’s. Vargas procurou organizar uma cidadania vinculada ao trabalho de uma forma controladora e autoritária, de um lado; e de outro lado, administrou o passivo social num diálogo direto com as classe populares, assumindo o papel de “pai dos pobres”. Para exercer esse papel, realizou as primeiras iniciativas do Estado de organização do trabalho filantrópico realizado pela sociedade civil.⁹¹

Assim, o que se registra para a área da assistência social nesse primeiro momento é o de sua negação como política pública de direito. Segundo Sônia Fleury, o sistema de proteção brasileiro desenhado nesse momento vai até a Constituição Federal de 1988 mantendo a seguinte fórmula: (1) o modelo de seguro social para a previdência, incluindo a atenção à saúde – condicionado às contribuições pretéritas e à afiliação a certas categorias ocupacionais

⁹⁰ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização brasileira, 2018, p. 219-220.

⁹¹ COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ª ed. - São Paulo - SP: Cortez, 2008, p.93-95

autorizadas a operar um seguro; (2) combinado com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais – dirigido aos grupos mais vulneráveis. Para a autora, configura-se uma “cidadania invertida” aos destinatários da assistência social:

No modelo assistencial as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa, corretiva e reeducadora, organizam-se com base na associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, **não configuram uma relação de direito social**, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isso, denomino tal relação como **cidadania invertida, na qual o indivíduo tem de provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social**. No modelo de seguro social, a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à afiliação dos indivíduos a certas categorias ocupacionais autorizadas a operar um seguro. A organização altamente fragmentada dos seguros expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciados de cada categoria, como resultado de sua capacidade de pressão sobre o governo.”⁹² (*grifo nosso*)

O Estado adotou postura subsidiária à atuação da sociedade civil conferindo aos mais pobres essa cidadania invertida que denuncia Fleury, a eles é ofertada uma ação social, por vezes filantrópica, por vezes benemerente, liderada pela sociedade civil. Os atores políticos que foram ganhando destaque no modelo assistencial ao longo dessa história foram as entidades e organizações da assistência social, que executavam ações sociais nas mais diversas áreas. Elas cresceram em quantidade e importância, performando junto ao Estado, e adquirindo uma *expertise* importante de atendimento.

A filantropia e a caridade têm muito em comum, mas não são exatamente a mesma coisa. A palavra filantropia vem do grego “philanthrōpía”, que é a junção das palavras “philos” e “anthropos”. “Philos” significa “amor” ou “afeição”, e “anthropos” significa “homem” ou “humanidade”. Portanto, filantropia significa “amor à humanidade”. Essa noção, como um valor que orienta a ação das pessoas, se afasta do valor da caridade que tem a ideia central “de fazer o bem” mediado por uma relação sobrenatural, religiosa. A filantropia tem uma visão mais

⁹²FLEURY, Sônia. **Seguridade social: uma construção permanente**. In: SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini M. Descomplicando Políticas Sociais no Brasil v. 2 – A Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira. Editora UFMG: Fino traço, 2023, p.9.

social, posto que é a dimensão humana que está no centro. A filantropia não significa o reconhecimento do direito, mas está mais próximo disso que a caridade.

Segundo Mestriner, estiveram presentes diferentes tipos de filantropia a depender da relação estabelecida com o Estado. Entre 1930 e 1945 predominou um tipo de filantropia disciplinadora, que buscava enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos. De 1946 a 1964 foi a vez de uma filantropia partilhada profissionalizante, em que pela primeira vez o Estado brasileiro admite sua responsabilidade social, não só pela regulação do trabalho, mas também pela educação pública (foram criados os SESC – Serviço Social do Comércio, SESI – Serviço Social da Indústria, e SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Social, envolvendo mais o empresariado com a questão social). E de 1964 a 1988 houve uma filantropia de clientela, que combinou assistência e repressão.⁹³

Curioso o traço de adaptabilidade aos governos do perfil da filantropia brasileira. Destaca-se o espraiamento de áreas de atendimento. A assistência social atuou como retaguarda das áreas de saúde (ex. órteses, medicamentos, suplementos alimentares), educação (ex. alfabetização de adultos, creches), trabalho (colocação de mão-de-obra, pequenos cursos) buscando atender aos mais pobres. Por parte do Estado, manteve-se a primazia de condução pela sociedade civil com hegemonia das forças do setor religioso e filantrópico.⁹⁴

As instituições que viabilizaram essa construção foram principalmente o Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS – Decreto-lei 525/1938), inicialmente organizando a filantropia, e depois concentrando-se na administração das subvenções fiscais; e a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA - Decreto-Lei nº 4.830 de 15/10/1942), que assume gradativamente o perfil de organismo implementador, executor e coordenador das práticas assistenciais do país,⁹⁵ estimulando a atuação da filantropia baseada no trabalho voluntário feminino por meio de convênios.

⁹³ Segundo Mestriner houve diferentes tipos de filantropia em períodos históricos no Brasil: até 1889 – filantropia caritativa (assistência e repressão); de 1889 a 1945 – filantropia higiênica (assistência, prevenção e segregação); de 1930 a 1945 – filantropia disciplinadora (enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos); de 1946 a 1964 – filantropia partilhada profissionalizante; de 1964 a 1988 – filantropia de clientela (assistência e repressão); de 1988 a 1999 – filantropia democratizada. MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo – SP, Cortez, 2011, p.19 e 46.

⁹⁴ Idem, p.154-158.

⁹⁵ Idem, p. 146.

A LBA foi uma instituição importante que teve como efeitos não só a interiorização da assistência social e fortalecimento de organizações da sociedade civil, mas também o de ter aberto oportunidades de atividade político-social para as mulheres daquela época, a partir da atuação das primeiras-damas e do trabalho voluntário feminino.

Inicialmente pensada para cuidar e amparar exclusivamente as famílias dos combatentes, a LBA imediatamente expandiu suas atribuições a parcelas cada vez maiores da população que, não inseridas no campo do trabalho formal – elemento essencial de cidadania no período –, ficava exposta a uma infinidade de mazelas e pauperização da vida cotidiana. (...) Presente em todo território nacional e subdividida em comissões administrativas, hospitais de puericultura, voluntárias visitadoras, eventos beneficentes e campanhas de caridade, a Legião Brasileira de Assistência serviu como uma espécie de “braço do Estado” no alcance à população depauperada espalhada em todo o país. Em grande medida, a LBA mobilizou um exército de mulheres em uma “nobre iniciativa” com vistas a erradicar a analgesia sobre a condição dos pobres no país. Assim, mulheres de elite, donas de casa, estudantes, religiosas ou não, feministas ou não, as mulheres envolveram-se na execução e aplicabilidade da assistência social, colaborando também na discussão e elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, a Legião Brasileira de Assistência conferiu às mulheres do Brasil uma porta de acesso a articulação de políticas em detrimento da persistente figura feminina como beneficiária da assistência.⁹⁶

Atuar na LBA foi também um ato de afirmação política para as mulheres submetidas à opressão do machismo da sua época e ao confinamento doméstico. Importante lembrar que o voto feminino no Brasil foi reconhecido em 1932 e incorporado à Constituição de 1934, mas era facultativo (dependia da anuência do pai ou marido), e só em 1965 tornou-se obrigatório, sendo equiparado ao dos homens. Poder trabalhar fora de casa foi uma conquista que se processou lentamente para as mulheres brasileiras, ganhando expressão a partir da metade do século XX com a urbanização e o crescimento do setor de serviços. Nesse contexto, o trabalho voluntário na assistência social pode ter significado uma aproximação gradual em direção a conquista do direito humano da igualdade de gênero.

A LBA inaugura a cultura do “primeiro-damismo” para a assistência social no Brasil, que traz consigo o interesse político na área da assistência social voltado para o fortalecimento

⁹⁶ DE OLIVEIRA, Taiana; ALVES, Ismael Gonçalves. **Legião Brasileira de Assistência e políticas sociais: primeiro-damismo, gênero e assistência social**. Boletim Historiar, v. 7, n. 02, 2020, p.32. <https://periodicos.ufs.br/historiar/article/view/14379/10876>

do poder do governante.⁹⁷ A presença feminina na assistência social foi “natural” por diversos aspectos e deixou algumas marcas e hibridismos. Culturalmente essa presença “fora de casa” se ancora no papel tradicional da mulher no espaço privado de cuidado, no trabalho realizado por “amor e sensibilidade”, sem remuneração (que é transferido para o ambiente da assistência social). Se, de um lado, a presença feminina contribuiu para o espraio da assistência social no país e pode ter apoiado mulheres em alcançar atividades legítimas fora de casa, de outro lado, pode ter deixado a marca cultural da desnecessidade de reconhecimento e valorização remuneratória adequada ao trabalho realizado na assistência social.

Outro traço cultural marcante é o clientelismo (e, eventualmente, a corrupção) que envolveu a atuação administrativa de subvenções às entidades e organizações da assistência social. Em sua criação, o CNSS foi órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, sendo formado exclusivamente por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica, portanto só pela sociedade civil. Seu papel era avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções às organizações da sociedade civil, tendo certa autonomia de decisão. Nessa primeira fase, o CNSS ensaiou uma função normatizadora e fiscalizadora, abandonada com o tempo. Com o crescimento da LBA, o CNSS assume o papel de repassador de auxílios e subvenções, consolidando o perfil cartorial a partir da elaboração de um registro geral de entidades e organizações filantrópicas. Em 1955 morre Ataulpho Nápoles de Paiva, presidente do CNSS desde a sua fundação, e o arbitramento das subvenções sociais passa a estar articulada ao parlamento. Segundo Mestriner, começa aí o processo de manipulação política do CNSS.⁹⁸ O CNSS regulou a filantropia para os mais pobres nas áreas de assistência social, saúde e educação até sua extinção em 1994 (após escândalo do orçamento da União em 1993), dando lugar ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).⁹⁹

Nessa fase da evolução histórica de projetos da assistência social algum avanço houve em termos de construção de esfera pública com a criação e funcionamento do CNSS e da LBA. Contudo, ainda muito marcado pelas relações patrimonialistas e clientelistas. Nesse sentido, os repertórios percebidos junto ao Estado são da sociedade civil filantrópica atuando em

⁹⁷ O primeiro-damismo vai persistir interferindo negativamente na concretização da política de assistência social enquanto direito social. Após Darcy Vargas todos os governos tiveram primeiras damas atuantes que assumiram a LBA até Rosane Collor. Mesmo após a extinção da LBA tiveram interferência na política de assistência social as primeiras-damas Ruth Cardoso (Comunidade Solidária), Marcela Temer (Criança Feliz), Michelle Bolsonaro (Pátria Voluntária). As exceções foram nos governos Lula e Dilma.

⁹⁸ MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo – SP, Cortez, 2011, p. 128.

⁹⁹ Idem, p.56-74.

benefício da população assistida (em confluência com a direção requerida pelos governos do momento) e realizando um projeto de primazia de sociedade civil na organização e condução da assistência social de cunho assistencialista no Brasil.¹⁰⁰

O voluntariado feminino está na base da assistência social no Brasil tanto no projeto conservador quanto no projeto de primazia da sociedade civil no atendimento aos mais pobres. Em ambos os projetos está ausente a ideia de que os assistidos têm direitos, mas se diferem na concepção de mundo e de desejo de sociedade. Enquanto no projeto conservador a desigualdade é naturalizada, no projeto assistencialista a desigualdade constrange e mobiliza para a ação filantrópica. Crê-se que com o concurso das forças da sociedade e esforços individuais das famílias a realidade social pode ser modificada, não requerendo necessariamente o compromisso do Estado para a garantia do direito.

3. Gênese do projeto constitucional para a assistência social

As manifestações populares durante o período dos governos militares eram vistas sempre como subversivas e duramente reprimidas. No entanto, ainda assim, estudantes, religiosos, operários e camponeses buscaram se organizar para agir politicamente. Nas décadas de 1960 e 1970 destaca-se o movimento da Teologia da Libertação que buscava romper com a dominação e carestia da população pauperizada e oprimida. Outros movimentos da sociedade civil se organizaram pleiteando democracia em um processo que é tratado na literatura especializada como de “abertura política”, timidamente iniciada no governo Geisel (1974) e efetivada com o processo da Constituinte Nacional.

O período de abertura é marcado pela organização da sociedade civil em movimentos sociais para participar do movimento pré-constituente, inclusive buscando organização em oposição às orientações das teses neoliberais que surgiam no mundo, e indicavam como melhor caminho ao desenvolvimento moderno a diminuição dos gastos nas políticas sociais e

¹⁰⁰ Esse projeto de primazia da sociedade civil é explicitamente vocalizado anos depois em entrevista do presidente da Confederação das Misericórdias do Estado de São Paulo, senhor Arymar Ferreira de Barros, em 17/10/1987, no jornal ‘O Estado de São Paulo’, na seção ‘Idéias em Debate’, por ocasião dos debates em torno da elaboração da nova Constituição. Disse ele: “não seria melhor se os recursos consignados e advindos, quer das receitas tributárias, quer das contribuições sociais, forem administrados exclusivamente por conselhos filantrópicos, em diversos níveis (federal, estadual e municipal)?” Naquele momento essa era uma das propostas em disputa e colocava as organizações da sociedade civil à frente da construção da política de assistência social. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/134312/out_1987%20-%2000049.pdf?sequence=3 Acesso em: 04/08/2024.

retirada do Estado do campo social e do papel de provedor.

Importante destacar que em 1985, na esteira dos debates democratizantes, a assistência social integrou o Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND da Nova República – 1986-1989) recebendo, pela primeira vez, a designação de política social.¹⁰¹ Pode-se dizer que a área de assistência social era já reconhecida como um campo de política pública. Contudo, de contornos indefinidos, sendo composta por muitas áreas voltadas para o atendimento aos pobres, operando tanto por estruturas governamentais quanto pela filantropia, tendo seu financiamento baseado em isenções fiscais, subsídios e convênios da LBA, e em parte utilizando como fonte de recursos as contribuições da previdência social.¹⁰²

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. Em contraste, pouco se encontra na literatura sobre como se deu essa radical transformação.

No registro de audiências públicas ocorridas na Assembleia Nacional Constituinte publicado pela Câmara dos Deputados, “o tema da assistência social foi tratado de forma muito restrita”.¹⁰³ Houve, todavia, participação de setores ligados à assistência social, da qual se destacam as organizações ‘de’ e ‘para’ deficientes, que solicitaram na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias a “garantia de salário mínimo ao portador de deficiências sem meios de subsistência”, demanda participativa que resultou na incorporação à Constituição do artigo 203, V, sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) no valor de um salário mínimo.¹⁰⁴ Participaram, ainda, em defesa da assistência social as Associações Nacionais dos Servidores da LBA, acadêmicos de diversas faculdades de serviço social, organizações em defesa do idoso, da criança e do adolescente, entre outras.

Margarites, em edição comemorativa do Conselho de Justiça Federal dos 30 anos da

¹⁰¹ BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. GESST/SER/UnB, 2001, p.31.

¹⁰² Vide pronunciamento do Ministro do Ministério Previdência e Assistência Social (MPAS), senhor Raphael de Almeida Magalhães, em audiência pública ocorrida no dia 22/04/1987: “A Previdência, hoje, tem a parte da assistência social sob sua responsabilidade e também aí opera-se um processo perverso de financiamento de programas sociais, ou seja, grande parte do programa de creches do país, do programa de menores, que são especificamente atribuições da Funabem e da LBA, é financiada com recursos da previdência social, ou seja, da contribuição sobre a folha de salário que me parecem recursos que não deveriam ter essa origem, recursos para programas sociais têm que ser orçamentários.” BRASIL. **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p.481.

¹⁰³ Idem, p.476.

¹⁰⁴ Idem, p.505.

LOAS, sustenta que enquanto a previdência e saúde contaram com atores organizados para moldar suas políticas, a assistência social careceu de uma mobilização similar durante a Assembleia Nacional Constituinte. No entanto, reconhece que o trabalho do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) foi fundamental, pois defendeu uma nova concepção em que a seguridade social deveria estar ancorada na universalização de serviços e benefícios, sendo que os recursos contributivos da previdência deveriam estar separados dos recursos da assistência social que deveria passar a ser financiada pelo orçamento da União.¹⁰⁵

Em publicação comemorativa aos 20 anos da Constituição de 1988 do Senado Federal, Sônia Fleury também reconhece num grupo de trabalho do MPAS a defesa de uma concepção da assistência como direito social e uma proposta de organização unificada, descentralizada e participativa. Esse projeto era defendido pelo movimento que se organizava no campo do serviço social, chegou a ser debatido no CNSS, e penetrou em alguns espaços governamentais, por meio da vinculação entre assessoria técnica e movimentos sociais. “No entanto, esta não era uma posição hegemônica, tanto assim que a Assistência não alcançou um espaço próprio na fase das subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte”¹⁰⁶.

Fleury relata que o processo democrático constituinte teve desenho ascendente, por meio de diversas subcomissões (com audiências públicas), comissões temáticas, comissão de sistematização e plenário. A autora explica que em cada um desses espaços havia um entendimento diverso sobre a proteção social e as formas de garantir a gestão e o financiamento dessas políticas, próprio do processo democrático. A síntese foi construída nos trabalhos de relatoria da Comissão da Ordem Social, a partir da influência de um grupo de assessores (Fundação Getúlio Vargas, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM), incluindo ela própria, que estiveram na origem de um pensamento nacional sobre políticas sociais.

¹⁰⁵ MARGARITES, Gustavo Conde. **A política de assistência social no Brasil: uma análise da constitucionalização como ponto de inflexão.** In: 30 anos da Lei Orgânica de Assistência Social / coordenação Daldice Maria Santana de Almeida, Inês Virgínia Prado Soares ; organização Daniel Marchionatti Barbosa ... [et al.] - 1. ed. – São Paulo: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Conselho de Justiça Federal, 2024, p.59.

¹⁰⁶ FLEURY, Sônia. Seguridade Social – um novo patamar civilizatório. - **vol. V.** Biblioteca digital do Senado Federal, p. 2 e 5. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio/view> Acessado em: 22/09/2024.

O tratamento dos direitos sociais ocorria, simultaneamente, na subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, que passou a compor, no momento seguinte, a Comissão da Ordem Social, e em outra subcomissão, que tratava dos direitos individuais. As perspectivas conflituosas em relação à proteção social entre os textos emergentes dessas duas subcomissões mostram que a que tratou da Seguridade Social terminou por avançar no aprofundamento do conceito, rompendo com os modelos tradicionais do seguro social e da assistência, subordinando as ações na área de Saúde, Previdência e Assistência aos direitos sociais da cidadania. (...) A própria inclusão da Assistência Social como um componente da Seguridade Social demonstra tanto os graus de liberdade adquiridos pelos assessores técnicos quanto suas vinculações com os movimentos sociais.¹⁰⁷

Essa recuperação histórica indica que o projeto político inscrito na Constituição de 1988 – da assistência social como política pública descentralizada e participativa de direito social não contributivo e parte da seguridade social brasileira – se construiu numa janela de oportunidade. Diferentemente de como isso se deu na experiência europeia ocidental, como ressaltava Luciana Jaccoud, em que “foi em torno da assistência social que o debate sobre a responsabilidade pública no campo da seguridade social teve início”¹⁰⁸, aqui, foi por último. A inclusão da política de assistência social na seguridade social brasileira parece ter sido uma exigência do projeto democrático-participativo para universalização da proteção social a exemplo de experiências internacionais, a fim de buscar reverter a exclusão de cidadania no Brasil (ou “cidadania invertida”, lembrando Fleury) a partir da oportunidade de construção do texto constitucional.

Após a positivação da assistência social como direito na Constituição, o caminho até a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi o mais demorado das políticas da seguridade social brasileira. A área da saúde o fez em 1990, e a da previdência 1991. O contexto econômico-político e institucional foi o da eleição do presidente Fernando Collor de Mello, que iniciou uma agenda neoliberal de desresponsabilização do Estado, em meio à piora da inflação, da pobreza e da desigualdade social. À frente da LBA, Collor colocou sua mulher,

¹⁰⁷ Idem, p. 5.

¹⁰⁸ JACCOUD, Luciana de Barros. **Seguridade social: por uma análise macrossetorial**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023, p.8. Sobre a origem histórica da defesa da universalidade de acesso a direitos sociais cancelados pelo Estado, em que a assistência social teve prevalência: “(...) foi durante a década de 1940 que o uso do termo seguridade social se difundiu, diferenciando-se do seguro social e assumindo uma conotação mais ampla. Em 1941, foi incorporada na Carta do Atlântico, assinada pelo primeiro-ministro britânico Winston Churchill e pelo presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt. Teve ampla acolhida a publicação, em 1942, do Relatório Beveridge, argumentando em favor de uma seguridade social de cunho universal e acolhendo o preceito geral da responsabilidade do Estado na proteção social de toda a população.” Idem, p.9-10.

a primeira-dama Roseane Brandão Malta. Pertencente a uma família de centenários e decadentes coronéis sertanejos de Alagoas, ela dirigiu a LBA de maneira patrimonialista, conforme indica matéria do jornalista investigativo Mário Rosa, do Jornal do Brasil, cuja síntese foi publicada pelo jornalista Mário Sérgio Conti em seu livro *Notícias do Planalto*:

A reportagem, toda fundamentada em documentos oficiais, contava que as verbas destinadas pela LBA de Alagoas à Canapi, em Inhapi, e Malta Grande eram proporcionalmente muito superiores às distribuídas a outros municípios do mesmo porte. Tratava-se de verbas com o objetivo de prover água e organizar cursos profissionalizantes para costureiras e criadores de cabras. Não foram feitas licitações para a escolha das empresas que realizariam os serviços de assistência. Usou-se o artifício de que as ações eram “urgentes” a fim de evitar as concorrências públicas. O dinheiro, um total de 11 milhões de dólares, chegou às entidades cujos donos eram parentes da primeira-dama, mas não foi empregado para os fins a que se destinava. Água não chegou aos necessitados nem se ministraram os cursos.¹⁰⁹

Apesar da persistência do patrimonialismo e da corrupção, e até contra eles, os debates sobre a LOAS começaram em 1989 sob texto inicialmente proposto pelo IPEA e por professores da UnB como anteprojeto de lei, posteriormente aprimorado pelo I Simpósio de Assistência Social. Esse anteprojeto, ao chegar ao Congresso Nacional, foi desfigurado por mais de noventa emendas que colocavam a filantropia em pé de igualdade com órgãos governamentais. Em mensagem ao Senado Federal (MSG 172/1990), Collor de Mello vetou integralmente o primeiro projeto da LOAS¹¹⁰, alegando impossibilidade de cumprir com o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e chamando a atenção para a necessidade de construção de uma assistência social responsável. Em 1991, por iniciativa do deputado Geraldo Alckmin Filho, o projeto original para a LOAS (IPEA/UnB) volta ao debate, sendo aprimorado em diversas ocasiões. Entre os atores influentes nos debates:

Destaca-se aqui a participação da ANASSELBA (*Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência*), que descontente com a má administração da LBA pela primeira dama, passou a defender a descentralização como um dispositivo constitucional conforme previa o pré-projeto de lei da

¹⁰⁹ CONTI, Mario Sergio. *Notícias do planalto*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p.474.

¹¹⁰ A esse respeito ver a dissertação de Angela Vieira Neves sob o título: *A Assistência Social: do discurso à prática profissional - As Representações dos Assistentes Sociais da Legião Brasileira de Assistência*. Pontífice Católica do Rio de Janeiro(PUC/RJ), 1994. A dissertação analisa a Assistência Social no governo Collor mostrando os dilemas na assistência entre a dominação e a resistência.

UNB/IPEA e a integrar a “Comissão Nacional pela Lei Orgânica da Assistência Social” –, constituída também pelas entidades da sociedade civil, como o Conselho Federal de Serviço Social, a Associação Nacional de Assistentes Sociais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da UNB (NEPPOS/ UNB), a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) –, que aprimorou o primeiro projeto de lei elaborado pelo grupo da UNB/IPEA¹¹¹

O Ministério do Bem-Estar Social, por sua vez, promoveu encontros regionais em todo o país para a discussão da Lei Orgânica da Assistência Social, culminando na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993, em Brasília. O Executivo apresentou um novo Projeto de Lei, contrário ao que vinha sendo negociado.¹¹² Assim, com a pressão de entidades e especialistas na área, a plenária posicionou-se contra ele, (re)construindo artigo por artigo, (re)elaborando o documento num processo que ficou conhecido como “Conferência Zero da Assistência Social”. Esse documento foi posteriormente encaminhado ao Congresso Nacional pela deputada Fátima Pelaes (PFL), com o nº 4100/93.¹¹³

Na Câmara dos Deputados, o projeto sofreu algumas emendas e foi necessária uma síntese da relatora que achou melhor aprovar conforme estava, e o Senado Federal não fez modificações. Buscou-se, sobretudo, nesse conturbado processo, a definição normativa da responsabilidade do Estado com o direito socioassistencial, o comando único em cada esfera de governo e o papel expressivo para a participação social de aprovação dos orçamentos para a área. Finalmente, após o impeachment de Collor de Mello, foi promulgada a LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), já sob a presidência de Itamar Franco.

A gênese normativa do projeto democrático-participativo constitucional se deu em oposição ao projeto conservador tradicional (que atuava com benemerência e clientelismo nas localidades) e ao projeto neoliberal (que se fortalecia como ideologia contrária ao Estado Social

¹¹¹ SILVA, Robson Roberto. **Os projetos de assistência social em disputa e o padrão híbrido de gestão do SUAS**. Temporalis, v. 17, n. 34, 2017, p.236.

¹¹² Gutierrez destaca que a nova proposta de Lei que seria enviada ao legislativo nasceu de “movimentos pró-LOAS, “da mobilização em defesa da regulamentação (*que*) articulou o Conselho Federal de Serviço Social (CEFESS), a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e os conselhos regionais de assistentes sociais, criando uma “comissão interlocutora” para participar das negociações junto ao poder público. BICHIR, Renata Miranda; GUTIERRES, Kellen. **Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades**. As políticas da política, 2019, p.274.

¹¹³ NOZABIELLI, Sônia Regina. **O processo de afirmação da assistência social como política social**. Disponível em https://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm Acessado em: 11/08/2024

provedor, posteriormente impulsionado pelo Consenso de Washington). Embora a população assistida não tivesse sido capaz de fazer-se tão presente na época da Constituinte, com mais representantes na defesa da política de assistência social, se fortaleceu uma “comunidade de política”¹¹⁴ na defesa da aprovação e implantação da Lei Orgânica de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. Assim, para além das organizações e entidades da sociedade civil filantrópica surge esse novo ator político (a comunidade de política), que passa a ter papel relevante na defesa e implantação do projeto constitucional democrático-participativo na assistência social brasileira.

¹¹⁴ O conceito de comunidade de política faz referência a especialistas que atuam em determinada política pública (saúde, educação, assistência social etc.) e que podem fazer parte do governo como burocratas e assessores, ou não serem do governo, tais como membros de grupos de interesse, universidade ou consultores externos e que promovem interação entre sociedade civil e sociedade política. De acordo com Abers e Almeida (2019), na literatura de políticas públicas “ideias influenciam políticas por meio de agrupamento de atores que as defendem entendidos como ‘issue networks’ (Heclo, 1978), ‘comunidades de políticas’ (Miller, Demir, 2007, p. 141), ‘comunidades espistêmicas’ (Haas, 1992), ‘coalizões de defesa’ (Sabatier, 1988; Jenkins-Smith, 1993). 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, 2019, p.375.

CAPÍTULO IV - Disputa de projetos para a assistência social

1. A construção da política de assistência social

No ano seguinte à publicação da LOAS não houve mudança nas estruturas do governo Itamar para a assistência social e o governo agiu “como se a LOAS não existisse”, na opinião de Ivanete Boschetti, exceto por duas ações: (1) pelo início do pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em substituição à Renda Mensal Vitalícia (RMV)¹¹⁵; (2) e pela criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em substituição ao antigo CNSS.¹¹⁶ Foram vários os embates para fazer avançar a construção do direito socioassistencial e a participação popular.

Quanto à participação social junto à política em nível nacional, as competências do CNAS na LOAS significaram um alargamento da esfera pública e houve resistências à sua criação e funcionamento. O artigo 18 da Loas estipulou para o CNAS as funções de: aprovar a política nacional de assistência social; normatizar as ações de natureza pública - estatal e privada - neste campo, incluindo a definição dos critérios para a concessão de registros e certificados às entidades privadas sem fins lucrativos; apreciar e aprovar a proposta orçamentária; aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas de governo; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e a qualidade dos programas e projetos aprovados, aprovar e fiscalizar a execução dos programas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); dar publicidade de suas decisões, pareceres e das contas do FNAS por intermédio do Diário Oficial da União; e convocar a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social. Mas, muito pouco disso foi efetivamente assumido de início:

...é possível constatar a ambiguidade que, desde a sua origem caracteriza a natureza do CNAS. O movimento que deflagrou a luta pela aprovação da LOAS enfatizava a importância do papel do CNAS de “varrer o entulho autoritário-cartorial” que

¹¹⁵ “A Renda Mensal Vitalícia era um benefício previdenciário sob a forma de transferência de renda para maiores de 70 anos de idade e para inválidos necessitados, instituído pela lei 6.179/74 (...). Seu valor corresponde, inicialmente, a metade do maior salário mínimo vigente no país, não podendo ultrapassar 60% do valor do salário mínimo do local do pagamento. Em 1991, o valor do benefício aumentou para um salário mínimo por força do artigo quinto da Constituição Federal, que preceitua a equiparação do valor de todo o benefício previdenciário ao valor do salário mínimo. Este benefício foi extinto em 1993, com a aprovação da LOAS e com a instituição do Benefício de Prestação Continuada a cargo da assistência social. PEREIRA, Potyara AP. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos**. Editora Cortez, 2000, p. 166.

¹¹⁶ BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. GESST/SER/UnB, 2001, p.127

marcava a ação do antigo CNSS. No entanto foi exatamente a permanência dessa atribuição cartorial no novo conselho que viabilizou sua continuidade¹¹⁷

Conforme explica Raichelis, ao substituir o antigo CNSS, o CNAS recebeu a pesada herança cartorial filantrópica que de início o absorveu. Coube ao conselho ir se organizando para, inicialmente, dar conta da demanda cartorial e, aos poucos, construir ao longo dos anos outras competências que a LOAS lhe conferiu. Essa disputa inaugural quanto aos papéis a serem desempenhados pelo CNAS, e a solução ambígua adotada à época – de ser instituído desde que mantendo o papel cartorial junto à filantropia – parece simbólica em relação às soluções que se seguiram, e que tiveram característica de abrir caminhos ao exercício de maior participação social junto aos governos eleitos em direção à função deliberativa do colegiado.

Em 1995, assumiu o governo Fernando Henrique Cardoso com a prioridade de manter a estabilização da moeda e avançar com o projeto de Estado mínimo. Para fazer frente ao agravamento da pobreza e da exclusão social o governo criou o Programa Comunidade Solidária, de caráter focalizado e emergencial, presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, que visava a articulação e gerenciamento dos programas sociais dos vários ministérios e órgãos governamentais. Na mesma Medida Provisória (MP nº 813, de 01/01/1995), foram extintos órgãos governamentais responsáveis pelas ações assistenciais, incluindo a LBA, criando um vazio institucional que desorganizou as ações assistenciais em curso. Instituiu-se, ainda, o Conselho da Comunidade Solidária, de caráter consultivo, composto por 21 personalidades da sociedade civil designados pelo presidente da República. Foi a época de incentivos ao “Terceiro Setor” – espaço alternativo ao Estado e ao mercado, formado por organizações sem fins lucrativos, ongs (organizações não governamentais), ou organizações da sociedade civil de interesse público –, “pautadas pelo atendimento às necessidades básicas humanas, ainda que nem sempre combinando-o à defesa de direitos e à construção da autonomia de indivíduos e grupos”.¹¹⁸

Essas ações representaram “a construção de um caminho em paralelo”¹¹⁹, uma

¹¹⁷ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7 ed. Editora Cortez, 2015, p.166.

¹¹⁸ MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo – SP, Cortez, 2011, p. 38.

¹¹⁹ “O Programa Comunidade Solidária assentava-se em parceria com as organizações da sociedade civil, sem apresentar conexão com a política de assistência social reforçando paralelismos”. BICHIR, Renata Miranda; GUTIERRES, Kellen. **Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades**. As políticas da política, 2019, p.275.

dissociação do projeto de cidadania e controle social previsto na Constituição e na LOAS. A focalização na pobreza e a criação de estruturas paralelas foi a forma com que o projeto neoliberal entrou no Executivo Federal e se apresentou para a assistência social. Conforme Raichelis, o projeto democrático-popular, ao contrário, é uma aposta na possibilidade de demandas sociais e reivindicações dos movimentos sociais penetrarem o espaço estatal retirando do Estado o monopólio das decisões sobre a coisa pública e, nesse momento do governo de Fernando Henrique Cardoso, há um esvaziamento dessa possibilidade¹²⁰.

Silva identifica um padrão híbrido de gestão fruto desse paralelismo. Para o autor, o governo Fernando Henrique Cardoso “buscou consolidar o projeto liberal-corporativo pela via da ortodoxia neoliberal”. Segundo explica, na assistência social foi sendo construído o seguinte padrão de atendimento:

- A concepção de assistência vincula-se ao atendimento a indivíduos, famílias e comunidades pobres e extremamente pobres, não sendo uma área de definição de política social, mas sim de improvisações de ações e implementação de programas seletivos e focalizados, que concebem a pobreza em termos absoluto e que adotam como principais eixos de intervenção a transferência de renda condicionada, o empreendedorismo e a solidariedade.
- A proposta de gestão pauta-se no padrão gerencialista, caracterizado pela centralização do poder de decisão na União, separação entre órgãos formuladores e implementadores, “descentralização”, conselhos consultivos/espços de interlocução, terceirização, desregulamentação da força de trabalho, avaliação por desempenho, produtividade, criação de sistemas de informação, e valorização do saber burocrático.
- A descentralização é compreendida como desconcentração, delegação e privatização.
- O Estado é visto como um parceiro das instituições/organizações da sociedade civil (famílias, comunidades, associações voluntárias, organizações não governamentais etc.), que amplia a legislação e repassa recursos financeiros não no mesmo grau de transferência de responsabilidade, o que pode assim expressar privatização e/ou refilantropização do atendimento.¹²¹

O risco que se corria nessa época logo após a LOAS, na percepção de Carmelita Yazbek, era o de que a sociedade civil atuante fosse substituta da ação governamental e promovesse uma “refilantropização” das políticas sociais de um modo geral, e da assistência social mais especificamente. Ela se questionava: “será capaz esse Terceiro Setor de transitar

¹²⁰ “Vale ressaltar que um instrumento importante de integração entre as políticas sociais tem origem nesse momento. Foi a criação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 que, no governo Lula, se consolidou como importante ferramenta para diversas áreas de política pública”. RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7 ed. Editora Cortez, 2015, p. 129 e 134.

¹²¹ SILVA, Robson Roberto. **Os projetos de assistência social em disputa e o padrão híbrido de gestão do SUAS**. Temporalis, v. 17, n. 34, 2017, p. 238.

do campo da ajuda, filantropia e benemerência para o da cidadania e dos direitos?”¹²²

Na II Conferência Nacional de Assistência Social que ocorreu em 1998 foram debatidas a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB). A PNAS, em sua primeira versão, foi publicada pela Resolução CNAS nº 207/1998. Esse foi um avanço importante de normatização e organização interfederativa, pois se constituíram em instrumentos que “detalharam as competências de cada nível de governo e instituíram novas bases para o estabelecimento da descentralização entre as esferas governamentais”,¹²³ permitindo que a descentralização com comando único se estabelecesse em substituição ao modelo adotado pela LBA. Por essa Resolução do CNAS foram também criadas as Comissões Intergestores Bipartites (CIBs) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), como canais de articulação e pactuação entre as esferas de governo (instâncias reafirmadas posteriormente pela NOB SUAS 2005 - Resolução CNAS nº 130/2005, e NOB SUAS 2012 - Resolução CNAS nº 33/2012).

No entanto, mesmo com a afirmação positivada da supremacia do Estado na condução e organização da política pública, ocorriam disputas significativas de projetos que precisam ser apontadas. Uma importante observação é realizada por Dagnino (2004) que percebe que havia no início dos anos 2000 uma “confluência perversa entre dois projetos”, o neoliberal (característico dos governos de Collor a Fernando Henrique Cardoso, que aposta num Estado mínimo) e outro democratizante (constitucional, já descrito). Para a autora a perversidade está em que esses dois projetos políticos, que apontam para direções opostas e até antagônicas, requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Nesse sentido a adoção neoliberal da concepção de sociedade civil corresponde àquela que se restringe, em grande parte, a designar organizações não-governamentais ou o “Terceiro Setor” alheia à noção de participação com partilha de poder político; enquanto a concepção social-democrática entende a participação da sociedade civil como um fator que possibilita a ampliação da democracia, por meio da democracia participativa, especialmente nos conselhos gestores deliberativos.¹²⁴

¹²² YASBECK, Maria Carmelita. **A Política Social nos Anos 90: refilantropização da questão social**. Salvador: Caderno CEAS, v. 11, 1995, p. 24

¹²³ BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. GESST/SER/UnB, 2001, p.127.

¹²⁴ DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (org.) *Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004, p.97.

Esse fenômeno identificado por Dagnino “de confluência perversa” não pode ser descrito como fenômeno de hibridação em que há uma acomodação cultural envolvida. Quando Dagnino usa o termo “perversidade”, quer denunciar uma oposição confundida por uma mensagem ardilosa, que embaralha o entendimento e a diferenciação entre os projetos democrático-participativo e neoliberal quanto ao papel da sociedade civil no SUAS. Nesse “embaralhamento”, a sociedade civil ativa e participativa não alcança o campo da partilha de poder político (esfera pública democratizada) como quer o projeto democrático-participativo, mas alcança o campo da execução das responsabilidades do Estado, como quer o projeto neoliberal. A participação ganha essa conotação de muita presença com pouca força política autônoma, focada na execução das ofertas, esvaziando a esfera pública ocupada com poder político partilhado, o que é um objetivo central da obra neoliberal.

Enquanto os quatro primeiros colegiados do CNAS (de 1994 a 2002) estiveram debatendo entre o projeto democrático-participativo constitucional e o neoliberal para a assistência social, os sete colegiados seguintes do CNAS (de 2002 a 2016) encontraram um contexto mais favorável à construção de consensos em direção ao projeto democrático-participativo. Com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva em 2002, e a mediação do Partido dos Trabalhadores (PT), houve, segundo Abers, Serafim e Tatagiba, a ocupação de posições no Estado como forma de pautar reivindicações e influenciar o processo decisório. A ocupação de cargos dentro da administração federal configurou o ativismo burocrático com servidores muitas vezes vindo de estados e municípios (de vínculos permanentes ou temporários), participando da burocracia para implementação de um projeto político.¹²⁵ Parte da militância desse movimento participa também no CNAS, como representação governamental, construindo normativas para a governança de implementação da política pública e oferta do direito socioassistencial, incluindo o objetivo de normatizar a especificação das entidades de assistência social no SUAS.¹²⁶

Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema “A

¹²⁵ ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro - RJ, v. 57, p. 325-357, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/> Acessada em: 21/04/2024

¹²⁶ Conforme descreve Gutierrez, o “Movimento pela Assistência Social”, formado por trabalhadores e militantes que atuavam em gestões locais, se insere nos debates do Partido dos Trabalhadores criando o setorial da assistência social no partido como forma de dar visibilidade à sua causa e realizar articulações que tornem possível a concretização de suas demandas, sendo a mais expressiva delas a implantação do SUAS. GUTIERRES, Kellen Alves. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. 2015. Tese de Doutorado, p. 147-150. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/957118>

assistência social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”¹²⁷, discutiu a criação do Sistema Único de Assistência Social e, por unanimidade, a Política Nacional de Assistência Social foi republicada (como um guia de construção do SUAS) tendo sido aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Com ela, houve mais alinhamento à LOAS e foi dado maior rigor ao caráter público da política de assistência social, melhores contornos das ofertas, definindo as seguranças socioassistenciais de renda, acolhida e convívio.¹²⁸ Em publicação conjunta, o MDS e o CNAS lançam a cartilha “SUAS Tempo de Construção”, que trouxe versão popular da PNAS na perspectiva do SUAS para tornar acessível a compreensão sobre o novo formato da assistência social.¹²⁹

Os anos seguintes foram de rápido desenvolvimento para a política de assistência social em nível subnacional, com também progressivo crescimento das despesas da União com a área. “Conselho, plano e fundo”, chamado na cultura da área de “CPF da assistência social”, foram os instrumentos responsáveis por estabelecer as bases para o desenvolvimento da PNAS no território nacional. Teve importante papel na estratégia de descentralização, a transferência direta de recursos do nível nacional ao nível estadual e municipal, via fundos de assistência social, sob o controle social local, seguindo o modelo adotado na área da política pública de saúde, o que acelerou esse processo.¹³⁰

Merece destaque a criação do Programa Bolsa Família (PBF) por meio da Lei nº 10.836/2004, que foi alocado no Ministério do Desenvolvimento Social, na Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC). No seu início parecia estar apartado da área de assistência social, mas foi progressivamente se integrando à rotina do SUAS. Hoje o PBF é um benefício que compõe a Proteção Social Básica, embora na questão orçamentária ainda opere em separado pois o programa não integra o Fundo Nacional de Assistência Social. Evidências dessa aproximação progressiva foram a Resolução do CNAS nº 163/2004, especialmente em relação às regras de fiscalização e acompanhamento que delega competência aos Conselhos de Assistência Social

¹²⁷ Uma forma utilizada para construir um texto preliminar da política para a discussão na IV conferência foram os seminários organizados na Coordenação de Capacitação do ministério ocupada por uma ativista. BICHIR, Renata Mirandola; GUTIERRES, Kellen. **Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades**. As políticas da política, p. 186-214, 2019 p. 227.

¹²⁸ CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **SUAS: um jeito de ser e de fazer na cultura política brasileira**. Curitiba: CRV, 2021, p.52.

¹²⁹ Cartilha CNAS/MDS “SUAS Tempo de Construção”, 2004 Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Revista/PolNacAS_revistaquadrinho.pdf Acessado em: 21/04/2024.

¹³⁰ GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortês editora, 4ª Edição (coleção questões da nossa época, v. 32), 2011, p. 88.

dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para o exercício do controle social sobre o acesso e a garantia do direito a ele; e a presença de conselheiros governamentais da SENARC, constantemente no CNAS, participando e construindo coletivamente o SUAS. Embora tenha sido construído em paralelo ao SUAS por outra comunidade de política, a operação básica do BPF em nível municipal ocorre por meio das estruturas da assistência social (cadastramento, acompanhamento de condicionalidades e controle social), sendo um marco significativo o Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços do SUAS pela Resolução CNAS nº 07/2009.¹³¹

O desenvolvimento normativo produzido pelo CNAS para a política foi expressivo tanto nos governos Lula, quanto no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, eleita para dar continuidade ao mesmo projeto político. Gutierrez sustenta que as relações entre sociedade civil, Estado e Partido dos Trabalhadores fizeram o SUAS avançar em um contexto caracterizado por compartilhamento de projeto entre sociedade civil, Estado e partido político.¹³²

Destacam-se: Norma Operacional Básica (Resolução CNAS nº 130/2005, substituída pela Resolução CNAS nº 33/2012); Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Resolução CNAS nº 269/2006); Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social (Resolução nº 237/2006); Metas nacionais para o I Plano Decenal de Assistência Social – 2005/2015 (Resolução CNAS nº 210/2007); Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009); Parâmetros para inscrição de entidades nos conselhos de assistência social (CNAS nº 16/2010, substituída pela Resolução CNAS nº 14/2014); Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS (Resolução CNAS nº 8/2012); Política Nacional de Educação Permanente – PNEP SUAS (Resolução nº 04/2013)¹³³; II Plano Decenal da Assistência Social - 2016/2026 (Resolução

¹³¹ BICHER, Renata Mirandola; GUTIERRES, Kellen. **Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades**. As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: UNESP, 2019, p. 285.

¹³² GUTIERRES, Kellen Alves. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/957118>

¹³³ Em que pese algumas exceções, “A academia sempre esteve completamente distanciada do debate sobre o direito à Assistência Social. Basta pegar os currículos do curso de Serviço Social a partir de 1985 que isso fica mais do que claro. São mundos divorciados. Poucos espaços da academia vão discutir a urgência de organizar a Proteção Social no campo estatal” GARCIA, Marcelo. SUAS: Sistema Único de Assistência Social. **Cadernos Travessia, Revista IGS**, v. 1, n. 2, p. 8-14, 2009, p.9. Uma das apostas da PNEP/2013 foi a aproximação entre o SUAS e a academia. O encontro pela educação permanente entre professores e pesquisadores das Instituições de

CNAS nº 07/2016); entre muitas outras.

A participação popular é um grande objetivo do projeto democrático-participativo constitucional. Esse objetivo tem como base a diretriz para a área de assistência social expressa no inciso II, do Artigo 204, da Constituição Federal de 1988 “II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. A participação popular como uma das diretrizes estruturantes do SUAS está também na Norma Operacional Básica (NOB): “são diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: VI- fortalecimento da relação democrática fica entre estado e sociedade civil; VII - controle social e participação popular (NOB SUAS 2012, art. 5º); e “o estímulo a participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos sócio assistenciais” (NOB SUAS 2012 art. 125).

Até 2008, a representação de usuários no CNAS era feita por organizações de defesa dos direitos de idosos, deficientes, crianças e adolescentes. Aos poucos, e mais fortemente a partir de 2012, novos coletivos se fizeram representar, tais como o Fórum Nacional de Usuários do Sistema Único de Assistência Social (FNUSUAS), o Movimento Nacional da População de Rua, a Confederação Nacional de Associações de Moradores, a União Brasileira de Mulheres, a União de Negros pela Igualdade, a Rede Nacional de Pessoas Trans no Brasil, a Associação Mayle Sara Kali e o Instituto Ecovida. “Nada para nós, sem nós” foi, e continua sendo, um lema mobilizador e articulador dessa participação.¹³⁴

Esse fortalecimento participativo foi também fruto do repertório de interação de “ativismo por dentro”, como nomearam Abers, Serafim e Tatagiba, como também da VII Conferência Nacional de 2009, que teve como tema: “Participação e controle social no SUAS”, com dois eixos dedicados a debater o papel do usuário: eixo 1 – o processo histórico de participação popular no país; e eixo 2 – protagonismo do usuário, o seu lugar político no SUAS.

Ensino Superior (IES) com os atores da política (gestores, conselheiros e trabalhadores) seria capaz de trazer novos aportes para ajudar a superar problemas da prática, gerando aprendizagem significativa.

¹³⁴ DOS SANTOS, Priscilla Ribeiro. **Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social**. Revista Debates, v. 15, n. 1, p. 120-142, 2021, p. 132. Esse lema vem da área da saúde. A área de saúde influenciou o desenho de governança da assistência social e possui também penetração na comunidade de política (trabalhadores, ativistas e acadêmicos).

Logo em seguida, o CNAS publicou a Resolução CNAS nº 11/2015 que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação no âmbito da política e do SUAS.¹³⁵

Outro exemplo de como o repertório de ativismo atuou por dentro foi o apoio à constituição do Fórum Nacional de Usuários do SUAS (FNUSUAS), cuja fundação ocorreu em novembro de 2015 numa reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS em Salvador – BA.¹³⁶ Esses movimentos geraram fóruns e organizações de usuários em funcionamento, que se somam aos de trabalhadores e entidades da assistência social participando da política e refletindo sobre necessidades de aprimoramentos da política.

Vale ressaltar, ainda, que o processo da participação institucionalizada nos conselhos e conferências ocorreu em paralelo à estruturação de outras arenas no SUAS, sugerindo que conselhos e conferências parecem influir positivamente na organização de novos espaços participativos, e de articulação, que fortalecem a rotina de diálogo dentro da política para chegar à melhor forma de prestação do direito socioassistencial. Entre as instâncias participativas do SUAS estão aquelas situadas no Estado envolvendo mais de um nível de governo (somente representações governamentais), por exemplo, Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissões Intergestores Bipartites - CIBs; ou envolvendo somente um nível de governo, como o Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS e o Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social – FONSEAS. Há ainda o Fórum Nacional de Conselhos da Assistência Social (FONACEAS) que é um fórum horizontal (de nível estadual), assim como outras instâncias participativas mistas (sociedade civil e governo) com funções específicas na política, como as Mesas de Negociação do SUAS¹³⁷ e os Núcleos de Educação Permanente¹³⁸.

¹³⁵ A Resolução CNAS nº 11/2015 foi revogada pela Resolução CNAS nº 99/2023 que buscou “dirimir dúvidas relativas à caracterização das/os usuárias/os e principalmente garantir a participação legítima das/dos/ mesmas/os nos conselhos de assistência social” Resolução comentada CNAS nº 99/2023 p. 11.

¹³⁶ “O Fórum Nacional de Usuários do Sistema Único de Assistência Social (FNUSUAS), por exemplo, foi instituído na Reunião Descentralizada e Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social, realizada em Salvador, em novembro de 2014 pelos usuários do SUAS ali reunidos em Plenária Nacional histórica (...) Sua finalidade é fazer a articulação política e contribuir para o empoderamento do usuário bem como representar o coletivo dos usuários e usuárias do SUAS nas instâncias de discussão, deliberação, pactuação, controle social e gestão nacional do SUAS.” Disponível em: <https://forumusuariosuas.wordpress.com/?blogid=95794877&blogsub=confirming#subscribe-blog>

¹³⁷ Recentemente foi decidida a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (MNNP-SUAS) pela Resolução Conjunta CNAS/MDS nº 4/2023 e prorrogado o prazo para sua instituição pela Resolução CNAS nº 05/2024.

¹³⁸ Os núcleos de educação permanente podem ser locais, regionais, estaduais ou nacional (Resolução CNAS nº 8/2012, que institui a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS) e envolvem instituições de ensino superior públicas e privadas que participam da qualificação, capacitação, formação dos trabalhadores e os

No segundo mandato de Lula, em 2008, a Polícia Federal realizou a Operação Fariseu¹³⁹ que desbaratou um esquema de concessão fraudulenta de certificados de filantropia às entidades que ocorria no CNAS. Nesse esquema corrupto “alguns dos processos de certificação do CNAS eram indeferidos inicialmente como estratégia para forçar uma negociação com as entidades.”¹⁴⁰ As entidades que recebiam o Certificado de Entidade Beneficente ficavam isentas de todos os impostos, inclusive sobre renda e taxas municipais; das contribuições sociais; e da contribuição patronal à Previdência Social. Naquele momento eram cerca de 8 mil entidades beneficentes no País, que deixavam de destinar quase R\$ 4 bilhões por ano aos cofres públicos.¹⁴¹ O nome “Fariseu” foi dado pela Polícia Federal em referência à hipocrisia do discurso de conselheiros da sociedade civil, pois não havia indício de envolvimento de conselheiros governamentais.¹⁴²

Na ocasião o ministro da Previdência, Luiz Marinho, propôs Projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional que retirou do CNAS o poder de emitir o certificado. Com o processo de certificação de entidades beneficentes, instituído pela Lei nº 12.101/09 e regulamentado pelo Decreto nº 7.237/2010, ficou determinado que os certificados fossem concedidos às entidades que prestem serviços de assistência social, saúde ou educação e os órgãos federais responsáveis por certificar as entidades fossem, respectivamente, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS) e da Educação (MEC). Quando essa tarefa deixou de ser uma competência do CNAS em 2009, abriu-se finalmente espaço para que o conselho nacional assumisse seu papel de deliberação,

conselheiros do SUAS, ou seja, possuem representação da sociedade civil, mas estão no campo estatal, em geral sob a coordenação da área da gestão do trabalho do SUAS.

¹³⁹ Em março de 2008 houve a Operação Fariseu em que a Polícia Federal investigou 60 entidades que deixaram de pagar R\$ 2 bi por serem consideradas filantrópicas. Investigação apontou que integrantes do Conselho Nacional de Assistência Social receberam propina para conceder certificados. A operação foi batizada de Fariseu em referência a uma passagem da Bíblia: "Ai de vós, escribas e fariseus, hipócritas! Pois que sois semelhantes aos sepulcros caiados, que por fora realmente parecem formosos, mas interiormente estão cheios de ossos de mortos e de toda a imundícia". Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1403200809.htm#:~:text=A%20opera%C3%A7%C3%A3o%20foi%20batizada%20de,e%20de%20toda%20a%20imund%C3%ADcia%22>. Acessado em: 15/06/2024

¹⁴⁰ Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/115977-delegado-explica-como-funcionavam-fraudes-no-cnas/> Acessado em: 15/05/2024

¹⁴¹ Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/115462-camara-analisa-novas-regras-para-entidades-beneficentes/> Acessado em: 15/05/2024

¹⁴² Fonte: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1403200809.htm> Acessado em: 15/05/2024

controle e fiscalização da política.¹⁴³

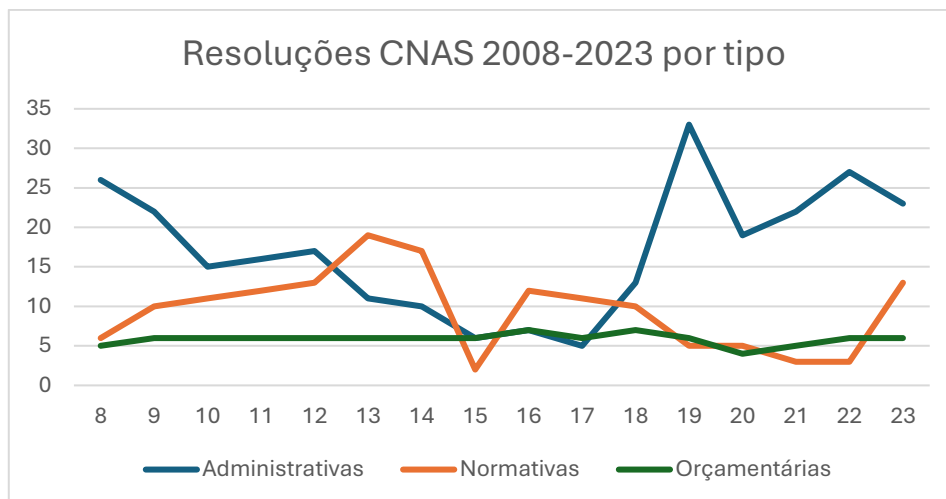
A observação dos quantitativos das resoluções produzidas no CNAS ao longo do tempo desde 2009 (quando a Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social - CEBAS passa para responsabilidade do Ministério) dá uma noção das atividades do conselho nacional nessa tarefa deliberativa, embora com limitações. A observação do quantitativo de resoluções no tempo, por tipo de resolução do CNAS, oferece uma aproximação razoável. O problema é que, por exemplo, iguala resoluções com importâncias diferentes: uma resolução que aprova um Plano Decenal (Resolução nº 7/2016) exige muito tempo de debates, mas é contabilizada da mesma forma que outra que aprova prorrogação prazo aos entes subnacionais para demonstração da implantação dos serviços de proteção social especial (Resolução nº 17/2017). Certamente essas resoluções demandam um tempo de trabalho bastante diferente, ainda assim vale observar esse consolidado quantitativo como uma aproximação acerca da atividade do CNAS.

O gráfico 1 apresenta levantamento quantitativo do número de resoluções do CNAS entre 2008 e 2023 classificadas pelo tipo da resolução, conforme legenda. O eixo da horizontal corresponde aos anos, e o eixo da vertical ao número de resoluções de cada tipo.

- 1) competências administrativas – que regulamentam questões procedimentais internas sobre rotinas do CNAS e conduzem o processo conferencial regular e periódico;
- 2) competências normativas – que decidem sobre questões da política socioassistencial, participando do aprimoramento do SUAS em cogestão com o governo, e com o papel "de guardião" do SUAS;
- 3) competências de controle social orçamentário – que objetivam acompanhar a execução física e financeira do SUAS, e aprovar as propostas orçamentárias e as prestações de contas do Governo Federal.

Gráfico 1 – Resoluções do CNAS entre 2008 e 2023 classificadas por tipo

¹⁴³ NEVES, A. V.; SILVA, SH da. **Democracia participativa e representação: um estudo do Conselho Nacional de Assistência Social**. Argumentum. Vitória, v. 5, n. 2, p. 167-183, 2013, p.180.



Fonte: <https://www.blogcnas.com/resolucoes-cnas>

Elaboração própria com base no apêndice 8 – classificação das resoluções CNAS entre 2008 e 2023.

A linha relativa às resoluções que tratam da questão orçamentária é praticamente uma reta e indica continuidade. São resoluções que se referem às competências de controle social sobre o orçamento, cujo cumprimento é uma exigência legal para o financiamento da política de assistência social para que possa haver a operacionalização dos repasses de valores fundo a fundo da União para estados e municípios.

As resoluções de tipo administrativo foram diminuindo de 2008 a 2017, o que sugere a desnecessidade progressiva dessa produção a partir de uma relativa estabilização nas rotinas organizativas de funcionamento do CNAS e das conferências que ele liderou. Esse movimento é revertido a partir de 2017, com um pico expressivo em 2019, quando o CNAS começa a sentir os efeitos do Decreto Presidencial 9.759/2019 que extinguiu todos os colegiados da administração pública federal instituídos por decreto ou ato normativo inferior. Isso exigiu um número maior de decisões administrativas que foram as formas encontradas para manter seu funcionamento. O quantitativo de resoluções foi alto ainda que não tenha havido conferência nacional extraordinária naquele ano.

Por fim, chega-se ao que se quer observar com mais detalhe, que é a produção do CNAS destinada a decidir sobre os rumos da Assistência Social. Ela cresceu progressivamente de 2008 a 2013, como era de se esperar, quando há uma diminuição expressiva nesse ponto do tempo. Trata-se do momento em que se iniciam no país as manifestações de rua que contestam “tudo o que está aí” e há o enfraquecimento político do governo de Dilma Rousseff.

Depois disso, verifica-se uma queda abrupta em 2015. Isso sugere que pode ter havido paralisação no CNAS diante do clima político de oposição à Dilma que se instalava, mas também é preciso lembrar que foi o ano em que se discutiu o II Plano Decenal da Assistência Social por todo o país até a conferência nacional em dezembro de 2015, o que pode ter absorvido o tempo disponível para debates. De 2015 a 2016 há uma pequena recuperação nessa produção normativa e, depois disso, nos anos dos governos Temer e Bolsonaro, verifica-se a redução lenta, gradual e contínua do número de resoluções deliberativas do CNAS sobre a política de assistência social, sugerindo o sufocamento da capacidade deliberativa do CNAS sobre a política de assistência social.

2. Contribuições da democracia participativa na positivação do direito

Olhando em retrospectiva, contudo, o passo mais importante para a afirmação do direito e da política pública de assistência social no projeto democrático-participativo começou quando, por sugestão do ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias de Sousa, o Poder Executivo apresentou o PL 3077/2008 de alteração do texto da LOAS, justificando a necessidade de consolidar o sistema descentralizado de gestão da assistência social e de estabelecer regras gerais quanto à gestão, o controle social, o monitoramento e a avaliação da política da prestação da assistência social, pelo desenvolvimento havido desde que a IV Conferência de Assistência Social que deliberou pelo SUAS¹⁴⁴.

Como se viu, o processo de positivação do direito socioassistencial foi sendo construído aos poucos por meio das deliberações de conferências nacionais, resoluções do CNAS, portarias e decretos dos governos, sobretudo durante os governos do PT. Contudo, a recepção dessa construção no âmbito da legislação federal na LOAS era importante para as iniciativas já em funcionamento, de modo a sustentar projeto democrático-participativo constitucional do SUAS no tempo por novas regras jurídicas. São dados complementares ao PL registrados na ementa do Projeto de Lei no site da Câmara dos Deputados que levou esse assunto para a pauta:

¹⁴⁴ Encaminhamento de Mensagem (EM nº 00007/2008 – MDS) Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=547203&filename=Tramitacao-PL%203077/2008 Acessado em: 15/06/2024

Estabelece objetivos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua composição descentralizada e participativa, integrada pelos três entes federativos; reduz para 65 (sessenta e cinco) anos a idade mínima para o idoso receber o benefício de prestação continuada; define a proteção social básica e especial; cria o CRAS e CREAS. 145

Foi no âmbito da Comissão da Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados que houve o debate mais substantivo de discussão da nova redação para a LOAS. Em geral, a apresentação de emendas e os debates foram favoráveis ao projeto. Foi também apresentado contraditório pela emenda 18, cuja vertente política revelou-se revisionista inclusive da formação da seguridade social, conforme apreciação do relator João Dado. A CSSF buscou estratégias de participação popular para enriquecer o estudo e analisar as proposições consignadas, a saber:

1 – Reuniões com Conselhos Estaduais de Assistência Social; 2 - Reuniões com Conselhos Municipais de Assistência Social; 3 – Reuniões com Associações representativas de Universidades; 4 – Reuniões com Colegiados de Gestores Municipais de Assistência Social; 5 – Audiências Públicas em 48 municípios do Estado de Mato Grosso, coordenadas pela Secretaria Adjunta de Assistência Social, com a participação das Câmaras de Vereadores, gestores, conselheiros, usuários e trabalhadores da assistência social, saúde, educação e sociedade civil organizada; 6 – Disponibilização do Portal do CNAS para coleta de apoio ao PL 3077/08, com 127 assinaturas de manifestação de apoio ao PL/SUAS oriundas dos mais diversos estados brasileiros; 7 – Recepção de abaixo assinados de diferentes estados, municípios e organizações sociais, com destaque para o Estado do Paraná que mobilizou suas universidades, seus órgãos gestores e conselhos municipais e Encontros Macro Regionais de Avaliação e Implementação do SUAS e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, coletando 889 (oitocentas e oitenta e nove) assinaturas declarando apoio à aprovação deste Projeto de Lei. 146

A intenção de recuperar essa história é mostrar como a democracia participativa gerou subsídios para o trabalho legislativo que ocorreu no Congresso Nacional. Essa influência ocorreu antes – por meio da construção gradual do SUAS, como já se disse – via deliberações

145

Disponível

em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387873&fichaAmigavel=nao>
Acessado em: 12/07/2024

146 Relatório da Comissão de Seguridade Social e Família sobre o PL nº 3088/2008, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387873&fichaAmigavel=nao>
Acessado em: 12/07/2024

de conferências, resoluções do CNAS, e Portarias e Decretos dos governos – o que permitiu que houvesse uma síntese razoavelmente experimentada de texto normativo para o ministro Patrus Ananias enviar ao Congresso Nacional; e ocorreu durante – por meio da participação ativa da sociedade organizada em torno da política, inclusive dos conselhos de assistência social, que foram consultados para subsidiar o debate parlamentar ao texto em discussão.

Esse é um exemplo em que a “nova cidadania”, defendida por José Geraldo nos debates da Constituinte na defesa de um modelo participativo de democracia, mencionado no segundo capítulo, pode se expressar, com característica bem distinta e confrontante ao “autoritarismo social”. Importante sublinhar que a política pública de assistência social, após esse processo, alcança contornos mais definidos e ampliados. Para além da proteção social passa a objetivar também a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (incisos II e III, artigo 2º da Lei 8.742/1993 na Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011), e incorpora outras conquistas experimentadas anteriormente no SUAS.

3. Nova relação com a filantropia

Conforme nos conta Neves, lá pelos anos de 2011, 2012 a disputa entre sociedade civil e governo no espaço do CNAS apresentava uma tensão específica entre conselheiros governamentais e da sociedade civil. Os representantes do governo interferiam fortemente nas pautas, e havia uma sociedade civil que era liderada fortemente pela representação de entidades. Essa liderança foi marcada por um corporativismo e naquele momento se queixava “de que sempre ocuparam e exerceram as atividades de assistência social prestando historicamente os serviços e que o SUAS os coloca numa posição inferior, fragilizando seus serviços”.¹⁴⁷ Entretanto, na opinião da maioria dos conselheiros que viveram aquele momento posterior à Lei de Certificação, de nº 12.101 de 2009 – em que finalizou a tradicional prática cartorial na emissão de certificados de filantropia que ocorria no CNAS desde a sua criação em 1995 – alargou-se no conselho nacional o espaço público para o processo deliberativo mais qualificado, com possibilidades mais factíveis de controle social e construção da política,¹⁴⁸ e com mais

¹⁴⁷ NEVES, A. V.; SILVA, SH da. **Democracia participativa e representação: um estudo do Conselho Nacional de Assistência Social**. Argumentum. Vitória, v. 5, n. 2, p. 167-183, 2013, p.175.

¹⁴⁸ Idem, p. 178.

possibilidades de protagonismo das representações de trabalhadores e usuários, fortalecendo a política de assistência social.

Considerando a importância histórica que as organizações filantrópicas possuem na área de assistência social com o histórico de primazia da sociedade civil nessa área, vale mencionar como evoluiu esse campo de relações entre sociedade civil e Estado. Especialmente porque muito da identidade de luta histórica para construção da política de assistência social no projeto democrático-participativo se deu em torno da negação de um legado filantrópico a ser superado pois prestava uma assistência social fragmentada e genérica.¹⁴⁹

Hoje, entretanto, essa leitura parece ser uma simplificação da diversidade de organizações envolvidas nesse campo, em que parece haver um conjunto delas defendendo o SUAS (e os direitos humanos), a partir de representações nos espaços participativos, como se pretende argumentar. O avanço da hegemonia do SUAS nesse campo é sem dúvida outro passo importante em direção à afirmação do direito socioassistencial.

De forma resumida, com apoio no trabalho de Gabriela Brettas, houve algumas fases da relação do Estado com as entidades da assistência social. Na fase inicial de implementação do SUAS, a partir de 2004 (com a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS), as Organizações da Sociedade Civil - OSCs eram vistas de modo pejorativo, pois significavam uma diminuição ou substituição do Estado na responsabilidade sobre a política. Por volta de 2010 (após o CEBAS passar para o Ministério em 2009) surge a ideia de rede socioassistencial privada do SUAS, com as OSCs se afirmando pela *expertise* desenvolvida junto a públicos e contextos específicos, mas caracterizada pela baixa influência efetiva do SUAS na atuação das OSCs. É a partir de 2013 que se fortalece a ideia de uma rede socioassistencial única, de finalidade pública, ou sem fins lucrativos, com o debate em torno da criação de uma nova regulamentação que viria a ser o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).¹⁵⁰

Importante situar que o MROSC surge de uma requisição das Organizações da Sociedade Civil em diversas áreas para modernizar a legislação superando o modelo dos convênios no

¹⁴⁹ BICHER, Renata Mirandola; GUTIERRES, Kellen. **Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades**. As políticas da política, p. 186-214, 2019, p.276.

¹⁵⁰ BRETTAS, Gabriela Horesh. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços**. 2016, p. p.149-151. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

caso da assistência social. Com o MROSC busca-se maior organização e transparência na disputa pelo fundo público. O CNAS busca, nesse momento, construir normativa que propicie o enquadramento dessa nova relação com a filantropia no SUAS. Concomitantemente à aprovação da Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, o CNAS aprova a Resolução CNAS nº 14/2014 que define as entidades e organizações da assistência social como as que atendem aos seguintes critérios: execução de ações de caráter continuado, permanente e planejado; gratuidade, participação e desenvolvimento de autonomia em todos os serviços, programas, projetos e benefícios ofertados.

Conhecido também como “Marco Regulatório do Terceiro Setor” ou “Lei de Fomento e de Colaboração”, o MROSC buscou “combinar a valorização das organizações da sociedade civil com a transparência na aplicação dos recursos públicos”¹⁵¹. Essa normativa insere novos instrumentos jurídicos para a celebração de parcerias entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que podem envolver recursos públicos – Termo de Fomento (iniciativa do poder público), Termo de Colaboração (iniciativa das OSCs); ou não – Acordos de Cooperação. As principais características são a centralidade na transparência, na obrigatoriedade do chamamento público uso do recurso público para despesas particulares da organização da sociedade civil, e na mudança de enfoque para a prestação de contas para o controle por resultados, e não de meios.¹⁵²

Para os que o defendem, o MROSC é um avanço pois simplifica a relação com o Terceiro Setor e confere mais espaço para a sociedade civil participar da política pública de forma ordenada e transparente, e com alargamento da esfera pública. Manual lançado pela Presidência da República defende que:

As parcerias entre Estado e sociedade na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas oferecem ganhos democráticos legítimos e permitem aflorar características da nossa sociedade, como a criatividade, capilaridade e proximidade dos beneficiários. Reconhecer o trabalho que é realizado e fortalecer as organizações da sociedade civil e suas relações de parceria são compromissos

¹⁵¹ FAQ_MROSC Perguntas e respostas: Aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. DGSUAS/SNAS/MDS, 2016, p. 6. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2017/01/FAQ_MROSC.pdf

¹⁵² LARA, Maria Fernanda Aguilar. **A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS**, 2019, p.76. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-24122021-113335/publico/lara_me.pdf

assumidos pelo governo federal e é uma prioridade estratégica para a Secretaria-Geral da Presidência da República.¹⁵³

Para os que o criticam, ele oculta interesses conservadores, referenciados em projeto neoliberal que resulta na precarização da política de assistência social e na privatização do fundo público, com a reatualização do Terceiro Setor, em desfavorecimento da organização e prestação dos serviços sociais públicos e da atuação do controle social.¹⁵⁴ Aldaíza Sposati, por exemplo, é uma das vozes críticas dessa nova relação entre o Estado e as entidades ou organizações da sociedade civil de assistência social por meio do MROSC. Para ela, isso tem abalado o Comando Único da política de assistência social e desvirtuado a função dos trabalhadores do SUAS. A autora argumenta que:

O modo republicano da proteção social enseja, dentre suas marcas, que a provisão das atenções seja estatal e padronizada de maneira que, onde quer que esteja o cidadão, no território nacional, ele seja capaz de identificar o serviço para o qual requisite uma atenção à desproteção social vivida. A diversidade regional na forma da gestão pública, o gerencialismo financeiro e burocrático e, a forte presença das OSC como prestadoras de serviços socioassistenciais que os assumem como projetos de sua missão estatutária, ou seja, com condução privatista e particularista, são marcadores contraditórios à perspectiva republicana.

Por consequência, os serviços socioassistenciais vêm assumindo padrões operativos, composição de recursos humanos, instalações físicas e nomenclaturas diversificadas que desintegram a unificação nacional do SUAS. Há, dessa forma, uma secundarização ou desprezo, às normativas e orientações nacionais para serviços, associadas e reforçadas à ausência da educação permanente e da atuação de monitoramento e avaliação dos Conselhos de Assistência Social nas esferas de governo, aos quais, inclusive, cabe a regulação do financiamento dos serviços que devem superar as tradições históricas de subvenção, com o fim da suficiente e qualitativa provisão.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei Federal n. 13.019/2014, preocupado com a austeridade de recursos federais transferidos para as OSC, fez com que trabalhadores do SUAS se tornassem gestores administrativo-financeiros dos recursos transferidos pelo ente federativo para o contrato de cada

¹⁵³ LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; XAVIER, Iara Rolnik. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal–2011 a 2014**. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília: Governo Federal, 2014, p.11 e 77.

¹⁵⁴ PEREIRA, Ilzamar Silva. **Precarização da assistência social e marco regulatório das organizações sociais**. SER Social, v. 24, n. 50, p. 183-202, 2022, p.186.

OSC. Com isto trabalhadores do SUAS afastaram-se de suas funções na atenção direta à população e/ou na gestão dos serviços e unidades de referência, tornando-se membros do *staff* gerencial da burocracia privatizada ou terceirizada da atenção estatal.¹⁵⁵

O debate em torno do MROSC prossegue, atravessado pelas disputas de projetos para a assistência social brasileira.¹⁵⁶ A criação de mais espaço para atuação das entidades da sociedade civil disputando o fundo público, com novas regras que buscam democratizar essa relação (incluindo a transparência e o controle social) foi o acordo alcançado na época do governo Dilma Rousseff. Surge novo projeto na assistência social que aposta no alcance do direito socioassistencial pela população para além da oferta estritamente pública, com entidades sem fins lucrativos prestando serviços, programas e projetos, ao lado de equipamentos públicos, regidos pelas normativas do SUAS no seu desenho descentralizado e participativo, submetido ao controle social.

O reconhecimento do direito socioassistencial e uma interpretação híbrida sobre a participação social que assume o sentido de escuta e estabelece nova relação com a filantropia são características do projeto neodesenvolvimentista para a assistência social, assunto que será retomado no tópico seguinte, com auxílio do debate acadêmico sobre os projetos em disputa.

4. Os projetos em disputa no debate acadêmico

O estudo de projetos políticos para a assistência social não é tema novo¹⁵⁷. Na visão de Raichelis o ponto principal de disputa na configuração do projeto constitucional está na

¹⁵⁵ SPOSATI, Aldaiza. **Assistência social do futuro entre futuro(s) da assistência social**. In: O futuro da assistência social e a assistência social no futuro. São Paulo – SP: Hucitec Editora, 2023, p.118.

¹⁵⁶ Destaca-se a Plataforma MROSC que atua desde 2010 em rede no debate de criação dessa Lei e de regulamentações inferiores, em permanente articulação com organizações sem fins lucrativos e de interesse público, tendo por objetivo aprimorar o ambiente social e legal de atuação dessas organizações em diversas áreas. Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/historico/> Acessado em 21/05/2024. Uma das atuações dessa organização é a denúncia da criminalização burocrática das organizações da sociedade civil. “A criminalização burocrática das organizações da sociedade civil tem relação direta com a criminalização dos movimentos sociais e de defensores de direitos humanos, mas se distingue por envolver procedimentos administrativos ou burocráticos que operam notadamente nos campos do Direito Administrativo, Trabalhista e Fiscal.” Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/criminaliza-burocratica-das-organizacoes-da-sociedade-civil/> Acessado em:21/05/2024.

¹⁵⁷ A polarização entre "campo próprio" e "transversalidade" que está nos debates sobre a natureza da assistência social como política pública é percebido aqui como um tópico da disputa entre projetos que hoje parece mais paralisar do que impulsionar a política pública de assistência social. Enquanto a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993) consolidaram a assistência social como política pública autônoma, sua implementação prática frequentemente exige articulação intersetorial, evidenciando a complexidade dessa

capacidade de influência da sociedade civil organizada na construção política junto ao Estado. Para ela, o projeto democrático-constitucional (aqui chamado de democrático-participativo) é marcado por uma aposta política de que demandas sociais e reivindicações dos movimentos sociais pudessem penetrar o espaço estatal retirando do Estado o monopólio das decisões sobre a coisa pública, ampliando a proteção social como direito. Essa aposta foi atropelada, na visão de Raichelis, pela agenda neoliberal que, ao contrário, aposta num Estado mínimo e na inclusão social como consequência do desenvolvimento econômico propiciado pelo livre mercado.¹⁵⁸

Entretanto, essa aposta foi enfraquecida também pelo sentido de participação que se estabeleceu nos governos do Partido dos Trabalhadores. O projeto político que orientou os governos do PT desde Lula proporcionou a multiplicação de experiências participativas, mas ao mesmo tempo contribuiu para que “houvesse uma redução do imaginário em torno da participação”, como demonstra pesquisa realizada por Ana Cláudia Teixeira. Em pesquisa que abarca o período entre o período de 2003 a 2010, a autora mostra que predominou o ideário da participação como “escuta”, em lugar do sentido mais forte anteriormente construído em lutas históricas de participação como partilha de poder político, tal como está nas normativas que estipulam, por exemplo, o CNAS como instância máxima de deliberação da política de assistência social.¹⁵⁹ Essa forma de participação como escuta é bem menos exigente do que as formas de participação requeridas no projeto democrático-participativo. A autora explica:

Como interpretar os significados da maior capacidade de escuta demonstrada pelo governo do PT? A escuta - uma forma bem menos exigente de participação quando

discussão, pois é preciso tanto a afirmação de identidade da política pública quanto a abertura para articula-se com outras áreas e enfrentar as múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão. O leitor interessado nos argumentos em defesa do “campo próprio” pode consultar autores da USP, tais como: RAICHELIS em *Esfera pública e conselhos de assistência social* (2010), SPOSATI em *Modelo brasileiro de proteção social não-contributiva* (2002), e YAZBEK em *Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no capitalismo contemporâneo* (2012). Por outro lado, se tiver interesse nos argumentos acerca da importância da assistência social como “política transversal” ver autores da UnB, tais como: BOSCHETTI em *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo* (2006), DRAIBE em *O sistema brasileiro de proteção social* (1993); e FALEIROS em *Estratégias em Serviço Social* (2010).

¹⁵⁸ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7 ed. Editora Cortez, 2015 p.344. A autora, na revisão da edição de 2015 do seu livro pontua que mesmo sob hegemonia neoliberal os conselhos se consolidaram e precisam ser tensionados no sentido original de cogestão pois o movimento de democratização não é linear. Para isso aponta cinco desafios principais: 1 – reconhecer e valorizar os avanços alcançados buscando que sejam ocupados por representações fortalecidas de trabalhadores e usuários; 2 – desenvolver capacidade para reconhecer projetos em disputa; 3 – os conselhos precisam ser ativados a partir de fora de seus limites e devem procurar articulação com as demais áreas e instituições participativas; 4 – repensar a função deliberativa na malha institucional que compõe o aparelho do Estado; e 5 – ampliar as esferas participativas para espaços pouco democratizados de definição da agenda macroeconômica. Idem, p.348-356.

¹⁵⁹ TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Trajetórias do ideário participativo no Brasil**. Caderno CRH, 2020, p. 12.

comparada com períodos anteriores - foi a maneira pela qual o governo conduziu as tensões entre, de um lado, seus vínculos históricos com movimentos sociais e o “presidencialismo de coalizão”, para usar os termos clássicos de Abranches (1988). É preciso compreender os impactos do argumento do partido dos trabalhadores ter “ganhado o governo, não o poder”, e como a aposta, ao invés de ser “no povo na rua”, “na pressão”, “no saber popular”, “na partilha de poder” como forma de estabelecer uma nova governabilidade, foi, ao revés, na escuta, no diálogo, em práticas consultivas. (...) Desapareceram por parte do governo referências a palavras como “partilha do poder”, “cogestão”, e “poder popular” (que permearam as experiências participativas dos anos 80 e 90). Agora os termos predominantes passaram a ser “diálogo”, “escuta” e “formulação junto”¹⁶⁰

Mais recentemente, autores como Dagnino (2016), Abers e Almeida (2019), Pinheiro e Brito (2023) têm apontado a importância de discriminar outros dois projetos políticos em cena na experiência concreta recente no Brasil: são o projeto político desenvolvimentista ou neodesenvolvimentista e o projeto político conservador-autoritário.

O nome “neodesenvolvimentismo” é utilizado por Pinheiro e Brito para indicar a retomada de ideais das políticas desenvolvimentistas, uma renovação da aposta dos investimentos do Estado em soluções de desenvolvimentistas pelo mercado, mas sem perder de vista o interesse social.¹⁶¹ Aqui se usa o termo “neodesenvolvimentismo”, tal como sugerem Pinheiro e Brito, por fazer referência a “uma nova roupagem” que caracterizaria esse projeto. As autoras sustentam que:

O projeto desenvolvimentista, por sua vez, surge no bojo de correntes do pensamento econômico em especial o Keynesianismo, e ganha destaque nos governos petistas sob uma nova roupagem do “neodesenvolvimentismo”, concomitantemente com o ideário democrático-participativo. Esse projeto se relaciona, entre outras coisas, com a defesa

¹⁶⁰ Idem, p. 7 e 10.

¹⁶¹ 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, 2023, p. 10 e 11. A discussão acadêmica sobre a retomada das ideias do desenvolvimentismo acontece predominantemente no campo da economia. Para os fins deste trabalho, não se faz diferenciação entre os tipos de desenvolvimentismos após seu ressurgimento com o enfraquecimento do Consenso de Washington. Contudo, cabe ressaltar que há diferenças. Segundo o economista Ricardo de Medeiros Carneiro, do Instituto de Economia da Unicamp, o pensamento desenvolvimentista de hoje no Brasil pode ser estruturado em duas grandes vertentes: o novo-desenvolvimentismo, originário no PSDB e em setores do empresariado; e o social-desenvolvimentismo, mais ligado às posturas partidárias e práticas de governo do PT. Enquanto no novo-desenvolvimentismo o desenvolvimento das forças produtivas é o principal objetivo a alcançar (assim como no desenvolvimentismo tradicional), no social-desenvolvimentismo esse objetivo está presente, porém subordinado à meta do desenvolvimento social. CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. **Velhos e novos desenvolvimentismos**. Economia e sociedade, Campinas, v. 21, 2012, p. 773 e 768.

de que os gastos do governo são centrais como política econômica anticíclica em momentos de recessão e que é necessário o crescimento da indústria nacional por meio de medidas protecionistas e iniciativas de substituição de importações. A interação entre esses dois projetos teria levado a uma ressignificação dos sentidos da participação social, com menor ênfase na partilha de poder e maior ênfase na participação como escuta para uma adequada implementação da política pública.

Dagnino volta a escrever sobre o assunto da disputa de projetos políticos percebendo que o novo Estado desenvolvimentista acabou drenando o potencial da democracia participativa por ter se considerado agente fundamental da transformação. Nas palavras da autora:

O significado e as implicações da caracterização da natureza do Estado desenvolvimentista são talvez ainda mais esclarecidos pelo que está ausente neles: no discurso de seus proponentes não há nenhuma referência ao papel da participação da sociedade na formulação de políticas públicas, após no caso brasileiro, mais de 20 anos de experiência acumulada.(...) Tendo sido eleitos com o forte apoio de movimentos sociais, os governos de esquerda se veem como representantes legítimos dos interesses e reivindicações de setores excluídos da sociedade, dando basicamente seu compromisso distributivo - o que eles legitimamente eram em grande medida. Capitalizando suas políticas sociais de reconhecimento e distribuição, houve um fechamento gradual e crescente da tomada de decisões no Estado. A Nova Aliança entre o Estado e os setores excluídos da sociedade, anunciado pelos experimentos de democracia participativa, e baseada no compartilhamento do poder e no poder social do Estado gradualmente assumiu um caráter limitado.¹⁶² (*tradução livre*)

Mesma percepção têm as autoras Abers e Almeida, ao explicarem que ligado ao projeto democrático-popular está o desenvolvimentista, característico da coalizão centro-esquerda que representou os governos do PT, sobretudo o de Dilma Rousseff. Segundo as autoras, esse projeto político pensa os gastos do Estado como essenciais em momentos de recessão como política econômica anticíclica. Porém, aceita soluções de mercado que não seriam incompatíveis com a atuação de um Estado forte interventor, sendo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o melhor exemplo. Nesse modelo, “haveria mais interação entre Estado e atores sociais, uma preocupação com desenvolvimento humano e não apenas empresarial e uma noção do Estado dotado de capacidades políticas e não somente capacidades técnicas.”

¹⁶² DAGNINO, Evelina. *State-society relations and the dilemmas of the new developmentalist State*. IDS Bulletin, v. 47, n. 2A, p. 157-168, 2016. Disponível em: <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/download/2820/ONLINE%20ARTICLE?inline=1> Acessado em: 21/03/2024.

Contudo, as autoras também mostram que o projeto desenvolvimentista carece de ênfase na participação da sociedade civil, apresentando um modelo *top-down* de pensar a inclusão social, diferente do que o proposto no projeto democrático-participativo em que o combate às desigualdades exige o aprofundamento da democracia, com metas de participação e inversão de prioridades em favor dos mais pobres.¹⁶³

Estudando outras áreas de políticas públicas, Abers e Almeida observam que os projetos políticos rivais ao democrático-participativo têm pesos distintos em diferentes setores de política pública, por exemplo, contra o projeto democrático-participativo constitucional na área da saúde destaca-se a agenda neoliberal; contra o avanço dos direitos para mulheres prepondera o embate com o projeto conservador autoritário; e na área de infraestrutura prevalecem conflitos com o projeto desenvolvimentista.¹⁶⁴

Na assistência social, segundo Pinheiro e Brito, parece ter havido uma transição gradual em relação a quais projetos concorriam com o democrático-participativo que teve espaço a partir da Constituição de 1988. Elas apontam as manifestações de junho de 2013 ocorridas no Brasil, comumente identificadas como momento de inflexão, em que há na sociedade nova oposição entre o projeto político democrático-participativo com traços de neodesenvolvimentismo, para outro conservador liberal e autoritário.¹⁶⁵

Considerando o desenvolvimento da política de assistência social no período da presidente Dilma Rousseff, crítica mais à esquerda formulada por Silva aponta o avanço limitado do projeto político democrático-participativo conjuntamente com o espraçamento do projeto neoliberal. Segundo esse autor, isso se deve à centralidade que a assistência social assume na seguridade a partir dos benefícios, e na renovação da aposta de parceria com organizações da sociedade civil filantrópica. Ele entende que em nome de uma ampla coalizão, os governos do PT desarmaram resistências e abriram caminhos para consolidação de hegemonia neoliberal (prevalência da necessidade de ajuste fiscal) que transformou a assistência social no principal mecanismo de proteção social (centrada em benefícios). Para isso “centralizaram as ações em programas governamentais de transferência direta de renda

¹⁶³ 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, p.379.

¹⁶⁴ Idem, p. 393-394.

¹⁶⁵ 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, 2023, p.11.

condicionada, como o Bolsa Família, que transformaram o SUAS em um sistema de mínimo sociais”.¹⁶⁶

Na cena descrita por Silva, a política pública de assistência social é “resultado do projeto neoliberal hegemônico de assistência social, que conserva aspectos de um projeto tradicional, e que colide e convive com um projeto que concebe a assistência como direito social e dever do Estado”. Ele identifica haver uma proposta liberal-corporativa, que representa os interesses das classes dominantes e que defende o predomínio do privado sobre o público. Ligado ao projeto neoliberal, na visão do autor, está o projeto tradicional da assistência social, de cunho conservador.

No mesmo sentido, Rodrigues denuncia a manutenção da política macroeconômica de corte neoliberal e resposta minimalista do Estado para a questão social, e busca “desmistificar a aura progressista que a centralidade da assistência vem adquirindo desde 2003 na atuação do Estado, revelando-a como um processo de assistencialização das políticas sociais”.¹⁶⁷ Nessa visão, que vem das “vanguardas do serviço social”, como indica o título da obra, seria necessário um investimento em conjunto na desmercantilização das outras áreas de seguridade (saúde e previdência) para que ocorra avanço real proteção social pública, universal e radicalmente democrática. Rodrigues explica que:

Fenômeno distinto do assistencialismo, a assistencialização corresponde a um fato novo, conexo à era neoliberal: a um reordenamento e fortalecimento da assistência social sem precedentes na história do país cujo mérito foi o de tê-la retirado de uma condição política residual, sem, contudo, reverter ou deter a mercantilização da saúde e da previdência social. Portanto, a assistência social cresce não como expressão da ampliação dos direitos sociais ou do fortalecimento da seguridade social prevista na Constituição de 1988, mas, sim, como um indicador da construção de um padrão público de proteção social minimalista, orientado, predominantemente, para atenção aos segmentos populacionais mais empobrecidos.¹⁶⁸

Com Temer e Bolsonaro forças neoliberais e conservadoras ganham protagonismo e jogam para o campo da resistência os projetos democrático-participativo e

¹⁶⁶ SILVA, Robson Roberto. **Os projetos de assistência social em disputa e o padrão híbrido de gestão do SUAS**. Temporalis, v. 17, n. 34, p. 225-252, 2017, p. 242.

¹⁶⁷ RODRIGUES, Mavi. **Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era neoliberal**. Argumentum, v. 8, n. 2, 2016, p.42-44.

¹⁶⁸ Idem, p.44

neodesenvolvimentista para a assistência social, recuperando elementos culturais da assistência social como dever moral, primazia da sociedade civil e voluntariado feminino. Essa recuperação é também simbólica, e confere redirecionamento à política de assistência social rumo ao tradicional. Para Abers e Almeida, o que define o projeto conservador autoritário é “um conjunto de crenças políticas e sociais que valorizam a ordem e a tradição”.¹⁶⁹

Nas análises desses autores sobre projetos em disputa na área da assistência social, até os governos Temer e Bolsonaro o projeto conservador figurava como pano de fundo de um passado marcado pela filantropia e clientelismo a ser superado. Não que se mostrasse fraco, ao contrário, se mostrava forte na cultura, sempre com grande resiliência, contaminando práticas concretas de implementação da política de assistência social com assistencialismo, benemerência e autoritarismo difíceis de superar. Ieda Castro interpreta da mesma forma, para ela:

A estruturação e funcionamento do sistema único de assistência social - como um sistema público - nega, contradiz, confronta enfrenta as práticas clientelistas e filantrópicas que tradicionalmente marcaram as prestações e provisões da assistência social e avança na formação de interesses comuns para que os serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social sejam alcançáveis por todos.¹⁷⁰

O capítulo seguinte aborda as características do projeto neoliberal e do projeto conservador-autoritário para a assistência social na concretude da esfera pública do CNAS e das conferências nacionais reveladas nos anos em que estiveram à frente do Executivo Federal nos governos Temer e Bolsonaro, observando questões de financiamento, serviços, benefícios e a participação social.

¹⁶⁹ 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, p.337.

¹⁷⁰ CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **SUAS: um jeito de ser e de fazer na cultura política brasileira**. Curitiba: CRV, 2021, p.204.

PARTE II

CAPÍTULO V - Avanço do projeto neoliberal e conservador em três tempos

Este capítulo trata da continuidade do embate entre projetos políticos para a assistência social que entra em nova fase a partir dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Em termos metodológicos, a partir desse ponto da tese agregam-se trechos de entrevistas à pesquisa documental e bibliográfica na recuperação dos acontecimentos relevantes na política de assistência social para mostrar a perspectiva dos atores entrevistados em suas defesas frente aos principais temas de conflito.

Uma forma de descrever os que se dispuseram a conceder entrevista sem quebrar o compromisso do sigilo é explorando, no conjunto, de que forma a política de assistência social apareceu nas vivências de cada pessoa. Na descrição coletiva dos entrevistados é possível perceber algumas vinculações múltiplas.

Para os representantes da burocracia esse vínculo se deu pelo trabalho, mas estar na política de assistência social, e não em outra área, foi também uma escolha de afinidade com valores de solidariedade e construção de uma sociedade mais igualitária. O caminho mais comum que levou os representantes do governo ao interesse pela política de assistência social foi o trabalho mesmo, ou pela formação em serviço social e atuação profissional na assistência, ou pela formação em outras áreas com experiência profissional que veio a se integrar à política de assistência social. Há também origem do interesse no envolvimento da família e de si mesma/o em trabalhos voluntários em entidades, passando por espaços participativos até chegar à gestão. Para os representantes da sociedade civil entrevistados, a política de assistência social apareceu ou pela busca de um direito a ser garantido pela política, seguido da formação de consciência que ela viabiliza; ou pela participação já estabelecida como representante popular em outras áreas de política pública (com afinidade com a área da assistência social); ou pela atuação religiosa; ou ainda pela atuação sindical. Para a militância que circula entre governo, assessoria e movimentos políticos a assistência social apareceu ou pela busca de algum direito garantido pela política e o reconhecimento da sua importância; ou/e pelo trabalho intelectual e de gestão motivado pela *práxis* construtora da assistência social como direito de seguridade.

Observa-se que os vínculos pessoais dos entrevistados com a política de assistência social, na maioria dos casos, apresentam mais de um ponto de contato. Isso é relevante pois os sujeitos trazem experiências variadas com a assistência social, enriquecendo a compreensão

sobre a política e a defesa de projetos que fazem nas arenas participativas. Apenas quatro dos/as dezesete entrevistados/as não se identificou espontaneamente a partir de um vínculo de militância, não necessariamente partidário, mas comprometido com uma defesa específica para a assistência social. Dessas quatro exceções, três foram representantes do governo e um/a da burocracia.

Sobre o contexto político do país, os protestos de junho de 2013 iniciam manifestações com população mobilizada nas ruas. Eles começaram com o *Movimento Passe Livre* reivindicando melhores condições de mobilidade urbana e redução das tarifas do transporte público em São Paulo. Em seguida, as ruas foram tomadas por outros coletivos, e bordões como “não é por 0,20 centavos” mostravam uma ampliação das pautas. O movimento cresceu sem liderança e se repetiu em protestos com focos específicos como “não vai ter copa”, “não à PEC 37”, por vezes, com atuação de *black blocs*. O governo Dilma procurou dar respostas a algumas insatisfações manifestadas, por exemplo, criando o Programa Mais Médicos em resposta à falta de médicos para os atendimentos no Sistema Único de Saúde, e reformulou sua agenda política priorizando a temática da participação social. A partir da reeleição de Dilma Rousseff em 2014 por pequena margem de votos, esses protestos ganharam maior polarização política.

Começou a manifestar-se na sociedade brasileira uma resistência à cultura de participação social que se constituía, receando as diversas experiências participativas, em diferentes áreas de política social. Pode-se considerar, seguindo a percepção de Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Júnior, que o ponto de inflexão se deu no parlamento brasileiro, portanto no âmbito da democracia representativa. No contexto da crise política que acabaria levando ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff em 2016, houve muita pressão política contra a edição do Decreto Presidencial nº 8.243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Ele foi derrubado pelos parlamentares pouco tempo depois com a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo - PDC 1491/2014.¹⁷¹

A Constituição adota expressamente o modelo representativo de democracia, em conjunto com o modelo participativo. Nela, a participação não exclui a representação, mas a

¹⁷¹ ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p.112.

complementa e a aperfeiçoa.¹⁷² Ao estudar os desafios para estabelecimento de um estatuto jurídico da participação, em artigo publicado em 2017, Débora Almeida pontua que:

Embora não tenha sido alvo do artigo estudar os conflitos em torno da aprovação do decreto, vale citar, a título de enquadramento da PNPS no momento político atual, que o embate em torno do decreto revelou uma clivagem antiga na teoria política em termos da compreensão do papel da participação social na política. (...) Nos termos de Dagnino (2004), existem disputas entre projetos políticos acerca de qual deve ser o escopo da participação e os atores a serem incluídos no processo decisório de políticas públicas. Vale acrescentar que as disputas não são apenas entre projetos, mas no interior do próprio projeto democrático-participativo que também orienta as ações do Estado, já que burocracias, partidos e representantes governamentais têm posturas distintas acerca da participação. Contudo, os conflitos em torno do projeto revelam a limitada compreensão acerca da complementaridade entre participação e representação democrática e a dificuldade de estabelecer a centralidade da participação no interior do sistema político. Tal disputa impediu que a participação fosse fortalecida por meio de um arranjo jurídico, gerando um impasse que parece não será resolvido, já que o partido que propôs a política foi deposto do governo.¹⁷³

Outros conflitos se sucederam até que, em 2016, com o impeachment, consuma-se o que para Wanderley Guilherme dos Santos foi um golpe parlamentar contra o governo da presidente Dilma Rousseff, evidenciado pela não comprovação de crime de responsabilidade.¹⁷⁴ O próprio Michel Temer, no programa Roda Viva de 16/09/2019 da TV Cultura, afirmou “Eu jamais apoiei ou fiz empenho pelo golpe”, tendo repetido o lapso de linguagem mais à frente na mesma entrevista “Eu não poderia ser o articulador de um golpe, porque chegaria muito mal ao governo”.¹⁷⁵ Temer assume a presidência em 31 de agosto de 2016, reconhecendo que a presidente era honesta, que o episódio das “pedaladas fiscais”¹⁷⁶ foi uma questão técnica, mas que havia dificuldades políticas com o Congresso Nacional e manifestações de rua que

¹⁷² ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. **O decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas**. Publica Direito, 2014.

¹⁷³ ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social**. Sociedade e Estado, v. 32, p. 649-680, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/dkh5j7kcmC66KNqBevCTN3p/> Acessado em: 22/07/2024.

¹⁷⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p.31.

¹⁷⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OGDCN8ikj8U> Acessado em: 22/07/2024

¹⁷⁶ O termo se refere à prática do Tesouro Nacional atrasar, de maneira proposital, o repasse de dinheiro aos bancos – públicos e privados – e autarquias como o INSS. Em agosto de 2023 o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) arquivou a acusação de que Dilma Rousseff teria cometido as “pedaladas fiscais”.

justificavam a sua retirada pelo parlamento num processo regular de *impeachment*. Em sua opinião, a sua chegada à Presidência da República ocorreu conforme o que estava previsto na Constituição¹⁷⁷.

1. Ponte para o passado

O nome deste tópico é uma alusão crítica ao documento intitulado “Uma ponte para o Futuro”, lançado durante o congresso nacional da Fundação Ulysses Guimarães, em Brasília, em outubro de 2015, que veio a configurar-se posteriormente como plataforma política do governo de Michel Temer (MDB). As prioridades do documento são o equilíbrio fiscal e a cooperação com a iniciativa privada. Todo o documento é atravessado pela preocupação com a economia, com o mercado, e com o crescimento, deixando para o segundo plano a distribuição mais equitativa de riquezas. Conforme anotam Cavalcanti e Venerio ao analisar o documento, as expressões: “crescimento econômico”, “aumento da produtividade”, “exploração mais eficiente de recursos naturais”, “política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada”, “aumento das concessões”, entre outras, evidenciam a intensificação da ordem neoliberal.¹⁷⁸ Não que o projeto neoliberal tivesse ausente das disputas, ocorre que agora retorna com posição de comando ao Executivo Federal e apoio no Legislativo.

No documento “Uma ponte para o futuro” a expressão “assistência social” é citada duas vezes. Uma para dizer que parte do aumento das despesas públicas criadas na assistência social foi uma escolha política correta, que melhorou a sociedade, mas indicando que o crescimento automático das despesas não poderia continuar “entronizado” na lei e na Constituição por causar desequilíbrio fiscal. E outra para defender que “é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo” pois, segundo o documento, o resultado é o aumento de inflação que penalizaria a população como um todo.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Entrevista para o canal UOL disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6gpeCJrQHgc&t=55s>
Acessado em: 22/07/2024

¹⁷⁸ CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. **Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017, p. 158. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139. Acessado em: 22/07/2024.

¹⁷⁹ Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-

A aprovação da proposta do governo de Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016) pelo Congresso Nacional foi o principal instrumento de retorno à ordem neoliberal. Nessa regra, a partir de 2017, o limite de gasto para os três Poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União passou a ser a despesa primária paga no ano anterior corrigida pela inflação oficial. Publicação do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada explica que da forma como foi aprovado, procurou retirar da esfera política a decisão alocativa do gasto público, estabelecendo um indexador econômico sem relação com capacidade de arrecadação (receita) ou com as demandas por bens e serviços públicos (despesa) do Estado.¹⁸⁰ Ao mesmo tempo, como ressalta Luciana Jaccoud, garantiu-se que o congelamento de despesas primárias da União previsto no “Teto” não incluísse as despesas financeiras, afetando tão somente o conjunto de gastos que possibilitassem a oferta de serviços públicos à sociedade.¹⁸¹

Foi com essa agenda de austeridade fiscal para 20 anos conquistada no Congresso Nacional, portanto, que novo projeto político e econômico neoliberal tomou à frente nos espaços do Poder Executivo. Esse quadro forçou um reposicionamento das políticas sociais na agenda governamental em um ambiente de escassez crescente de recursos.

Na assistência social o desacordo se deu, sobretudo, entre uma base legal para a assistência social como direito de seguridade (já organizada institucionalmente e operando como SUAS), e a condição orçamentária e financeira progressivamente impeditiva da garantia do direito. Sob o ponto de vista da cultura política o conflito entre projetos políticos opôs antigos valores e práticas ressurgentes diante de dinâmicas institucionais participativas estabelecidas, porém pouco consolidadas. A escolha do nome “ponte para o passado” para o título desse tópico intenciona aludir à essa situação de um caminho de volta que estava sendo proposto.

%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A3es.pdf. Acessado em: 12/08/2024 p. 6, 7 e 12.

¹⁸⁰ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 25**, 2018, p. 4

¹⁸¹ JACCOUD, Luciana de Barros. **Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal**. Revista Congemas, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19J1cMOaugSziC11-JeoECI80Nj1JlkGG/view>

1.1.Comprometimento da sustentabilidade financeira do SUAS

No espaço dos movimentos sociais, desde 2014, 2015, com a diminuição dos orçamentos para a assistência social, surge um movimento com o nome de “Mais SUAS para mais brasileiros”¹⁸² mobilizado em torno da recomposição orçamentária e defesa do BPC. A “Frente Nacional de Defesa do SUAS e da Seguridade Social” se constituiu também a partir desse primeiro movimento, mas foi em 2016 que se fortaleceu em reação ao *impeachment* e na oposição à aprovação da Emenda Constitucional 95 do Teto de Gastos. Essa frente reuniu parte dos integrantes da comunidade de política que estiveram no comando da SNAS. Organizou-se por meio da constituição de frentes estaduais, comitês regionais e locais em defesa do SUAS e da seguridade social, com a participação mista e plural trabalhadores, usuários, gestores, entidades, instituições governamentais e não governamentais, universidades e toda sociedade.¹⁸³

Embora tenha conseguido reunir diversidade importante de apoiadores esse movimento não incluiu todos os que defendiam o SUAS naquele momento. Entrevistado/a representante de entidades revela que nesse momento inicial do governo Temer não havia uma unidade na defesa de projeto para a assistência social por parte da sociedade civil no CNAS, apesar de haver sintonia na defesa do SUAS:

Havia uma conexão de um produto, mas o caminho da luta não era fortalecido. Defender no final é uma coisa. Agora, ajudar o processo de construção de estratégias para você chegar nesse produto, é outra coisa. Então... (entrevista 14)

Quando volta a orientação do projeto conservador neoliberal no Executivo Federal na assistência social havia ambiente institucional participativo estabelecido, com o CNAS organizado para o debate da política e processos conferenciais ocorrendo a cada dois anos. Nos anos de FHC, momento anterior em que o ideário conservador neoliberal esteve à frente no governo federal, a LOAS tinha sido recém aprovada, e se estava em fase de construção de uma governança. Sobretudo o CNAS ainda tinha o peso das atividades cartoriais da filantropia nas áreas da assistência, saúde e educação. Diferentemente, o governo de Michel Temer encontrou um campo normativo bem consolidado e um CNAS atuante, buscando ser “guardião da

¹⁸² Endereço da rede social YouTube, com 110 inscritos e 75 vídeos. Disponível em: <https://www.youtube.com/@maissuas> Acessado em 22/07/2024.

¹⁸³ Blog da Frente Nacional do SUAS e da Seguridade social. Disponível em: <https://frentenacionalsuas.org/> Acessado em: 22/07/2024.

política”, como se costuma dizer, por meio de conselheiros distribuídos nas Comissões permanentes de Normas, Política e Acompanhamento aos Conselhos; Comissões temporárias de Eleições e de Ética; Comissão de Benefícios e Transferência de Renda; Comissão de Acompanhamento de Deliberações de Conferência, Presidência Ampliada, e de frequentes e diversificados Grupos de Trabalho.

Contudo, mesmo tendo o CNAS avançado na construção do seu papel deliberativo na política pública e de guardião do SUAS, não houve contestação no campo jurídico. Poderia ter havido frente ao alcance do Teto de Gastos para a assistência social com base na LOAS, Art. 4º, inciso I, que estabelece “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”. O direito positivado não poderia ser mais claro, porém as forças e contexto político não viabilizaram esse caminho.

No procedimento regular, o processo de construção da proposta orçamentária do ano seguinte no Ministério (à época Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA) começa com estimativas apresentadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS para discussão e aprovação de resolução no âmbito do CNAS (competência conferida ao CNAS pela LOAS, Art. 18, VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social). A atitude do colegiado nacional quanto ao financiamento dos serviços socioassistenciais, considerando o limite do Teto de Gastos, foi sempre a de aprovar resoluções que sugerissem valores para a manutenção da capacidade instalada do SUAS, ou seja, valores que garantissem a continuidade do financiamento para os serviços, programas e projetos que já estavam em operação (manutenção das despesas discricionárias).

Em nota pública de 11/04/19, reportando-se ao tempo do governo Temer, o CNAS explica que as Leis Orçamentárias do período não contemplaram na plenitude os valores aprovados pelo Conselho. “Em 2017 esse déficit foi de 21,76%, em 2018 foi de 37,52% e em 2019, de 29,16%.”. Foi feito um esforço pelo colegiado para estimar o que essa falta implicou em termos concretos:

A AUSÊNCIA DE RECURSO nas ações de proteção social básica equivale a:

- Diminuição dos atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social de cerca de 10 milhões de pessoas e famílias por ano em situação de desemprego, fome

e eminência de violência doméstica, entre outras. Destacando a necessidade de proteção a públicos específicos como: idosos, pessoas com deficiência e crianças.

A AUSÊNCIA DE RECURSO nas ações de proteção social especial equivale a:

- Diminuição dos atendimentos nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social de cerca de 50% dos atendimentos às pessoas e famílias em situação de violência doméstica ou comunitária;

- Diminuição dos atendimentos às pessoas em situação de rua em aproximadamente 280 mil por mês e possibilidade de fechamento de equipamentos de acolhimento e fechamento de centros POP em cenário de aumento deste grupo populacional frente à crise econômica;

- Diminuição das equipes que atendem e identificam pessoas na rua incluindo crianças e adolescentes em trabalho infantil ou exploração sexual que impacta na redução por cerca de 700 mil atendimentos;

- Diminuição de 133 mil vagas em serviços de acolhimento institucional (abrigos, casas lares, casas de passagens e residências inclusivas) que impacta na redução de 39 mil vagas para crianças e adolescentes, 58 mil vagas para idosos e 27 mil para adultos desabrigados ou em situação de rua.¹⁸⁴

Importante ainda mencionar que, no ano de 2017, 55% do montante total da execução orçamentária naquele ano foi realizado no último mês, em dezembro, com graves repercussões na desorganização da gestão e das ofertas socioassistenciais pelos municípios brasileiros. Esse atraso, que se repetiu em 2019, desorganizou a gestão da assistência social nos estados e municípios.¹⁸⁵

Com a nova regra fiscal a pressão imediata para diminuição dos orçamentos ocorreu nas despesas discricionárias – que na política de assistência social são principalmente os serviços socioassistenciais; e, logo em seguida, incidiu sobre despesas obrigatórias, ensejando iniciativas para modificar regras vigentes para abertura de espaços fiscais – que na política de assistência social refere-se especialmente aos esforços para mudar as regras para o Programa Bolsa Família e para o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_7b93a3feba4246edbeaf580ca8eef8f2.pdf
Acessado em: 22/07/2024.

¹⁸⁵ JACCOUD, Luciana de Barros. **Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal.** Revista Congemas, 2019, p. 21 Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19JlcMOaugSziC11-JeoECI80Nj1JlkGG/view>

¹⁸⁶ O BPC, direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS -Lei no 8.472/1993), garante um salário-mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais ou à pessoa com deficiência de qualquer idade que comprovar possuir rendimento familiar per capita menor que um quarto do salário-mínimo.

Conforme destacado em uma entrevista, “logo em seguida, depois da Emenda do Teto do Gastos, veio a reforma da previdência. E aí o BPC entrou na pauta com muita força, e o Conselho foi extremamente importante, nesse período.” O relato indica que havia um reconhecimento por parte dos agentes políticos sobre a influência que o CNAS tinha naquele momento:

Chegou um momento que a gente estava em uma dessas salas aqui, na reunião da Comissão de Política e Financiamento, eram duas comissões juntas, pra debater aspectos da reforma da previdência. Em plena reunião bate na porta o pessoal da Casa Civil dizendo que tinham vindo aqui pra prestar alguns esclarecimentos, porque tinha visto que o tema da reforma da presidência estava na pauta. E veio aqui querer defender, por exemplo, a redução do BPC de um salário-mínimo para meio salário-mínimo. (...) ouviram de tudo e mais um pouco, de gente que estava aqui, inclusive que não era Conselheiro, e estava acompanhando, e veio dizer assim: gente, vocês têm ideia de como é ter um filho com deficiência, pra fazer essa proposta, de meio salário-mínimo? Uma pessoa como eu, por exemplo, que cuida do meu filho, que é uma pessoa com deficiência? (...) (Em outro momento afirmaram) nós queremos é que as pessoas possam trabalhar. Aí também ouviram mais: existe trabalho pra pessoas com deficiência? O que vocês estão falando? Então assim, ele saiu daqui lavado, você vê, com muito argumento. Então assim foi um momento que o Conselho estava tão relevante, a ponto de eles virem, porque eles não foram convidados. (entrevista 6)

A reforma da previdência iniciada com a PEC 287/2016 era uma ampla proposta no sentido de minimizar o alcance e a importância da Previdência pública, bem como da Assistência Social. A desconstrução do Estado social foi o caminho e o objetivo principal de realização do projeto neoliberal que se apresentava. No caso da assistência social a proposta inicial era de elevação da idade de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e de desvinculação ao salário mínimo do valor do benefício. O governo Temer não conseguiu aprovar no Congresso Nacional a Reforma da Previdência, mas conseguiu aprovar a Reforma Trabalhista.

A Reforma Trabalhista ampliou a desproteção social ao introduzir flexibilizações significativas na Consolidação das Leis do Trabalho pela lei nº 13.467 de 2017. Entre as mudanças estão a criação da modalidade de trabalho intermitente, a prevalência sobre a lei de acordos coletivos firmados sem que necessariamente haja vantagem ao empregado, e a não obrigatoriedade da contribuição sindical. Contudo, de acordo com Serra, Bottega e Sanches as

expectativas na geração de empregos com essas mudanças não foram alcançadas de forma que um contingente de população ativa ficou ainda mais vulnerabilizada.¹⁸⁷

O projeto conservador neoliberal iniciou procurando convencer que o debate possível estava limitado ao que priorizar diante da inevitabilidade de cortes no financiamento da assistência social (assim como em outras áreas de direito social, independentemente do aumento das vulnerabilidades sociais), pois que já politicamente definido pelas novas regras fiscais aprovadas no Congresso Nacional para o país.

1.2. Constrangimentos e resistências nos espaços participativos nacionais

O governo de Michel Temer enfrentou dificuldades para atuar no campo participativo desde a formação das suas representações no CNAS. Eram poucas as pessoas que permaneciam representando o governo nesse espaço participativo nacional. Nas 18 vagas do governo (considerando titulares e suplentes) passaram 42 conselheiros governamentais no colegiado de 2016-2018¹⁸⁸.

Mas naquele momento ali, o golpe, não havia ainda pessoas o suficiente, né? Essa Secretaria Nacional de Assistência Social demorou muito tempo para se estruturar. Então, assumiu a Secretária que era a Carminha, mas naquele momento não havia pessoas dentro do espectro da política de assistência social que topassem estar como diretor. Então, Carminha precisou se valer de alguns servidores que toparam, ficar numa linha de frente maior, de ser diretor na época. Uma dessas pessoas inclusive foi a Mariana Neris (*que veio a tornar-se secretária nacional em 01/01/2019*), que como servidora pública assumiu um departamento, né? Na época, acho que foi a Proteção Especial. Não havia número suficiente de pessoas, porque o Conselho é formado por metade GOV. (...) E havia, naquele momento, algo de pensar assim, servidores, estáveis que vão lá para defender, ou pelo menos para fazer o que é a política pública. (entrevista 6)

¹⁸⁷ SERRA, Gustavo Pereira; BOTTEGA, Ana; SANCHES, Marina Da Silva. **A reforma trabalhista de 2017 teve efeito sobre a taxa de desemprego no Brasil? Uma análise dos primeiros anos de vigência da Lei 13.467/2017.** Nota de Política Econômica, FEA/USP v. 21, 2022. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2022/submissao/files_I/i13-12956d6276f2328ec9d40e2b014f341d.pdf Acessado em: 22/07/2024.

¹⁸⁸ Dados da secretaria executiva do CNAS.

Outra entrevista aborda esse momento inicial de constrangimentos à participação indicando extrema tensão política, paralisante do debate e da possibilidade de formação de alianças:

Eu acho que 2017 foi um desafio muito grande para muita gente, principalmente para os servidores públicos, sabe, que foram chamados de golpistas porque ficaram. A gente não tinha para onde ir, não tinha como ir. A gente tinha que abraçar e continuar fazendo aquilo que a gente acreditava. E para quem estava chegando nós éramos de esquerda, entendeu? Nós éramos militantes de esquerda. Enfim, jogavam pedra. E quem era a militância de esquerda, que saiu por conta do *impeachment*, dizia que nós éramos golpistas. Para mim foi o momento mais difícil da política (entrevista 7).

Não só a organização normativa dessa área de política pública, mas também o campo político em torno da assistência social na sociedade eram outros. Parte importante do ativismo da assistência social em defesa do direito socioassistencial, que vinha desde o primeiro mandato de Lula até 2016 trabalhando de dentro do aparato estatal, ocupando representações do governo no CNAS¹⁸⁹, saiu nesse momento do governo para fazer oposição nos movimentos sociais existentes.

Já as representações de entidades e organizações da assistência social tinham no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)¹⁹⁰ novo aparato jurídico de integração ao SUAS, e nesse momento inicial estavam observando a que vinha o novo governo. Um/a entrevistado/a desse campo de representação de entidades e organizações da assistência social (que se identifica como alguém que quer ver a política de assistência social existindo no país) informou que:

Olha, em 2016 ainda não se tinha um horizonte em relação como... ia ficar a política, né? Aí foi passando o tempo, aí você até conseguia perceber que, por exemplo, a Emenda Constitucional 95, quando ela saiu, você sabia que ali você tinha que priorizar políticas. E com o tempo você viu que a priorização não era para direitos, era para armas, tanques, outros interesses. Mas aí, dependia muito do governo, mas os governos a partir de 2016, a gente percebeu que realmente a priorização não era para

¹⁸⁹ ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro - RJ, v. 57, p. 325-357, 2014, p. 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/> Acessado em: 22/07/2024.

¹⁹⁰ Criado pela Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015, e regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016, alterado pelo Decreto nº 11.948/2024.

direitos. E foi um período em que, ao mesmo tempo, acontecia um retrocesso, no financiamento, o financiamento da política, que afere a direitos. (entrevista 14)

Esse depoimento indica que havia expectativas sobre de que forma o novo contexto político teria efeitos na assistência social. A declaração de identidade do entrevistado, como alguém que quer ver a política de assistência social existindo no país, sugere avanço da hegemonia do SUAS e da defesa do direito socioassistencial no campo da representação das entidades ou organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

Nesse momento o CNAS, enquanto colegiado, adotou caráter mais comunicativo nas suas manifestações com a sociedade.¹⁹¹ De fato, as notas públicas foram importante recurso que passou a figurar como instrumento comunicacional frequente a partir daquele momento, possivelmente por serem mais fáceis de aprovar no colegiado do que as resoluções. Destacam-se a Nota Pública de 2016 alertando sobre os efeitos danosos que o Teto de Gastos (PEC 241/2016) poderia causar caso aprovado; e o Manifesto do CNAS em Defesa do BPC endossado pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), e pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH).

Olhando mais de perto, entretanto, defensores do projeto democrático-participativo lograram importantes iniciativas defensivas nas resoluções aprovadas pelo colegiado. Relevante iniciativa ocorreu logo no início do governo Temer, uma das primeiras resoluções foi a Resolução CNAS nº 07/2016 que aprovou o II Plano Decenal para a Assistência Social, instrumento de planejamento ancorado na participação social e na construção coletiva. Com a proximidade do término da validade do I Plano Decenal 2005-2015, o II Plano Decenal havia sido discutido na X Conferência Nacional, nos encontros Regionais do Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), num Grupo de Trabalho da Secretaria Nacional de Assistência Social em diálogo com outras áreas do ministério e especialistas ligados ao campo dos movimentos sociais em defesa do SUAS.

¹⁹¹ Essa característica de menor confronto é percebida em estudo comparativo entre as áreas de assistência social e saúde no mesmo período. ALMEIDA, Debora Rezende de; VIEIRA, Anne Karoline; KASHIWAKURA, Gabriella. **Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de impeachment**. 2020, p.161. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5465> Acessado em: 22/07/2024.

Foi o primeiro embate significativo no CNAS, tendo o projeto conservador neoliberal perdido na votação do colegiado. O documento refletiu os anseios de aprimoramento do SUAS para alcançar uma assistência social acessível a todos os brasileiros. Contudo, no contexto de redução de recursos disponíveis no orçamento a realidade é que o II Plano Decenal da Assistência Social nasceu anacrônico.

Ainda assim, foi um importante instrumento para embasar as lutas e resistências que vieram a seguir. Nessa linha de produzir instrumentos de planejamento, o CNAS aprovou também o Pacto de Aprimoramento do SUAS no âmbito dos Estados e do DF para o quadriênio 2016 a 2019 (Resolução CNAS nº 2/2017). Uma das entrevistas aborda essa estratégia:

O II Plano Decenal fez diferença porque primeiro ele está na NOBSUAS 2012. Todo planejamento, ele deve ter as diretrizes do Segundo Plano Decenal no planejamento da Política de Assistência Social. Tem que ter as diretrizes do II Plano Decenal, a materialização das deliberações das conferências pelos conselhos e os dados da Vigilância Socioassistencial, as demandas necessárias para essa construção. Então esses três, são os três tópicos que estão presentes na NOBSUAS e foi baseado nisso nossa luta aqui dentro do Conselho Nacional por meio da Comissão de Financiamento e Orçamento. Então, ninguém tinha como rebater aqui, nem o alto escalão, tinha como rebater quando eu colocava o embasamento nesses três pilares da construção de planejamento da Política de Assistência Social. Então você precisa ter estratégia de luta, não é lutar de qualquer jeito. (entrevista 14)

É curiosa a Resolução que abre o período em análise e que trata do papel dos conselhos de assistência social. A Resolução nº 15, de 23 de agosto de 2016 foi publicada num contexto de notícias de desconfiguração do SUAS na prestação da assistência social em estados e municípios brasileiros. Ela recomenda que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas. Não há acréscimo ou alterações nas atribuições do controle social, visto que essa atribuição de apreciar e aprovar a política já existia (NOB 2012, artigo 121). A resolução CNAS nº 15 parece apenas comunicar a necessidade de reafirmação do papel dos conselhos como guardião da política de assistência social nesse momento imediatamente posterior ao processo de impeachment de Dilma Rousseff.

Chama a atenção, ainda, o debate interminável sobre a revisão da Resolução CNAS nº 237/2006 que tratou das diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos

Conselhos de Assistência Social, iniciada em 2017 e não finalizada até 2022. Ressalta-se a importância estrutural que possui essa normativa, pois se trata de um regramento que orienta e apoia os Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal a darem os passos necessários no sentido do fortalecimento e consolidação do controle social do SUAS.¹⁹² A publicação ocorreu no início de 2023 e revela o conteúdo possível para um período de grandes tensões políticas. A Resolução CNAS nº 100/2023, que atualiza a Resolução CNAS 237/2006, reafirma o caráter deliberativo dos conselhos e amplia as áreas possíveis de atuação para o controle social; orienta quanto à necessidade de sustentação jurídica por meio de Lei local e regimento interno; avança em regras para o alcance da paridade entre sociedade civil e governo, e em regras para a proporcionalidade entre os segmentos da sociedade civil (trabalhadores, usuários e entidades); afasta a possibilidade do/a secretário/a da assistência social assumir a presidência ou vice-presidência do conselho; indica que haja comum acordo com o colegiado nos casos de exoneração e nomeação da secretária/o executiva/o do conselho; entre outros pontos relevantes.

Importante destacar, ainda, duas regulamentações publicadas para disciplinar a relação das entidades e organizações socioassistenciais no SUAS dando continuidade ao esforço para construção do direito socioassistencial prestado pela rede socioassistencial sem fins lucrativos, na concepção de uma única rede socioassistencial. Uma dessas iniciativas foi a Resolução CNAS nº 21/2016, que estabelece requisitos para celebração entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social parcerias, à luz da Lei nº 13.019, de 2014 (MROSC); e a outra foi a Resolução CNAS nº 26, de 18 de Dezembro de 2018, que estabelece parâmetros para a criação de sistema eletrônico nacional para o processo de inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como contribui com os conselhos em sua tarefa de fiscalização das ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais prestados por essas entidades/organizações. Todavia, não houve prioridade dos governos do período estudado para o desenvolvimento do sistema eletrônico aprovado.

Outro repertório utilizado para encaminhar demandas da assistência social ao Estado foi a articulação com atores políticos no Congresso Nacional. Em novembro de 2017 ocorreu o lançamento de uma Frente Parlamentar em Defesa do SUAS na Câmara dos Deputados¹⁹³, com

¹⁹² Passado esse período de seis anos foi possível a atualização que se deu pela publicação da Resolução CNAS nº 100, de 20 de abril de 2023, atualizando as orientações às normativas, especialmente à Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (atualizada pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011) e à Resolução 33/2012 - NOB SUAS 2012, que substituiu a NOB SUAS 2005 (Resolução CNAS nº 130/2005).

¹⁹³ Ver ato de lançamento da Frente Parlamentar em Defesa do SUAS no dia 07/10/2017 disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=36rxaNxMPxo> Acessado em 30/07/2024.

coordenação do Deputado Danilo Cabral (PSB-PE), fruto das articulações da militância em torno da assistência social (ativistas do “Mais SUAS” e da “Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social”), do Presidente do CNAS (que era do governo) e de conselheiros nacionais da sociedade civil do CNAS, e do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS). Algumas entrevistas apontaram que o início da tramitação da PEC 387/2017 foi um resultado dessa mobilização:

Sobre a política de assistência, especificamente a partir ali de 2014, 2015, a gente quando a gente começa a ter dificuldade de orçamento, começa a chegar indicativos para a gente de que o orçamento do ano não estava dando para finalizar e a gente começa a mobilizar, fazer incidência política. (...) E a principal narrativa é a gente disputar espaço mesmo, disputar visibilidade, disputar importância. Então por que foi que eu trouxe esse período anterior? (...). Não à toa, a PEC 383, ela é de 2017. A gente começou a discutir ela em 2016, mas ela é de 2017.(...) Sim, ela vira PEC no contexto da Conferência. Ela Foi votada naqueles dias inclusive, da Conferência de 2017. (entrevista 9)

Aí em 2017 a gente fez uma incidência política com os gestores municipais no Congresso, e conseguimos um deputado que olhou a gente, que é o Danilo Cabral do PSD. (...) Pois é, mas a gente fez lá, a gente acampava na porta dele. E conseguimos, lá em 2017, propor uma nova PEC, que é a bendita 383, que a gente vive falando dela até hoje. (...) É 1% da renda Líquida da União, só para serviços. Quando a gente fez essa incidência política junto ao Danilo, naquela época esse 1% da renda líquida, era o dobro do que nós recebíamos naquele momento. (entrevista 10)

Apesar desse repertório junto ao Congresso Nacional que buscava uma solução mais estruturante, no debate do colegiado do CNAS esteve presente a exigência de se deixar a atitude de “estar sempre com o pires na mão” em busca de recursos que deveriam estar disponíveis como medida de proteção a direitos devidos à parcela mais empobrecida e vulnerável da população. Porém, diante da redução de orçamentos, foi justamente a incidência política em busca de recursos para recomposição o que mais caracterizou o período. A gestão em busca da recomposição de orçamentos originou um Grupo de Trabalho no CNAS em 2018 com o objetivo de fazer incidência política juntos aos órgãos de governo e ao Congresso Nacional sobre assuntos afetos a Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 21, de 21 de setembro de 2018, prorrogado pela Resolução CNAS nº 02/2019).

Houve também uma moção de solicitação de esclarecimento do CNAS motivada pelo silenciamento dos representantes do governo frente à matéria veiculada no jornal “O Globo” de

09 e 10 de março de 2018, em que o Ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, anuncia reestruturação do Programa Bolsa Família que passaria a ser “Bolsa Dignidade”, o que acabou não ocorrendo. Nessa proposta haveria um adicional de R\$ 20,00 reais por trabalho voluntário¹⁹⁴, na opinião do ministro, também manifestada através da imprensa, “Bolsa Família não pode ser proposta de vida”.¹⁹⁵ O governo Temer optou por não levar o debate sobre esse tipo de alteração no programa Bolsa Família aos espaços participativos da política. A modificação aventada propunha a introdução da meritocracia e do voluntariado, que são valores estranhos ao desenho do programa. Mas não houve essa alteração, e em 2018 houve reajuste no valor médio do benefício do em 5,7% e o incremento de medidas administrativas para correção de erros de inclusão e permanência no programa.

1.3. Primeiro-damismo e a mensagem do Futuro na Mão

A “ponte para o passado” que caracterizou o projeto conservador neoliberal para a assistência social trouxe a recuperação do “primeiro-damismo”, tradição essa que havia reduzido sua presença pela necessidade de profissionalização na gestão da política pública. Em 09/02/2017, a primeira dama Marcela Temer trouxe de volta essa tradição de aliança com a sociedade civil benemerente, e uso da assistência social para extrair apoios políticos, recebendo as primeiras-damas dos Estados no Palácio da Alvorada para sensibilizar e buscar engajamento para o Programa Criança Feliz (Decreto nº 8.869/2016), única iniciativa de expressão no campo da assistência social do governo do seu marido.

Marcela se apresentou como “embaixadora do programa”, que buscou base na Lei nº 13.257/2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Embora o programa Criança Feliz tenha previsto sua implementação e gestão (comitê gestor interministerial com coordenação no âmbito do MDSA) a partir da articulação entre várias políticas, tais como: políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras (Artigo 5º do Decreto nº 8.869/2016), a realização de visitas domiciliares periódicas feitas por profissional capacitado era o centro do

¹⁹⁴ Reportagem do jornal O Globo de 09/03/2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/governo-cogita-mudar-nome-do-bolsa-familia-pagar-adicional-de-20-por-trabalho-voluntario-22473087> Acessado em: 11/03/2024.

¹⁹⁵ Reportagem do jornal O Globo de 12/05/2016 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsa-familia-nao-pode-ser-proposta-de-vida-diz-ministro-do-desenvolvimento-social-19294141> Acessado em: 11/03/2024.

programa. Para sua implementação se buscou as equipes de assistência social, seja para execução das visitas ou supervisão de visitadores contratados.

O discurso governamental era de compromisso com o fortalecimento da política de assistência social, contudo o Criança Feliz claramente feria o SUAS. Segundo Jucimeri Silveira, o programa introduziu uma lógica de controle sobre as famílias e de rompimento com os serviços socioassistenciais. A autora sustenta que o programa Criança Feliz expressou risco ao SUAS pelos seguintes aspectos:

O Programa Criança Feliz ganhou maior centralidade e difusão nacional, e expressa um risco ao Suas, especialmente pelos seguintes aspectos: contratação de visitadores sociais de forma precarizada, mediante terceirização, com forte tendência de reprodução de conteúdo e práticas conservadoras, com efeitos moralizantes da questão social; ausência de novos recursos para sua execução mediante adesão dos municípios e estados, com execução por meio do repasse fundo a fundo pela assistência social, no piso de proteção social básica; problemas de planejamento e alinhamento com demais entes federados; envolvimento de atores que reforçam a cultura tradicional ainda presente na política, especialmente das primeiras-damas que em geral assumem a condução do processo e do comitê de gestão, com evidente constrangimento à autonomia das instâncias do Suas; ingerência de outras políticas e secretarias na execução dos recursos que pertencem à função programática da assistência social, ferindo o comando único; ausência de intersetorialidade entre as políticas no plano nacional; desorganização do processo de implantação com evidente preocupação com o cumprimento de etapas, a exemplo da definição de prazos e processos incoerentes em termos de planejamento (diagnóstico anterior à instalação do comitê gestor); arranjo institucional frágil, que pode trazer dificuldades quanto à fiscalização de órgãos de controle e à qualidade na sua execução; centralidade na primeira infância, desconsiderando outros públicos, vulnerabilidades, situações e ciclos de vida, ferindo o princípio da universalidade; personalismo na definição de um programa que se sobrepõe ao SUAS e pode fragilizar sua continuidade; congelamento das pactuações para expansão qualifica de serviços e recursos, da construção de novos parâmetros de cofinanciamento, com base em custos e especificidades regionais/locais.¹⁹⁶

¹⁹⁶ SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos**. Serviço Social & Sociedade, p. 487-506, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/LWDC6jLtzyRtGBT3pPS4BGK/?lang=pt&format=html> Acesso: 22/07/2024. O programa Criança Feliz foi lançado utilizando-se da “construção em paralelo” pois teve base na Lei 13.257/2016 – Marco legal da Primeira Infância – passando para o SUAS operacionalização. A iniciativa fere o artigo 5º, inciso I, da LOAS, que estipula “a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo”.

Muitos dos entrevistados citaram o Programa Criança Feliz como ponto relevante de disputa política no período (E1, E4, E6, E8, E10, E11, E12, E15). Mesmo alguns representantes do governo percebiam a desconstrução. A seguir estão trechos de fala de um militante técnico representante do governo no CNAS, de um militante da política de assistência social em diversos lugares, e de uma militante da Frente em Defesa do SUAS, que são qualificações indicadas pelos próprios entrevistados sobre como gostariam de ser identificados nesta pesquisa, nessa ordem:

Olha, nesse primeiro período ali, 18, uma coisa que era uma disputa muito presente era a intenção, então, do próprio Ministro a época, da manutenção e da ampliação do programa Criança Feliz. Em contrapartida ao que se tinha do lado de cá da assistência, em fazer uma defesa enquanto Proteção Social Básica, de se incorporar Primeira Infância do SUAS dentro dessa perspectiva, então essa era uma disputa bem presente (entrevista 3)

Então, quando vem a turma do Temer, e vem uma tentativa de enfraquecer os SUAS por dentro, de desmobilizar os SUAS por dentro, com Criança Feliz etc., você recoloca a lógica de programas isolados, fragmentados, com uma justificativa moral e ética muito forte, porque ninguém há de dizer que proteção à criança não deve ser prioridade. Então, isso foi uma sacada inteligente, inclusive da Secretária (...) ela foi a assessora da dona Ruth Cardoso no Comunidade Solidária. Então, é alguém que não é qualquer pessoa. Então, ela sabia o que ela estava fazendo, e destruiu SUAS por dentro. (entrevista 12)

em municípios que a gente conseguiu visitar e ver e tal é de que o Criança Feliz está apartado da estrutura do SUAS, tem municípios em que a equipe do Criança Feliz, entra por uma porta separada que as crianças que eles visitam, não tem a ver com aquelas crianças que estão perdendo o benefício do bolsa por descumprimento de constitucionalidade, são outras crianças (entrevista 11).

Esses depoimentos mostram que se percebia que o programa trazia mensagens de desconstrução do modelo então vigente e propunha novos formatos em um caminho paralelo ao SUAS. O fato de se situar administrativamente fora da Secretaria Nacional de Assistência Social repetiu, em parte, a estratégia do “Comunidade Solidária” de ignorar a LOAS e implementar iniciativas em paralelo às regras positivadas para a política.

A Conferência Nacional de 2017 se posicionou muito claramente sobre o Programa Criança Feliz, conforme texto da deliberação 1 do eixo 3 – Acesso às seguranças

socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantia de direitos socioassistenciais:

Desvincular imediatamente o Programa Criança Feliz do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e da Política de Assistência Social, com devolução integral dos recursos orçados para o Fundo Nacional de Assistência Social. (Deliberação 1 do eixo 3, Conferência Nacional de 2017)¹⁹⁷

Diante do impasse e da cobrança pela observação dessa deliberação de conferência o CNAS encaminhou solicitação de parecer à Consultoria Jurídica do Ministério (CONJUR) acerca da natureza jurídica das “deliberações” das conferências nacionais de assistência social. Por meio do PARECER n. 00077/2018/CONJUR-MDS/CGU/AGU, a CONJUR expressou entendimento de que a natureza jurídica do teor dos encaminhamentos votados pelos delegados no âmbito da Conferência Nacional de Assistência Social é de “proposição” ao CNAS. Essa leitura reforçou a tensão com a sociedade civil, pois alguns entenderam que como simples proposição ao CNAS as deliberações de conferência ficam esvaziadas de poder político e relativizadas em sua importância de nortear a política, entendendo que a LOAS indica atribuição maior, de “avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (Lei nº 8.742, artigo 16, VI).

Em negociações que aconteceram em câmara técnica da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e em grupo de trabalho do CNAS foi possível acolhê-lo como Programa Primeira Infância no SUAS (Resolução CNAS nº 19/2016), apesar de deliberação da 11ª Conferência Nacional em contrário, e utilizando-se sobretudo desse fato como elemento de pressão para o compromisso de alteração do seu formato na política. Foi possível estabelecer, a partir de debates na Comissão Intergestores Tripartite – CIT, critérios de partilha para o cofinanciamento federal (Resolução CNAS nº 20/2016, nº 7/2017, nº 8/2018), aproximando o programa ao desenho da política de assistência social e do SUAS (Resolução CNAS nº 29/2021), e expandindo seu público prioritário (Resolução CNAS nº 06/2019)¹⁹⁸.

Ao longo do período estudado as restrições ao financiamento da política de assistência social foram aumentando, mas a garantia de recursos para o programa Primeira Infância no

¹⁹⁷ Disponível em: <https://www.blogcnas.com/11a-conferencia-nacional> Acessado em: 22/08/2024.

¹⁹⁸ Do ponto de vista de planejamento orçamentário, inicialmente o programa Criança Feliz foi lançado como um programa específico no Plano Plurianual (PPA). Hoje ele encontra-se dentro do programa do Sistema Único de Assistência Social, mantendo uma ação orçamentária própria até que se conclua o reordenamento necessário (na NOB SUAS 2012 e Tipificação) para que possa se integrar como um serviço da Proteção Social Básica do SUAS.

SUAS/Criança Feliz foi crescendo (também no governo Bolsonaro). Assim, quando faltou recurso, uma maneira de lidar com a situação foi sobreviver às custas do Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz, que era onde havia dinheiro certo depositado para o município. Aos poucos o programa foi sendo mais bem aceito e defendido pelos gestores estaduais e municipais.

Não fosse ele (Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz) muita prefeitura não teria sobrevivido. (...) o único jeito da gente é agarrar esse dinheiro. É esse, não tem outro. E a gente vai lutar para trazer ele para dentro de SUAS (entrevista 10).

Você imagina você ter a segurança de que você tem equipes fixas para atendimento. Então, você tem como qualificar esse atendimento, quando você tem recurso garantido, porque quando esse cofinanciamento diminui, ou quando ele não é certo o pagamento, a primeira coisa que um Secretário Municipal se preocupa, é se ele vai conseguir manter as suas equipes, porque são trabalhadores e trabalhadoras que também precisam o seu sustento, e ali do município eles tendem a migrar para uma outra política pública que dê a segurança do seu salário, sua remuneração. Com o programa, isso não aconteceu, porque não se percebia que diminuiu recurso, pelo contrário, dava para o gestor a segurança de que ele tinha ao final do mês como manter as suas equipes (entrevista 8).

No âmbito da sociedade civil que compunha o CNAS, a resistência ao projeto conservador neoliberal que foi capaz de aproximar progressivamente o programa Criança Feliz do SUAS fragilizou as relações de confiança internas. As representações dos trabalhadores iniciaram fechados na recusa ao programa, algumas representações de usuários cederam e as representações de entidades votaram a favor.

Então assim, ali, foi, acho que um período de muito enfraquecimento, né? Para o Controle Social, acho que fragilizou muito a relação entre trabalhadores e usuários. Porque naquele momento, a gente estava numa construção, né? De relação entre trabalhadores e usuários, e aquilo nos enfraqueceu, nos afastou, nos apartou muito, sabe? E deu muito trabalho para a gente recuperar essa confiança. Porque eles estavam confiando, sempre, a gente sabe que as Entidades vão votar a favor, mas a gente estava confiante que os usuários vão votar contrário, né? Mesmo que, ia passar, já tinha conferido os votos, ia passar, mas a gente precisava marcar posição. Ali foi parte da derrocada (entrevista 16)

A história de transformação do Criança Feliz na assistência social em Primeira Infância no SUAS revela que as relações entre representantes do governo e da sociedade civil se

mostravam permeáveis às negociações e construções negociadas. Isso foi possível porque os representantes do governo no CNAS estavam informados da direção política do governo e podiam dialogar com os representantes da sociedade civil. Havia um ambiente participativo tenso, mas funcional:

E a impressão que me dá daquele período Temer é que a gente até sabia de algumas coisas. As coisas não estavam tão em um invólucro, de que a gente não conseguia ver o que estava acontecendo, a gente via. Mais ou menos as coisas estavam indo, a gente tinha uma certa clareza e abertura, né? O que que se queria, exatamente. Então era possível num espaço de Conselho, quando você era Governo, você também conversava com a Sociedade Civil e tentava dar sinalizações, né? Então, as coisas estavam indo para que a Sociedade Civil também, compreendessem, saber até onde contribuíam, onde consideraria que deveria fazer as cooperações. Então, havia ali essa interação mais forte (entrevista 6).

Outra desconfiguração do SUAS (digna da designação de ponte para o passado) na época de Temer foi a iniciativa de educação financeira voltada às mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família, representado por um porquinho na forma de cofre de poupar moedas. Saber lidar com dinheiro é algo importante para qualquer pessoa/família, de qualquer classe ou grupo social. A desconfiguração estava no debate realizado com o público vulnerabilizado. Nele está a mensagem que responsabiliza individualmente a família vulnerável pelo problema da pobreza. A aposta está na crença de que se souberem poupar parte do benefício assistencial, e gerenciar melhor seus projetos, as famílias podem transformar o seu futuro. Aliás, esse era o nome desse programa de educação financeira: “Futuro na Mão”¹⁹⁹.

Nas entrevistas com defensoras/es do projeto democrático-participativo essa iniciativa foi percebida como desconstrutora da ideia de direito socioassistencial:

E também aquela história do cofrinho, né? Quer dizer, como é que você vai ensinar o pobre a economizar se chega final do mês e o cara não tem dinheiro? Foi um engodo muito grande, foi assim, uma incidência política que nós tivemos que ter após o golpe de Dilma Rousseff (entrevista 17).

Acho que, primeiro, se o SUAS não voltar aos seus fundamentos, assim, desse debate que é crucial pra nós: qual é a diferença do que nós defendemos pra aquilo que uma

¹⁹⁹ Informe Nº 635 da Secretaria nacional de Renda e Cidadania do MDS de 4/12/2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2018/dezembro/03122018_boletim_BFInforma.html Acessado em 28/10/2024

sociedade burguesa escravocrata trata sobre a pobreza, nós não vamos nunca resolver o problema da assistência como direito, trocando em miúdos. Assim, por exemplo, transferência de renda e acesso aos serviços, só vai ser compreendido como direito quando a gente quebrar a ideia de que a pobreza é um problema do indivíduo. Então nós temos que voltar ao fundamento, à raiz. Então este é o ponto, assim é que a gente tem que pôr o debate na sociedade, de que o Estado tem que proteger porque o Estado gerou a pobreza, porque o Estado defendeu este modelo econômico que gera pobreza. (entrevista 11).

O programa Futuro na Mão foi levado ao debate, houve discussão do Programa da Agenda de Educação Financeira para famílias do Programa Bolsa Família – PBF, com a proposta de revisão de nomenclatura e inserção desta iniciativa no PAIF sendo que inicialmente não se encontrava inserida. Assim, as oficinas de educação financeira ocorriam em três encontros oferecidos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

Para além dos debates tensos no CNAS relacionados aos conflitos de projetos para a assistência social chama a atenção uma performance que houve por parte da Secretária Nacional da Assistência Social à época e da sua equipe. Como já comentado, maior participação dos usuários na política era pauta consensual. No ano de 2017, nos dias 18 e 19 de abril, com apoio do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, ocorreu o I Encontro Nacional de Usuários do SUAS. O evento foi realizado no Auditório JK da Procuradoria Geral da República em Brasília, e contou com cerca de 150 participantes. Desse encontro saiu a carta de Brasília “Os Usuários no Protagonismo da Política de Assistência Social” com as seguintes manifestações e demandas:

- Serviços socioassistenciais que não discriminem os usuários/as do SUAS;
- Serviços socioassistenciais de qualidade e que respeitem as diferenças, as diversidades, os Povos Indígenas e os Povos e Comunidades Tradicionais existentes em uma sociedade plural e definidas pela população usuária;
- Serviços socioassistenciais que se integrem com os demais serviços e políticas públicas;
- Serviços socioassistenciais que respeitem as diversidades, especificidades que atendam, na integralidade, as necessidades dos segmentos vulneráveis de cada região;
- Realização de encontros regionais de qualificação dos/as usuários/as em parceria com FONACEAS (*Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Assistência Social*) e a realização de edições anuais do Encontro Nacional de Usuários do SUAS;
- Criação de um canal de denúncia mais eficiente que faça interface com o CNAS;

- Reavaliação de capacitações objetivando a melhoria na qualificação dos trabalhadores SUAS; e
- Elaboração e publicização da Resolução CNAS nº 11/2015 comentada, com texto acessível, para distribuição nos equipamentos do SUAS, nos órgãos e sistemas setoriais transversais²⁰⁰.

Esse encontro foi uma atividade inovadora que ocorreu no mesmo ano da Conferência Nacional e significou um esforço real de aproximação e escuta direta aos usuários do SUAS. Na NOB SUAS 2012, Capítulo IX, Seção III – Participação dos usuários no Sistema Único de Assistência Social, não há referência a esse tipo de atividade explicitamente, podendo ser encaixada na categoria “outros”, daí a novidade. Segue a fala de abertura da secretária nacional nesse encontro:

Nosso sonho como cidadãos, e como gestores da Política Pública, é ter a participação dos usuários, vocês sabem que nenhuma política avança, nenhuma política ganha qualidade sem a participação dos seus usuários. Ou seja, são seus usuários, que na sua fala, na sua reflexão, nas suas demandas pode realmente energizar sua política, caso contrário, a política padece, porque vai reproduzir a discriminação e a exclusão e é por isso que é tão importante hoje a presença de vocês aqui, mas também, nesse ano conferencial, das conferências municipais, estaduais e nacional. Nós precisamos que a voz dos usuários ganhe um grande protagonismo nessa conferência e até dê um susto nos outros participantes da conferência. Não estamos de brincadeira, queremos qualidade nos serviços, queremos uma escuta qualificada dos profissionais do CRAS, CREAS, dos Centros POP, em diante. Obrigado por vocês estarem aqui. 201

A fala da secretária nacional foi claramente apoiadora do fortalecimento do sujeito usuário e da sua presença defendendo a política pública. Revelou que havia disputa política pelo apoio desse segmento ao projeto conservador neoliberal.

Nesse I Encontro de Usuários do SUAS foi debatida a necessidade de haver uma cartilha a fim de popularizar a política, e em dezembro daquele mesmo ano, na 11ª Conferência Nacional, MDS e CNAS lançam em conjunto a cartilha “SUAS – Sistema Único de Assistência Social: Modo de Usar” para informar, mobilizar e incentivar a participação dos usuários na Política Pública de Assistência Social e no SUAS. Essa cartilha, instrumento para o

²⁰⁰ Material de arquivo da Secretaria Executiva do CNAS - CARTA DE BRASÍLIA “Os/as Usuários/as no Protagonismo da Política de Assistência Social”.

²⁰¹ Material de arquivo da Secretaria Executiva do CNAS - DEGRAVAÇÃO DO 1º ENCONTRO NACIONAL DOS USUÁRIOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS. Dia: 18/04/2017 Local: Procuradoria-Geral da República, manhã, p. 4.

fortalecimento do projeto democrático-participativo, teve ilustração do cartunista Ziraldo, que doou ao povo brasileiro esse trabalho.²⁰²

Contudo, quanto à politização do sujeito-usuário do SUAS, no sentido de alargamento da esfera pública e maior estruturação e força autônoma desse segmento, o período trouxe ambiguidades na opinião de um/uma dos/das entrevistados/as:

Olha, no Temer, o que a gente deu pra perceber é que houve uma transição para uma grande despolitização do debate sobre Participação e Controle Social, não só de Conselho e de Conferência, mas da participação geral, eu acho que ali se iniciou uma transição para uma despolitização do processo, e no Bolsonaro, essa despolitização se aprofundou e veio acompanhada também de um medo de participação, um medo de participar e de usar os espaços de participação para enfrentar o Governo. (...) vamos pegar um marco importante aqui, aqueles movimentos antes do golpe, os movimentos lá de 2013, de junho de 2013, os movimentos de rua, que as pessoas foram pra rua, começou com aquela história de transporte, e depois foi indo, enfim, essas manifestações, elas eram contra tudo, né? (...) o movimento de rua, que em tese é um movimento que deveria politizar, porque as pessoas vão protestar e vão participar, isso gera, em tese, uma consciência crítica. O que a gente assistiu foi o contrário (...) parte da direita conservadora, que nunca tinha ido pra rua, descobre a possibilidade também de se apossar disso (...) e despolitizou as massas, qualquer coisa vira protesto. (...) e isso é espreado para a sociedade como um todo. Ao ser espreado para a sociedade como um todo, isso vai se refletir no Controle Social da Assistência. (...) nós não tínhamos conseguido ainda emancipar o Controle Social pós SUAS. O que eu estou chamando de emancipar? É de ter um Controle Social que fosse forte o suficiente, para não ficar refém de mudanças significativas no governo (entrevista 12).

A 11ª Conferência Nacional de Assistência Social - Garantia dos direitos no fortalecimento do SUAS, aconteceu no centro de Convenções Ulisses Guimarães, Brasília – DF, no período de 05 de dezembro a 08 de dezembro de 2017, contando com 1.862 participantes, sendo 1.305 delegados credenciados, assim distribuídos²⁰³:

DELEGADOS CREDENCIADOS 1.305

Governo 637

Sociedade Civil 668

Usuários 218

²⁰²

Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/10/cartilha.suas_modos_de_usar_formato_normal_atualizado.pdf

²⁰³ Relatórios do SISCONFERÊNCIA – Sistema eletrônico do CNAS para operacionalização de reuniões.

Trabalhadores 228

Entidades 222

A conferência de 2017 iniciou-se com fortes manifestações de oposição ao governo. Lá foi experimentado uma performance de protesto dentro do repertório de participação institucional de uma conferência. Na conferência o ambiente foi marcado pela dificuldade de aprovar o regimento interno (levou dia inteiro), diversas manifestações contrárias ao governo e denunciadoras de golpe de Estado ao longo da conferência, que levou à necessidade de troca de condução na plenária final para que fosse possível concluir os trabalhos.

Isso se deu porque militantes passaram a discutir formas de resistência, especialmente em grupos de WhatsApp, um deles era o “Resistência”, e em eventos que eram convidados (entrevista 11). Na conferência de 2017 chegaram dois dias antes e discutiram as pautas, inclusive o regimento interno, tendo programado um ato com caminhão de som da CUT, e distribuição de panfletos (entrevista 13).

Para alguns que eram delegados governamentais foi a “conferência da depressão”, pois os servidores que tinham ficado no ministério sofreram assédio da sociedade civil, inclusive o presidente do CNAS. Houve vaias para a secretária nacional impedindo-a de concluir sua fala quando ela anunciou a recomposição do orçamento explicando que “não havia desmonte no SUAS”, e alguns diretores sequer tiveram condições de fazer o debate (entrevista 7).

Em ambiente turbulento, as deliberações foram no sentido da garantia de recursos orçamentários para a política de assistência social; respeito às normativas do SUAS, com sanções aos gestores que as desconsiderarem; ações para o fortalecimento dos conselhos e dos fóruns da sociedade civil; mesa de negociação, concursos públicos e educação permanente para trabalhadores; demanda pela definição de protocolos com o Sistema de Justiça e o Sistema de Garantia de Direitos; rejeição ao Programa Criança Feliz; entre outras deliberações. As moções incluíram repúdio à reforma trabalhista, ao primeiro-damismo, ao voluntariado, e à perseguição política; defesa de maior atenção aos migrantes internacionais, quilombolas, população de rua; recomendação ao CNAS que cumpra a deliberação aprovada na X Conferência Nacional de proporcionalidade e paridade em 25% usuários, 25% trabalhadores, 25% entidades e 25% governo nos conselhos de assistência social; entre outras moções.

O período de 2016 a 2018 foi marcado pelo avanço do projeto conservador neoliberal na condução da economia no país e das políticas sociais em geral, cujos principais instrumentos foram as reformas constitucionais aprovadas no Congresso Nacional: a do Teto de Gastos e a

Trabalhista. A reforma da Previdência Social não conseguiu aprovação (daquela forma, naquele momento), o que preservou o principal programa da assistência social das transformações que postergariam o acesso ao BPC e diminuiriam o valor do benefício aos mais vulneráveis da sociedade brasileira.

Em síntese, no campo da política pública de assistência social, o governo de Michel Temer resgatou o “primeiro-damismo” e a “construção em paralelo”, que são práticas tradicionais e promotoras de uma assistência social fragmentada, com ações sobrepostas, e avessas à construção do direito socioassistencial, impossibilitado de avançar pela imposição do Teto de Gastos. A participação social continuou um consenso e houve disputa por apoios políticos desse segmento. Os repertórios utilizados no embate entre Estado e sociedade civil ocorreram via participação institucionalizada no CNAS e na Conferência de 2017 (com confronto e protesto); além dos lobbies no parlamento, realizados por ativistas aglutinados no movimento da Frente em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, e por gestores ativistas da assistência social pelo CONGEMAS ligados à luta por recomposição de orçamentos. Esse movimento conseguiu emplacar o início da tramitação da PEC 383/2017 a favor da vinculação de recursos para a assistência social. O diálogo conflituoso foi possível, apesar de bastante tensionado, e o projeto conservador neoliberal avançou com resistências.

Quadro 4 - Ações do projeto conservador neoliberal

Ações do projeto conservador neoliberal
Recuperação do primeiro-damismo
Introdução do valor da meritocracia
I Encontro Nacional dos Usuários do SUAS

Quadro 5 - Performances em repertórios (2016 a 2018)

Performances em repertórios

Produção de notas públicas e “resoluções de resistência” no CNAS
Formação da Frente Parlamentar de Defesa do SUAS no Congresso Nacional com admissão da PEC 383/2017
Tumultos e protestos na Conferência Nacional de 2017

Quadro 6 - Direção do projeto conservador neoliberal para a assistência social (2016 a 2018)

Ofertas da assistência social	Participação social
Serviços: Restrição progressiva do financiamento para serviços com focalização na primeira infância e introdução do valor da meritocracia; Benefícios: Tentativa de desvinculação do salário-mínimo do valor do BPC.	Disputa por apoio político junto aos usuários da política de assistência social.

2. Improviso bruto²⁰⁴

Em 2018 há uma série de tensões políticas no cenário nacional relacionadas às eleições e à democracia representativa no país. Nesse ano houve a prisão do candidato à presidência que era favorito nas pesquisas de intenção de voto, o predomínio de *fake news* em período de campanha eleitoral etc. Destaca-se que o Comitê de Direitos Humanos – órgão consultivo vinculado ao Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos que monitora a aplicação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, do qual o Brasil é signatário – solicitou que o Brasil tomasse as medidas necessárias para garantir que Luiz Inácio Lula da Silva pudesse exercer seus direitos políticos como candidato na eleição presidencial de 2018. O Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, negou o registro da candidatura de Lula com base na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº. 135 de 2010), e quem concorreu em seu lugar, às vésperas da eleição, foi o vice na chapa Fernando Haddad, que perdeu, em segundo turno, para Jair Messias Bolsonaro do Partido Social Liberal (PSL).

Segundo Cláudio Pereira de Souza Neto, os apoiadores políticos do novo presidente (*Vem para Rua, Movimento Brasil Livre, Revoltados Online, Endireita Brasil*, entre outros) forjaram um ideal conservador-liberal com um sentimento antissistema que se expressou com pautas inespecíficas “contra tudo e contra todos”, e com discurso de negação da política “nenhum partido me representa” ou “meu partido é o Brasil”. Aos poucos passaram a responsabilizar os governos petistas por ineficiências, corrupção, e por incentivar mudanças indesejadas na agenda de costumes, tais como: “destruição da família tradicional”, “ideologia de gênero”, “marxismo nas escolas”. A ordem, a tradição, o patriotismo e os militares seriam o contraponto necessário a esses problemas. Em 2015, – com pato amarelo inflado na Avenida Paulista em São Paulo e o com o jornal Estadão falando em *Occupy São Paulo* – “solidificou-se aí a retórica moralizadora, como moralização pública (anticorrupção) e como moralismo (pátria, religião, família, valores da sociedade tradicional).” Esse movimento de insatisfação política que deu sustentação ao impeachment de Dilma Rousseff nas ruas e foi vitorioso nas urnas em 2018 elegendo Jair Bolsonaro.²⁰⁵

²⁰⁴ O nome “improviso bruto” tem inspiração na crônica política de Rômulo Paes-Sousa (2022) sobre o Brasil de 2018, termo destacado pela jornalista Cristina Serra no prefácio do livro de Paes-Sousa (p.11). São dele as leituras de que “improvisações e espertezas não produziram um projeto sólido de governo”. PAES-SOUSA, Rômulo. **Relâmpagos e tempestades: crônicas de anos muito perigosos**. Belo Horizonte, MG: Coopmed, 2022, p.195.

²⁰⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. Editora Contracorrente, 2020, p. 48.

O discurso vitorioso foi o da antipolítica e da necessidade de redução do Estado. Ao buscar reestabelecer a ordem econômica natural, em que os produtores podem empreender livres de pressões redistributivas, se exercita, segundo Sousa Neto, um “darwinismo social”, em que o Estado não deve proteger os mais vulneráveis da sociedade porque isso conduz ao enfraquecimento do corpo social, onerando empreendedores com impostos, regulação e fiscalização. O problema é que a liberdade econômica levada a nesse ponto, como explica o autor, necessita de um Estado autoritário para se fazer valer. Assim, a conjugação de neoliberalismo com autoritarismo foi o modelo que se pretendeu implantar no Brasil, e que não é estranho à história latino-americana, cuja experiência do Chile sob a ditadura de Pinochet é o principal exemplo. Não por acaso, o ministro escolhido para condução econômica do novo governo foi Paulo Guedes, um economista posicionado contra o intervencionismo estatal, egresso da Universidade de Chicago que trabalhou no Chile durante as reformas econômicas neoliberais.²⁰⁶

2.1. Incomunicação

Se promover o equilíbrio fiscal das contas públicas foi a justificativa para adesão às políticas neoliberais implementadas até então (Dilma e Temer), com Bolsonaro essa opção passa a ser abertamente ideológica em defesa da primazia do mercado. Esse é o sentido de afirmações do presidente Bolsonaro como: “hoje em dia é muito difícil ser patrão no Brasil”²⁰⁷; “cada família (deve) cuidar dos seus idosos, não pode deixar na conta do Estado”²⁰⁸; “Eu sempre sonhei em libertar o Brasil da ideologia nefasta de esquerda (...). O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa.”²⁰⁹

Ao assumir o Poder no executivo federal, essa vertente neoliberal de extrema direita foi de encontro ao pacto social estabelecido na Constituição Cidadã vigente, e o governo se dedicou

²⁰⁶ Idem, p. 148-150.

²⁰⁷ Matéria do UOL sobre coletiva de imprensa com o presidente eleito Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2018/12/04/hoje-em-dia-e-muito-dificil-ser-patrao-no-brasil-nao-ha-duvida-diz-bolsonaro.htm> Acessado em: 02/02/2024

²⁰⁸ Entrevista feita com o presidente Jair Messias Bolsonaro pelo jornal Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/04/08/interna_nacional,1137022/familias-que-cuidem-de-seus-idosos-diz-bolsonaro.shtml Acessado em: 02/02/2024

²⁰⁹ Matéria do Jornal O Globo de 18/03/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792> Acessado em: 02/02/2024.

ao desmonte, em parte no legislativo. Para isso, na área da proteção social, deu continuidade à agenda neoliberal iniciada no governo anterior enviando ao Congresso Nacional proposta de Reforma da Previdência (PEC nº 6/2019). Nessa reapresentação da reforma reintroduziu as alterações no BPC e na aposentadoria Rural, e incorporou proposta de transição para privatização do Regime Geral Previdenciário. A emenda constitucional encontrou resistências no Congresso e foi aprovada em outubro, mas com o texto mais próximo ao que o governo Temer tinha negociado.²¹⁰

No campo da assistência social faltou diálogo sobre as intenções do governo em todo momento. Em relação às transformações pretendidas para o BPC também faltou informação para dentro do governo, em sua equipe no ministério. De acordo com entrevista com um/a representante governamental do CNAS:

Numa proposta de reforma de 2016 que teve, né? Da Previdência, o BPC estava inserido, mas essa reforma não avançou. Na reforma de 19, aí sim foi concluída a reforma, mas a parte do BPC também não avançou. Nós, da área da Assistências Social, não pudemos participar naquela ocasião da formulação da proposta, né? Mas depois de a gente avaliar, de entender o que estava posto, a gente até teve posição assim, contrária àquela proposta. A gente achou que o debate estava muito prematuro para a gente avançar com uma transformação daquele porte para o BPC (entrevista 5).

Se havia pouca informação para os conselheiros do governo, entre conselheiros da sociedade civil no CNAS a impressão era de que o governo “estudava o ambiente” para ver de que forma encontraria os caminhos para agir (entrevista 14). A improvisação, no entanto, ficou evidente pela falta de projeto para a área. A única proposição veio com o Decreto nº 9.906/2019 que instituiu o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (com base na Lei 9.608/1998, que dispõe sobre o serviço voluntário), o “Pátria Voluntária”, gerido por um conselho ligado à Presidência da República. Esse programa foi liderado pela primeira-dama, Michelle Bolsonaro, e buscou articulação com as organizações da sociedade civil e o setor privado. O decreto de sua criação diz que o programa buscava “incentivar o engajamento social e a participação cidadã em ações transformadoras da sociedade”.²¹¹ Foi utilizada a mesma estratégia de “construção em paralelo” dos governos FHC e Temer, mas diferentemente do que houve com o “Criança

²¹⁰ DWECK, Esther. **A agenda neoliberal em marcha forçada**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. Autêntica Editora, 2021, p.243-245.

²¹¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9906.htm Acessado em: 22/02/2024.

Feliz”, o “Pátria Voluntária” se manteve distante das normativas da política pública de assistência social.

O que fazer com o programa Bolsa Família – marca social dos governos do PT, e sempre criticado pelo presidente Bolsonaro²¹² – foi discutido longe da esfera pública. Desde o início do governo até maio de 2019 o Bolsa Família esteve com “a fila zerada” para o acesso ao programa, o que quer dizer que todas as famílias habilitadas de acordo com as regras para o acesso estavam inseridas nele. Naquele primeiro ano, o governo Bolsonaro empreendeu um duplo movimento: (i) redução das famílias beneficiárias a partir de um controle maior de irregularidades que já vinha desde Temer (“pente fino”), passando de 14,3 milhões em maio para 13,2 milhões de famílias em dezembro; e (ii) interrupção de ingresso de novas famílias beneficiárias, o que ocasionou a formação de uma fila. Em dezembro de 2019 havia o passivo de 1,4 milhão de famílias já habilitadas, mas não inseridas no programa.²¹³

O retorno ao patamar de 14,3 milhões de famílias atendidas no Bolsa Família aconteceu em abril de 2020, quando a fila foi novamente zerada como uma medida frente à situação de pandemia.²¹⁴ De início, portanto, optou-se pela ausência de qualquer decisão contra o programa com intenção de atrair menos atenção política e, enquanto isso, se realizou uma certa desidratação, tornando dificultado o acesso e a permanência no programa. Ao mesmo tempo, nova reforma da previdência foi encaminhada buscando diminuir o escopo protetivo do Benefício de Prestação Continuada. Da mesma forma que aconteceu com o Bolsa Família, o acúmulo de requerimentos não atendidos começou a formar fila no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As justificativas foram, de início, a redução no número de trabalhadores do INSS com a implementação do INSS Digital (Meu INSS), e depois, a justificativa foi a pandemia, que ocasionou longos períodos de suspensão das perícias médicas e avaliações sociais.²¹⁵

²¹² A visão de Bolsonaro sobre o programa: “Devemos discutir aqui a questão do Bolsa Família. Devemos colocar um fim, uma transição para o Bolsa Família, porque, cada vez mais, pobres coitados, ignorantes, ao receberem bolsa família, tornam-se eleitores de cabresto do PT. Logicamente, levando-se em conta isso, não interessa ao PT fazer com que o povo tenha cultura, emprego, trabalho, porque vai perder esse curral eleitoral. Enquanto existir o Bolsa Família da forma como está aí, não teremos como renovar o Executivo. O PT jamais sairá de lá e acabará finalmente conseguindo o que queriam em 1964, a ditadura do proletariado.” (Bolsonaro, Sessão 002.1.54.P, 2011 *Apud* NASCIMENTO, Larissa Maria do. **De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro**. Dissertação de mestrado, UNESP, 2024. p.56.

²¹³ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise n° 28**, 2021, p. 70

²¹⁴ Idem, p.87

²¹⁵ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise n° 29**, 2022, p.26.

Ainda em 2019 são revelados dois dos principais caminhos para implementação do novo projeto político conservador autoritário agora no Poder. Em abril foi publicado o Decreto Presidencial 9.759/2019, também chamado de “Decreto do Revogaço”, que extinguiu todos os colegiados da administração pública federal instituídos por decreto ou ato normativo inferior; e o outro veio em dezembro, foi a Portaria 2.362/2019, também chamada de “Portaria do Calote”, publicada pelo ministério com o objetivo de promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.

O projeto conservador autoritário avançou em hegemonia e buscou reverter as duas principais mudanças culturais propostas no projeto democrático-participativo, que são o reconhecimento/sustentação do direito socioassistencial e a participação informada sobre o SUAS.

2.2. Silenciamentos e resiliências

O “Decreto do Revogaço” (Decreto Presidencial 9.759/2019) atingiu de forma diferente diversos colegiados, comitês, grupos interministeriais etc. em diferentes áreas. Em entrevista com representante da burocracia foi apontado que no início foi “uma hecatombe”, pois não se entendia a extensão da nova normativa, que era “muito geral e dava a impressão de que até colegiados administrativos deveriam ser extintos” (entrevista 2).

Levantamento elaborado em 2021 pelo Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) mostra que 75% dos Comitês e Conselhos Nacionais, que reuniam representantes da sociedade para discutir políticas públicas, foram esvaziados durante o governo Bolsonaro²¹⁶. Balanço realizado com 21 conselhos nacionais de maior tradição apontou a extinção do Conselho Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa (CNRDR); a inatividade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI); alterações em 13 conselhos que permaneceram ativos, mas com nova regulamentação mais restritiva à participação social; e 5 conselhos nacionais que permaneceram ativos e sem alterações legais, entre os quais o CNAS (considerando que manteve a composição do colegiado e a agenda).²¹⁷

²¹⁶Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/9980975/> Acessado em: 02/02/2024.

²¹⁷ BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGOS, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. **Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil**, In: L.

Olhando mais de perto, todavia, houve mudanças no funcionamento do CNAS que ocasionaram perdas relativas de autonomia. Foram diversos os enfrentamentos no tema da participação social a partir do Decreto 9.759/2019. Embora longa, vale apresentar a íntegra do registro do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) sobre o que se passou no CNAS, documento escrito com base na carta que a sociedade civil do CNAS levou ao Ministério Público questionando sobre os efeitos do Decreto para o conselho nacional:

A Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania (Conjur/MC) se manifestou sobre a aplicação do Decreto nº 9759/2019, por meio do Parecer n. 00390/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, encaminhado à Secretaria Nacional de Assistência Social no dia 21 de maio de 2019, no qual foram destacados os seguintes pontos em relação ao Colegiado: Se o Decreto se aplica ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resposta: “Sobre esse ponto se posicionou negativamente, entendendo que o Decreto pretendeu extinguir “tão somente os órgãos colegiados que tenham sido instituídos por decreto, por ato normativo inferior ao decreto ou por ato de outro colegiado”, e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em seu art. 17, que institui o CNAS, afasta a aplicação do Decreto sobre esse Colegiado Nacional”. Se o Decreto se aplica às Comissões que integram o CNAS, a saber: Presidência Ampliada, Comissões Temáticas, Comissão de Ética e Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda, Grupos de Trabalho, e Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. Resposta: “Sobre esse ponto se posicionou positivamente, entendendo que os subcolegiados “por terem sido criados por resolução do CNAS estão enquadrados nas regras do art. 1º e 2º do Decreto, sendo aplicada a extinção prevista no artigo 5º”. É importante ressaltar que a CONJUR/MC sugere no item 15 do Parecer que a recriação de tais órgãos pode se dar por alteração do regimento interno do CNAS, desde que observado o art. 6º do Decreto nº 9.759, de 2019. Diante da manifestação, o Conselho Nacional de Assistência Social suspendeu as reuniões das Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho a partir da 276ª Reunião Ordinária do CNAS e iniciou o processo de revisão do seu Regimento Interno (Resolução CNAS nº 06/2011) em Plenário, buscando a adequação normativa sugerida pela Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania. O CNAS encaminhou no dia 13 de junho de 2019, a minuta de Resolução que alterou o Regimento Interno, por meio do ofício nº 61/2019/MC/CNAS/SE, para análise e manifestação da CONJUR/MC. As alterações do Regimento Interno foram publicadas no Diário Oficial da União no dia 16 de julho de 2019 (Resolução CNAS nº 21, de 15 de julho de 2019). Ainda sobre o processo de revisão do Regimento

Interno é válido destacar que as minutas de Resoluções de criação dos subcolegiados, no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social, foram aprovadas pelos Conselheiros Nacionais na 277ª Reunião Ordinária do CNAS, realizada entre os dias 09 e 12 de julho de 2019. As minutas de Resoluções que criam os subcolegiados, bem como a justificativa das reuniões presenciais e a justificativa orçamentária, foram encaminhadas à apreciação da CONJUR/MC por meio do ofício nº 73/2019/MC/CNAS/SE, no dia 19 de julho de 2019, que se manifestou por meio da Nota nº 0642/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, de 08 de agosto de 2019, recomendações de alterações. Registra-se, todavia, que o processo de revisão do Regimento Interno, bem como das minutas de Resoluções que criam os subcolegiados obedeceram às recomendações feitas pela Conjur/MC.²¹⁸

O CNAS não sofreu com alterações na composição do colegiado, e nem nas atividades previstas em sua agenda/calendário oficial – o que mostra força da proteção jurídica conferida pela LOAS, em primeiro lugar, mas também por normativas como a NOB SUAS 2012 e outros instrumentos. Entre eles, foi importante haver um calendário anual publicado no Diário Oficial da União, que criou compromisso com a agenda prevista e a impressão de que ela deveria ser cumprida; e a linha orçamentária 8249, que é específica para as despesas do CNAS, e garantiu previsibilidade e transparência sobre a disponibilidade de recursos orçados para cumprimento da agenda planejada (entrevista 1). Esses instrumentos contribuíram para manter a institucionalidade do CNAS. Por outro lado, foram postos em marcha procedimentos que fragilizaram o alcance da participação. Embora o CNAS esteja ligado ao gabinete do ministro no organograma do ministério, por vezes, o tratamento é de como se estivesse posicionado dentro da estrutura da SNAS, e a ela devesse subordinação. Esse fato, aliado à progressiva concentração de representações do governo vinculados à Secretaria Nacional de Assistência Social que aconteceu no período reforça essa condição.

Na composição colegiada e paritária do CNAS são 36 conselheiros – 18 titulares e 18 suplentes, sendo metade governo e metade sociedade civil. Não há critérios definidos para as escolhas do governo, são apenas indicação do ministro, mas os governos costumam indicar representantes com condições de negociação, ou seja, alto escalão. Sobre a representação governamental no CNAS, ao longo dos anos o colegiado contou com representantes de outras

²¹⁸ CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, **Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019**, 2019218. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatorio_ColegiadosParticipacaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf Acessado em: 02/03/2024.

pastas a fim de buscar aproximações e sinergias entre as políticas relacionadas ou complementares à assistência social. Desde 2006, contudo, essa presença vem caindo consistentemente até desaparecer no governo Bolsonaro. Segundo dados da secretaria executiva do CNAS havia no governo Lula representações da previdência social, educação, saúde, trabalho e emprego, planejamento orçamento e gestão e fazenda. No colegiado de 2016 a 2018 houve duas representações do Ministério da Educação e duas do INSS; de 2018 a 2020 houve uma representação do Ministério da Saúde; e de 2020 a 2022 não houve representação de outros ministérios. Além disso, houve progressiva concentração nas representações governamentais em integrantes da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), enquanto era comum o CNAS ter representantes de outras áreas do ministério, a fim de construir articulações com outras ações de desenvolvimento social da própria pasta. No colegiado 2020 a 2022 restou apenas uma representação governamental de fora da SNAS.

A principal fragilização do CNAS ocorreu com a perda de parte da sua autonomia de decisão sobre a sua organização interna, embora esteja na LOAS, Art. 18, XIII a seguinte redação de competência: “elaborar e aprovar seu regimento interno”, passando a submeter parte da sua organização e funcionamento interno à observância de regras estabelecidas no Decreto 9.759/2019.²¹⁹

De fato, a CONJUR do ministério foi, por vezes, instrumento do governo Bolsonaro para limitar os espaços participativos na assistência social. Pode-se destacar desse período alguns pareceres que mostram esse uso: o PARECER n. 00077/2018/CONJUR-MDS/CGU/AGU que dá valor de proposição ao CNAS às deliberações de Conferências Nacionais; o PARECER n. 00201/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU que indica o quórum qualificado para justificar a desconvocação da conferência extraordinária de 2019; o PARECER CONJUR-MC/CGU/AGU que indica restrições do período eleitoral para justificar impedimento de realização de debate no CNAS entre indicados pelas campanhas dos candidatos à presidência em 2022 sobre o tema da assistência social, que tradicionalmente ocorria; e o PARECER 00390/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU sobre o Decreto nº 9759/2019, que viu força regulamentadora nesse decreto superior à LOAS a respeito da organização interna do colegiado.

²¹⁹ Pinheiro e Direito apontaram que durante os anos Bolsonaro foram usadas as assessorias jurídicas para “avançar nas estratégias de neutralização dos espaços de participação” 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, 2023, p.22.

Sobre o assunto informa uma entrevista que:

É o que acontece. É, a gente faz o trabalho técnico, mas tem uma diretriz, né? Então, assim, se o ministro, secretário executivo diz que é para ser assim, a decisão foi essa. O que é que a gente faz? A gente vai ver se essa decisão tem suporte jurídico. E quando encontra o suporte jurídico, a gente escreve (entrevista 2).

Há uma inversão importante nesse raciocínio de um/a entrevistado/a da burocracia da área jurídica, muitas vezes aceita como natural, mas que merece problematização: não é o direito positivado que orienta a interpretação constante em pareceres da CONJUR a informar autoridades do ministério, mas a decisão de autoridade do ministério que orienta a interpretação sobre o Direito positivado. Isso ressalta uma “naturalização” do traço patrimonialista de ocupação e uso de estruturas do Estado para o interesse do governante.

A partir da rotina de enviar periodicamente à CONJUR as resoluções de recriação dos subcolegiados inicia-se nova prática de enviar resoluções que já haviam passado pela aprovação da plenária da CONJUR para a SNAS, como se ela não estivesse representada nas decisões do colegiado. Um exemplo disso foi o envio, após deliberação, do texto de atualização da Resolução 237/2006 referente às orientações para estruturação e funcionamento dos conselhos de assistência social estaduais e municipais.

O uso correto da linguagem jurídica e da técnica de escrita de textos normativos têm sido as justificativas consensuais para que todas as resoluções do CNAS passem pelo crivo da CONJUR, o debate que ocorre no âmbito da disputa de projetos é sobre a influência que isso deve ter frente às decisões de plenária, bem como sobre o papel do CNAS de instância máxima de deliberação da política de assistência social.

Mesmo os representantes do governo tinham dificuldades de defender o Decreto 9.759/2019:

Foi um Decreto que eu entendo a essência, e é de trazer mais efetividade a longas discussões que eram feitas, mas a concretude dessas discussões, elas se deixavam levar pelas dificuldades mesmo, do próprio debate, das formações ali de grupo. (...) Teve um intuito, na minha opinião, positivo, de dar essa celeridade, mas, no âmbito do CNAS, ele trouxe muita dificuldade sim, e desgaste, principalmente para os agentes representantes do governo. (entrevista 5).

Nesse mesmo momento que o governo impunha silenciamentos houve a novidade de uma usuária assumir a presidência do CNAS.²²⁰ De acordo com o regimento interno do CNAS, a presidência é alternada: dois anos o presidente escolhido entre os representantes do governo, e dois anos o presidente é escolhido pelo colegiado entre os representantes da sociedade civil. No entanto, tradicionalmente a presidência da sociedade civil vinha sendo ocupada pela representação de entidades/organizações da sociedade civil de assistência social. Nesse colegiado foi feito novo acordo no âmbito da sociedade civil que abriu um espaço para a representação os usuários, conforme indica o seguinte trecho de entrevista:

Dois anos governo, dois anos de entidade, dois anos governo... não, espera lá, tem alguma coisa errada aqui nesse lugar. A gente fala tanto de proporcionalidade... cadê a proporcionalidade na presidência desse Colegiado, né? Então, no dia que a gente estava decidindo quem seria o presidente, eu disse: não, tá aqui, ó. Fiz uma pesquisa. Pesquisei aqui o Conselho e nós Usuários estamos pleiteando, nós queremos metade desse mandato, então foi acordado que a gente assumiria. (entrevista 16)

No dia em que a primeira usuária assumiu a presidência do CNAS foi também o dia em que levou a carta da sociedade civil do conselho à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal a fim de buscar apoio frente ao Decreto 9.759/2019. Havia pressão pela votação, naquele dia mesmo, de um novo regimento interno criando subcolegiados para o CNAS em substituição às comissões e aos grupos de trabalho existentes.

O CNAS foi resiliente, na opinião de Bezerra, pois continuou funcionando com as mesmas comissões e grupos, recriando com outros nomes comissões temporárias e operando com mais burocracia e menos celeridade. Foi uma solução de meio-termo encontrada. A autora pontua que o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o Conselho Nacional de Saúde

²²⁰ Cabe ressaltar a autonomia da sociedade civil para decidir sobre as regras do próprio processo eleitoral (artigo 17, §1º, II da LOAS, e Decreto 5003, de 04 de março de 2004, que dispõe sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CNAS). Segundo dados da secretaria executiva do CNAS, historicamente, percebe-se acentuada queda no número de inscrições para o processo eleitoral da sociedade civil a partir do advento da nova sistemática implantada pela Lei n.º 12.101, de 2009, de 27/11/2009, que determinou que o CNAS deixasse de ter competência para análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS. O Processo Eleitoral Gestão 2008/2010, que foi imediatamente anterior a essa alteração, contou com a 127 inscritos para vagas da sociedade civil, enquanto no último processo eleitoral, para a Gestão 2024/2026, foram apenas 68 inscritos. Quanto à ocupação das vagas da sociedade civil, a cada processo eleitoral o número de participantes tem diminuído (candidatos interessados e eleitores habilitados). A tabela 1 - Quantitativos do processo eleitoral dos colegiados do CNAS entre 2016 e 2022, presente no apêndice 5 – Representações da sociedade civil no CNAS, mostra os quantitativos de participantes desse processo entre 2016 e 2022 para as vagas disponibilizadas em cada segmento (entidades, trabalhadores e usuários).

(CNS), e o CNAS estão entre os poucos exemplos em que a dimensão de desenho institucional (hierarquia normativa dos dispositivos que criam os colegiados e definem suas atribuições), e a dimensão de suporte de uma comunidade de política (conjunto limitado e relativamente estável de membros que interagem intensamente entre si e compartilham os mesmos valores e visão sobre quais deveriam ser os resultados da política setorial) viabilizaram que permanecessem “como locus de atuação da sociedade civil para mudar cursos de decisões tomadas pelos atores governamentais”.²²¹

Apesar disso, a Conferência Nacional de Assistência Social de 2019, que seria extraordinária, foi inicialmente aprovada pela Resolução CNAS nº 14/2019, mas na sequência (mesmo dia) foi revogada pela Resolução CNAS nº 15/2019, por força do Parecer nº 00201/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU de 21 de março de 2019.

É, mas só que as cabeças pensantes eram as mesmas. Da questão da autoritarismo, reduzir o espaço da Sociedade Civil. Aí foi quando teve a desconvoação da Conferência de 2019. Onde teve a Conferência Nacional Democrática. Só que ali era outro contexto. O governo percebeu por que eles eram aliados. Só mudou a tamanho da autoritarismo no Governo Bolsonaro. Mas eles acharam o caminho de cortar a Sociedade Civil em 2019. Porque eles viram a experiência de 2017. Que ficaram expostos. Então não quiseram mais Conferência. Eles tinham que achar algum meio pra isso. Até acharam...(…) uma portaria de mil novecentos e bolinha onde fala que o se ministro autorizar então não tem Conferência. Foi o que aconteceu. Se utilizaram de meios ruins, né? Teve a desconvoação. A gente tinha uma turma lutadora aqui no Conselho. Foi um período truculento. (entrevista 14)

O mecanismo que tornou isso possível foi uma controvérsia envolvendo o quórum para convocação de conferência. Como o regimento interno do CNAS não era explícito sobre esse ponto, de um lado o governo defendeu que o quórum era qualificado por se encaixar numa decisão sobre a política, conforme entendimento da CONJUR; e, de outro, a sociedade civil defendeu que não, que deveria ser quórum simples pois era uma decisão de convocação de um fórum que avalia e delibera sobre a política, ou seja, uma decisão de convocação de uma instituição participativa, e não uma decisão sobre a política em si. Pela distribuição dos votos o quórum simples aprovava a convocação e o qualificado não. A assinatura do ministro no parecer

²²¹ BEZERRA, Carla de Paiva et al. **Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro**. Dados, v. 67, p. e20220118, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/sP75X9zY3PFxKVH9LYV7b9B/?format=html&lang=pt> Acessado em: 27/02/2024.

da CONJUR obrigou à desconvocação, com base no art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993, que estabelece que os Pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

A contenda sobre a necessidade da conferência extraordinária abriu uma série de outros debates. Foram (re)colocadas à mesa outras questões, por exemplo: a metodologia e o produto das conferências, o questionamento de para quê mais deliberações quando as anteriores não foram tratadas/alcançadas; a inefetividade das deliberações que, por vezes, são repetitivas, extrapolam a política de assistência social e o papel do Poder executivo etc. (entrevistas 4, 10); além da natureza jurídica do teor dos encaminhamentos votados pelos delegados que, na compreensão da CONJUR como já mencionado, significa uma “proposição” ao CNAS, e não uma direção de desenvolvimento para a política de assistência social.

Conforme inciso IV do §2º do Artigo 117 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS/2012), cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) "desenvolver metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações das conferências de assistência social". O monitoramento das deliberações das conferências é uma forma de ação do controle social para contribuir com o cumprimento das diretrizes emanadas das Conferências de Assistência Social por meio do diálogo com as áreas responsáveis pela implementação da Política de Assistência Social.

Esse trabalho, contudo, não é simples. Envolve a necessidade de análise de cada deliberação e identificação das intenções deliberativas constantes, além da divisão por partes, e verificação de qual ator/área/poder é o competente para exercer ações que levem à concretude da diretriz lá expressada, além de ver quais estratégias possíveis para que o monitoramento signifique uma pressão para que seja considerada por seu destinatário.

A metodologia para esse trabalho foi sendo aperfeiçoada ao longo do tempo, e condicionada, em grande parte, pelas relações de confronto ou interação negociada com os governos. Em síntese, a tarefa de monitoramento das deliberações de conferências nacionais esteve a cargo, inicialmente, de consultoria contratada pelo CNAS, depois de Grupo de Trabalho do CNAS e, depois disso, da Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social (CMDNC), que passou a fazer parte da estrutura do Colegiado pela alteração do Regimento Interno, com funcionamento e competências regulamentados pela Resolução CNAS nº 08/2014.

Diferentes metodologias foram adotadas para esse trabalho. Houve fase de maior sintonia entre o projeto político defendido pelo governo e pela sociedade civil representada nos espaços participativos, e fase de divergências. Na fase de sintonia, em 2005, foi contratada consultoria para o levantamento das deliberações aprovadas nas conferências nacionais dos anos de: 1995, 1997, 2001, e 2003, a metodologia considerou “ideias-força” que indicavam quais eram as principais demandas apresentadas nas deliberações com posterior avaliação do impacto do conjunto delas nas resoluções do CNAS e na agenda da assistência social. Em 2013, em preparação para a IX Conferência Nacional, foi constituído Grupo de Trabalho (Resolução CNAS nº 3/2013) com o objetivo de monitorar as deliberações das conferências no período de 2005, 2007, 2009 e 2011. Nessa oportunidade, com o apoio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/SNAS), foi desenvolvido um instrumental (Avaliação Nacional do SUAS) que analisou o desenvolvimento do SUAS na esfera nacional e federal, à luz das normativas obrigatórias do SUAS e do I Plano Decenal, a fim de verificar o status de implementação do conjunto das deliberações de forma quantitativa e qualitativa, chegando à classificação de: implementadas, não implementadas, e em andamento. Em 2014 a CMDC procurou manter a metodologia, com alguma adaptação, contando com informações e dados da SNAS.

Em 2016, com dificuldades no ambiente político, a CMDC (Resolução CNAS nº 09/2016) concluiu que as deliberações estavam contempladas no II Plano Nacional da Assistência Social – 2016/2026, e que deveriam prosseguir sendo monitoradas por esse instrumento. Para monitorar as deliberações da conferência seguinte, ou seja, a 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, a CMDC inovou para além de encaminhá-las à SNAS solicitando manifestação das áreas responsáveis sobre o que foi feito, ou não foi feito, a respeito de cada deliberação, a fim de elaborar um Quadro de Monitoramento. A partir daí passou a cobrar das próprias comissões do CNAS que pautassem as deliberações em seus planos de trabalho, a fim de induzir o debate e o avanço dos temas, mesmo à contragosto do governo. A mesma metodologia foi utilizada para monitorar as deliberações da 12ª conferência que ocorreu em 2021.²²²

Essa pequena inovação no perímetro da atividade de acompanhamento das deliberações de conferência é um exemplo de como pequenas atitudes viabilizam novos enfrentamentos em

²²² Fonte: apresentação feita pela CMDC do colegiado de 2018-2020 para o colegiado 2020-2022 disponível em: <https://www.blogcnas.com/blog> Acessado em: 30/02/2024

defesa do projeto democrático participativo por meio da interação sistêmica entre as conferências e o CNAS. Mesmo a deliberação de conferência tendo enfraquecido seu valor político pela interpretação jurídica de significar uma “proposição” ao CNAS, ela é importante para a sustentação política dos defensores dela no CNAS, sejam representantes da sociedade civil ou do governo.

Diante da desconvocação da conferência nacional que ocorreu em 2019, a comunidade de política da assistência social representada pela Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social liderou o processo conferencial, que ocorreu, segundo os organizadores, em 23 Estados e no DF, em 4.111 municípios, e em nível nacional, em Brasília, nos dias 25 e 26 de novembro de 2019. Foi a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, com o tema: Assistência Social: Direito do Povo, com Financiamento Público e Participação Social.

A conferência de 2019 foi convocada pelo CNAS e depois foi desconvocada. No Diário Oficial, foi desconvocada. E aí ele diz que não ia convocar conferência para ser vaiado. E aí, né? A conferência deixou de ser pelo governo. E nós, da Frente, reunimos imediatamente e falamos, ó, vamos embora, vamos fazer, do jeito que der, com dinheiro, sem... Mas aí nós fizemos uma carta que eu posso resgatar, né? Acho que você deve ter também, uma carta com 360 entidades assinando (entrevista 13).

Sobre os envolvidos na convocação dessa conferência de 2019 chama a atenção o apoio de apenas dois Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS de MG e PE), e as ausências do Fórum Nacional de Secretários(as) Estaduais da Assistência Social (FONSEAS) e do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais da Assistência Social (FONACEAS), muito embora a convocação tenha sido assinada por 10 Colegiados de Gestores Municipais (COEGEMAS de AC, MG, MT, PB, PB, PI, AL, RJ, RN e SE) e 26 Fóruns Estaduais de Usuários do SUAS.²²³ Essa ausência das estruturas estaduais da política de assistência social no momento da convocação é significativa. Uma entrevista expressou que:

Até porque o que a gente soube em off, né? É que eles, o governo Bolsonaro, estava chamando os governadores para uma reunião. Não é que não participasse, tanto que alguns diziam que estavam e logo depois chegava para ele e falou assim, não, o nosso estado não vai participar, entendeu? Então, provavelmente é a disputa que fizeram, né? Para retirar eles da Conferência Nacional Democrática. Então quem bancou mesmo foram os municípios. (entrevista 17)

²²³ Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/convocacao/> Acessado em: 21/08/2024.

A conferência de 2019, denunciou a precarização das condições de vida da população, a retirada de direitos por meio das reformas neoliberais trabalhista e previdenciária, os ataques aos sistemas públicos estatais que viabilizam o acesso a direitos sociais a toda a população, especialmente o SUAS. Não houve deliberações em formato tradicional, mas o diálogo numa conferência livre e o registro de uma Agenda de Lutas²²⁴ para a resistência pelo SUAS.

Essa agenda apostou na defesa intransigente da democracia e da participação social, no papel dos conselhos, e na resistência política do SUAS, principalmente via sociedade organizada e parlamentos. Segundo os organizadores, o processo conferencial de 2019 fortaleceu articulação com o Poder Legislativo (Câmaras e Assembleias), por meio de audiências públicas e, inclusive, com a criação e fortalecimento de frentes parlamentares em defesa do SUAS nos entes subnacionais. Também fortaleceu a articulação entre gestores municipais, organizações e movimentos sociais, entidades/organizações da sociedade civil de assistência social e categorias de profissionais, fóruns de usuários e trabalhadores e ampliou os espaços de debate e defesa do SUAS na sociedade em geral²²⁵.

Importante salientar os seguintes pontos da referida Agenda de Lutas que apresentam a defesa da transversalidade dos direitos humanos na política de assistência social:

- Defender a transversalidade dos direitos humanos na política de assistência Social, as especificidades territoriais, como o fator Amazônico, e as diversidades de povos tradicionais e indígenas; da população LGBTI; das mulheres; da juventude; das infâncias; da população idosa; das pessoas com deficiência; da população em situação de rua; de migrantes; entre outros grupos e demandas específicas.
- Fortalecer a integralidade e a indivisibilidade dos direitos por meio de ações que fortaleçam a intersetorialidade, a relação entre políticas setoriais e transversais, com enfrentamento da desigualdade e das violências.
- Ampliar as agendas de lutas com movimentos sociais e organizações populares, em defesa dos direitos, da democracia e dos sistemas públicos, no combate à desigualdade étnico-racial, social e de gênero, e do autoritarismo;
- Fortalecer a agenda de lutas pelas reformas que efetivamente reduzam as desigualdades no Brasil;

²²⁴ A Agenda de Lutas da Conferência Democrática de 2019 está disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/wp-content/uploads/2019/11/agenda-de-lutas-2.pdf> Acessada em: 13/11/2023.

²²⁵ Em 21 de novembro de 2023 o CNAS aprovou a Resolução CNAS nº 128/2023 reconhecendo a legitimidade política da Conferência Nacional Democrática, realizada no período de 25 a 26 de novembro de 2019, como um ato de resistência e de defesa do controle social do SUAS, e aprova a publicação da "Agenda de Lutas" resultante da referida conferência incluindo-a nos anais da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social, por considerar a importância histórica e atual dessa agenda para a "reconstrução do SUAS que queremos."

- Defender um modelo de desenvolvimento econômico que seja socialmente justo, ecologicamente sustentável e pluricultural;
- Defender o Estado laico, em defesa da democracia e dos direitos humanos.

Nesse processo de silenciamento e resiliências, vale destacar a publicação de algumas Resoluções do CNAS voltadas para estabelecer orientações técnicas e diretrizes para o atendimento a públicos específicos no SUAS, fazendo uma “defesa da transversalidade dos direitos humanos na política de assistência social”²²⁶ São exemplos da época de Temer: Resolução Conjunta CNAS e CNCD/LGBT nº 01/2018 que estabelece parâmetros para a qualificação do atendimento socioassistencial da população LGBT no SUAS; Resolução conjunta CNAS e CNPCP nº 01, de 07/2018 que qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no SUAS; e da época de Bolsonaro: Resolução CNAS nº 20/2020 que dispõe sobre acesso de famílias pertencentes a Povos Indígenas aos benefícios e serviços ofertados no âmbito da Rede Socioassistencial.

2.3. Aceleração do desfinanciamento

O segundo caminho para implementação do projeto político conservador-autoritário foi a edição da Portaria nº 2.362/2019. A chamada “Portaria do Calote” estabeleceu que os repasses federais ficam limitados ao ano vigente e conforme disponibilidade financeira. Algumas entrevistas trouxeram essa portaria como mecanismo central no desfinanciamento. Com ela o Governo Federal produziu a sustentação jurídica para intensificar o ajuste fiscal decorrente do Teto de Gastos. De uma forma bem simples: “se o Governo tiver dinheiro, ele paga o que foi pactuado e deliberado, se ele não tiver dinheiro, ele não paga” (entrevista 10). Uma outra entrevista explicou que:

A maldade está que anteriormente você tinha uma Emenda Constitucional 95, então você tinha um Teto, então você se aproveita do Teto e lança uma Portaria 2362, que é chamada a Portaria do Calote, onde, se você tem pouco, eu distribuo pouco, se eu tenho muito, distribuo muito. Se eu cortar, eu não tenho restos a pagar, eu não devo nada para ninguém. Então, eu posso ir reduzindo o orçamento e a Portaria do 2362 vai

²²⁶ 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, 2023, p.22.

abafando esse negócio, né? (...) O processo de desmantelamento está aí. (entrevista 14)

Ou seja, caso o governo federal não realizasse o repasse a um ente em algum mês do ano devido a restrições financeiras, esse recurso só poderia ser repassado naquele ano. Isso representou uma mudança importante, na medida em que os restos a pagar de anos anteriores vinham sendo pagos com recursos do orçamento do ano corrente. As regras anteriores, de priorização de repasse aos entes que estivessem com menor índice de pagamento nas contas dos respectivos fundos de assistência social, foram mantidas. Porém as parcelas enviadas mensalmente, antes fixas, passaram a ser variáveis, a depender dos recursos disponíveis, a serem divididos entre os entes.²²⁷

De acordo com a Manifestação conjunta do CONGEMAS e FONSEAS de 03 de março de 2020 os primeiros meses do exercício de 2020 mostraram efeitos drásticos da Portaria 2.362/19, uma vez que as parcelas repassadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social sofreram reduções entre 30 e 40%.²²⁸ Aos poucos o slogan de campanha do governo Bolsonaro “Mais Brasil, menos Brasília” foi revelando seu sentido para a assistência social (e para as demais áreas de política pública). Ele continha uma “confluência perversa”, pois não significou a descentralização e autonomia municipal proposta na Constituição de 1988, mas significou a desresponsabilização da União com os serviços do SUAS.

Essa percepção foi ficando clara aos poucos para os representantes governamentais no CNAS:

É uma discussão muito forte que vem nesse período. Aquela ideia, se vender uma ideia de que o Governo dizia, mais município e menos Brasília, portanto, que era a concepção de que eu estava dizendo. No sentido de que tudo aconteceria no município e que o município era importante, que o município era o protagonista, né? Da própria história, da construção da política. Mas o que a gente percebia, na minha percepção, era que quando dizia mais Município menos Brasília, estava dizendo mais carga para o município. Mais carga de responsabilidade financeira, de ofertas, tudo. Ou seja, mais para o município do que no Governo Federal. (entrevista 3)

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – instância de pactuação interfederativa dos aspectos operacionais da gestão do SUAS – foi, na medida do possível, silenciada sobre o que

²²⁷ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise n° 28, 2021**, p. 78.

²²⁸ Disponível em: <http://www.congemas.org.br/Publicacao.aspx?id=115474> Acessado em: 27/02/2024.

a Portaria nº 2.362/2019 significava para os gestores estaduais e municipais. Com o Decreto 9.759/2019 a CIT foi extinta. Na sua recriação as reuniões passaram a ser todas virtuais com a justificativa de redução de custos (entrevista 4). Além disso, deixaram de ser mensais para ser bimensais, e adotou-se formato bem mais restrito de participação, focado em informar os gestores de decisões que já haviam sido tomadas em articulações prévias.

Sobre as restrições de participação por meio da CIT entrevistas com representantes governamentais revelaram que:

Eu até eu faço essa avaliação com muita tranquilidade e eles adotaram uma estratégia, de fazer uma pré-CIT, então tinha uma pré-CIT. E aí, no primeiro momento, vendeu-se mesmo a ideia do diálogo, da aproximação para estar próximo, e realmente o FONSEAS esteve com o ministro, CONGEMAS também, e eles acabavam dialogando ali entre eles. Mas eu avalio que a pré-CIT, ela acabava por esvaziar a pauta da CIT, entende? Então você pegava o CONGEMAS e o FONSEAS, eles mandavam um indicativo de pauta, você tinha ali 14, 15 itens de pauta. Chegava na pré-CIT caía pra 4, 5. Eles faziam esse movimento. (...) Então, havia ali para mim, eu acho que era muito isso, sabe? Para tentar fazer com que as reuniões da CIT não fossem tão carregadas, as discussões fossem menores e não gerasse insatisfações. (entrevista 3)

Não, ninguém aqui está para pactuar nada! (...) Não. Era para informar o que queria que chegasse. E sempre naquele tom assim: - a gente está informando, e é isso e não dá para mudar. Inclusive informes de situações que eram para previamente terem sido pautadas na CIT. Decisões que já haviam sido tomadas. (entrevista 9)

A CIT é essencial ao funcionamento descentralizado do SUAS e suas decisões administrativas vinham crescendo em importância nos governos Lula e Dilma. A democratização que a CIT proporciona é de diálogo entre os gestores. Ela foi instituída por Resoluções do CNAS, estando presente nas Normas Operacionais Básicas desde 1997. Com a NOB SUAS de 2005 (Resolução CNAS nº 130/2005) a CIT passou a poder pactuar a implantação do SUAS e os critérios e procedimentos de transferência de recursos federais para o cofinanciamento das ações de estados e municípios.

As pactuações de metas dão previsibilidade e capacidade de planejamento para os gestores. Para a construção da política vinha funcionando razoavelmente bem uma interação sistêmica entre o CNAS (instância de deliberação, LOAS Art. 17) e a CIT (instância de pactuação – Decreto nº 10.009/19, editado em setembro) que foi prejudicada. Pode-se citar

como exemplo dessa interação positiva a apresentação da NOB SUAS 2012 pela CIT, apreciada e deliberada pelo CNAS²²⁹ – Resolução CNAS 33/2012, que é a NOB atualmente vigente. No entanto, de maio a dezembro de 2019 a CIT foi descontinuada e fez falta ao próprio governo federal na operacionalização da política.

Sua retomada, agora por meio Decreto nº 10.009/19, contou com apoio do CNAS e de atores do ministério, porém foram impostas restrições (já apontadas), e enfrentadas controvérsias em torno do alcance das suas decisões e da publicidade dos debates travados (em redes sociais na internet), o que atrasou o reinício das suas atividades em cerca de dois meses.²³⁰ Em fevereiro de 2020 o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS) se recusou a participar da CIT para pactuar critérios de partilha de recursos enquanto estivesse vigendo a Portaria nº 2.362/2019 por verificar:

redução progressiva e acentuada de recursos orçamentários e financeiros, muito além das previsões em 2016, quando do congelamento dos recursos para Assistência Social por 20 anos. Ademais, a Portaria no 2.362/19 não foi objeto de discussão e pactuação na CIT de dezembro, quando a instância celebrava os bons resultados nos esforços coletivos pela recuperação orçamentária do exercício de 2019, contrariando a lógica da democracia participativa implantada por Constituição Federal de 1988 e LOAS em 1993.²³¹

O improviso se seguiu a esse movimento de desfinanciamento:

Quando chegou em 2020 nós não recebemos janeiro, fevereiro, março e aí vem a Pandemia. Exatamente nesse período. E os municípios ficaram sem receber um centavo. Sem receber nada. Quando foi mais ou menos em abril eles começaram a disponibilizar recursos. Mas não eram recursos para fazer frente aos serviços. Porque

²²⁹ “A nova norma foi elaborada a partir de um processo assentado em amplo debate, iniciado em maio de 2010, em reunião realizada em Brasília, com a CIT e as Comissões Intergestores Bipartites – CIB, cujas contribuições foram incorporadas à minuta preliminar, disponibilizada para Consulta Pública. Além da Consulta, enriqueceram também a elaboração do documento as reuniões realizadas, em 2010, nos 26 Estados e Distrito Federal pelos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, CIBs, gestores e trabalhadores do SUAS. A participação de gestores, técnicos, conselheiros, acadêmicos e especialistas na área permitiu enriquecer o texto inicial e concluir um processo marcado pelos princípios da democracia, da participação social e da transparência pública.” (BRASIL, NOB SUAS, 2012 p. 11)

²³⁰ 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, 2023, p. 103.

²³¹ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1IQ2YAmII55MVtfqEXgU2m4DLXQPAHHd7/view> e <https://fonseas.org.br/fonseas-manifesta-posicionamento-sobre-a-portaria-n-2-36219-e-a-grave-situacao-do-orcamento-da-assistencia-social/> Acesso em: 30/02/2024.

os serviços continuaram, os serviços não pararam. Não presencialmente, mas de forma virtual. As nossas equipes ficaram nas ruas (...) em abril, em maio eles disponibilizaram um monte de dinheiro, né? Maio de 2020. Serviços, aluguel, telefone, tudo vencido. (...) Créditos Extraordinários. Então esses créditos eram para você comprar máscaras, para você comprar equipamento de segurança... (...) Era necessidade daqui, e o dinheiro lá que você não tinha o que fazer. (...) Porque tem muito município que tem até hoje esse dinheiro na conta, (entrevista 10)

Devido à pandemia o Congresso Nacional abre exceção ao Teto de Gastos e o orçamento da assistência social foi incrementado, em abril de 2020, com créditos extraordinários no valor de R\$ 2,55 bilhões, que até agosto de 2020 tinham sido repassados em quase sua totalidade para estados e municípios.²³² Houve dificuldades, entretanto, até mesmo pela falta de diálogo interfederativo, com as regras para o uso desses recursos estabelecidas por Decreto, que eram muito restritivas em relação às necessidades locais de atendimento à população (entrevista 10, 4, 9).

2.4. A pandemia e os créditos extraordinários

A pandemia chegou ao Brasil em março de 2020 e o governo reagiu com negacionismo. O ministro da pasta nesse primeiro ano de pandemia, Onyx Lorenzoni do (Partido Liberal), declarou logo após deixar o Ministério da Cidadania em fevereiro de 2021 para assumir a Secretaria-Geral da presidência da República:

Muitos ainda insistem em uma ferramenta chamada *lockdown* que já está provado por várias experiências no mundo que ela é ineficiente. E por que ela é ineficiente? Alguém consegue impedir que nas áreas urbanas o passarinho, o cão de rua, o gato, o rato, a pulga, a formiga, o inseto, eles se locomovem? Alguém consegue fazer o lockdown dos insetos? É obvio que não. E todos eles transportam o vírus. Não são contaminados pelo vírus, mas podem transportar o vírus. Podem, é uma possibilidade.²³³

Durante o ano de 2020, segundo alguns entrevistados da militância em movimentos sociais, faltou comando único no SUAS que orientasse o atendimento à população

²³² IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise n° 29**, 2022, p.43

²³³ Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/26/sem-evidencias-onyx-diz-que-lockdown-nao-funciona-porque-insetos-podem-transportar-o-virus-especialistas-rebatem-afirmacao.ghtml>
Acessado em: 30/02/2024.

vulnerabilizada. Segundo essas entrevistas o vazio político foi ocupado, em parte, pela Frente em Defesa do SUAS por meio de Boletins²³⁴; e pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais (CONGEMAS), conforme revelam os seguintes trechos de entrevistas:

No período da pandemia o governo não orientou os municípios tanto que a orientação dos municípios ficou para a Frente Nacional em Defesa do SUAS. O campo da resistência que soltou boletins que vai ajudar a orientar os municípios... os trabalhadores do SUAS ficaram sem vacina. (...) Então, os boletins que a Frente soltou foi para suprir essa falha. E havia uma discussão dentro da frente se esse seria ou não o nosso papel, né? Se o nosso papel deveria ser muito mais político de denunciar a ausência do Estado, do Governo Federal, ou de suprir... Eu particularmente achava que deveria ser mais uma função de denúncia, mas eu também comecei a achar que não podia deixar. (entrevista 11)

O CONGEMAS, realizou muitas lives, elaborou muitas notas técnicas para atender essa demanda. É papel do CONGEMAS, obviamente fortalecer a gestão municipal, mas a gente acabou fazendo isso numa proporção maior. O nosso papel principal é articular gestores municipais para fortalecer a gestão do SUAS. Mas o problema acabou assumindo ali, não foi o com CONGEMAS, mas como a Frente Nacional em Defesa do SUAS, né? Ali, muita gente de militância ativista, sociedade civil, começou a atuar nessa geração, nessa produção e nessa organização de conhecimento para ocupar aquela lacuna que existia do Governo Federal (entrevista 9)

No entanto, a afirmação de que houve um vazio de orientações não se sustenta com uma breve pesquisa no Google. O ministério disponibilizou ao menos uma dúzia de portarias, resoluções ou orientações para o SUAS no enfrentamento da pandemia de COVID-19.²³⁵ Destaca-se desse conjunto a Nota Técnica nº 07/2020 anexa à Portaria nº 54 de 01/04/2020, com recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social, com medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do SUAS. O que

²³⁴ Os boletins podem ser acessados no endereço: <https://frentenacionaisuas.org/documentos/> e tratam de: Informe 1 - proteção das equipes e dos usuários, formas de atendimento e acompanhamento socioassistencial, funcionamento dos serviços, ações intersetoriais; Informe 2 – estratégias locais para segurança física e emocional dos trabalhadores (saúde mental); Informe 3 – benefícios eventuais do SUAS em tempos de pandemia; Informe 4 – Vigilância Socioassistencial em tempos de calamidade e emergência.

²³⁵ Portarias, resoluções e orientações para o SUAS no enfrentamento da pandemia de COVID-19 Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/05/orientacoes_resolucoes_portarias_atual.29abr2020.pdf e <https://blog.gesuas.com.br/guia-suas-na-pandemia/>

parece ter havido foi uma disputa por espaço e influência no SUAS, com orientações vindas do ministério e outras orientações vindas do movimento social atuante na política.

Outra discussão sobre o comando único, entretanto, é pertinente. O Decreto n. 9.674, de janeiro de 2019, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, criou a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, posicionada entre a SNAS e o gabinete do Ministro. Essa estrutura não só burocratizou mais o cotidiano, mas pode ter sido instrumento de enfraquecimento do comando único da Secretaria Nacional da Assistência Social (SNAS) na gestão da política, com algumas outras secretarias nacionais construindo assistência social à sua maneira, reforçando uma estratégia conhecida de “paralelismo”, tais como: a Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância, e a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas, cujas principais ações – Criança Feliz e Comunidades Terapêuticas, respectivamente – são tratadas em outros tópicos deste texto.

A adaptação ao contexto da pandemia se impôs. Passar a agenda de reuniões para o campo virtual foi um desafio vencido em um mês pelo CNAS. Porém houve dificuldades para garantia da participação dos conselheiros nacionais usuários, pois não foi possível ao ministério, juridicamente, providenciar celulares e rede de internet para conselheiros nacionais da assistência social (PARECER n. 00923/2020/CONJURMC/CGU/AGU), o que prejudicou a participação deles em diversas ocasiões (entrevistas 1, 3 e 16). O modelo de reunião virtual transmitida ao vivo continuou sendo utilizado até o fim de 2021. Como herança positiva desse tempo ficaram as transmissões ao vivo pelo YouTube, o que deu mais publicidade aos debates realizados nesse fórum participativo.

Em maio de 2020 o CNAS criou uma Mesa Diretora para o acompanhamento das ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19 no âmbito do SUAS. As ações dessa mesa diretora foram, entre outras: solicitar formalmente informações que não chegavam do ministério ao CNAS, especialmente relativas ao Programa Bolsa Família e ao Auxílio Emergencial; dialogar com representantes dos conselhos estaduais e do Distrito Federal para, a partir de um levantamento de demandas, defender em conjunto com o Fórum Nacional de Conselhos da Assistência Social (FONACEAS), uma carta proposta por eles que, entre outras coisas, cobrou a garantia de proteção aos trabalhadores com vacinação de H1N1, testagem e equipamentos de proteção individual. Porém, o colegiado não teve força ou sentiu a necessidade de produzir resoluções do CNAS no período.

O socorro de garantia de renda e sobrevivência à população na época da pandemia foi principalmente por meio do Auxílio Emergencial. Em março, quando as mortes oficiais por COVID-19 ainda eram contadas em dezenas, o Congresso Nacional e o Executivo começaram os debates sobre a necessária ajuda aos trabalhadores informais que perderam rendimentos. Alegando não haver respaldo nas contas públicas para pagar valor maior, o ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou uma possível ajuda de R\$ 200,00 (duzentos reais), mas não houve uma proposição formal do Executivo ao Congresso. Com a demora no envio, a Câmara dos Deputados aprovou o PL 1.066/2020, do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG), que mudava as regras para o recebimento do Benefício da Prestação Continuada (BPC), aumentando a linha de corte para meio salário mínimo; e instituía o valor de Auxílio Emergencial (AE1) de R\$ 600,00 (seiscentos reais), a ser pago por três meses, a até dois membros da mesma família, maiores de 18 anos, trabalhadores por conta própria que pagam contribuição individual à Previdência Social, microempreendedor individual (MEI); trabalhador intermitente, como garçons e serventes de obra, ou informal, como ambulantes, inscritos no Cadastro Único; desempregados; autônomos em geral e pessoas fora da força de trabalho, como beneficiários do Bolsa Família. As mulheres provedoras de família monoparental (mães solteiras) teriam direito ao dobro da cota original (R\$ 1,2 mil). O Senado aprovou rapidamente essa proposta, e o governo a sancionou parcialmente, vetando apenas as modificações no BPC.²³⁶

Apesar das manifestações do presidente Bolsonaro contra o distanciamento social imposto por governadores e prefeitos, defesa de medicação ineficaz (cloroquina), e a minimização das mortes ocasionadas pela doença e suas complicações, a aprovação de seu governo havia melhorado. Estava como ótimo/bom em setembro de 2020 após se recuperar de uma queda. Estava até pouco maior do que em março de 2020, de acordo com apuração feita pela Quaest.²³⁷ Segundo o PoderData, a aprovação de Bolsonaro se elevou à 52%, em pesquisa divulgada em 30/09/2020.²³⁸

²³⁶ Matéria do portal SENADO NOTÍCIAS de 30/12/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/30/aprovado-pelo-congresso-auxilio-emergencial-deu-dignidade-a-cidadaos-durante-a-pandemia> Acessado em: 22/04/2024

²³⁷ NUNES, Felipe; TRAUMANN, Thomas. **Biografia do abismo: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil**. Rio de Janeiro: HarperCollins Brasil, 2023, p.100.

²³⁸ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/governo-bolsonaro-e-aprovado-por-52-e-desaprovado-por-42/> Acessado em: 23/04/2024

No fim desse período, com a persistência da pandemia, o governo decidiu pela prorrogação do Auxílio Emergencial (AE 2) por mais quatro meses, ou seja, até o fim do ano de 2020, mas com valor reduzido de R\$ 300,00 (trezentos reais). Por meio da Medida Provisória nº 1.000/2020 procurou corrigir alguns problemas de focalização e foram acrescentados aos critérios de elegibilidade: ser beneficiário do Auxílio Emergencial 1 (AE1); não ter trabalhado em emprego formal após o recebimento do AE1; não estar preso em regime fechado; não residir no exterior; não ter sido incluído como dependente do IRPF; não ter recebido rendimentos tributáveis acima do respectivo limite de isenção em 2019 ou rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40 mil.²³⁹

O principal instrumento para alcançar o público-alvo com o Auxílio Emergencial foi, além do Banco público Caixa Econômica Federal, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal²⁴⁰. Para os elegíveis já inscritos nem foi preciso requerer o benefício, que foi pago automaticamente. Contou, para isso, com a expertise da Caixa em realizar os pagamentos do Programa Bolsa Família que tem base no Cadastro Único. Para o público-alvo que estava fora dele (extracad) a Caixa criou um aplicativo para requisição e pagamento do Auxílio Emergencial (AE 1). Entretanto, foi reconhecido entre esse público um subgrupo formado por pessoas sem acesso a meios tecnológicos digitais e/ou residentes em áreas sem cobertura da rede de telefonia móvel, e que precisavam ser atendidos presencialmente para fazer um cadastro assistido.²⁴¹

O Ministério da Cidadania, estranhamente, não buscou a rede socioassistencial como apoiadora para alcançar esse subgrupo que chamou de “ultravulneráveis”. Isso seria o natural, tendo em vista tratar de medida convergente com a segurança de renda que é afiançada pela política de assistência social;²⁴² e por haver, naquele ano, 8.403 CRAS pelo país, distribuídos em todos os municípios brasileiros, de acordo com o CENSO SUAS 2020, com equipes já acostumadas às rotinas de trabalho cotidiano com esse público. Para alcançar o subgrupo de

²³⁹ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise** nº 29, 2022, p.7

²⁴⁰ Criado em 2001, por meio do decreto nº 3.887, o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou somente Cadastro Único, tem como objetivo identificar e caracterizar as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza por meio de dados fornecidos pela população. É o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado também para a seleção de beneficiários de programas oferecidos pelos governos estaduais e municipais. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico> Acesso em: 26/04/2024.

²⁴¹ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise** nº 28, 2021, p.82.

²⁴² Idem, p. 84.

ultravulneráveis portaria do ministério²⁴³ indica, no artigo 2º inciso IV – “instituição conveniada ou contratada para assistência ao cadastramento de ultravulneráveis.” Em junho de 2020 o ministro Onyx declara em reportagem de notícias no sítio eletrônico do ministério:

Há uma porção importante da sociedade brasileira que é ainda mais vulnerável e que precisa de ajuda para fazer o cadastramento, contestar uma informação. Então, esse convênio é importante porque os Correios têm uma vasta capilaridade em todas as cidades brasileiras. As agências dos Correios estão preparadas para receber as pessoas.²⁴⁴

Construir espaço de influência da sociedade civil nessa área de regulamentação de benefícios socioassistenciais é tarefa desafiadora na política de assistência social, à exceção do BPC que sempre foi debatido em conferências e no CNAS. No CNAS, a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda, criada em 2011, dedica-se ao debate dos benefícios no SUAS para subsidiar o colegiado no acompanhamento desse tema. Os conselhos de assistência social são as instâncias de controle social do Programa Bolsa Família (Resolução CNAS nº 15/2014), além disso, têm a atribuição de regulamentar os benefícios eventuais em seu âmbito de atuação. Os benefícios eventuais são previstos na LOAS e são de responsabilidade dos municípios com cofinanciamento pelos estados. Geralmente são os auxílios natalidade e funeral, mas há também auxílios para famílias com crianças de até seis anos em situação de pobreza, e benefícios para as situações de calamidade pública.

Os novos benefícios que tiveram vigência nesse momento na forma de Auxílio Emergencial – AE 1 e AE 2, e depois de um intervalo de três meses, o AE 3 (assunto do próximo tópico) – não foram levados ao colegiado para debate, nem sequer foram considerados realmente benefícios da política de assistência social (entrevista 15), embora esse entendimento fosse controverso. De um lado, os benefícios socioassistenciais, continuados ou eventuais, podem ser entendidos como parte da contribuição do SUAS à seguridade social brasileira e devem assegurar a segurança de sobrevivência à população vulnerabilizada (por qualquer contingência social), de forma universal, como um direito a quem dela necessitar. De outro:

²⁴³ Portaria nº 394, de 29 de maio de 2020, que dispõe sobre as competências, o fluxo dos processos, e o arranjo de governança relativos ao pagamento do Auxílio Emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020.

²⁴⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/cadastro-para-o-auxilio-emergencial-pode-ser-feito-nas-agencias-dos-correios-a-partir-desta-terca-feira>

Bem, foi difícil, né? A gente já sabe, a assistência foi muito requisitada nesse primeiro momento aí. Acho que em todo momento da pandemia, né? Mas, sobretudo, ali no inicial, em que as pessoas se viram sem muitos recursos, sem horizonte, né, de ter uma renda. Então a gente teve muitas discussões para além do BPC, sobretudo por conta dos benefícios eventuais. E como é que a gente entraria nesse campo dos benefícios eventuais, como o Auxílio do Governo Federal se configuraria, o Auxílio Emergencial como um benefício eventual. Então a gente teve muitas discussões (...). Na minha opinião, ele não era um benefício eventual porque tem nuances diferentes, tem a própria forma de financiamento. Ele é diferenciado, é tipo uma contingência. Então eu entendo que é auxílio de natureza eminentemente social, mas não necessariamente para aquele público, da política de ação social (entrevista 5).

As decisões sobre os benefícios socioassistenciais não foram matéria de deliberação pelo pleno do CNAS no período estudado – à exceção de Resoluções para dar mais prazo aos beneficiários do BPC para se cadastrarem no Cadastro Único, a saber: Resolução nº 16/2017 e Resolução nº 25/2018. No entanto, além da criação dos Auxílios Emergenciais, o BPC passou por alterações profundas nessa época nos critérios de elegibilidade com a Lei nº 13.982/2020 que criou o Auxílio Emergencial (AE), e que introduziu três medidas facilitadoras do acesso ao BPC: 1) a possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cálculo de renda familiar per capita para acesso ao BPC (permanente); 2) a flexibilização do limite de renda familiar per capita de um quarto para metade de 1 SM, dependente da avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade (temporário, e não chegou a acontecer por falta de regulamentação); e 3) o adiantamento do BPC, no valor de R\$ 600,00, para requerentes que ainda não tiveram seus pedidos analisados e deferidos pelo INSS (temporário).²⁴⁵

As movimentações em torno do BPC - tais como: adiantamentos, facilitação do acesso - foram importantes para a mitigação dos efeitos sociais e econômicos da crise em saúde pública. Houve aprimoramento de processos e transformações digitais importantes. Destaca-se ter havido a incorporação do Cadastro Único como instrumento de gestão do BPC, a adoção do INSS Digital e procedimentos de revisão que trazem um novo equilíbrio entre a eficiência estatal e a promoção de direitos. Sobre o vazio de resoluções acerca do tema de benefícios no CNAS um/a entrevistado/a do âmbito da gestão explica que:

²⁴⁵ PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício**. Texto para Discussão, IPEA: 2021, p.44 e 45.

Mas o que a gente fez foi muita orientação, assim, pontual, respondia às demandas. Nós não vimos em nenhum momento a necessidade dessa produção. O que a gente fez, eu acho, de mais relevante, foi na área do atendimento do INSS que a gente fez uma orientação conjunta²⁴⁶. É Conselho Nacional, SNAS e o próprio INSS, no sentido de em 2019 não bloquear o acesso dos requerentes do BPC no atendimento presencial. Então a gente buscou dar essas orientações que foi o que mais chegou ali no âmbito da pandemia. E o pós-pandemia com os atendimentos suspensos, isso daí perdeu o efeito prático (...) A gente sempre levou essa discussão muito, muito transparente, enquanto representantes do governo, enquanto Gestão pra dentro desses espaços. E procurávamos, né? Antes mesmo de qualquer, produção de documentos e resoluções, eventualmente de recomendações, dizendo que adote essa ou aquela postura, a gente já agia previamente, então a gente construía, digamos, muitos consensos ali no âmbito do das reuniões do CNAS. (entrevista 5)

As pautas que conseguiram avançar no CNAS, mas sem produzir resoluções, foram as que dependiam de um trabalho extenso de construção, e esse trabalho foi sendo feito. Merecem destaque: (i) o processo de discussão da Interface do SUAS com o Sistema de Justiça e de Defesa de Direitos, que envolveu: Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, da Defensoria Pública da União – DPU, CONANDA, Confederação Nacional dos Municípios, Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares, CONGEMAS, FONSEAS e SNAS; (ii) Divulgação e acompanhamento do Plano de Ação da SNAS acerca do Acórdão do TCU n° 2404/2017 que determina ações que visem o cumprimento do artigo 30 da LOAS referente à estruturação e funcionamento do “CPF da assistência social” (conselho, plano e fundo) nos estados e municípios.

Ao fim de 2020 a sociedade civil do CNAS esteve desafiada a conduzir um processo eleitoral em plena pandemia. Para isso buscou a parceria do Ministério Público, adaptou regras e procedimentos, e realizou o processo todo de forma virtual. Buscar esse apoio foi uma performance já experimentada em outras ocasiões, e muito necessária no período. Foi uma rotina que ajudou na sustentação da participação social (entrevista 1).

Os acontecimentos desses dois primeiros anos (2019 e 2020) revelam o imprevisto e a brutalidade com que o novo projeto político entra em cena. Em primeiro lugar, não foram apresentados planos ou intenções nos espaços de debate. Adicionalmente o governo tratou de

²⁴⁶ Construção de “Orientações sobre os procedimentos de atendimento na Rede Socioassistencial, relativos aos requerimentos de benefícios previdenciários e do Benefício de Prestação Continuada - BPC, frente às novas formas de acesso implementadas pelo INSS” Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/02/nota-tecnica-conjunta-snas-mc-inss-me-cn-as.pdf.pdf> Acessado em 24/04/2024.

enfraquecer CIT e CNAS com o Decreto 9.759/2019, e procedeu a desconvoação da conferência nacional extraordinária de 2019, restringindo a esfera pública de deliberação e participação social. Maior controle sobre o funcionamento do CNAS foi instituído por meio da necessidade de renovação periódica de suas comissões, os conteúdos do debate trazidos pelo governo focaram em informar exaustivamente sobre decisões que já haviam sido tomadas em outros espaços visando diluir possíveis conflitos.

Reafirmando o resgate do “primeiro-damismo” feito por Temer, o projeto político conservador autoritário para a área da assistência social recoloca a benemerência com o Pátria Voluntária, mas desta vez distante da institucionalidade do SUAS. Acima de tudo e de todos houve enfraquecimento da assistência social como política pública com acelerada retração do cofinanciamento federal para os serviços a partir dos efeitos da Portaria 2.362/2019 aliada ao Teto de Gastos; os trabalhadores do SUAS foram desprezados em sua saúde e expertise; e, até o advento da pandemia, o acesso aos benefícios socioassistenciais foi sendo dificultado, aos poucos, pelo governo. O contexto pandêmico, entretanto, reverteu essa tendência e o governo teve sucesso em implementar respostas rápidas. Por meio da Lei nº 13.982/2020 expandiu o acesso aos benefícios e disponibilizou créditos extraordinários para os serviços. Isso aconteceu graças ao embate político com o Congresso Nacional; e ao apoio de governança, em grande parte herdada, da operacionalização do BPC e do Bolsa Família via Cadastro Único e Caixa Econômica Federal.

Quanto ao exercício da democracia participativa houve retração na socialização da informação para o debate público e menor disposição para a decisão compartilhada nos espaços participativos. A sociedade civil representada no CNAS procurou manter-se presente e atuante (entrevistas 14, 15 e 16). A LOAS, em primeiro lugar, mas também o II Plano Decenal da Assistência Social, e a NOB SUAS 2012 foram instrumentos fundamentais para a resistência (entrevista 1, 14). A comunidade de política aliada à sociedade civil do CNAS e ao CONGEMAS realizou pressão a partir de fora dos espaços participativos institucionalizados, por meio da realização da Conferência Nacional Democrática da Assistência Social articulando-se enquanto movimento da Frente em defesa do SUAS pelo país, inclusive no Congresso Nacional. (entrevistas 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17). O diálogo e a própria esfera pública institucionalizada estiveram sufocados.

Quadro 7 - Ações do projeto conservador autoritário

Ações do projeto conservador autoritário
Decreto 9.759/2019 (“Decreto do Revogaço”)
Desconvocação da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social
Descrédito na competência dos trabalhadores do SUAS e na rede socioassistencial
Portaria 2.362/2019 (“Portaria do Calote”)

Quadro 8 - Performances em repertórios (2019 e 2020)

Performances em repertórios
Busca de apoio no Ministério Público por parte da sociedade civil do CNAS para funcionamento do colegiado
Realização de Conferência Democrática
Estabelecimento de Mesa Diretora no CNAS para acompanhamento das ações de COVID -19
Performance de atuação “de costas para o Estado” na tentativa de criar um polo de referência fora do governo.

Quadro 9 - Direção do projeto conservador autoritário para a assistência social (2019 e 2020)

Ofertas da assistência social	Participação social
Serviços: Aceleração do desfinanciamento e construções/atendimentos fora do SUAS, com base no voluntariado religioso e/ou outras estruturas (ex. Correios);	Silenciamento e incomunicação (Decreto 9.759/2019 e desconvocação da Conferência de 2019);

Benefícios: Aposta em uma assistência social restrita à benefícios com criação de Auxílios vindos do Governo Federal	
---	--

3. Assistência sem compromissos

A partir do início de 2021 entra novo grupo político à frente do Ministério da Cidadania, sem, contudo, alterar o projeto econômico e político neoliberal de fundo. Sai o ministro Onyx Lorenzoni (PL) e entra o ministro João Roma (Republicanos). A mudança, aliada à disposição do Congresso Nacional em aprovar recursos extraordinários para o socorro da população sem renda em tempos de COVID-19, com apoio do Supremo Tribunal Federal e opinião pública em geral, traz novos contornos às disputas na assistência social.

3.1. Benefícios e auxílios em descontrole

Em fevereiro de 2021 aconteceu o pior momento da pandemia, sendo recomendado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) a incorporação de medidas mais rigorosas de restrição da circulação e das atividades não essenciais. Soma-se a estas medidas o uso de máscaras em larga escala social.²⁴⁷ A Lei Orçamentária de 2021, contudo, só foi aprovada pelo Congresso Nacional no mês de março, portanto, de janeiro a março, não houve pagamento de Auxílio Emergencial, levando a parte mais vulnerável da população a romper com o isolamento social num momento de intensa contaminação por COVID-19 e alta no número de mortes pela doença.

A primeira pessoa vacinada foi a enfermeira Mônica Calazans, com a CoronaVac, vacina produzida pelo Instituto Butantan - SP, em 20/01/2021.²⁴⁸ Naquele momento a vacinação da população tinha recém começado. Diante da demora da vacina e da perda de fontes de renda, o ano de 2021 apresentou dados de expressivo aumento nas taxas de pobreza e extrema pobreza no país.

²⁴⁷ Comunicação e informação do portal da Fiocruz de 12/03/2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/brasil-apresenta-pior-cenario-desde-inicio-da-pandemia> Acessado em: 11/04/2024

²⁴⁸ Reportagem da CNN Brasil indica que 53% da população havia completado a imunização contra o vírus da COVID-19, após três anos da primeira pessoa ser vacinada no país. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/tres-anos-apos-1a-vacinada-contr-covid-19-53-da-populacao-completou-imunizacao/> Acessado em: 23/04/2024.

Embora não seja um país pobre, mas sim desigual, o Brasil possui elevada parcela da população muito vulnerável à pobreza. Após a queda sustentada desta, entre 2003 e 2014, observam-se retrocessos, especialmente após a pandemia de covid-19. Segundo Souza, Hecksher e Osorio (2022), desde 2012, quando se iniciou a análise da pobreza com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, ela nunca foi tão expressiva quanto em 2021. Naquele ano, a taxa de pobreza para a linha de pobreza de R\$ 210,00 per capita/ mês chegou a 10,8% e a taxa para a linha de R\$ 105,00 per capita/mês a 6%.²⁴⁹

Diante desse contexto, a pressão por socorro financeiro à população vulnerabilizada aumentou. A Frente Parlamentar Mista de Renda Básica no Congresso divulgou um manifesto pela prorrogação da política de Auxílio.²⁵⁰ O CNAS fez também pressão nesse mesmo sentido. Defendeu, em nota pública, que o Auxílio Emergencial persistisse até que fosse decretado o fim do estado de emergência em saúde pública²⁵¹.

Já o Poder Judiciário pressionou por uma ação mais estruturante. Em resposta à mandado de injunção impetrado pela Defensoria Pública da União (DPU) em favor de um cidadão que alegou carecer dos recursos necessários para manutenção de existência digna, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, em abril de 2021, a omissão federal e determinou que a União regulamentasse e implementasse a renda básica de cidadania em 2022 – mecanismo instituído pela Lei no 10.835/2004 (que deu origem ao PBF). O STF também determinou que Legislativo e Executivo adotassem medidas necessárias para atualização dos valores do PBF e aprimorassem os programas de transferência de renda em vigor, unificando-os se possível.²⁵²

O Governo definiu que o terceiro bloco de pagamento do Auxílio Emergencial (AE 3) seria feito em sete parcelas (de abril a outubro) com valores que variaram entre R\$ 150,00 e 375,00, conforme o perfil do beneficiário. Nessa terceira edição, os critérios de elegibilidade foram ainda mais restritivos para aqueles que já recebiam o auxílio, sem a possibilidade de inclusão de novos beneficiários. Dessa forma, em 2021, o número de beneficiários do AE 3 representou 59% do número de beneficiários do AE1. Dessa vez o governo limitou a um

²⁴⁹ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise n° 30**, 2023, p.44.

²⁵⁰ NASCIMENTO, Larissa Maria do. **De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro**. Dissertação de mestrado, UNESP, 2024, p.47.

²⁵¹ NOTA CNAS de 20/08/2020- Nota Pública de Apoio à Prorrogação do Auxílio Emergencial. Disponível em: https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_72c825fa48674ca49548b47ce90579f6.pdf Acessado em 30/04/2024.

²⁵² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464858&ori=1> Acessado em 30/04/2024

benefício individual por família, com acréscimo de R\$ 125,00 para família monoparental, e redução de R\$ 100,00 em domicílios unipessoais.²⁵³

No mês seguinte ao fim do Auxílio Emergencial (AE 3), em novembro de 2021, o governo substituiu o Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil (criado pela MP no 1.061/2021, posteriormente Lei no 14.284/2021). Pouco antes disso, procedeu alguns ajustes nas linhas de pobreza e extrema pobreza e no valor dos benefícios que já funcionaram para o Programa Auxílio Brasil, a saber: de pobreza de R\$ 178,00 para R\$ 200,00 renda familiar *per capita*, e de extrema pobreza de R\$ 89,00 para R\$ 100,00 de renda familiar *per capita*. E o valor dos benefícios: básico (de R\$ 89,00 para R\$ 100,00), variável (de R\$ 41,00 para R\$ 49,00) e variável vinculado ao adolescente (de R\$ 49,00 para R\$ 57,00).²⁵⁴

Importante notar que após o acesso facilitado à população ao Auxílio Emergencial (AE 1) por meio de aplicativo, e o intervalo de 3 meses sem auxílio, o AE 2 e o AE 3 foram mais restritivos quanto ao acesso (apenas os que já estavam) e menos generosos no valor do benefício financeiro transferido.

Quadro 10 - Linha do tempo dos Auxílios e instituição do Programa Auxílio Brasil (PAB)

AE1	AE2	Intervalo	AE3	PAB
Junho a agosto 2020	Setembro a dezembro de 2020	Janeiro a março de 2021	Abril a outubro de 2021	Novembro de 2021 a dezembro de 2022

A definição da linha de pobreza e extrema pobreza ficaram um pouco mais altas na publicação da Lei do Programa Auxílio Brasil (PAB) e Alimenta Brasil. O relator da lei na Câmara a aumentou para R\$ 210,00 e R\$ 105,00 respectivamente. O relator também tentou definir reajustes anuais para o valor do benefício com base no Índice de Preços ao Consumidor (INPC) para conferir segurança ao programa, diminuindo a interferência e uso político por diferentes governos, mas esse dispositivo não foi aprovado no Congresso. O texto que saiu do legislativo, no entanto, avançou ao garantir a inclusão de todas as famílias elegíveis. Essa

²⁵³ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise** n° 29, 2022, p.6-13.

²⁵⁴ Foi necessário alterar a constituição por meio da PEC dos Precatórios para abrir espaço fiscal e viabilizar o pagamento de R\$ 400,00 reais a cerca de 18 milhões de famílias - PEC n° 23/2021, que gerou as Emendas Constitucionais n° 113 e 114. Idem, p.45.

previsão que tornava o acesso ao programa direito reclamável, com potencial para extinguir as filas foi vetado pelo presidente Bolsonaro com a justificativa dos riscos ao equilíbrio fiscal nas contas do governo.²⁵⁵

Em momento algum o governo abriu-se ao debate com o CNAS sobre esse tema. Vale percorrer as tentativas de substituição do Bolsa Família para explorar o dilema em torno do programa na perspectiva do projeto político neoliberal e depois no conservador-autoritário. No governo Temer, o ministro Osmar Terra cogitou o anúncio do “Bolsa Dignidade”, mas a alternativa sequer chegou a ser apresentada. Em 2020, o governo Bolsonaro começou a falar no programa “Renda Brasil” que estava sendo discutido com a equipe econômica. Em setembro, todavia, o presidente divulgou vídeo em redes sociais afirmando a continuidade do Bolsa Família até 2022, pois: “A proposta que a equipe econômica apresentou para mim não será enviada ao parlamento. Não posso tirar de pobres para dar a paupérrimos”,²⁵⁶ e passou essa tarefa para o ministro da Casa Civil Onyx Lorenzoni. Lorenzoni apresentou o “Renda Cidadã” com diferenças em relação ao Bolsa Família que, segundo ele, visavam estimular a emancipação e evitar a dependência econômica das pessoas, mas também esbarrou em dificuldades de financiamento. Finalmente, às vésperas de prazo de restrições do período eleitoral, o governo apresenta o Programa Auxílio Brasil (PAB), como etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania (Art. 1º, Lei 14.284/2021), respondendo à exigência do STF.²⁵⁷

Quanto aos aspectos simbólicos vale explorar as várias tentativas de alteração do nome do Programa Bolsa Família. “Bolsa Dignidade” é um nome que alude à indignidade inicial daquele que é o público-alvo, e que passa a receber a bolsa para sair dessa situação. Como seria possível uma dignidade ser dada? Esse nome evoca necessidade imediata da “porta de saída”, pois recebê-lo traz a pecha da indignidade, ou da “cidadania invertida”, como conceitua Fleury. Já os nomes “Renda Brasil” e “Renda Cidadã” remetem a questão da renda garantida, o que traz a preocupação da “dependência do benefício” que o governo Bolsonaro queria evitar. A

²⁵⁵ NASCIMENTO, Larissa Maria do. **De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro**. Dissertação de mestrado, UNESP, 2024, p.67-69. Importante também pontuar que tampouco o governo Lula em 2023 buscou esse objetivo na recriação do Programa Bolsa Família, substituindo o Programa Auxílio Brasil.

²⁵⁶ Entrevista concedida pelo presidente Jair Bolsonaro ao UOL em 15/09/2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/15/renda-brasil-novo-bolsa-familia-jair-bolsonaro-paulo-guedes-propostas.htm> Acessado em: 22/08/2024.

²⁵⁷ NASCIMENTO, Larissa Maria do. **De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro**. Dissertação de mestrado, UNESP, 2024, p.51.

previsão de uma renda básica de cidadania como direito está na Lei que cria o Bolsa Família, indicando etapas de implementação, coisa que o governo de Bolsonaro buscava se afastar, apesar da determinação do STF. O nome escolhido ao final, “Auxílio Brasil”, atende à mensagem do projeto conservador de fundo, pois “auxílio” é sinônimo de “ajuda” e agrega o tom patriótico do nome do país, trazendo os conceitos e valores próprios do projeto conservador-autoritário.

Essa trajetória sugere dificuldades do governo em formatar proposta eleitoralmente viável para substituir o Programa Bolsa Família na perspectiva do projeto conservador-autoritário para a assistência social, sendo a fonte de financiamento o principal obstáculo a ser vencido. A proposta do Renda Brasil de Paulo Guedes tinha perspectiva consonante com a visão político econômica neoliberal na qual a garantia de renda mínima substitui a necessidade de compromisso do Estado com a garantia de outros direitos sociais e trabalhistas.²⁵⁸ Foram aventados o congelamento de aposentadorias, o fim do abono salarial, do seguro-defeso, do salário família e do programa farmácia popular. Alternativas adicionais foram financiar o novo programa tirando do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, e de precatórios²⁵⁹.

Diante da avaliação do presidente de saldo político negativo naquele momento, a transformação incremental pareceu uma saída, introduzindo alguns mecanismos transformadores com potencial de “destruição por dentro”.²⁶⁰ Sem entrar nos detalhes, a transição ficou marcada pela centralização das decisões no governo federal, pela falta de participação dos conselhos e da sociedade civil e por interesses político-eleitorais em torno de sua distribuição. Houve um distanciamento do sentido original do programa com a inserção de dispositivos de estímulo ao esforço individual sob uma lógica meritocrática que responsabiliza

²⁵⁸ Conforme adverte Fagnani, “muitos no campo progressista não percebem que a inspiração dos programas *cash transfer programs* (CCT) tem caráter liberal clássico. A “garantia de renda mínima” foi proposta inicialmente por Hayek (1944). Posteriormente, Friedman (1962) popularizou a defesa do “imposto de renda negativo” como “o procedimento mais recomendável” para “combater a pobreza, embora preferisse a caridade.” FAGNANI, Eduardo. **Brasil: dois projetos em disputa**. Le Monde Diplomatique Brasil, ano, v. 7, 2014. Disponível em: https://fundacaoanfp.org.br/site/wp-content/uploads/2016/02/23_02_2016-POLITICA-SOCIAL-E-DESIGUALDADE_Brasil.pdf. Acesso em: 22/05/2024

²⁵⁹ Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/30/renda-cidada-novo-bolsa-familia-renda-brasil-programa-governo-bolsonaro.htm> Acesso em: 22/05/2024

²⁶⁰ Em 11/08/2021, a ex-secretária nacional adjunta de Renda de Cidadania do governo federal do Governo Dilma Rousseff, e atualmente secretária da SAGICAD/MDS, Letícia Bartholo, explica que o Programa Auxílio Brasil ficou “parecido com uma árvore de natal cheia de bolas e penduricalhos que pode acabar caindo”. Para saber mais detalhes: <https://anesp.org.br/todas-as-noticias/eppgg-leticia-bartholo-fala-ao-estado-sobre-o-programa-auxilio-brasil-que-vai-substituir-o-bolsa-familia> Acesso em: 23/05/2024

os indivíduos pela pobreza, modificando significativamente o conteúdo social e os resultados que se buscavam atingir a partir dele. Por outro lado, o montante de recursos para benefícios financeiros do PAB melhorou muito em relação ao PBF, de cerca de 0,4% do PIB em 2018 para cerca de 1% do PIB para 2022²⁶¹

Do ponto de vista das consequências políticas, a mudança “deixa uma marca”, considerando as eleições que aconteceriam no ano seguinte, principalmente, de aumento no valor dos benefícios. No entanto, a inclusão de benefícios variáveis que, por exemplo, condiciona novos auxílios ao sucesso em jogos esportivos e olimpíadas escolares, introduz riscos em relação ao uso político na gestão, complexificando-o. Além de dificultar a compreensão do valor do benefício, e o entendimento sobre como ele funciona, condiciona a decisão sobre parte da concessão desse valor aos agentes locais. Ainda que isso não tenha acontecido, vale o debate do ponto de vista do horizonte de um projeto político percebido por um/a dos/das entrevistados/as:

Inclusive, de dizer: olha, vocês têm interesse conflitantes com a União. No programa Bolsa Família, o fato de eu pagar diretamente, de ter uma seleção automática dos beneficiários. É por critérios objetivos, uma coisa de computador que ninguém acerta (*politicamente*). Isso é um troço que esvazia teu poder local. Vamos ter claro que esvazia teu poder local, né? É o que você queria. É o que se viu depois, inclusive até com o Auxílio Brasil, era indicar: esse entra, esse não entra, porque com isso você cria poderes locais. Político mesmo também. E assim vai em relação a tudo da assistência social (entrevista 4).

Houve dois vetos presidenciais à Lei do PAB importantes de sublinhar. Um deles foi o veto ao dispositivo que garantia o atendimento a todas as famílias elegíveis aos benefícios básicos, como já mencionado. Esse veto manteve o programa no campo da “ajuda”, bem de acordo com o nome escolhido: Auxílio Brasil. O outro veto foi ao compromisso de estabelecimento de metas para taxas de pobreza e de extrema pobreza, que deveriam ser propostas pelo governo federal, sempre inferiores e decrescentes ao do patamar daquele momento, observada a condução sustentável da política fiscal, direcionada a um ambiente macroeconômico estável compatível com a geração de empregos e de renda. A justificativa para a recusa foi o “ônus ao Poder Executivo federal, o que impossibilitaria a alocação discricionária

²⁶¹ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise** n° 29, 2022, p.16.

do recurso público de acordo com a disponibilidade orçamentária, em alinhamento à gestão fiscal responsável”.²⁶²

No entanto, a preocupação com o equilíbrio fiscal não impediu o Congresso de, em julho de 2022, portanto às vésperas da eleição, aprovar a EC nº 123/22 que autorizou o Poder Executivo a ampliar o valor do benefício de R\$ 400 para R\$ 600, excepcionalmente até o final de 2022,. Embora o presidente Bolsonaro tenha prometido em campanha garantir a continuidade do valor de R\$ 600 no PAB no ano de 2023, não havia previsão orçamentária suficiente para tal na apresentação da sua proposta orçamentária ao Congresso.²⁶³

Tampouco o equilíbrio fiscal das famílias foi preocupação do presidente Bolsonaro na edição da Medida Provisória 1.106/2022 que ampliou a margem de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, e autorizou a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do BPC, PAB e RMV. A margem consignável passou a ser de 40% do benefício em todos os casos.²⁶⁴

Esse talvez tenha sido o momento mais difícil para o SUAS. O contexto era de desfinanciamento da política com população fragilizada formando filas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em busca de benefícios.²⁶⁵ Além disso, havia a novidade do pré-cadastramento por meio de aplicativo no Cadastro Único lançado em março de 2022, o que gerava dificuldades por parte da população com baixo acesso à tecnologia; e mesmo os elegíveis ao PAB com maior acesso à tecnologia que conseguiam fazer o pré-cadastro tinham que ir ao CRAS para finalizar o cadastramento.

O sentido dessa iniciativa tecnológica guarda também outra mensagem:

²⁶²Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14284-29-dezembro-2021-792178-veto-164250-pl.html>. Acesso em: 03/05/2024

²⁶³ NASCIMENTO, Larissa Maria do. **De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro**. Dissertação de mestrado, UNESP, 2024, p.70.

²⁶⁴ Notícia do site da Câmara dos Deputados de 04/08/2022 sobre início da liberação de crédito consignado para beneficiários do Auxílio Brasil, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/901501-entra-em-vigor-lei-que-amplia-consignado-e-libera-operacao-para-beneficiarios-do-auxilio-brasil/> Acesso em: 03/05/2024

²⁶⁵ Reportagem do jornal Estado de Minas em 13/11/2021 sobre filas em diversas cidades brasileiras nas portas dos Centros de Referência da Assistência Social. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2021/11/13/internas_economia,1322570/familias-dormem-em-filas-para-tentar-cadastro-no-auxilio-brasil.shtml. Acessado em 03/05/2025. Reportagem do Jornal gl em 08/06/2022 sobre filas no Distrito Federal em busca de atendimento nos Centros de Referência da Assistência Social. <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/06/08/pessoas-passam-madrugadas-em-filas-para-conseguir-atendimento-em-centros-de-assistencia-social-no-df.ghtml>. Acesso em: 03/05/2024

Lançamento do aplicativo do Cadastro Único celular foi muito na perspectiva referendada nesse discurso do presidente, que era para deixar mais na mão do município. Eles apresentam a tecnologia para dizer que o usuário da assistência não precisava de um intermediário para acessar o benefício, para acessar um direito. Ele faria ali. Isso soa para quem estava dentro do Ministério e o próprio FONSEAS e CONGEMAS (...) que resolvo tudo no aplicativo, eu não tenho necessidade de um trabalhador na assistência. Então isso veio muito forte ali, com a admissão do aplicativo. (...) Depois, já ali no último ano de governo, o que começa a acontecer é que, por razões do aplicativo, começa a estourar filas nos CRAS no Brasil inteiro. Até costume dizer que o CRAS nunca teve tanta mídia como se teve nesse período (entrevista 3).

O horizonte buscado era de diminuição da integração do Cadastro Único com a assistência social, inclusive nos espaços participativos, conforme revela um/a entrevistado/a:

O Bolsa Família e o Cadastro Único só são o que eles são pela rede. Essa capilaridade da rede de Assistência Social (...) A Rosani (Cunha) plantou uma semente na gente. A necessidade da relação com a assistência social, e com a rede. Aí vem uma pessoa dizendo que não tem nada a ver, que nós não dependemos de vocês para nada no caso, entendeu? Que não tinha nem que ter representação no Conselho! (entrevista 7).

Foi nessa época que o Cadastro Único passou a apresentar inconsistências. O número de famílias compostas por uma só pessoa (unipessoais) beneficiárias do então Auxílio Brasil saiu de um patamar de 15% em 2021 para 27% em dezembro de 2022.²⁶⁶ Segundo avaliação da Controladoria Geral da União, a partir de janeiro de 2020 há aumento expressivo de famílias unipessoais que persistiu aumentando até 2023. O relatório mostra que a maior movimentação ocorreu em julho de 2022, período a partir do qual beneficiários do Programa Auxílio Brasil passaram a receber o valor mínimo de R\$ 600,00 independentemente de sua composição familiar.²⁶⁷

Ainda no campo dos benefícios, houve alargamento nos critérios de elegibilidade ao BPC e aumento da quantidade de indeferimentos ao programa. A Lei no 14.176/2021 trouxe

²⁶⁶ Reportagem da revista eletrônica Nexus de 28/01/2024. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/o-cadastro-unico-dois-ditados-e-o-nome-das-coisas> Acessado em: 11/03/2024.

²⁶⁷ Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União. Avaliação dos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no CadÚnico, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/cgu-avalia-os-procedimentos-de-inclusao-e-de-averiguacao-cadastral-de-familias-unipessoais-no-cadunico/1504121_AvaliacaoCadUnicoUnipessoaisversaofinal.pdf

importantes alterações no escopo do BPC. Além do critério de renda, também instituiu o “Auxílio Inclusão”, que oferta um suporte financeiro a pessoas com deficiência que acessam o mercado de trabalho. No critério de renda per capita para o acesso inclui a possibilidade de ampliar de $\frac{1}{4}$ de s.m. para meio s.m. a depender da particularidade do caso concreto. Essa avaliação deverá se basear: (i) no grau da deficiência; (ii) na dependência de terceiros para desempenho de atividades básicas da vida diária; (iii) no comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos com médicos não ofertados pelo SUS. O Auxílio Inclusão significou a regulamentação de benefício já previsto na Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e refere-se a um benefício no valor de 50% do BPC destinado a quem já recebia o benefício e passa a exercer atividade remunerada com salário de até 2 salários mínimos. Ao mesmo tempo aconteceu um fenômeno de aumento sem precedentes da quantidade de benefícios do BPC indeferidos a partir de 2021, que ainda precisam ser mais bem compreendidos:

a média mensal de indeferimentos de BPC, entre 2016 e 2020, oscilou em torno de 33 mil. Em 2021, o número chegou à média de 48,7 mil indeferimentos/mês, e, entre janeiro e julho de 2022, a 68 mil indeferimentos/mês – o que representa um aumento de mais de 100% em comparação com o período 2016-2020.²⁶⁸

Retomando a descrição do que se passou no campo dos benefícios nos anos 2021 e 2022 vê-se uma sequência de ações sem compromisso. De início houve intervalo de três meses sem socorro financeiro no pior período da pandemia, seguido por um AE 3 reduzido em valores, e que manteve de fora os que pudessem ter entrado em vulnerabilidade ao longo do período da pandemia, quebrando com o princípio constitucional de que a assistência social é devida a quem dela necessitar. Ao final dos auxílios emergenciais veio a substituição do PBF pelo PAB que teve, no diálogo com o Congresso Nacional, a recusa do governo por meio de veto em avançar dando ao programa *o status* de direito, e a recusa de comprometer-se com metas para redução da pobreza e extrema pobreza. O PAB teve valores do benefício básico majorados de maio a dezembro (de 400,00 para 600,00), mas não havia recursos previstos no orçamento de 2023 do governo para a sua continuidade. O BPC, que restou excluído da reforma da previdência, teve a linha de corte de elegibilidade aumentada e outras regras de facilitação do acesso a novos beneficiários, porém essa expansão veio com recordes de indeferimentos. O Cadastro Único,

²⁶⁸ IPEA, Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 30, 2023, p. 79.

instrumento para operação de todos esses benefícios (e tantos outros do Governo Federal), foi fragilizado na confiabilidade das suas bases.

3.2. Mais “construção em paralelo”

No tema dos serviços houve conflito significativo em relação às orientações do CNAS para inscrição de Comunidades Terapêuticas (CTs) pelos conselhos de assistência social locais. Logo no início do governo Bolsonaro foi criada no ministério da Cidadania a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas – SENAPRED (Decreto 9.674, de 02 de janeiro de 2019 e alterado pelo Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020), e transferida a responsabilidade sobre o programa 2085 - redução do impacto social do álcool e outras drogas: prevenção, cuidado e reinserção social, do PPA 2016/2019, do Ministério da Justiça para o Ministério da Cidadania.²⁶⁹ Conforme o decreto, à SENAPRED compete, entre outras coisas - apoiar as ações de cuidado e de tratamento de usuários e dependentes de drogas, em consonância com as políticas do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social” (Art. 46, III).

Com a troca do grupo político à frente do ministério aumentou a pressão que já vinha acontecendo pelo reconhecimento das Comunidades Terapêuticas como entidades/organizações da sociedade civil de assistência social. Inicialmente o CNAS evitou tratar do assunto considerando que era matéria do Sistema Único de Saúde (SUS). As CTs, em verdade, integram o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD). De acordo com a Lei 13.840/2019, artigo 3º, parágrafo 2º “o SISNAD atuará em articulação ao SUS e ao SUAS”. Sobre a interdição do debate no CNAS:

A questão das comunidades terapêuticas e a participação das comunidades terapêuticas, ter recursos, ou melhor, ter CEBAS para as comunidades terapêuticas, estava em discussão ali. Só que aí era uma discussão subliminar, porque aqui no Conselho se dizia o seguinte: - Olha, Comunidade Terapêutica é coisa da saúde, ponto. Não vamos nem discutir isso. (entrevista 4)

²⁶⁹ QUINTAS, Ana Caroline de Moraes Oliveira et al. **Estado, comunidades terapêuticas e neoliberalismo: um estudo sobre a política de drogas no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/bitstream/1/18715/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Ana%20Caroline%20de%20Moraes%20Oliveira%20Quintas%20-%202022%20-%20Completa.pdf> Acesso em: 22/04/2024.

Para pleitear o CEBAS é preciso que a entidade/organização primeiro tenha feito sua inscrição junto ao conselho de assistência social no município/estado onde atua. Esse é um mecanismo implementado na LOAS para disciplinar a longa história de problemas com a filantropia na assistência social. Se constitui em primeira etapa do vínculo SUAS, que busca o alinhamento com as regras da política pública e submete à entidade/organização ao controle social por meio dos conselhos de assistência social locais.

Com origem no PLP 134/2019 de autoria do Deputado Bibó Nunes (PSL), o debate sobre as CTs avançou no Legislativo com a aprovação da Lei 187/2021 que reformulou regras para a certificação de entidades beneficentes. A Lei indica na Seção IV – Da assistência social, duas subseções: a subseção I, vinculada à política pública de assistência social; e a subseção II, que não está.

Na subseção I, que trata das entidades de assistência social em geral, especifica que no artigo 31, inciso II, que é requisito para certificação de entidade de assistência social “comprovar inscrição no conselho municipal ou distrital de assistência social, nos termos do artigo 9º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993” (LOAS).

Contudo, na subseção II, que trata das Entidades Atuantes na Redução de Demandas de Drogas, indica no artigo 32, parágrafo 1º especificamente as Comunidades Terapêuticas; e as entidades de cuidado, de prevenção, de apoio, de mútua ajuda, de atendimento psicossocial e de ressocialização de dependentes do álcool e de outras drogas e seus familiares, como entidades sobre as quais poderia ser reconhecida a beneficência na área de assistência social por outro caminho. Esse caminho está indicado no parágrafo 5º que diz: “A certificação das entidades de que trata o caput deste artigo será realizada pela unidade responsável pela política sobre drogas da autoridade executiva federal responsável pela área da assistência social.” Ou seja, a avaliação por esse outro caminho é feita pela secretaria que cuida desse assunto no mesmo ministério em que está a secretaria nacional de assistência social, mas apartada das regras estipuladas pela LOAS.

Desde a Lei nº 12.101, de 2009 a certificação e manutenção do CEBAS para entidades/organizações da assistência social é de responsabilidade da autoridade executiva federal da área da assistência social. O que a Lei 187/2021 parece ter propiciado foi a conhecida “construção em paralelo” que, sem negar a LOAS, criou caminhos para que algumas ações/atividades assistenciais ocorram fora do alcance dos princípios e diretrizes da política de assistência social.

Na 308ª Reunião Ordinária do CNAS, em julho de 2022, o CNAS reafirmou as regras já existentes para parcerias com entidades de assistência social indicando que elas se aplicam às CTs. Ou seja, as CTs poderiam buscar a inscrição para os serviços tipificados da política que estivessem em consonância com a Resolução CNAS nº 109/2009; ou/e ações de assessoramento, defesa e garantia de direitos, conforme Resolução CNAS nº 27/2011; ou/e promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social, disciplinada pela Resolução CNAS nº 33/2011; caso os ofertassem. Em 11/08/2022 o CNAS lançou nota explicativa daquela decisão para esclarecer seu entendimento de que a oferta com que as comunidades terapêuticas estavam buscando inscrição nos conselhos não dizia respeito à assistência social.²⁷⁰

O reconhecimento das CTs como entidades beneficentes, no entanto, persistiu ocorrendo vinculada cada vez mais à área da assistência social por esse caminho paralelo, retirando-a do âmbito da saúde.²⁷¹ O assunto não está pacificado. Como ressalta uma entrevista o conflito está na recusa às práticas que caracterizam a atuação de boa parte das CTs;

Na verdade, no governo Dilma, as Comunidades Terapêuticas estavam no Ministério da justiça, né? Aquela grande briga e aí no governo Bolsonaro eles trazem a Comunidade Terapêutica para dentro da assistência social. Eu particularmente acho um equívoco. É, não tem que estar. (...) Estão credenciando (...) Mas assim é muito ruim, porque você sai da drogadição, mas vem aquela questão do fundamentalismo religioso. É uma negação da própria ciência, dos próprios trabalhadores (entrevista 17).

²⁷⁰ “.....Consequentemente, não podem ser inscritas nos Conselhos de Assistência Social dos municípios ou do Distrito Federal, *com essa oferta*. O termo “essa oferta” se refere a “serviços, programas e projetos de Entidades Atuantes na Redução de Demandas de Drogas, compreendidas por comunidades terapêuticas e/ou entidades de cuidado, de prevenção, de apoio, de mútua ajuda, de atendimento psicossocial e de ressocialização de dependentes do álcool e de outras drogas e seus familiares, as quais estão caracterizadas respectivamente nos § 1º, § 2º e § 3º do Art.32 da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021.” Disponível em: https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas;https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_4f16bcc93d0f40eca4aff62d905ed4f6.pdf . Mais recentemente Resolução CNAS/MDS Nº 151 DE 23/04/2024 dispõe sobre o não reconhecimento das comunidades terapêuticas e entidades de cuidado, prevenção, apoio, mútua ajuda, atendimento psicossocial e ressocialização de dependentes do álcool e outras drogas e seus familiares como entidades e organizações de assistência social e sua não vinculação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

²⁷¹ QUINTAS, Ana Caroline de Moraes Oliveira et al. **Estado, comunidades terapêuticas e neoliberalismo: um estudo sobre a política de drogas no Brasil**. 2022, p.67. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/18715/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Ana%20Caroline%20de%20Moraes%20Oliveira%20Quintas%20-%202022%20-%20Completa.pdf> Acesso em: 22/04/2024.

Os serviços socioassistenciais e a operacionalização do SUAS não foram prioridade na medida em que recursos propostos no Projeto de Lei Orçamentaria Anual (PLOA) para o cofinanciamento foram sempre diminuindo, embora, durante a execução do orçamento, tenha havido alguma recuperação. O montante pago, em 2021 e 2022, correspondeu a quase um terço do que vinha sendo pago em 2014 e 2015. As emendas parlamentares, por sua vez, ocuparam um lugar preponderante na composição orçamentária (16% em 2021, e 21% em 2022) e, consequentemente, retiraram parcela considerável do orçamento das mãos do órgão gestor da política no nível nacional e do sistema deliberativo. O resultado foi o enfraquecimento do pacto federativo na gestão do SUAS e centralização das decisões pelo governo federal.²⁷² Sobre isso um/a entrevistado/a aponta:

Porque teve uma queda muito grande do financiamento não foi da política de assistência social, foi dos serviços de assistência social que estavam sendo desenvolvidos, tá certo? Que foram estabelecidos no histórico, mas eles não são o conjunto de tudo que se requer assistência social. Tem coisa que tá fora desse serviço, que é a assistência social. (...) e com as emendas parlamentares é uma assistência social que pra descambar pro assistencialismo é uma beira, um cabelo de sapo. (entrevista 4)

De fato, os serviços e a gestão do SUAS não foram priorizados nos orçamentos, sendo crescentemente financiados por emendas, ao mesmo tempo, os benefícios cresceram em importância. A assistência social no período da Covid-19 foi “uma política de cobertor curto, que tira dos serviços e direitos para a ‘transferência de renda’, em proporções muito maiores do que já vinha ocorrendo”²⁷³

Assim como em outras áreas, a proposta orçamentária para o ano de 2023 do governo Bolsonaro para a política de assistência social era praticamente nula. Os recursos propostos para o cofinanciamento dos serviços em 2023 pela gestão Bolsonaro se reduziram de R\$ 965 milhões em 2022 para R\$ 48 milhões na PLOA apresentada para o ano de 2023. Ou seja, uma redução de 95% de um ano para o outro. Considerando a Resolução CNAS nº 78/2022 que indicava o valor de R\$ 2,5 bilhões para manutenção da rede socioassistencial a redução foi de 98%.²⁷⁴ Se

²⁷² IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 30**, 2023, p. 52-54.

²⁷³ BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. **Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?** Serviço Social & Sociedade, p. 66-83, 2021, p. 81.

²⁷⁴ IPEA, **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 30**, 2023, p. 52-53.

tivesse vencido as eleições dificilmente haveria recomposição orçamentária no debate do Congresso Nacional que sustentasse o projeto democrático-participativo para a assistência social.

3.3. Participação social mal tolerada

O ano de 2021 foi ano de conferência nacional ordinária, sendo assim, não houve contestação sobre a convocação da conferência nacional e iniciou-se o processo conferencial sob a liderança do CNAS, apesar da persistência da pandemia. A recomendação do CNAS foi que as conferências municipais e estaduais ocorressem com cuidados de distanciamento, uso de máscaras, disponibilização de álcool 70°, e aferição de temperatura na entrada, além de observação às recomendações de saúde pública locais. (Informe CNAS n.02/2021 e Nota Pública de 21/06/2021)²⁷⁵.

A sociedade civil mais militante buscou se agrupar nos locais em que era possível fazer oposição ao governo e defender o SUAS, bem como ocupar os espaços de debate nas oportunidades do processo conferencial de 2021:

Aí também foi uma outra estratégia. Como se criou o Consórcio Nordeste, a gente entendia que deveria ter uma Câmara temática de Assistência Social no Consórcio Nordeste. E aí fomos lá, né? O Rui Costa era o presidente do Consórcio, depois foi o Wellington Dias, depois foi o Paulo Dantas de Pernambuco, depois foi o governador e agora a Fátima Bezerra assumiu. Então nós continuamos no Consórcio sempre assim, fazendo consultoria, militando muito nos conselhos e nas conferências (entrevista 13)

A 12ª Conferência Nacional ocorreu de forma híbrida. Quase a totalidade dos participantes estiveram em modo virtual, exceto os conselheiros natos (nacionais). O formato híbrido ensejou muitas reclamações e moções de repúdio às dificuldades enfrentadas para participação dos delegados, especialmente os usuários. Ela ocorreu na Legião da Boa Vontade – LBV, Brasília – DF e no ambiente da internet, no período de 15 de dezembro a 18 de dezembro de 2021, e contou com 2.160 participantes, sendo 1.534 delegados assim distribuídos²⁷⁶:

²⁷⁵ Disponível em: <https://www.blogcnas.com/blog> Acessado em 30/08/2024

²⁷⁶ Relatórios do SISCONFERÊNCIA – Sistema eletrônico do CNAS para operacionalização de reuniões. O SISCONFERÊNCIA é um sistema que já foi exemplo para outros conselhos. O Conselho Federal de Psicologia (CFP), por exemplo, se espelhou nele para criação do seu sistema próprio, que hoje dá suporte a outros colegiados.

DELEGADOS CREDENCIADOS

Governo 814

Sociedade Civil 720

Usuário 299

Trabalhadores 261

Entidade 230

Novamente as deliberações da conferência nacional foram no sentido do fortalecimento da política nos moldes do SUAS. Existe uma tônica comum às conferências nacionais que houve até agora na assistência social: a afirmação do projeto democrático-participativo. A de 2017 foi bastante tensionada e adquiriu tom de confronto, a extraordinária de 2019 foi desconvocada e realizada sob a liderança da sociedade civil, num repertório novo de atuação “de costas para o Estado”, aprovando uma agenda de lutas; e a de 2021, a mais enfraquecida, ocorreu de forma híbrida e tomou a forma de “cumprimento de agenda”, acumulando críticas entre os que participaram.

As três conferências nacionais do período estudado procuram ampliar e sustentar direitos socioassistenciais e ampliar e garantir a participação social. Sendo assim, por exemplo, todas organizaram-se mais ou menos em torno dos mesmos eixos temáticos²⁷⁷, e explicitaram o posicionamento contrário à instituição do Teto de Gastos, favorável à qualificação/capacitação do controle social, entre outras deliberações que se repetiram. Em síntese decidiu-se pela: manutenção da vinculação do valor do BPC ao salário mínimo, bem como a facilitação para o seu acesso; ampliação e regularidade dos recursos do cofinanciamento federal; vinculação de um percentual do orçamento da União para a assistência social; destinação orçamentária para entidades que prestam serviços na Proteção Social Especial; piso salarial para trabalhadores da assistência social; cumprimento da NOB-RH para as equipes de referência e realização de concursos públicos; valorização dos conselhos; educação permanente e implantação da escola do SUAS; revogação do Auxílio Brasil e fortalecimento do PBF; mais recursos e equipes para implantação da Vigilância Socioassistencial; organização normativa e de governança para que o SUAS atue nas situações de calamidade pública e emergências; e restituição do caráter

A falta de manutenção e priorização do SISCONFERÊNCIA no ministério ameaça a memória institucional da participação social na assistência social. A título de curiosidade, o apêndice 7 apresenta o número de **386 mil participantes** no processo conferencial de 2023 da assistência social, o que dá uma noção da magnitude do processo conferencial que ocorre a cada dois anos, e que tem sido registrado no SISCONFERÊNCIA.

²⁷⁷ Ver apêndice 6 – Conferências da Assistência Social.

deliberativo do CNAS, garantido que nenhuma mudança na política de assistência social ocorra sem amplo debate e deliberação no órgão de controle social.

As moções, 170 no total, não receberam assinaturas, nem outro tipo de verificação de apoio pela dificuldade do sistema híbrido. Acrescente-se que em alguns momentos o modo virtual foi prejudicado por problemas de manutenção do sinal de internet. Desta forma decidiu-se que todas as moções seriam acolhidas, porém não seriam lidas. A manifestação política dessa conferência via moções ficou prejudicada.

A lembrança que eu tenho é que todo mundo ficou muito frustrado, entendeu? Porque nós estávamos já sofrendo desde 2016, 17, 18, 19, 20, 21, 5 anos, né? Com as coisas completamente destruídas, orçamento, equipes, direção, interrupção do CapacitaSUAS. Tudo desmontado. E assim tentaram levar a Conferência, essa que foi minha impressão, como se nada estivesse acontecendo. Então tá bom, então vamos fazer a Conferência, mas de qualquer modo. Pra quem tem noção, né, todo mundo percebeu a postura do governo. (...) porque era muito cara de pau. (...) Ah, então, é isso mesmo, é um desafio, é um desafio. Como desafio? Isso era uma decisão política! (entrevista 13)

A deliberação da 12ª Conferência Nacional pela revogação do programa Auxílio Brasil e retorno do programa Bolsa Família em 2021 não causou o mesmo impacto que teve a deliberação pela revogação do Criança Feliz em 2017. O colegiado do CNAS até procurou pautar, mas não foi possível participar na definição de diretrizes para os investimentos expressivos feitos à época, que foram os Auxílios Emergenciais e os recursos de créditos extraordinários distribuídos aos fundos de assistência social. O debate sobre eles no CNAS ocorreu após as decisões já tomadas. Na opinião recolhida em uma entrevista com um/a militante pelo direito dos usuários:

Nada, a gente inclusive, na época que nós estávamos aqui, a gente pediu a relação de quem estava recebendo, quem estava fazendo controle, porque ficou assim, algo separado de nós. O recurso estava indo tudo para os benefícios (...) Só que a gente não sabia, nunca ficou sabendo. A gente chamava de “Governo dos Decretos”, né, era tudo por Decreto, por exemplo, quando saiu uns recursos para a criação de abrigos, para a pessoa e situação de rua, e para comprar alimento, para comprar EPI, para isso que ele jogava, tudo era Decreto. Não passava pelo Conselho Nacional. (entrevista 15)

A fala acima refere-se aos recursos extraordinários, cujo debate no CNAS foi posterior, na medida em que reclamações chegavam sobre as regras do decreto. O clima no CNAS,

algumas vezes, foi desrespeitoso, “volta e meia tinha gente chorando no corredor” (entrevista 7), e se transformou no “lugar do embate, e não do debate” (entrevista 8). Essas percepções que vem de campos políticos opostos indicam que havia consenso sobre a dificuldade de haver diálogo real e debate.

Os conselheiros governamentais não tinham autonomia, “a gente sabia que já tinha uma posição, um comando que dava a ordem do voto” (entrevista 14). Com algumas exceções, os representantes do governo não eram os de alto escalão, mas eles apareciam ocasionalmente nas reuniões de Comissões ou determinavam as posições dos conselheiros governamentais. O processo deliberativo foi ficando cada vez mais fragilizado com menor acesso às informações relevantes. Além disso, houve tentativa de cooptação:

Então, acredito que a presença do alto escalão na reunião da Comissão foi assim. Mas ali já se tinha um objetivo, que era um objetivo final, no plenário, né? E... Teve momentos que... eles se utilizavam de interesses da Sociedade Civil para propor trocas. Ó, se vocês aprovarem isso, que não era legal, aí a gente aprova aquilo. Então, meio que... Foi um período conturbado, eu nunca tinha visto isso na política. Tão descarado, né? Assim... Aí mostrou uma política suja, não democrática, bem político-partidário. Não há algo que mostrasse um avanço da Democracia Participativa, a importância da sociedade na construção das políticas públicas (entrevista 14).

É uma rotina estabelecida no CNAS entrar em contato com as campanhas dos presidenciáveis e convidar algum representante indicado por eles a comparecer em uma reunião plenária para falar da agenda para a área de assistência social. Trata-se justamente de conhecer a direção do projeto político do candidato e debatê-la antes das eleições. Quando se chegou nessa época a presidente do CNAS, que era representante da sociedade civil, quis colocar no calendário do conselho essa atividade. Para esclarecimento de regras foi sugerida consulta à CONJUR que retornou informando a impossibilidade de haver essa reunião pelas restrições do período eleitoral. Mesmo diante da mesma prática estar acontecendo no CNS e no CNDH, e ser uma tradição, não houve permissão do ministério para se fazer essa reunião pelo CNAS (entrevista 1).

Observando alterações na relação entre Estado e sociedade civil no período, a partir de Bolsonaro houve restrições da esfera pública na opinião de mais da metade dos entrevistados (entrevistas 1, 2, 3, 9, 11, 12, 13, 14 e 16). Com a pandemia, já na segunda metade do seu governo, as reuniões de deliberação e pactuação passaram a ter cada vez mais cunho informativo. Parte delas passou ao ambiente virtual e dispensou-se parte da equipe técnica da

secretaria executiva do CNAS. As ações do governo nos espaços participativos nesses dois anos finais do seu governo foram como se nada estivesse havendo, como se estivessem em tempos normais, ao passo em que mais controles foram sendo introduzidos e menos informações compartilhadas. Na opinião de alguns entrevistados que vivenciaram as novas rotinas: “progressivo sufocamento da participação ao longo do período” (entrevista 3), “A dificuldade de participação se acentuou ao longo dos anos, ficando em pré-ditadura nos dois últimos anos do Bolsonaro” (entrevista 16).

Quadro 11 - Ações do projeto conservador autoritário

Ações do projeto conservador-autoritário
CEBAS às Comunidades Terapêuticas apartada da LOAS
Realização de Conferência Nacional Ordinária híbrida
Desorganização do Cadastro Único e do campo dos benefícios socioassistenciais

Quadro 12 - Performances em repertórios (2021 e 2022)

Performances em repertórios de resistência
Performance de confronto do CNAS por meio de nota sobre inscrição de Comunidades Terapêuticas no SUAS
Performance de resistência pela continuidade das rotinas de participação social e cumprimento da agenda

Quadro 13 - Direção do projeto conservador autoritário para a assistência social (2021 e 2022)

Ofertas da assistência social	Participação social
Serviços: Abandono da rede pública; e introdução do assistencialismo religioso fundamentalista na rede privada Benefícios: Uso dos benefícios com fins eleitorais, sem compromissos com o direito e com a sustentabilidade financeira.	Sufocamento Fragilização do processo deliberativo com menos informações disponíveis para o debate participativo e caráter informativo de decisões já tomadas

CAPÍTULO VI – O direito socioassistencial e a participação social como elementos organizadores de uma tipologia dos projetos para a assistência social

1. Percepções da relação entre a assistência social e os direitos humanos

Ambos os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro à frente do Executivo Federal trabalharam por uma assistência social residual, apartada da ideia de direito social (embora não declaradamente) e, por consequência, ao máximo, apartada da LOAS e do SUAS, recorrendo às “construções em paralelo”, que é estratégia repetida nesse campo de política pública, conforme tratado no quinto capítulo. Dizer o óbvio é necessário porque, como adverte Edval Bernadino Campos, não há texto ou entrevistado/a que assuma completamente as intenções que movem esses projetos para a assistência social:

A atitude dos conservadores é artilosa, ela não revela seus objetivos mais caros, desta forma não valoriza a transparência da gestão nem a promoção do debate sobre perspectivas rivais de assistência social. Sua habilidade se manifesta na ocultação da verdade, no “enfrentamento silencioso” dos projetos. Não é próprio do pensamento conservador, elaborar uma argumentação contrária ao modelo de assistência social expresso no Sistema Único de Assistência Social. Sua negação se pronuncia na execução!²⁷⁸

Assim, não haveria ganhos para a pesquisa em perguntar nas entrevistas diretamente sobre a afirmação dos direitos socioassistenciais. Ao invés de perguntar sobre o entendimento da assistência social como um direito, ou sobre a noção de direito na assistência social, optou-se por explorar a percepção dos entrevistados sobre a relação do direito socioassistencial com os direitos humanos.

Isso se justifica, em parte, pelo contraste de perspectivas entre o projeto conservador-autoritário, que esteve à frente do Executivo Federal nos últimos anos do período estudado, com os direitos humanos. Como destacam Lynch e Casimiro, esse projeto declarou-se explicitamente contrário aos direitos humanos. Os autores citam Olavo de Carvalho, uma figura central nesse campo, que afirma: “O Estado se torna mais poderoso e opressivo quanto mais se

²⁷⁸ CAMPOS, Edval Bernardino. **A participação dos trabalhadores nas instâncias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: perspectivas e limites**. In: ALBURQUERQUE, S. A. Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta. Secretaria Nacional de Assistência Social: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014, p.297.

multiplicam as liberdades e os direitos humanos”.²⁷⁹ Essa perspectiva, que enfraquece o que é coletivo e nega direitos fundamentais a serem garantidos pelo Estado, justifica o trabalho de campo sobre a percepção dos entrevistados da relação entre a assistência social e os direitos humanos, de forma exploratória.

De outra parte, justifica-se porque é hipótese deste trabalho que a afirmação/negação dos direitos, bem como a defesa/rejeição da participação social, são elementos fundamentais para entender os projetos políticos em disputa para a assistência social. No projeto constitucional democrático-participativo para a assistência social a aposta nesses elementos é evidente, e está em sintonia com a construção de uma sociedade baseada no respeito aos direitos humanos e ao funcionamento democrático do país.

Explorar como essa relação é hoje percebida é interessante para compreender melhor o uso, ou o não uso, da gramática dos direitos humanos na defesa desse projeto constitucional. As entrevistas realizadas neste estudo mostraram diversidade de compreensão sobre a relação entre os direitos humanos e os direitos socioassistenciais revelando um campo aberto de múltiplas compreensões.

Quadro 14 - Tipologia das percepções de relações entre a assistência social e os direitos humanos

Tipologia	Características	Frequência
De sobreposição de conteúdo	Os problemas da assistência são questões de direitos humanos	E4, E5, E7, E15
De parceria entre políticas públicas	A assistência social cria ou alarga o sistema protetivo na direção dos direitos humanos	E10, E11, E13, E14, E16
De mesmo objetivo de emancipação	Geralmente as defesas de direito são de uma coletividade. Acesso a direitos com participação dignifica as pessoas	E3, E6, E9, E12
De mesmo objetivo de escuta	Direito a ser ouvido e ter qualidade no atendimento	E8
Nenhuma relação	Atuação isolada de cada política pública	E17

²⁷⁹ CARVALHO, Olavo de. O jardim das aflições – de Epicúrio à ressurreição de César: ensaio sobre o materialismo e a religião civil. Rio de Janeiro: Vide, 215 p. 350 *Apud* LYNCH, Christian; CASSIMIRO, Paulo Henrique. **O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo**. Editora Contracorrente, 2022, p. 80.

Parte dos/as entrevistados/as entende que a assistência social e direitos humanos são extremamente ligados no objetivo de dar garantias básicas assegurar a dignidade da pessoa humana. Nessa visão, os problemas da assistência social são questões de direitos humanos porque normalmente o usuário teve a violação de direitos quando precisou da assistência social. Então a garantia do direito socioassistencial é uma garantia de direitos humanos, ou está dentro dos direitos humanos, não estão separados, há uma sobreposição de conteúdo.

Para outros, os conteúdos das duas políticas se relacionam. Direitos humanos é uma das áreas de políticas públicas com as quais a assistência social deve se relacionar. Dentro dessa concepção a assistência social cria ou alarga o sistema protetivo brasileiro (saúde, educação, alimentação, renda etc.) na direção dos direitos humanos. É pela assistência social que muitos têm acesso a outras políticas públicas garantidoras de direitos. A assistência social e as demais políticas setoriais não se consolidam sem articulação umas com as outras e com os direitos humanos, considerando tudo o que os direitos humanos implicam na afirmação de identidades e de luta social. Funciona como um amálgama que une todas as lutas sociais.

Em entendimento próximo, mas distinto, outros/as destacam o mesmo objetivo de emancipação social nas duas áreas. Para esses/essas há uma relação forte entre a assistência social e os direitos humanos no processo de afirmação dos sujeitos, por perceberem que a “contribuição do usuário no processo geralmente não é individualizada, eles defendem uma coletividade, e isso afirma uma cultura de direitos humanos” (entrevista 3). Em outra entrevista que revela mesma percepção do objetivo comum de emancipação:

O usuário que precisa muito do direito e o alcança, ele muda a própria vida e a de outras pessoas pelo exemplo. Ele adquire força para defender o que usufrui, e para que outros usufruam também. Há um aspecto muito coletivo nesse processo de direito com participação social, que é o oposto ao de pessoas ressentidas que precisam de favores/privilégios e que ficam devendo lealdades se os conquistam. (entrevista 6)

Em outro entendimento, que contrasta com o objetivo comum de emancipação que está presente nos entendimentos anteriores, está a percepção de que há proximidade entre assistência social e direitos humanos pelo mesmo objetivo de escuta de alguém que sofre e deve ser considerado a partir da sua vivência no território, e que deve receber uma oferta de qualidade da política de assistência social. Esse entendimento tem por base a noção de participação como “escuta” e sugere uma noção aparentemente passiva do direito recebido e garantido por

governante sensível e virtuoso, que é capaz de dar qualidade ao atendimento. Nas palavras de um/a defensor/a desse ponto de vista:

(A relação da assistência social com os direitos humanos) É justamente essa questão do direito a ter voz, o direito a ninguém saiba mais da minha dor, do que eu estou passando, do que eu. Então eu quero ir no espaço em que eu digo que eu sinto, e como eu acho que resolvi isso. E a partir daí, a política pública é desenhada. (...) se é da Assistência Social tem que ser o que é simplesinho, tem que ser pobrinho, o que não dá condições, não! (...) eu não posso falar de garantir direitos, de atender bem a população, se aquele trabalhador que também é uma parte importantíssima nessa política pública, não foi bem cuidado, ele não foi respeitado, nas suas condições (...) então acredito muito que o caminho é esse, a partir da realidade dos territórios. (entrevista 8)

Por fim, houve registro de uma percepção que desconhece a relação entre assistência social e direitos humanos. É uma visão pragmática e empírica de que atualmente na ação da política de assistência social “está tudo muito dentro da sua caixinha, cada profissão forma desse jeito” (entrevista 17). Nessa percepção, não há relação da assistência social com os direitos humanos, nem no processo, nem no conteúdo.

É importante considerar que mudanças culturais são processos lentos e graduais, que demandam um acúmulo de experiências de ressignificação. Essas experiências vão se acomodando ao se confrontarem com práticas e saberes históricos já consolidados, de forma complexa e com dinâmica híbrida. Nesse campo de política pública em que as disputas são intensas, houve uma expressão de espanto por parte de um/a entrevistado/a militante que vale mencionar. Para ele/ela, apesar das fortes investidas de desconstruções simplesmente o SUAS já era “grande demais para acabar”. Em suas palavras:

... se você me perguntar o SUAS ficou em pé? Eu diria ele se sustentou pela resistência dos municípios por uma ideia de que... e os municípios se sustentaram, claro que tinha estrutura, mas... porque também tinha uma ideia consolidada da sua importância e essa ideia consolidada não estava na mão do Gestor por incrível que pareça (entrevista 11).

Essa constatação revela que, de alguma forma, a legitimidade do direito socioassistencial esteve presente mantendo o SUAS presente como política pública na cultura política. Sublinhando o eixo da compreensão cultural sobre o direito, historicamente a mudança expressiva foi com a Constituição de 1988 a partir de um campo tradicional (em que havia o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, organizando a filantropia e ações

assistencialistas interiorizadas no país, com base no trabalho voluntário feminino vinculado à Legião Brasileira de Assistência – LBA). Ou seja, muito da cultura dessa época persiste, quer dizer, a compreensão do direito socioassistencial é uma contra-cultura que se mostrou capaz de avançar com sucesso na assistência social, sob impulso da positividade do projeto democrático-participativo constitucional que sustenta o SUAS.

Aqui é importante uma reflexão sobre o fenômeno do direito. O entendimento mais comum e intuitivo sobre o fenômeno do direito nas democracias refere-se ao seu aspecto declaratório, de garantia em norma. É a face mais conhecida. É aquela que cria uma obrigação para as pessoas ou para o Estado. Em política pública nada acontecerá sem que haja base jurídico-normativa.

O filósofo do direito Roberto Lyra Filho propôs na década de 1980 compreender o fenômeno do direito como “expressão de uma legítima organização social da liberdade”²⁸⁰. Ao destacar o aspecto instituinte do direito na metáfora “O Direito Achado na Rua” não afastou da sua compreensão, ou diminuiu, a importância da norma instituída ao criar a Nova Escola Jurídica Brasileira. Para ele, o fenômeno do direito tem esse aspecto instituído, positivado, mas há também o aspecto instituinte do direito (ressaltada em sua teoria crítica), que são as lutas sociais nas quais ele se forma; ou as lutas democráticas que garantem sustentação política para o direito reconhecido mas desrespeitado, a partir da demanda do sujeito coletivo que o reivindica. Sobre a relação dos direitos humanos (e portanto da gramática dos direitos construindo um modelo de sociedade) com a realização democrática, destaca Lyra Filho:

democracia é veículo, historicamente consagrado, da legitimidade política; mas esta se descaracteriza quando não vem apoiada noutra legitimidade, cuja a essência é jurídica, e cujo o fim é domar, ao mesmo tempo, os abusos do Estado e os desvios da massa.²⁸¹

Mauro Noleto sublinha a importância da positividade (ou da vertente instituída do direito) no humanismo dialético de Lyra Filho, pois ela afasta a interpretação errônea da sua teoria de que qualquer manifestação surgida nas ruas tem a mesma validade e aponta para um direito. Nem sempre isso acontece. Noleto explica que:

²⁸⁰ SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade**. OAB Nacional Editora, 2021, p.18.

²⁸¹ LYRA FILHO, Roberto. **Desordem e Processo – Estudos sobre o Direito em homenagem à Roberto Lyra Filho**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1986, p. 294. *Apud* NOLETO, Mauro. **Sujeitos de Direito: ensaios críticos de Introdução ao Direito**. Editora Dialética, 2022, p.124.

Ao enfatizar a necessidade de legitimação jurídica da democracia Lyra filho reconhece o papel destacado da positividade constitucional em seu humanismo dialético, repita-se contra os abusos estatais ou das multidões desvairadas que simplesmente não tem a intenção de se transformarem em povo²⁸²

Essa vertente crítica de compreensão do direito é importante para o entendimento da aposta do projeto democrático-participativo na acepção mais forte da participação social que o caracteriza, especialmente em tempos em que o próprio povo tem se manifestado contra a democracia.

A construção cotidiana do direito à assistência social a partir da Constituição Federal de 1988 ocorreu (e persiste sendo construída) com a atuação de uma comunidade de política que participa democraticamente, e que eventualmente faz parte de governos. Um sinal alvissareiro de mudança recente no campo participativo da assistência social é a presença maior de grupos organizados e instâncias do SUAS, sugerindo que o exercício da participação social ajuda a organizar as demandas e fortalece os sujeitos coletivos na política. Vencendo uma longa história de silenciamentos e de representação indireta, finalmente os usuários do SUAS já se fazem representar diretamente, tendo assumido, inclusive, a presidência do CNAS no período estudado.

Todavia, a pesquisa mostrou contradições nas estruturas institucionais participativas. Elas apresentam movimento de restrição de acesso ao CNAS e tentativa de impor controles e/ou enfraquecer as conferências, o que precisa ser mais bem compreendido. Ressalta-se que a restrição de acesso ao CNAS houve tanto para representações do governo quanto para representações da sociedade civil, e que esse processo vem ocorrendo desde antes de 2016, tendo se intensificado no período estudado.²⁸³

2. Disputas sobre o papel da participação social na assistência social

Uma das questões centrais a que os/as entrevistados/as foram submetidos diz respeito a sua visão/opinião sobre o papel da participação social no campo da assistência social. Para análise das respostas à esta questão foi construída uma tipologia por semelhança. Isabel Guerra,

²⁸² NOLETO. Mauro Almeida de. **Sujeitos de Direito: ensaios críticos de introdução ao direito**. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p.124.

²⁸³ Sobre representações da sociedade civil no CNAS ver o apêndice 5 e sobre as representações do governo ver item 2.2 desta tese.

explica que a realização de análises tipológicas é o método por excelência em metodologia qualitativa, e uma das maneiras de fazê-lo é o agrupamento por critérios de semelhança. Segundo a autora, esse caminho “consiste em reagrupar por critérios de proximidade de conteúdo (os sujeitos, os fenómenos, as opiniões, etc.) em agrupamentos exclusivos, isto é, as dimensões não são cumulativas”²⁸⁴

Curioso destacar nos resultados o consenso sobre que “a participação social ainda não é o que deveria ser”, com diferentes visões sobre o que ela deveria ser, conforme apresentado no Quadro 11 - Tipologia dos ideais de participação social na assistência social.

Quadro 15 - Tipologia dos ideais de participação na assistência social

Tipologia	Características	Frequência
De escuta	SC trazer as demandas; Gestor dialogar com a sociedade	E2, E4, E5, E8, E17
De cogestão	Sociedade civil investida no poder de controle; Gestor trabalhando no coletivo com a sociedade civil	E1, E9, E10, E11, E12, E13, E14, E15
De sustentação do direito e formação de cultura	Trazer os usuários e capacitá-los para participação na política; Investir em formação política e educação popular para transformar a sociedade	E3, E6, E7, E11, E12, E13, E15, E16

Na perspectiva da “escuta” a participação social é necessária na assistência social e importante para diluir os conflitos e contribuir para o governo acertar mais no desenho de política pública que melhor atenda às demandas da sociedade. A sociedade em geral deve ser ouvida e suas demandas consideradas, mas quem decide deve ser o governo. A melhoria necessária é quanto à metodologia e/ou os instrumentos dessa participação, sob justificativa de que as atuais estruturas e mecanismos não são tão efetivos, embora necessários. Mas há diferenças que importa anotar.

²⁸⁴ GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Lucerna, Portugal: Príncipe Editora, 2006, p.78.

Entrevistado/a que esteve representando o governo Bolsonaro, e que defendeu esse ponto de vista da participação como “escuta”, problematizou a participação na assistência social entendendo que são necessárias “estratégias para aquele usuário que não foi votado (como delegado ou conselheiro) venha a se interessar por esses espaços, entendendo que estão pensando sobre a vida deles” (entrevista 8). Chama atenção nessa perspectiva o apelo à manifestação direta da pessoa em um modelo de participação. Essa visão parte da desconfiança ou descrença nas representações, entendendo-as como manipuladoras e/ou capturadas por interesses, havendo a necessidade de mais espaço à expressão da pessoa que afirma seu ponto de vista de forma direta. (entrevista 8). Esse ponto de vista pode ser atraente pela acolhida do sofrimento do outro, mas se desenvolve na manipulação de afetos tristes, especialmente a desconfiança e o ressentimento, que opera a favor de um projeto conservador e autoritário, evitando a formação de coletivos representados na esfera pública.

Em outra entrevista realizada também com representante do governo Bolsonaro, a “escuta” das representações da sociedade civil foi defendida como importante para dar as orientações pertinentes, explicar sobre as intenções do governo, especialmente com representações de usuários, buscando desfazer contestações. Esse parece ser um entendimento de concepção autoritária clássica, observando, conforme indica Maria da Glória Gohn, o interesse na participação como controle do Estado sobre a sociedade e a política.²⁸⁵

Contudo, outro/a entrevistado/a, desta vez crítico/a ao governo Bolsonaro, também defendeu esse ponto de vista da participação como “escuta”, de um jeito mais aberto, valorizando a contribuição de diferentes vozes:

É, mas assim, ouvir sempre, e aí não acredito que tenha que ter uma briga, uma luta por espaço. Eu acho que a gente tem que ouvir a todos os segmentos que forem ser impactados por aquela política. É daí vir uma decisão. A partir do governo eleito, e da linha de governo que tiver no comando (...) a partir das possibilidades reais, enquanto Estado. Eu Acredito nisso. Eu não acho que tenha que ter uma disputa uma seleção de quem vai ser ouvido, né? Quanto mais puder ser ouvido, melhor, porque são ideias, né? Eles trazem ideias, eles alertam para coisas que às vezes, assim de Brasília, do escritório, você não sabe né? (entrevista 2)

²⁸⁵ GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortês editora, 4ª Edição (coleção questões da nossa época, v. 32), 2011, p.17

Esse entendimento de participação como “escuta” característico do projeto neodesenvolvimentista parece ser uma construção híbrida que acomoda na visão cultural tradicional (usada no projeto conservador-autoritário ou conservador neoliberal) a novidade da democracia participativa, alterando o sentido forte da partilha de poder (nem “cogestão” nem “formação de cultura para sustentação do direito”) para um sentido mais fraco, de “escuta”, ou no máximo de “construção conjunta”, em que a sociedade civil contribui para a decisão do governo, sem partilha real de poder político.

Ela é uma acomodação cultural, pois a participação social se impõe na normativa e precisa ocorrer de alguma maneira. Nessa acomodação híbrida, evita-se a construção de representações políticas fortes, ou/e se controla o acesso aos que alcançam as vagas de representação na defesa de interesses coletivos diversos, ou seja, há um certo receio no apoio à formação de sujeitos coletivos que afirmam direitos, e que buscam ter lugar de influência na esfera pública, com poder de decisão compartilhada.

No entendimento da participação como “cogestão”, diferentemente, há a percepção de que o CNAS tem um papel maior do que o próprio governo, pois é o espaço de pluralidade indicado para a deliberação da política, desde a positivação desse direito no artigo 204 da Constituição de 1988 - de participação como fiscalização e construção da política em todos os níveis, passando pela LOAS artigo 16, que estabelece os conselhos como as instâncias indicadas de deliberação da política de assistência social. Como se sabe no senso comum (e como discutido no tópico anterior) a positivação é uma parte fundamental do direito, mas por si só não garante sua preponderância na cultura.

Nessa visão, a participação social precisa melhorar pois na atual conjuntura de democratização do Estado brasileiro a decisão tomada no CNAS ainda não tem força política para se impor sobre qualquer governo, dependendo muito da abertura dos gestores em relação à disposição para a “construção conjunta”, para a autodisciplina democrática. Nesse sentido, revela uma entrevista:

Ah, então é melhor ser presidente do CNAS do que ser Ministro?
Falei: - isso mesmo, porque o CNAS é o espaço de deliberação, é autoridade, é a autoridade máxima da política. Como a gente respeitava, então, o que não era aprovado pelo CNAS não se fazia. Esse era o nosso compromisso (entrevista 13).

A percepção do CNAS como instância deliberativa de fato sobre a política pública, e não só de direito positivado, esteve presente também entre representações de usuários:

O Controle Social, o CNAS, ele tem um papel muito maior de que o próprio governo, porque o governo tem questões partidárias, que envolve as lideranças. O controle social, ele tem a responsabilidade da população, daquilo que ele delibera aqui para pessoas, independente de religião, de credo, de política. Ele tem um compromisso com a qualidade de vida das pessoas, um compromisso para que aquilo está dentro do direito, a pessoa que está lá no interior do Amazonas, no interior do Rio Grande do Sul nos extremos das fronteiras, seja beneficiário, tenha direito, possa ser atendido dentro do CRAS, CREAS, esse é o papel do Controle Social, e essa é a responsabilidade do Conselho Nacional (entrevista 15).

Ainda que com estratégias próprias do projeto conservador-autoritário o governo precisou ceder em alguma medida à imposição das regras democráticas. O período vivenciado foi de alternância de poder e, mesmo revelando incômodos, relacionavam-se com o CNAS como estrutura fundamental (e perigosa) da política de assistência social:

Por que me lembro que muitas vezes acontecia de pessoas que estavam ali assessorando em volta do ministro trazer para ele uma ideia de que: - olha, esse tema é espinhoso, vão trazer isso e aquilo.... e ele me chamar e perguntar: - esse povo tem de vir mesmo para esse debate? Eu dizia: - é assim mesmo, tem que vir, tem que acontecer nesse formato, eles é que fazem resolução, e ele me ouvia atentamente. Volto a dizer que existe essa ideia criada no imaginário das pessoas de que o controle social, que o espaço de conselho, é um espaço de oposição. Então, era muito do meu papel dizer que aquelas pessoas não estavam ali para ser oposição e sempre a defender uma política pública, e que os que se comportavam de maneira diferente eram exceção (entrevista 8).

Sob uma terceira percepção, de “sustentação do direito e formação de uma cultura”, a participação ideal para a assistência social requer trazer mais e melhores representações, especialmente de usuários para a participação na política, capacitá-los, investir em formação política, em educação popular. Nessa perspectiva é preciso garantir a participação até que se forme um “exército em defesa da política” (entrevista 16) com perspectiva de despertar nas pessoas identidade com ela, e/ou o comprometimento solidário da sociedade em geral com o direito socioassistencial e com a solidez da política pública de assistência social. Ela não é ainda o que deveria ser, pois não alcançou essa condição e enfrenta alguns problemas, por exemplo:

Que esses espaços estivessem ali com pessoas discutindo a Política Pública de Assistência de verdade. Eu não sei se você sente como eu, mas às vezes eu ouço discurso assim, tão pessoal, tão de cada um, né? Seu quinhãozinho, o seu pedacinho, e não pensando numa estrutura maior. Então eu penso que a gente teria realmente que

capacitar, exemplificar, acho que é transformar, a transformação dessa sociedade, para poder realmente participar com um objetivo, sabe? Com um objetivo maior, do que a gente está fazendo aqui. Eu vejo assim, cada um defendendo o seu segmento específico, só alguns veem o todo, mas boa parte tem essa característica, ou é defesa incondicional do trabalhador, ou é defesa incondicional da pessoa em situação de rua, ou dos povos de mata, de floresta, e não conseguem transitar no todo. (entrevista 10)

A negação da participação não foi verbalizada. Nas entrevistas ninguém se posicionou contrário/a à participação social, ou abertamente favorável à restrição da participação social na política pública de assistência social em nível nacional que é feita via CNAS e conferências nacionais, no discurso houve a defesa da “escuta”. O que se percebeu no campo nacional participativo nesse momento histórico dos anos Temer e Bolsonaro foi a pluralidade de concepções e muitas críticas aos governos. Elas coexistiram nas compreensões de diferentes sujeitos sobre o ideal participativo na política de assistência social, ao tempo em que a participação social foi objetivamente ameaçada.

Ao dizer sobre o que a participação social deveria ser, parte importante dos entrevistados focou justamente na vertente de “sustentação do direito e formação de cultura”, indicando que essa é uma expectativa presente. Ao mesmo tempo, ocorrem restrições no reconhecimento dos grupos e coletivos válidos para participarem nos espaços nacionais com representações no período, conforme apontado no apêndice 5 – Representações da Sociedade Civil no CNAS. Tanto governos quanto a sociedade civil agiram para restringir o acesso ao CNAS ao longo dos últimos anos.²⁸⁶

Esses resultados qualitativos se aproximam das narrativas e ideários sobre participação que estiveram (e continuam) em disputa no Brasil presentes na literatura. Ana Cláudia Teixeira descreve os ideais participativos como: participação como emancipação (1975-1990); participação como deliberação (1991-2002); participação como escuta (2003-2010)²⁸⁷. Percebendo a transformação no sentido de participação na década de 1990, Neves, Barros e Imperatori, avaliam que após o período de entusiasmo da participação como deliberação ocorreu um processo de despolitização da participação quanto ao seu significado político e potencial democratizante. Segundo essas autoras:

²⁸⁶ Sobre representações do governo no CNAS ver item 2.2.

²⁸⁷ TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Trajetórias do ideário participativo no Brasil**. Caderno CRH, v. 33, 2020, p.5

O cenário dos anos 1990 não efetivou democraticamente a participação, mas tornou ainda mais nítido os projetos políticos em disputa, especialmente no campo da política social quando a sociedade civil assume as formas do voluntariado e do terceiro setor.²⁸⁸

Dessas observações extrai-se que o conceito de participação como “escuta” participa de forma híbrida de todo o conjunto de projetos políticos à exceção do democrático participativo. Inclusive nos projetos neoliberal e neodesenvolvimentista isso acontece, pois o valor de “escuta” para a participação social não ameaça seus projetos políticos. Não tem o sentido da sociedade que se organiza para participar da decisão sobre a política de assistência social na esfera pública ampliada. Pode ter o sentido da livre-iniciativa que se organiza para concorrer ao fundo público, ou/e pode servir para informar aos gestores a respeito das demandas dos mais variados grupos, melhorando a decisão sobre a política pública e, eventualmente, podendo favorecer o controle do Estado sobre a sociedade civil organizada.

3. Tipos puros de projetos para a assistência social

Esta tese sustenta que os direitos socioassistenciais e a participação social no SUAS são aspectos centrais definidores dos projetos políticos em disputa na área da política de assistência social brasileira. Ao longo do texto procurou-se evidenciar que eles são as inovações produzidas a partir da Constituição de 1988 que, organizadas no projeto democrático-participativo, passam a confrontar os demais projetos que vão (re)surgindo na história e procuram hegemonia na cultura política dessa área de política pública.

Por vezes, fica a impressão de que há uma quantidade muito grande de projetos para a assistência social em disputa no CNAS e nas conferências nacionais. Que existem tantos projetos quanto o número de pessoas ou coletivos que se posicionam sobre os assuntos da assistência social.²⁸⁹ As alianças que se formam entre setores do governo e da sociedade civil

²⁸⁸ NEVES, Angela Vieira. BARROS, Melina Sampaio de Ramos. IMPERATORI, Thaís Kristosch. **Cultura política: uma chave analítica para reflexões sobre política social no Brasil.** In: SALVADOR, Elivásio da Silva (org) *et. al.* **Estado, política social e direitos.** Embu das Artes, SP: Alexa Cultural, 2021, p.94.

²⁸⁹ Para dar um exemplo entre os entrevistados é possível citar o caso de um/uma defensor/a do SUAS que ao mesmo tempo em que lutou por mais recursos para a política de assistência social no Congresso Nacional apoiou politicamente a focalização na primeira infância dos recursos disponibilizados, com a inclusão do programa Criança Feliz do governo de Michel Temer. Os debates entre focalização na pobreza, extrema pobreza, e/ou públicos vulneráveis *versus* o atendimento socioassistencial a quem dele necessitar (universalidade do atendimento) costumam opor defensores do projeto neoliberal aos defensores do Estado Social garantidor das políticas de seguridade social, característico do projeto democrático-participativo da assistência social. Porém, no

em diferentes temas de embates, até mesmo viabilizadas por posicionamentos variados e/ou contraditórios, interesses negociados; particularidades dos pontos de vista etc., levam a essa impressão equivocada, que não auxilia na compreensão do campo e das lutas que se processam nos espaços participativos nacionais.

Novamente recorre-se à construção de uma tipologia, que é uma operação básica da análise de conteúdo, segundo Isabel Guerra. Porém, desta vez, é realizada a análise categorial, que “consiste na identificação das unidades pertinentes que influenciam determinado fenômeno em estudo ‘reduzindo o espaço de atributos’ de forma a sacar apenas as variáveis explicativas pertinentes.”²⁹⁰

No quadro 11, a partir das discussões realizadas nesta pesquisa, sugere-se uma apresentação que resume o posicionamento dos projetos em disputa para a assistência social em dois eixos. O eixo “y” (vertical) registra a intensidade do reconhecimento do direito à política pública de assistência social a quem dela necessitar e o eixo “x” (horizontal) marca as intensidades da participação da sociedade civil requerida em cada projeto, embora adquirindo sentidos diversos. Importante dizer que se trata de dimensão cognitiva sim, mas de um tipo específico que tem vínculo com a dimensão atitudinal, pois projetos políticos são crenças, interesses e visões de mundo que orientam a ação política dos sujeitos.

Quadro 16 - Tipos puros de projetos para a assistência social

Neodesenvolvimentista	Democrático-participativo
Alto reconhecimento do direito Participação em sentido fraco (como escuta e modelo <i>top-down</i>) e parcerização de organizações da sociedade civil com a administração pública para algumas ofertas da assistência social	Alto reconhecimento do direito Participação como partilha de poder político (construção consciente de autonomia dos sujeitos coletivos de direitos e cogestão) e foco maior nas ofertas públicas

universo cultural dessa pessoa, que atua muitos anos com a política de assistência social, essa oposição não teve importância, e sua contribuição foi articular o apoio ao programa entre as entidades/organizações da sociedade civil. Essa visão/interpretação pessoal, contudo, não configura um projeto político específico para a assistência social, é fruto de contradições/interesses/adaptações interpretativas que estão em campo das vivências das pessoas na política pública de assistência social.

²⁹⁰ GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Lucerna, Portugal: Princípia Editora, 2006, p.78.

Direito	Conservador-autoritário	Neoliberal
	Baixo reconhecimento do direito. Responsabilização individualizada da condição social e desconfiança das representações e abordagens coletivas. Participação social em sentido fraco (como escuta ou negação)	Baixo reconhecimento do direito a ser garantido pelo Estado. Alta participação requerida como transferência de execução das responsabilidades estatais para organizações da sociedade civil que disputam o fundo público.
Participação social		

Enquanto representação gráfica de tipos puros posicionados sobre esses dois eixos, tem-se o projeto democrático-participativo com alta intensidade de participação e reconhecimento do direito. Ele tem origem na Constituição de 1988, estando ligado à ideia de que a assistência social é política pública de seguridade social, portanto, a uma visão de mundo que entende a necessidade de um Estado Social que atue no capitalismo mitigando seus efeitos, com caráter preventivo, progressivo e redistributivo de bens, serviços e riquezas socialmente produzidos. A participação requerida é a de sentido forte, em que há decisão nos espaços participativos com partilha de poder político entre os governos (inclusive entre os níveis da federação) e a sociedade civil representada, visando a ampliação da participação, o controle social, e a sustentação do direito socioassistencial.

O projeto neoliberal para a assistência social, por sua vez, tem origem na crítica ao Estado Social e caracteriza-se pela aposta no livre mercado e na organização da sociedade civil para o enfrentamento da pobreza. Dentro da visão do Estado mínimo, defende que parte importante do campo da proteção social pode/deve ser realizada pelo mercado, e os esforços são para privatizar o que for possível nas políticas sociais. A atuação do Estado focaliza em casos específicos de vulnerabilidades sociais (no caso estudado foi na primeira infância), sem a universalização de atendimentos que garantam um nível de igualdade e dignidade. O direito socioassistencial a quem dele necessitar não faz parte da direção desse projeto, que tem uma visão focalizada de atendimentos da população pobre ou extremamente pobre, e por isso a baixa intensidade do direito. A participação social é fortemente requerida, porém como executora da assistência social. Com o Estado mínimo, o controle social exercido pelos conselhos de assistência social é parceiro para execução de parte das responsabilidades administrativas de fiscalização da política pública, realizada em grande parte por organizações e entidades da

sociedade civil (o que leva ao foco no papel técnico dos conselhos e necessidades de capacitação).

O projeto neodesenvolvimentista para a assistência social, por sua vez, parece sustentar resposta positiva à questão colocada por Carmelita Yasbeck, em outras épocas, sobre o Terceiro Setor ser capaz ou não de transitar do campo da ajuda, filantropia e benemerência para o da cidadania e dos direitos.²⁹¹ Parece afirmar que sim, que tem essa capacidade, ancorando-se na plasticidade cultural característica da filantropia brasileira de se amoldar às diretrizes dos governos em diferentes épocas. Contudo, esvazia o conteúdo de influência política da sociedade civil e de possibilidade de cogestão da política de assistência social (sociedade civil/governo) previstos nos repertórios institucionalizados de conselhos e conferências.

No período estudado dos governos de Temer e Bolsonaro, no espaço participativo nacional do CNAS e das conferências nacionais a compreensão das ofertas da assistência social como direitos socioassistenciais teve apoio da comunidade de política defensora do projeto democrático-participativo e do projeto neodesenvolvimentista em resistência ao “desmonte”²⁹² do SUAS. Houve uma aliança entre esses dois projetos, formando a defesa das estruturas institucionais e normativas para a gestão da política. Uma aliança de resistência na defesa do modelo alcançado do SUAS e luta pela recomposição dos orçamentos para ele. O reconhecimento do direito e o aceite da primazia do Estado na condução da política pública é uma novidade em relação ao posicionamento do campo da filantropia anterior à Constituição de 1988 e diferencia o projeto neodesenvolvimentista dos projetos neoliberal e conservador-autoritário.

Isso posto, segundo a literatura que analisa a participação social em diversas áreas, há no projeto neodesenvolvimentista uma modificação/enfraquecimento do papel da participação social, tomando o sentido de “escuta”, ou de “construção conjunta”, e tendendo para o modelo *top-down*.²⁹³ Dessa forma, possui alto reconhecimento do direito, mas enfraquece a

²⁹¹ YASBECK, Maria Carmelita. **A Política Social nos Anos 90: refilantropização da questão social**. Salvador-Caderno CEAS, v. 11, 1995, p. 24.

²⁹² Análise sobre o desmonte da política pública de assistência social utilizando as categorias teóricas e modelos de Pierson (1994) e Bauer et al. (2012) é realizado no artigo de BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. **Desmonte da Política de Assistência Social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 43, 2024.

²⁹³ Em estudo que verifica o embate entre projetos políticos em outras áreas de políticas públicas, Abers e Almeida verificam que o projeto neodesenvolvimentista carece de ênfase na participação da sociedade civil, e explicam que o embate entre a proposta democrático-participativa, e os projetos neoliberal, desenvolvimentista e conservador é parte da mudança de sentidos da participação. Para elas, o neodesenvolvimentismo convive no interior do governo petista. ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora Rezende de. **Participação no século XXI: o embate entre**

participação, com receio do poder político popular. Essa vertente é exemplificada neste trabalho na entrevista que defendeu a participação como “escuta” (uma das tipologias de compreensão da participação social no SUAS) de uma forma “mais simpática” (para usar os termos de Canclini quando explica hibridismo), valorizando a contribuição de diferentes vozes, mas afirmando ausência de freios na garantia da “decisão da linha de governo que estiver no comando” (entrevista 2).

Concretamente, a participação como “escuta” foi o tipo possível de ser exercida no período (mantida), resultante da tensão estabelecida entre os projetos naquele contexto de 2016 a 2022. Houve a diminuição da capacidade do CNAS de deliberar sobre a política, observada por meio das quantidades de resoluções de tipo deliberativo, que mostrou declínio constante a partir de 2015 até 2022 (conforme apresentado no Gráfico 1 desta tese), sugerindo que o CNAS foi perdendo importância na construção da política de assistência social.

O projeto conservador autoritário tem origens na prática tradicional assistencial, que incentiva o assistencialismo, o clientelismo, e a benesse. Acredita na hierarquia natural entre os seres humanos e defende uma sociedade em que as diferenças possam ser vividas com virtudes. Nem o direito socioassistencial nem a participação social se justificam nessa visão de mundo e de sociedade, a não ser reinterpretados de forma a perder seu sentido original. A assistência social não tem o propósito de dirimir as desigualdades sociais, mas justifica-se como dever moral contra as carências crônicas, geralmente de forma seletiva e residual, e sem o sentido da construção igualdades. Porém pode haver generosidades e a busca da qualidade nas ofertas (que não são direitos socioassistenciais), especialmente se instrumentalizadas no jogo político. Há um precário discernimento da esfera pública, frequentemente ocupada com patrimonialismo. Assim, a participação social é tolerada no sentido de haver compartilhamento de informações que possam arrefecer possíveis conflitos e estabelecer um controle da sociedade civil, de preferência de forma direta com o usuário da política, sem intermediações de representantes políticos que criam uma noção de coletividades, nessa visão, pouco legítimas.

projetos políticos nas instituições participativas federais. As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: UNESP, 2019, p.377 a 379. No mesmo sentido, estudo de Ana Teixeira mostra que entre 2003 e 2010 se construiu o sentido de “participação como escuta”, ou colaboração vigilante, como um legado dos governos Lula. TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Trajetórias do ideário participativo no Brasil.** Caderno CRH, v. 33, p. e020002, 2020, p.11.

4. A gramática dos direitos humanos na política de assistência social

É objetivo deste estudo explorar as características (inclusive discursivas) que configuram os projetos políticos em disputa na área da assistência social. Se não fosse tema de pergunta nas entrevistas, provavelmente não haveria menção aos direitos humanos nas falas dos entrevistados nas narrativas sobre os conflitos/embates que vivenciaram. Cabe ressaltar que, por outro lado, as entrevistas revelam certo distanciamento (desuso) do conceito de seguridade social nos discursos de parte importante dos entrevistados que defendem o direito socioassistencial, portanto, entre aqueles e aquelas que defendem os projetos democrático-participativo e neodesenvolvimentista para a assistência social.

Assim, cabe uma pequena reflexão sobre a ancoragem dos direitos socioassistenciais, sobre a baixa menção espontânea da seguridade social e dos direitos humanos. Era de se supor que a seguridade social – como o conjunto de direitos sociais que devem garantir dignidade pelo sistema protetivo brasileiro – fosse mais mencionada como parâmetro ou referência para justificar decisões e posicionamentos. Isso ocorreu espontaneamente em quatro entrevistas ao relatar conflitos e embates do período, justificando posicionamentos diante de conflitos específicos (E11, E13, E16, E17). Nesses quatro casos, a seguridade social apareceu justificando a passagem de um modelo assistencialista para um modelo de direito socioassistencial. Em outras palavras, reivindicando, a partir da seguridade social da Constituição de 1988, o status de direito para a política pública não contributiva de assistência social.

Considerando o retrocesso que houve nos governos Temer e Bolsonaro, vale abrir um parêntese para retomar o debate da literatura sobre as disputas de projetos para a assistência social (ver tópico 4, capítulo IV) em que Rodrigues alerta sobre o risco do fenômeno da “assistencialização”, que é o crescimento da assistência social restrita aos benefícios focalizados, em detrimento dos demais direitos sociais devidos à população, como expressão do projeto neoliberal para a assistência social. Essa caracterização, segundo o autor, precisa considerar os demais direitos sociais, em especial os de seguridade social, observando a focalização no atendimento aos mais pobres com benefícios assistenciais, ao mesmo que tempo que há a mercantilização da saúde e da previdência social.²⁹⁴

²⁹⁴ RODRIGUES, Mavi. *Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era neoliberal*. Argumentum, v. 8, n. 2, 2016, p.42-44.

Até que ponto podemos verificar o fenômeno da assistencialização no período? O “Teto de Gastos” foi instrumento inequívoco do projeto conservador neoliberal que, aliado ao Programa Auxílio Brasil e às reformas da previdência social sugeridas, poderia ter gerado esse resultado. Com efeito, no período estudado, ocorreu a progressiva restrição das despesas discricionárias do Governo Federal (restringindo serviços socioassistenciais e demais direitos sociais), bem como se viu um ataque legislativo às despesas obrigatórias, atingindo os direitos previdenciários (com tentativa de incluir o BPC na reforma da previdência, embora ele seja um benefício assistencial constitucional). Embora esse caminho tenha sido tentado, na prática, a vinculação por lei que garante o financiamento do SUS (mantida pelo Congresso Nacional) e o contexto da COVID-19 acabaram por proteger em alguma medida as garantias do direito à saúde. Assim, a assistencialização, como reflexo da aplicação de um liberalismo clássico centrado unicamente em benefício financeiro de combate à pobreza em que as demais necessidades sociais são resolvidas no mercado, não se verificou, nesse momento, para a seguridade social brasileira.

O tema da seguridade social brasileira tem sido tratado por autores que denunciam seu desenvolvimento incompleto. Quanto ao resgate da sua importância, análise macrossetorial feita por Luciana Jaccoud, defende as relações mútuas entre as políticas de seguridade que, no conjunto, conferem capacidades protetivas que podem ser verificadas a partir de relações de “complementaridade institucional” e “interdependência”.²⁹⁵ Quanto ao aspecto organizacional, na análise de Aldaíza Sposati, a assistência social brasileira pode ser descrita como uma “seguridade social esgarçada”, por ser uma seguridade formada por três políticas (saúde, previdência e assistência social) sem direção unificada, “um tripé sem cabeça”. Para a autora, essa direção deveria vir do Conselho Nacional de Seguridade Social que, embora previsto pela Lei 8.212/1991, nunca foi instalado.²⁹⁶ Quanto à questão orçamentária, Evilásio Salvador ressalta que somente em 2003 houve a separação do montante das receitas e das despesas do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social conforme previsto constitucionalmente, mas sem o controle social devido, com pouca transparência em relação à Desvinculação de Receitas da União (DRU) para orçamento fiscal, e com parcela da execução orçamentária ainda

²⁹⁵ JACCOUD, Luciana de Barros **Bases institucionais e interfaces na seguridade social: por uma análise macrossetorial**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

²⁹⁶ SPOSATI, Aldaíza. **Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, p. 2315-2325, 2018, p.2324.

fora dos fundos públicos da seguridade social.²⁹⁷ Embora não seja objeto deste estudo, o que se extrai rapidamente das análises desses autores/as, são falhas ou atrasos na implementação do projeto constitucional e incompletude da criação da esfera pública para a seguridade social, o que parece prejudicar a defesa de orçamentos e a complementariedade entre as políticas desenhada na Constituição Federal de 1988.

Fechando o parêntese, fortalecer a defesa de construção do sistema protetivo brasileiro com a assistência social na seguridade social parece ser tarefa fundamental. Sem diminuir essa linha de defesa de reafirmação do direito socioassistencial na seguridade social como essencial à cidadania, quer-se ressaltar nesta tese a possibilidade do aprofundamento do uso da lógica e da gramática dos direitos humanos na defesa desse mesmo projeto democrático-participativo constitucional.

O desenvolvimento posterior à Constituição de 1988 da política de assistência social no modelo democrático-participativo (detalhado no capítulo IV), já sob o impulso de uma comunidade de política amadurecida, levou à ampliação da definição da assistência social após a revisão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 2011 (Lei 12.435/2011). Essa revisão, fruto de importantes contribuições no âmbito da democracia participativa, expandiu o escopo da política para além da proteção social, incorporando os objetivos da vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

Essa redefinição de objetivos da assistência social brasileira aproxima o projeto constitucional democrático-participativo dos direitos humanos, pois facilita/prevê a integração da assistência às políticas setoriais, tornando a política de assistência social fortalecida como instrumento para impulsionar seus beneficiários a comprometerem-se com a luta pelo acesso a bens materiais e imateriais que tornam a vida digna de ser vivida, que é próprio da perspectiva crítica do conceito, conforme será apresentado.

A definição conceitual dos direitos humanos tem uma concepção tradicional e outra mais recente e crítica. Os direitos humanos estiveram na base de criação da Organização das Nações Unidas e constituem um dos seus objetivos. Foram as experiências traumáticas de regimes totalitários de direita (facismo e nazismo), e as grandes guerras, em especial a de 1939-45, que motivaram líderes políticos das grandes potências vencedoras a buscar organização e instrumentos internacionais capazes de promover a paz entre as nações. Nesse contexto, um dos

²⁹⁷ SALVADOR, Evilásio. **O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil**. UnB, 2012, p.48.

primeiros atos da Assembleia Geral das Nações Unidas foi a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948 em Paris. A partir dela foram criados vários outros instrumentos internacionais – tais como pactos, tratados, convenções –, cada um com diferente valor jurídico, em busca de universalizar acordos e aperfeiçoar o entendimento e a implementação dos direitos humanos pelo mundo.

Podem ser entendidos na concepção tradicional como o conjunto de tratados e acordos positivados de comum acordo entre diversos países. São códigos que garantem a existência juridicamente humana de todos, conquistados a partir de árduas lutas. Eles incluem os direitos de primeira geração (que seriam os civis e políticos, essencialmente individuais), os de segunda geração (econômicos, sociais e culturais, de natureza coletiva) e os de terceira geração (ou difusos, tais como paz, meio ambiente sadio, autodeterminação dos povos).

É importante a visão tradicional sobre os direitos humanos que compromete governos e países com o direito positivado, mas os direitos humanos precisam também ser entendidos a partir de uma perspectiva crítica relacional, que leva em consideração a indissociabilidade e interdependência das gerações de direitos, e sobretudo, a concretude das lutas por dignidade e busca por construção de autonomia dos grupos que fazem essas lutas.

Na versão crítica contemporânea dos direitos humanos proposta por Herrera Flores, os direitos humanos não coincidem unicamente com as normas internacionais que os regulam e que acabam por torná-las, por vezes, matéria abstrata. O autor também adota uma visão instituinte do fenômeno do direito. Para ele os direitos humanos são antes disso “*procesos institucionales y sociales que posibiliten la apertura y consolidación de espacios de lucha por la dignidad humana*”²⁹⁸ Segundo esse autor, a universalidade dos direitos só pode ser defendida em função da seguinte variável:

*El fortalecimiento de individuos, grupos y organizaciones a la hora de construir un marco de acción que garanticen de un nodo igualitario su acceso a los bienes materiales e inmateriales que hacen que la vida sea digna de ser vivida.*²⁹⁹

Assim, dessa perspectiva, os direitos humanos são o conjunto de lutas pela dignidade cujo processo deve resultar em normas jurídicas, em políticas públicas e numa economia aberta às exigências da dignidade. Trabalha-se com a categoria de deveres autoimpostos nas lutas

²⁹⁸ HERRERA FLORES, Joaquín. **La reinvención de los derechos humanos**. Ed. Atrapasueños. 2008. p.59.

²⁹⁹ Idem, p.13

sociais por dignidade, que se traduzem em busca pelo acesso a bens materiais e imateriais requeridos nessas lutas.

Hélio Gallardo, outro teórico da vertente crítica dos direitos humanos, denuncia que muitas vezes se usa os direitos humanos como discurso para violar direitos ou postergá-los, e que há uma distância entre o que se diz e o que se faz nesse campo. Parte do entendimento de que “não existem *os* direitos humanos (que constituem processos), tampouco existe *uma* natureza humana (que se autoproduz em sua sócio-história). Para ele, os direitos humanos, hoje, têm como referência básica a construção de autonomia por parte dos movimentos sociais. Para ele o fundamento dos direitos humanos está na luta social com incidência política, jurídica e cultural.³⁰⁰

O papel da assistência social na não discriminação e na inclusão, garantindo o acesso a outros direitos sociais por meio das garantias socioassistenciais, que são as garantias de renda, acolhimento e construção de autonomia, reforça sua conexão intrínseca com a cultura dos direitos humanos desde um ponto de vista crítico, de valorização das lutas sociais em busca de dignidade. Adere à visão crítica dos direitos humanos pois busca a autonomia dos usuários na luta política pelo acesso aos bens materiais e imateriais que tornam a vida digna de ser vivida.

A participação na assistência social prevista na Constituição de 1988 abre oportunidades para que os sujeitos usuários da política, os trabalhadores, e entidades/organizações da assistência social parceiras, organizados de diversas formas, clamem pela efetivação de direitos socioassistenciais já reconhecidos e positivados (ou ainda não) junto ao Estado. Mas isso depende do espraiamento de uma consciência mais crítica sobre o sentido da participação e sobre o direito socioassistencial e suas possíveis relações intersetoriais que pode beneficiar-se de uma ancoragem maior na gramática dos direitos humanos.

Isso significa ir além da mera presença em conselhos, conferências ou fóruns, e envolve compreender a assistência social como um direito fundamental, vinculado à dignidade humana e à redução das desigualdades sociais. São oportunidades de luta pela dignidade humana. Essa consciência crítica exige dos atores envolvidos que reconheçam não apenas seus direitos, mas também suas responsabilidades no processo de controle social e na cobrança por políticas públicas mais justas e inclusivas (deveres autoimpostos). Isso implica exigir a assistência social não como um favor, ou uma ação caritativa, mas como uma obrigação do Estado e um direito

³⁰⁰ GALLARDO, Helio. **Direitos Humanos como movimento social: para uma compreensão popular das lutas por Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019, p. 32-34.

inalienável de todos os cidadãos, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade. A perspectiva dos direitos humanos reforça a ideia de que a assistência social deve ser universal, integral e baseada nos princípios da equidade, da justiça social e da não discriminação.

A importância da aproximação com os direitos humanos para a política de assistência social já se faz presente em algumas deliberações de conferências, resoluções do CNAS, e até da Conferência Democrática, conforme apontado ao longo do texto. Está iniciando também na área acadêmica. Na opinião de Abigail Torres, por exemplo, há necessariamente relação entre direitos humanos e direitos socioassistenciais. Ela ocorre pela “direta relação entre proteção de direitos humanos e os diálogos sobre convivência social estabelecidos no Sistema Único de Assistência Social, o SUAS”, considerando as seguranças socioassistenciais de sobrevivência, acolhida e convivência (familiar e comunitária), e desenvolvimento de autonomia (como aquisição esperada a partir dos serviços socioassistenciais) que devem ser afiançados pela política.³⁰¹

Para Renato de Paula, o direito socioassistencial como uma afirmação de direitos humanos fortalece o desafio estrutural da assistência social que é torná-la reconhecida como política pública. Ele explica que, diferentemente de outras políticas nas quais o reconhecimento público é automático (todos sabem da especificidade da saúde e da educação, por exemplo), na assistência social existe uma imprecisão conceitual e, muitas vezes, ela é identificada como instrumento de sujeição à ordem estabelecida. Nesse sentido, “alçar a assistência social ao campo dos direitos humanos pode fortalecê-la como política pública na conformação de um Estado de Direito mesmo nos marcos da democracia liberal de massas”³⁰²

Por fim, sob ponto de vista da análise jurídica do direito positivado, estudo de Nascimento localiza o desenvolvimento do direito à assistência social no Brasil pós-1988 dentro de um contexto mais amplo de construção do significado contemporâneo dos direitos humanos. A autora mostra que há sintonia entre a Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS e a Política Nacional de Assistência Social/PNAS com as principais Convenções e Declarações Internacionais de Direitos Humanos (a exemplo da Declaração de Viena de 1993), e contrário

³⁰¹ TORRES, Abigail. **Segurança de convivência no SUAS: proteção em situações de violação de Direitos Humanos**. In: PAULA, Renato Francisco dos Santos (org.). **Direitos Humanos em tempos de barbárie: questionar o presente para garantir o futuro**. São Paulo: Cortez, 2022, p.150.

³⁰² PAULA, Renato Francisco dos Santos (org.). **Direitos Humanos em tempos de barbárie: questionar o presente para garantir o futuro**. São Paulo: Cortez, 2022, p.102-103.

à interpretação de caráter focalista de orientação do projeto neoliberal para a assistência social.³⁰³

A participação na assistência social, aliada a uma consciência crítica e à perspectiva dos direitos humanos, pode ser um poderoso instrumento para pressionar o Estado a cumprir seu papel na garantia dos direitos socioassistenciais sob o atual marco constitucional. Essa combinação fortalece a luta por políticas públicas que não apenas atendam às necessidades imediatas, mas que também favoreçam a emancipação e a autonomia dos sujeitos, contribuindo para a inclusão e transformação social.

³⁰³ NASCIMENTO, Shirley Gonçalves do. **Direitos humanos e assistência social: a experiência do Brasil Pós-1988**. 2010. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9595/1/arquivo386_1.pdf Acessado em: 20/04/2024

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese analisa as disputas entre projetos políticos para a assistência social nos espaços participativos nacionais durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. A hipótese central é que os posicionamentos políticos em relação à construção do direito socioassistencial e as interpretações e defesas sobre a participação social são elementos fundamentais que definem os projetos em disputa na assistência social.

A abordagem adotada foi a dialética histórico-estrutural que combina história e estrutura como constitutivas da realidade social, tomando a cultura política deste campo específico de política pública como chave de análise. Para isso, inicialmente, a pesquisa percorreu fatos históricos e observou as relações entre sociedade civil e governos para identificar a gênese dos projetos políticos na área, com as construções e mudanças culturais no campo da assistência social. Posteriormente, focando no período entre 2016 e 2022, realizou análise documental, e análise de discurso de dezessete entrevistas com atores/atrizes que atuaram nos espaços participativos nacionais da política de assistência social em busca de compreender as disputas entre projetos.

As questões abordadas foram os conflitos/interações que ocorreram, e as performances dos atores/atrizes relevantes no CNAS, nas conferências nacionais e entorno, que são os repertórios da democracia participativa da política de assistência social. Os resultados apontam as origens conservadoras e de primazia da sociedade civil para a assistência social que, a partir da inflexão ocasionada pela Constituição de 1988, conformaram os projetos políticos para a assistência social identificados pela literatura: democrático-participativo, neodesenvolvimentista, neoliberal e conservador-autoritário.

Em síntese, a pesquisa permitiu observar que a história da transformação da área da assistência social no Brasil em política pública de direito de seguridade social, com elevação do seu público à categoria de sujeitos de direitos, é uma construção cultural (em curso) do projeto constitucional democrático-participativo, erguido em oposição ao projeto neoliberal (emergente na mesma época), num campo cultural de influência original do projeto conservador autoritário. Após algumas conquistas – dividindo a construção da PNAS e do SUAS com o projeto neodesenvolvimentista (ambos projetos presentes nos governos do Partido dos Trabalhadores) – o projeto democrático-participativo retrocede expressivamente durante os governos de Temer e Bolsonaro. Porém, mostra resiliência cultural contra-hegemônica,

sustentando o SUAS frente à fragilização que houve no direito socioassistencial e na participação social no período.

Importante pontuar a presença dos quatro projetos políticos no período entre 2016 e 2022 atuando concomitantemente, sendo o projeto neodesenvolvimentista uma expressão híbrida que estabeleceu aliança defensiva do SUAS com o projeto democrático-participativo expresso na Constituição de 1988.

Na época do governo de Michel Temer, com o projeto conservador neoliberal à frente do Poder Executivo, o embate se deu com o governo buscando focalizar os atendimentos na primeira infância, num contexto de escassez crescente de recursos pela imposição do Teto de Gastos, evidenciando a vertente neoliberal desse projeto. Aliado a isso, velhos elementos culturais foram reintroduzidos, com o ressurgimento de valores e práticas assistencialistas, desconfiguradoras do direito socioassistencial, tal como o “primeiro-damismo” e a meritocracia, que é a crença de que a situação de pobreza é resultado de escolhas e reflete sobretudo os esforços pessoais, com mensagens que responsabilizaram as pessoas e famílias pela condição social.

No campo participativo, contudo, não houve contestação da legitimidade da participação social nesse momento. Houve sim disputa por adesão política, como evidencia o apoio do governo Temer à realização do I Encontro Nacional de Usuários/as do SUAS em ano de conferência. As performances verificadas nos repertórios institucionalizados de participação social da política, ou seja, no CNAS e na Conferência de 2017, foram de conflito. No CNAS foram publicadas algumas resoluções que buscavam resistir à desconstrução do caminho da universalização do direito socioassistencial a quem dele necessitar, a exemplo do II Plano Decenal (2016-2026), entre outras. Na Conferência Nacional de 2017, houve protestos organizados pelo movimento social da Frente em Defesa do SUAS. No Congresso Nacional, a partir da mobilização desse movimento social (comunidade de política militante pelo SUAS), formou-se a Frente Parlamentar em Defesa do SUAS, na expectativa de reverter o desfinanciamento da política de assistência social com a admissão da PEC 383/2017.

Nos anos em que governou Michel Temer o direito socioassistencial foi duramente atacado, mas não houve questionamentos sobre a participação social. As atividades nos espaços participativos nacionais prosseguiram com relativa normalidade, pois foram muito tensionadas pela falta de legitimidade do governo, fruto da forma como Temer alçou à Presidência da

República, inaugurando uma fase de progressiva deterioração do ambiente democrático até o ano de 2022.

Já com a ascensão do projeto conservador autoritário de Jair Bolsonaro à frente do Executivo Federal, observou-se um processo de silenciamento nos espaços participativos nacionais. No contexto do Decreto nº 9.759/2019, denominado “Decreto do Revogação”, o regimento interno do CNAS foi atingido (criando subcomissões temporárias), e o governo optou pela desconvocação da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, fragilizando o espaço de participação social. Temas de grande relevância, como os Auxílios Emergenciais e o Programa Auxílio Brasil (PAB), não foram submetidos ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para discussão. A participação social foi reduzida a informações sobre decisões já tomadas, com o objetivo de minimizar conflitos e apresentar ações perante a sociedade civil organizada, sem, contudo, abrir espaço para um debate democrático participativo. Culturalmente esses anos foram de retomada do autoritarismo social e centralização do poder.

O campo do direito socioassistencial na época de Bolsonaro foi marcado pela aceleração do desfinanciamento da política de assistência social por meio da Portaria nº 2.362/2019, conhecida como “Portaria do Calote”. O patrimonialismo, traço profundamente enraizado na cultura política brasileira, intensificou-se, e houve revalorização de elementos culturais de religiosidade, favoritismo, meritocracia e a explícita instrumentalização da assistência social para fins eleitorais. A pandemia de COVID-19, somada à mudança do grupo político à frente do Ministério da Cidadania a partir de 2021, deu início a uma nova fase marcada por uma “assistência sem compromissos”, particularmente no que se refere aos Auxílios Emergenciais, num momento contraditório de abandono e procura da rede de serviços socioassistenciais. Nesse cenário, houve clara descridibilização da rede pública de assistência social, ao mesmo tempo em que práticas assistencialistas de viés religioso e fundamentalista se expandiram na esfera privada.

Destaca-se a direção de “construção em paralelo” por parte dos governos desse período, como estratégia recuperada para fazer avançar pautas de interesse dos projetos conservador neoliberal e autoritário de forma apartada da LOAS sempre que possível.

Os dois critérios propostos – a consideração sobre o direito e o sentido da participação social – se mostraram adequados ao mapeamento e descrição de projetos políticos para a assistência social. A construção de uma tipologia dos projetos em disputa com base nesses dois critérios, proposta no sexto capítulo, é um apoio teórico que torna mais clara a identificação e

a compreensão das características dos projetos políticos em disputa para a área de assistência social.

Deixa também claro o que já vinha sendo percebido pela literatura acerca do hibridismo característico do projeto neodesenvolvimentista. Ele soma elementos culturais diversos e reposiciona em novas bases a filantropia tradicional do campo, tornando-a mais aderente ao direito socioassistencial, e atualizando o Terceiro Setor como Organizações da Sociedade Civil de assistência social parceiras na execução da política e garantidoras do direito socioassistencial, submetidas às regras do SUAS e ao Comando Único do Estado em cada esfera de governo. Ao mesmo tempo, adota o sentido híbrido de “escuta” para a participação social, enfraquecendo a possibilidade de controle social como cogestão (Estado/sociedade civil) da política de assistência social, e esvaziando o caminho de construção da autonomia política dos sujeitos sociais.

Acontece de haver certo desânimo em relação à democracia participativa, especialmente pela percepção de que os debates nos espaços participativos do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e das conferências nacionais tendem a se repetir, gerando a impressão de que pouco se avança. No entanto, uma análise mais ampla e contextualizada no tempo revela que mudanças significativas na política de assistência social ocorreram impulsionadas justamente pela democracia participativa. As deliberações das conferências, as resoluções do CNAS e as articulações com o Congresso Nacional desempenharam um papel crucial nesse processo, confrontando a cultura do “autoritarismo social” e centralização do poder.

Como exemplos emblemáticos na história desta política pública, destacam-se o processo de aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e sua revisão em 2011, ambos analisados no quarto capítulo deste trabalho. Mas também é perceptível em contexto adverso como o foi o período de 2016 a 2022, conforme demonstrado no quinto capítulo, em que a democracia participativa expressou resiliência à desconstrução da política de assistência social, criando alguns constrangimentos e impondo presença de voz contraditória, por exemplo, com a realização da Conferência Nacional Democrática de 2019.

O projeto democrático-participativo inscrito na Constituição e atuais normativas da política de assistência social se caracteriza pelo forte reconhecimento do direito socioassistencial e da participação social como partilha de poder, cogestão, e formação política para sustentação do direito e formação de cultura. A gramática dos direitos humanos, se tomada

na sua concepção crítica, favorece esse projeto político, pois entende que direitos são relacionais e dependem de uma participação robusta, hoje traduzida predominantemente na luta dos movimentos sociais e dos demais sujeitos coletivos de direitos, que se expressam politicamente em defesa do acesso a bens materiais e imateriais que tornam a vida digna de ser vivida. Com o uso dessa gramática se amplia o entendimento de que tais direitos são parte de um projeto maior de construção de uma sociedade mais igualitária, necessariamente apoiadora do Estado democrático de direito, e que não prescinde das lutas concretas dos sujeitos coletivos de direitos, incluindo as lutas por direitos socioassistenciais.

Arriscando um pouco, com base nas entrevistas, é possível dizer que a área da assistência social enfrenta uma contradição entre o desejo/necessidade, e até urgência, da política pública de assistência social comunicar-se, ou abrir-se, “para fora”, para as demais políticas e para a sociedade, ao tempo em que se percebe fechada e não comunicativa. O SUAS ainda não é conhecido e defendido pela sociedade. Essa é uma contradição que pode decorrer de irracionalidade autoprotetiva dos atores que atuam na política pública. Pode ser herança dos tempos de uma assistência social de contornos pouco nítidos, conforme descrito no terceiro capítulo. Pode, ainda, vir do receio de que a participação venha a desconstruir os avanços ao invés de impulsionar mais conquistas e direitos, quando se percebe um campo em que valores conservadores ganham espaços na sociedade.

Talvez seja preciso enfrentar a fantasia da perda de identidade (re)afirmando a regulamentação atual. Sem essa atualização crítica das atuais circunstâncias, a área parece enrijecer-se na contradição entre o desejo e o receio de dialogar com as demais políticas e abrir-se efetivamente à participação social, perdendo a chance de favorecer a formação política da população na defesa dos direitos socioassistenciais, com educação para os direitos humanos e democracia.

Entre 2016 e 2022 o projeto democrático-participativo perdeu força tanto na vertente do direito socioassistencial quanto na vertente da participação social, e os projetos neoliberal e conservador autoritário avançaram nesse campo cultural. Ao final do período, como bem observa Rômulo Paes-Sousa em uma das frases de epígrafe que abre esta tese, houve no país, de uma forma geral, a “tentativa de anulação da política como ato de transformação social”. O projeto conservador autoritário, como se veio a conhecer posteriormente, teve a pretensão de romper com a democracia no país, felizmente, sem sucesso.

Todavia, com paciência histórica, e lembrando Paulo Freire, autor da outra epígrafe, é preciso superar o “medo de uma educação realmente libertadora”, como o é a prática cotidiana e reflexiva sobre a participação social como ato político na defesa da dignidade humana, possível nos repertórios institucionalizados de participação da política de assistência em defesa do direito socioassistencial. É preciso superar o medo de dialogar “para fora” com o compromisso de abrir-se realmente à participação dos não iniciados, dos movimentos sociais, sob a compreensão de que os espaços de democracia participativa da política de assistência social são a principal aposta para a sustentação do SUAS com base no projeto democrático-participativo, além de oportunidade de educação não-formal para os direitos humanos e construção de uma sociedade mais democrática e menos desigual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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, 2019.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro -RJ, v. 57, p. 325-357, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/> Acessado em: 22/07/2024.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?** Dossiê Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, p. 52-84, 2011.

ALMEIDA, Debora Rezende de; VIEIRA, Anne Karoline; KASHIWAKURA, Gabriella. **Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de impeachment**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5465> Acessado em: 22/07/2024.

ALONSO, Angela. **Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito**. Sociologia & antropologia, v. 2, p. 21-41, 2012.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Texto para Discussão nº 2340, IPEA, 2017.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo. Cortês Editora, 2009.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 2008.

_____. **O pêndulo da democracia**. São Paulo – SP: Todavia, 2019.

BEZERRA, Carla de Paiva et al. **Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro**. Dados, v. 67, p. e20220118, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/sP75X9zY3PFxKVH9LYV7b9B/?format=html&lang=pt> Acessado em: 27/02/2024.

BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGOS, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. **Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil**. In: L. Tatagiba; A.G. Lavallo; D.R. de Almeida; M.K. Silva. (org.), Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências Porto Alegre, Editora Zouk, 2022.

BICHIR, Renata Mirandola; GUTIERRES, Kellen. **Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades**. In: As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: UNESP, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília- DF, GESST/SER/UnB, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. **Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?** Serviço Social & Sociedade, p. 66-83, 2021.

BRASIL, Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE)/ Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM/UNB) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). **O Programa Bolsa Família e enfrentamento das desigualdades de gênero.** 2006, Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/PainelPEI/Publicacoes/PBF%20e%20desigualdade%20de%20g%C3%AAnero.pdf> Acessado em 10/11/2024.

_____. **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

_____. Cartilha CNAS/MDS SUAS Tempo de Construção, 2004 Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Revista/PolNacAS_revist_aquadrinho.pdf Acessado em: 21/04/2024.

_____. **FAQ_MROSC Perguntas e respostas: Aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.** DGSUAS/SNAS/MDS, 2016. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2017/01/FAQ_MROSC.pdf Acessado em: 23/04/2024

BRETTAS, Gabriela Horesh. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços.** 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-27072016-103637/publico/Original_GabrielaBrettas.pdf Acessado em 11/03/2024.

BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. **Desmonte da Política de Assistência Social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada.** Revista Brasileira de Ciência Política, v. 43, p. e278905, 2024.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo.** São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CAMPOS, Edval Bernardino. **A participação dos trabalhadores nas instâncias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: perspectivas e limites.** In: ALBURQUERQUE, S. A. Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta. Secretaria Nacional de Assistência Social: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. **Velhos e novos desenvolvimentismos.** Economia e sociedade, Campinas, v. 21, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/4rHXySRJzqQCxR5sv5d67QK/?format=html&lang=pt> Acessado em: 22/05/2024.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Civilização brasileira, 2018.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **SUAS: um jeito de ser e de fazer na cultura política brasileira.** Curitiba: CRV, 2021.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. **Uma ponte para o futuro? reflexões sobre a plataforma política do governo Temer.** Revista de Informação

Legislativa: RIL, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017, p. 158. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139. Acessado em: 22/07/2024.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019, 2019[1]. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatorio_ColegiadosParticipacaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersaoResumida.pdf Acessado em: 02/03/2024.

CONTI, Mario Sergio. **Notícias do planalto**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

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

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017. Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf Acessado em: 14/07/2024.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (org.) Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tempos de globalización. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

_____. Evelina. **State-society relations and the dilemmas of the new developmentalist State**. IDS Bulletin, v. 47, n. 2A, p. 157-168, 2016. Disponível em: <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/download/2820/ONLINE%20ARTICLE?inline=1> Acessado em: 21/03/2024.

DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Ed.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Unicamp, 2006.

DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. tradução Mariana Echalar – 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DIREITO, Denise do Carmo. **Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018)**. 2022. Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/43463/1/2021_DenisedoCarmoDireito.pdf Acessado em: 25/08/2024.

DOS SANTOS, Priscilla Ribeiro. **Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social**. Revista Debates, v. 15, n. 1, p. 120-142, 2021.

DWECK, Esther. **A agenda neoliberal em marcha forçada**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. Autêntica Editora, 2021.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

FIGUEIREDO, Kênia Augusta. **Conferência de Assistência Social: o otimismo da vontade coletiva, por uma cidade futura**. Esquenta CEFESS, 2021. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2021CFESSColetaneaTextos12ConfAS.pdf#page=37> Acessado em: 24/04/2024.

FLEURY, Sônia. **Seguridade Social – um novo patamar civilizatório**. - Vol. V. Biblioteca digital do Senado Federal, Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio/view> Acessado em: 22/09/2024.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. **Educação e atualidade brasileira**. São Paulo: Cortez Editora, 1959.

GALLARDO, Helio. **Direitos Humanos como movimento social: para uma compreensão popular das lutas por Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019.

GARCIA, Marcelo. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social**. Cadernos Travessia, Revista IGS, v. 1, n. 2, p. 8-14, 2009.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortês editora, 4ª Edição (coleção questões da nossa época, v. 32), 2011.

GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Lucerna, Portugal: Princípia Editora, 2006.

GUTIERRES, Kellen Alves. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/957118> Acessado em: 11/02/2024

GUTIERRES, Kellen. **Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades**. In: ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo – SP: Editora Unesp, 2019.

HERRERA FLORES, Joaquín. **La reinvenición de los derechos humanos**. Espanha, Sevilla: Ed. Atrapasueños. 2008. p.59.

IPEA, Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 25, 2018.

_____. Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 28, 2021.

_____. Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 29, 2022.

_____. Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 30, 2023.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal**. Revista Congemas, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19J1cMOaugSziC11-JeoEC180Nj1JlkGG/view> Acessado em: 22/04/2024.

_____. **Bases institucionais e interfaces na seguridade social: por uma análise macrossetorial**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

_____. **Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal**. Revista Congemas, 2019, p.184. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19J1cMOaugSziC11-JeoEC180Nj1JlkGG/view> Acessado em: 22/08/2024.

JACCOUD, Luciana; ABREU, Maria Cristina. **Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários** In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.) Implementando

desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

LARA, Maria Fernanda Aguilar. **A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS**, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-24122021113335/publico/lara_me.pdf Acessado em: 23/11/2024.

LASCOUTES, P; LE GALÉS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 19, n. 18, p. 19- 44, 2012.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; XAVIER, Iara Rolnik. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal - 2011 a 2014**. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília: Governo Federal, 2014.

MARGARITES, Gustavo Conde. **A política de assistência social no Brasil: uma análise da constitucionalização como ponto de inflexão**. In: 30 anos da Lei Orgânica de Assistência Social / coordenação Daldice Maria Santana de Almeida, Inês Virgínia Prado Soares ; organização Daniel Marchionatti Barbosa ... [et al.] - 1. ed. – São Paulo: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Conselho de Justiça Federal, 2024.

MESTRINER, Maria Luiza. **A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil**. In: PAZ, RDO; PAULA, RFS; STUCHI, C. Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

_____. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo – SP, Cortez, 2011.

MIGNOLO, Walter D. **Democracia liberal, camino de la autoridad humana y transición al vivir bien**. Revista Sociedade e Estado. Dossiê: Desafios da consolidação democrática da América Latina, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na teoria democrática: para além do “agonismo”**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2014.

_____. **Despolitização e antipolítica: a extrema-direita na crise da democracia**. 2021. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/43507/1/Despolitizacao_e_antipolitica.pdf Acessado em: 3/04/2024.

_____. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. SciELO-Editora UNESP, 2017.

NASCIMENTO, Larissa Maria do. **De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro**. Dissertação de mestrado, UNESP, 2024.

NASCIMENTO, Shirley Gonçalves do. **Direitos humanos e assistência social: a experiência do Brasil Pós-1988**. 2010. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9595/1/arquivo386_1.pdf Acessado em: 20/04/2024.

NEVES, A. V.; SILVA, SH da. **Democracia participativa e representação: um estudo do Conselho Nacional de Assistência Social**. Argumentum. Vitória, v. 5, n. 2, p. 167-183, 2013.

NEVES, Angela Vieira. **Ameaças à democracia hoje: desafios contemporâneos.** In: Democracia e participação social: desafios contemporâneos. Campinas: Editora Papel Social, 2016.

_____. **Espaços públicos e Serviço Social: um desafio ao projeto ético-político.** Sociedade em Debate, v. 16, n. 1, 2010.

_____. **A Assistência Social: do discurso à prática profissional - as Representações dos Assistentes Sociais da Legião Brasileira da Assistência.** 2014. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado, Ano, 1994. Pontifícia Católica do Rio de Janeiro.

NEVES, Angela Vieira. BARROS, Melina Sampaio de Ramos. IMPERATORI, Thaís Kristosch. **Cultura política: uma chave analítica para reflexões sobre política social no Brasil.** In: SALVADOR, Elivásio da Silva (org) *et. al.* Estado, política social e direitos. Embu das Artes, SP: Alexa Cultural, 2021.

NEVES, Angela Vieira. BARROS, Melina. BEZERRA, Felipe. NETA, Avelina. **Associativismo, reconhecimento e acesso às políticas públicas: o papel pedagógico da participação dos usuários.** PRACS: Revista eletrônica de humanidades do curso de ciências sociais da UNIFAP, 2020 disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acessado em 31/10/2021.

NOLETO, Mauro Almeida de. **Sujeitos de Direito: ensaios críticos de introdução ao direito.** São Paulo: Editora Dialética, 2021.

NOZABIELLI, Sônia Regina. **O processo de afirmação da assistência social como política social.** Disponível em https://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm Acessado em: 11/08/2024.

NUNES, Felipe; TRAUMANN, Thomas. **Biografia do abismo: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil.** Rio de Janeiro: HarperCollins Brasil, 2023.

OLIVEIRA, Taiana de; ALVES, Ismael Gonçalves. **Legião Brasileira de Assistência e políticas sociais: primeiro-damismo, gênero e assistência social.** Boletim Historiar, v. 7, n. 02, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/historiar/article/view/14379/10876> Acessado em: 22/04/2024.

PAES-SOUSA, Rômulo. **Relâmpagos e tempestades: crônicas de anos muito perigosos.** Belo Horizonte, MG: Coopmed, 2022.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício.** Texto para Discussão, IPEA: 2021.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Fundac%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A3es.pdf Acessado em: 12/08/2024.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Renato Francisco dos Santos (org.). **Direitos Humanos em tempos de barbárie: questionar o presente para garantir o futuro.** São Paulo: Cortez, 2022.

PEREIRA, Ilzamar Silva. **Precarização da assistência social e marco regulatório das organizações sociais.** SER Social, v. 24, n. 50, p. 183-202, 2022.

PEREIRA, Potyara AP. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. Editora Cortez, 2000, p. 166.

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**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

QUINTAS, Ana Caroline de Moraes Oliveira et al. **Estado, comunidades terapêuticas e neoliberalismo: um estudo sobre a política de drogas no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/18715/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Ana%20Caroline%20de%20Moraes%20Oliveira%20Quintas%20-%202022%20-%20Completa.pdf> Acessado em: 22/04/2024.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

ROCHA, João Cezar de Castro. **Bolsonarismo: Da guerra cultural ao terrorismo doméstico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

RODRIGUES, Mavi. **Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era neoliberal**. Argumentum, v. 8, n. 2, 2016.

SADER, Emir. **Para outras democracias**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAFATLE, Vladimir. **A economia é a continuação da psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e o neoliberalismo como economia moral**. In: SAFATLE, Vladimir DUNKER, Christian JUNIOR, Nelson da Silva (orgs.). *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico*. Autêntica Editora, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. CHAUI, Marilena. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SERRA, Gustavo Pereira; BOTTEGA, Ana; SANCHES, Marina Da Silva. **A reforma trabalhista de 2017 teve efeito sobre a taxa de desemprego no Brasil? Uma análise dos primeiros anos de vigência da Lei 13.467/2017**. Nota de Política Econômica, FEA/USP v. 21, 2022. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2022/submissao/files_I/i13-12956d6276f2328ec9d40e2b014f341d.pdf Acessado em: 22/07/2024.

SILVA, Robson Roberto. **Os projetos de assistência social em disputa e o padrão híbrido de gestão do SUAS**. Temporalis, v. 17, n. 34, 2017.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos**. Serviço Social & Sociedade, p. 487-506, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/LWDC6jLtzyRtGBT3pPS4BGK/?lang=pt&format=html> Acessado em: 22/07/2024.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade**. OAB Nacional Editora, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. Editora Contracorrente, 2020.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Texto para Discussão, IPEA, 2012.

SOUZA, Clóvis. CRUXÊN, Isadora. LIMA, Paula ALENCAR, RIBEIRO Uriella. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político** *In: Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza*. - Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social do futuro entre futuro(s) da assistência social**. *In: LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; DOS SANTOS PAULA, Renato Francisco*. O futuro da assistência social e a assistência social no futuro. São Paulo – SP: Hucitec Editora, 2023.

SPOSATI, Aldaíza. **Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista**. Coletânea de artigos comemorativos dos, v. 20, p. 20-41, 2013.

STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil, país do passado**. STARLING, Heloisa Murgel; LAGO, Miguel; BIGNOTTO, Newton. Linguagem da destruição: a democracia brasileira em crise. Companhia das Letras, 2022.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Trajetórias do ideário participativo no Brasil**. Caderno CRH, v. 33, p. e020002, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/g33X5sJ7nkKKNVbjMxmn8ms/?format=html&lang=pt> Acessado em: 12/02/2024.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2013, p.28

TORRES, Abigail. **Segurança de convivência no SUAS: proteção em situações de violação de Direitos Humanos**. *In: PAULA, Renato Francisco dos Santos (org.)*. Direitos Humanos em tempos de barbárie: questionar o presente para garantir o futuro. São Paulo: Cortez, 2022.

YASBECK, Maria Carmelita. **A Política Social nos Anos 90: refilantropização da questão social**. Salvador-Caderno CEAS, v. 11, 1995.

ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. **O decreto n. ° 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas**. Publica Direito, 2014.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Roteiro semiestruturado de entrevista

PARTE 1

Introdução e apresentação

Identificação do entrevistado

1. Como você veio a se interessar pela política de assistência social?
2. Entre 2016 e 2022 qual foi o seu envolvimento com a política de assistência social?
3. Quem é você quando se trata de força política no campo política pública da assistência social? Caso algum trecho dessa entrevista com você venha a ser transcrito no texto da tese como você se apresentaria?

PARTE 2

Corpo da entrevista

4. Qual foi a principal disputa na sua opinião nesse tema do/a *financiamento/participação social/benefícios/serviços do SUAS*? Pode contar um pouco?
5. Nas disputas sobre o *financiamento/participação social/benefícios/serviços do SUAS* você percebeu mudanças ao longo do tempo? Você percebeu mudança na época de Temer (2016-2018) para Bolsonaro, e ao longo do governo Bolsonaro (2019-2022)?
6. Qual foi o papel das conferências de 2017, 2019 e 2021 sobre esse tema?
7. Pode dar algum exemplo/acontecimento que houve no âmbito do CNAS?
8. O que foi feito com base no que já era conhecido (o comumente praticado) e o que foi novidade/inação no seu ponto de vista?
9. Por que era importante para o seu grupo fazer essa defesa?
10. Na sua opinião quais são as ideias do(s) grupo(s) divergente(s) que diferem das ideias do seu grupo quanto a esse tema?
11. No geral, você considera que os espaços nacionais institucionalizados de participação social, em especial o CNAS, foram capazes de desempenhar seu papel no tema do/a *financiamento/participação social/benefícios/serviços do SUAS* nesse período?

12. Por quê? De que maneira?
13. Na sua opinião qual o papel da participação social nos espaços participativos nacionais?
14. E o conceito de democracia participativa nessa linha do seu entendimento? O que seria?
15. Qual seu grau de concordância com uma visão diferente que pensa por exemplo que... ou ainda que pensa que.. (*checagem de entendimento*)
16. Observando o que se passou, o que você poderia apontar de aprendizado(s) que valeria(m) registrar nesta pesquisa?
17. De que valeu a participação nesses espaços nacionais da assistência social realizada no período para você e para o seu grupo político?

PARTE 3

Finalização e projeções

18. Como você pensa a política de assistência social brasileira para o futuro?
19. O que ela teria de relação com a afirmação dos direitos humanos no país?
20. Mais alguma coisa a acrescentar?

Obrigada!

Apêndice 2 – Resoluções CNAS (2016-2022) e Notas Públicas (2018-2022) nos temas de financiamento, benefícios e serviços da assistência social.

Financiamento

Lista de resoluções CNAS sobre financiamento da assistência social (2016-2022)

Exceptuando-se as resoluções que objetivam acompanhar a execução física e financeira, e aprovar as propostas orçamentárias e as prestações de contas do Governo Federal as resoluções no tema do financiamento no período foram:

- Resolução CNAS nº 4/2016 - Dispõe sobre a recomendação de que o governo federal encaminhe os atos necessários à recomposição do orçamento da Lei Orçamentária Anual destinada à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
- Resolução CNAS nº 13/ 2016 - Instituir o GT para discussão da Proposta de Emenda Constitucional 241 de 2016 - dispõe sobre teto de gastos.
- Resolução CNAS nº 20/2018 - Solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a Assistência Social.
- Resolução CNAS Nº 62/2022 - Suspende, extraordinariamente, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 31 de dezembro do ano de 2021, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, para recebimento de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências decorrentes das chuvas intensas em municípios brasileiros.

Lista de Notas Públicas relacionadas financiamento do SUAS no CNAS (2018 e 2022)

- NOTA DE APOIO À PEC 383/2017 DO DEPUTADO DANILO CABRAL, que trata de garantia de recursos mínimos para o financiamento da assistência social a fim de incluir no texto Constitucional a obrigatoriedade de aplicação da União para o financiamento dos “Serviços e Gestão da Assistência Social.” Brasília/DF 7 de fevereiro de 2018.
- CARTA ABERTA DA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE – CIT E CNAS SOBRE O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS - avaliaram as implicações da importância da recomposição orçamentária referente ao exercício de 2018 e da proposta de orçamento para o exercício de 2019
- DEBATES NOTA REFERENTE AO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - Nos anos de 2017, 2018 e 2019 a Lei Orçamentária Anual - LOA não tem contemplado na plenitude os valores aprovados pelo Conselho para as Ações destinadas ao apoio à gestão e a execução dos serviços, programas e projetos ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Em 2017 esse déficit foi de 21,76%, em 2018 foi de 37,52% e em 2019, de 29,16%. Assim o déficit orçamentário prejudica diretamente o atendimento dos usuários da Assistência Social. Da mesma forma dificulta a manutenção dos equipamentos e permanência dos trabalhadores no sistema.

- NOTA PÚBLICA - LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020 da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, encaminhada a este CNAS. A referida Lei Complementar nº 173/2020, anexa, direciona montante de R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social (agosto 2020)
- NOTA REFERENTE AO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - Nos anos de 2018, 2019 e 2020 a Lei Orçamentária Anual - LOA não tem contemplado na plenitude os valores aprovados pelo Conselho para as Ações destinadas ao apoio à gestão e a execução dos serviços, programas e projetos ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Em 2018 esse déficit foi de 37,52%, em 2019 foi de 29,16% e em 2020, 35,47%.
- de MANIFESTAÇÃO DO CNAS - PLOA 2021 e MANIFESTAÇÃO DO CNAS - LOA 2022 - o CNAS aprovou a Resolução nº 38, de 20 de julho de 2021, com a Proposta Orçamentária para o ano de 2022 para a Assistência Social, mas manifesta sua preocupação com os valores constantes na LOA 2022, onde apresenta uma redução nas despesas discricionárias nas ações (2583, 2589, 219E, 219F, 8893 e 8249) do Programa 5031 – Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social é de 53,04%. A redução no valor da proposta orçamentária aprovada pelo CNAS, têm exigido do Ministério da Cidadania – MC, Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, Colegiado Nacional de Gestores (as) Municipais de Assistência Social - CONGEMAS, Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social - FONSEAS, Movimento Nacional de Entidade de Assistência Social - MNEAS, Fórum Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS - FNTSUAS e Fórum Nacional dos Usuários do SUAS - FNUSUAS, um grande esforço junto aos Deputados e Senadores, a fim de garantir os recursos para o fortalecimento de uma política de Assistência Social de qualidade que atenda a população de forma adequada e segura, em um momento em que estamos vivenciando uma Pandemia do Coronavírus (COVID19).
- MANIFESTAÇÃO DE REPÚDIO DO CNAS - PLOA 2023 à população - Diante da proposta do orçamento da União, enviada ao Congresso Nacional por meio do PLN 32/2022, que revela o desrespeito à proposta aprovada pelo CNAS para o orçamento 2023, conforme anexo complementar, convoca os defensores do SUAS e a população a apoiarem os movimentos de articulação e negociação pelo orçamento integral aprovado por este Conselho. (setembro de 2022)
- MANIFESTAÇÃO DE REPÚDIO DO CNAS - PLOA 2023 Convoca os/as senhores/as Deputados/as Federais e Senadores/as para ações concretas visando a recomposição do financiamento da Assistência Social (setembro de 2022)
- NOTA DE REPÚDIO - descontentamento e repúdio pelo não atendimento das sucessivas solicitações de reunião com o Deputado Federal Hugo Leal, relator do orçamento federal em 2022. (dezembro de 2022)

Benefícios

Lista de resoluções CNAS sobre benefícios da assistência social (2016-2022)

- Resolução nº 16/2017 - Dispõe sobre recomendação de prorrogação de prazo para inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico de pessoas idosas que recebem o Benefício de Prestação Continuada – BPC
- Resolução nº 25/2018 - Dispõe sobre a notificação dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada ainda não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal até o final de 2018 para que efetuem suas inscrições em 2019

Lista de Notas Públicas relacionadas aos benefícios socioassistenciais (2018 e 2022)

- NOTA INFORMATIVA DO CNAS SOBRE O DECRETO Nº 9462/2018 - De forma geral, o Decreto nº 9.462 de 2018, propõe uma revisão do BPC na lógica previdenciária e não na lógica da política de assistência social, trazendo limitações de acesso de direito à proteção social de indivíduos em situação de vulnerabilidade. Propõe: a) Que o MDS promova ações de orientação aos beneficiários para interposição de recursos ou apresentação de defesa; b) Recomendar ao MDS a expansão do prazo para a inserção dos beneficiários do BPC no CadÚnico; e c) Elaboração de Nota para aprovação deste Pleno sobre a regulamentação do Decreto nº 9.462, de 2018.
- Considerando os impactos do Decreto 9.462/2018 que altera o regulamento do BPC, o CNAS promoveu um amplo debate que resultou na deliberação da Resolução CNAS nº 25/2018 que contribuiu na elaboração da Portaria 631/2019 que apresenta o escalonamento sobre a suspensão de benefícios.
- Manifesto em Defesa do BPC (06/03/2017) – CNAS/CONADE/CONANDA/CNDH
- MOÇÃO sobre o substitutivo da PEC 287 em defesa do benefício de prestação continuada - BPC e da seguridade social direcionado ao Congresso Nacional em 17 de maio de 2017 no qual manifestou discordância com o texto Substitutivo proposto pela Comissão Especial que analisou a PEC 287, sobre a Reforma da Previdência com proposta de alteração no Benefício de Prestação Continuada – BPC
- MOÇÃO DE SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTO - Conselhos Estaduais de Assistência Social de 21 estados e do Distrito Federal presentes na 1ª Reunião Trimestral do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS de 2018 e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS reunidos na 262ª Reunião Ordinária do CNAS manifestam-se preocupados com a matéria veiculada no jornal “O Globo” de 09 e 10 de março de 2018, onde o Governo Federal, na pessoa do Ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, anuncia reestruturação do Programa Bolsa Família que passaria a ser “Bolsa dignidade”, assim como novos critérios para concessão do benefício.
- NOTA DO CNAS EM DEFESA DO BPC - Diante do cenário político, econômico e social e o retorno da votação da Reforma da Previdência, o CNAS RATIFICA todas as manifestações anteriores em defesa do BPC e se posiciona no seguinte sentido: A não desvinculação do BPC do salário mínimo; A manutenção da idade de 65 anos para pessoa idosa, conforme previsto na LOAS; A garantia da manutenção do BPC como despesa obrigatória, de forma que todos que preencham os requisitos tenham acesso ao benefício; A supressão do § 13 do artigo 20 da LOAS, disposto no artigo 26 da Medida Provisória 871/2019 que exige do requerente ou beneficiário a autorização de acesso a seus dados bancários; A ampliação do prazo de 10 dias para 30 dias com possibilidade

de prorrogação de 60 dias alterando o disposto no artigo 24 da Medida Provisória 871/2019, que modifica o §1, do artigo 68 da LOAS; A supressão do artigo 42 da PEC 6/2019 que condiciona o critério de miserabilidade ao valor de R\$ 98.000 (noventa e oito mil reais) do patrimônio do familiar.

- **NOTA PÚBLICA DE APOIO À PRORROGAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL** - observando que o referido auxílio tem prazo de encerramento no corrente mês e, em razão da necessidade, apoia publicamente a prorrogação, até dezembro de 2020, do Auxílio Emergencial (agosto 2020)
- **MANIFESTAÇÃO DO CNAS SOBRE O EMPRÉSTIMO CONSIGNADO A BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL E DO BPC** – contrária (agosto de 2022).

Serviços socioassistenciais

Lista de resoluções CNAS sobre serviços na assistência social (2016-2022)

As resoluções do período no campo dos benefícios foram:

- Resolução nº 19/ 2016 Institui o Programa Primeira Infância no SUAS;
- Resoluções nº 20/2016, nº 7/2017, nº 8/2017, nº 8/2018, e nº 9/2019 que aprovam critérios de partilha para o financiamento federal;
- Resolução nº 6/2019 aprova a inclusão do público do Programa Primeira Infância no SUAS no Cadastro Único;
- Resolução CNAS nº 29/2021 - Aprova recomendações de aprimoramento ao Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Lista de notas públicas relacionadas aos serviços socioassistenciais (2018 e 2022)

- **NOTA DE RECONHECIMENTO AOS 12 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA** – (7/08/2018) O CNAS reitera a pauta para que as áreas de formulação da Política de Assistência Social e de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social considere a ampla disseminação da Lei junto aos usuários e trabalhadores do SUAS.
- **NOTA DE ESCLARECIMENTO E ORIENTAÇÃO PARA A REDE SOCIOASSISTENCIAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE A RESOLUÇÃO Nº 02/2017 DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA QUE DISPÕE SOBRE O ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DE AUTO DE PRISÃO EM FLAGRANTE DELITO DE MULHERES GRÁVIDAS, LACTANTES E COM FILHOS ATÉ 12 ANOS INCOMPLETOS OU DEFICIENTES PARA O CRAS.** - Em complemento a esta iniciativa o CNAS "orienta" a rede socioassistencial a cumprir o disposto na Política Nacional de Assistência Social e no SUAS ao público referido até que haja conclusão da ação proposta entre conselhos. Informa que se encontra disponível no site do MDS orientações técnicas da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS, que referenda o papel da Política Nacional da Assistência Social no apoio à garantia da convivência familiar e comunitária.

- **NOTA DE REPÚDIO DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO DISTRITO FEDERAL SOBRE A LEI 13.714/2018 QUE ALTERA A LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL** - A Lei de nº 13.714, de 24 de agosto de 2018 acrescentou o parágrafo único no artigo 19 da LOAS. O CNAS, os CEAS e CAS/DF questionam o conteúdo do parágrafo único porque trata da atenção integral à saúde, encontrando-se em desacordo com as responsabilidades dessas políticas públicas. Não compete à assistência social definir ações para a política de saúde e tratar da administração de medicamentos. Esta é uma prática exclusiva dos profissionais da política da saúde.
- **NOTA SOBRE A RESOLUÇÃO CONJUNTA CNAS E CNC/D/LGBT Nº 1, QUE ESTABELECE PARÂMETROS PARA A QUALIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL DA POPULAÇÃO LGBT NO SUAS** - Em relação ao artigo da Resolução Conjunta que trata sobre a utilização de banheiros, alojamentos e demais espaços existentes nos equipamentos em que se faz necessários a identificação de gênero (masculino ou feminino) para sua utilização, cabe destacar, que o indicativo da resolução não trata sobre a construção de um espaço específico para pessoas trans, não implicando, desta forma, em impactos orçamentários, mas numa orientação para que os profissionais do SUAS respeitem a identidade de gênero das usuárias e usuários quando da utilização dos espaços designados ao seu gênero de identificação, buscando, assim, evitar situações de preconceito institucional e de rompimento de vínculos com os equipamentos e serviços do SUAS, garantido assim, a característica continuada dos serviços e o respeito à dignidade da pessoa humana.
- **MANIFESTAÇÃO DO CNAS PELA INCLUSÃO DOS TRABALHADORES DO SUAS NO PLANO NACIONAL DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19** (fevereiro 2021).
- O CNAS como espaço de controle social vem apoiar as manifestações, atitudes, ações, programas e políticas de poderes e organizações públicas e privadas que promovam a inclusão social das pessoas com deficiência intelectual e múltipla (agosto 2022).
- O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS ratifica e apoia a Carta “A RUA NÃO É NOSSO LIMITE” elaborada pelo Movimento da População de Rua (19 de agosto de 2022).
- **NOTA EXPLICATIVA A RESPEITO DO PARECER SOBRE A INSCRIÇÃO DE COMUNIDADES TERAPÊUTICAS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS E DO DISTRITO FEDERAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EMITIDO EM 22/07/22 NA 308ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CNAS.** (agosto e setembro de 2022).

Apêndice 3 – Síntese das sinopses das entrevistas

Nº	Performances	Mudanças no período	Relação Estado/SC no período	Participação e democracia participativa na sua visão	Assistência social e DH na sua visão
1	Mais notas e manifestações produzidas em lugar de resoluções. Cumprimento de todo o calendário de reuniões	Os espaços participativos foram sendo progressivamente diminuídos. A CONJUR foi instrumento em defesa de teses do governo que restringiram a participação social.	Silenciamento. Muitas pautas não foram para deliberação.	A SC tem poder de decisão conjuntamente com o governo e não deve renunciar a ele.	-
2	Sem referência anterior diante do Decreto 9759/2019	A partir de 2016 houve mudança de foco para assistência social, o que foi mantido e acrescido de rejeição à participação social a partir de 2018.	Com Bolsonaro a diretriz era evitar a participação social.	A sociedade deve ser ouvida e suas demandas consideradas, mas quem decide deve ser o governo	-
3	Utilizar a pré-CIT como instrumento de controle e romper com a articulação CIT e CNAS.	Desconhecimento sobre a assistência social e progressivo sufocamento da participação ao longo do período	Controle do Estado sob a sociedade e seus agentes.	Vinculada ao interesse do indivíduo em se envolver e associar. O Poder público tem que fomentar e apoiar.	Relação forte. Quando um usuário passa a defender um direito geralmente é de uma coletividade.
4	Silenciamento diante do sufocamento dos espaços participativos “virar jacaré”	Crescente uso político da política de assistência social. Depois da pandemia a assistência social passa a trabalhar na perspectiva do Auxílio Emergencial.	De esgarçamento. Muito conflituosa.	Pouco efetiva no desenho metodológico atual, mas necessária e importante.	Os problemas da assistência social são questões de direitos humanos.

5	Na medida do possível fazer discussão informativa e prévia para diluir conflitos.	A mudança ocorreu nos dois últimos anos do Governo Bolsonaro com a mudança de agentes políticos e com o Auxílio Brasil.	Lado a lado, debatendo e divergindo sobre os melhores caminhos, mas chegando a consensos.	Importante para aprimorar a partir das demandas e diluir conflitos	Extremamente ligados no objetivo de dar garantia do básico para a questão da dignidade da pessoa humana.
6	Presença e continuidade como resiliência	Sociedade civil unida em 2016 e destroçada em 2022.	Manter os espaços participativos, ainda que burocratizados, e diluir o conflito.	Importante para adensar a democracia	Acesso a direitos com participação social dignifica as pessoas.
7	Tentar defender o que se acredita em qualquer contexto.	Temer foi o período mais tenso. Com Bolsonaro houve domínio da disputa ideológica.	De muita tensão e desrespeito.	A participação social deve ser livremente motivada. O controle social deve estar para sustentar direitos	A assistência social está dentro dos direitos humanos.
8	Buscar distensionar os espaços participativos	-	Manter os espaços participativos funcionando e buscar diluir os conflitos. Esses espaços são políticos e político-partidários. É preciso se organizar antes para participar deles.	Nós pensamos em estratégias daquele usuário que não foi votado se interessar por esses espaços, entendendo que estão pensando sobre a vida deles. A democracia participativa é a maior representação dos integrantes da política	A relação da política de assistência com os direitos humanos é justamente essa questão do direito a ter voz e ser ouvido. O direito a que ninguém saiba mais da minha dor do que eu.
9	O Congresso Nacional foi muito mobilizado pela Frente para a defesa do SUAS	Desvirtuamento com o Temer; abandono e silenciamento com o Bolsonaro	Relação de aliança entre a organização dos municípios e a Frente Nacional de defesa do SUAS	É preciso construir uma cultura e dividir responsabilidades	Toda, pela construção de consciências críticas em defesa de direitos.
10	Articulação com o Congresso Nacional para buscar financiamento.	O caos foi se instalando com aumento da demanda e diminuição de recursos e de diálogo.	Piora progressiva na capacidade de diálogo interfederativo.	É preciso construir uma cultura e dividir responsabilidades	Direitos humanos é uma das áreas de políticas públicas que a

			Estagnação na qualidade da participação popular.		assistência social deve se relacionar.
11	Organização da Frente em Defesa do SUAS para resistência às mudanças na política de assistência e realização da Conferência Democrática de 2019.	Temer retornou com o conservadorismo na assistência social e Bolsonaro aprofundou esse processo.	De intensa polarização política e ação de militância em campo.	Participação depende de construções históricas e culturais. O SUAS se sustentou por uma ideia consolidada da sua importância.	A assistência social cria ou alarga o sistema protetivo brasileiro (saúde, educação, alimentação, renda, etc.) na direção dos direitos humanos.
12	A criação da Frente em Defesa do SUAS foi um foco de resistência. O CapacitaSUAS também, mantendo viva a orientação da política e abrigando alguns que se afastaram.	O período Temer foi a transição para o fascismo de Bolsonaro. O que se passou foi um enfraquecimento por dentro. Passamos do subfinanciamento para o desfinanciamento.	Antes da operação Fariseu a SC representava os valores tradicionais, e o Governo era mais progressista. Depois, nos governos Temer e Bolsonaro a SC e setores do GOV estiveram na defesa da política de diferentes formas.	É preciso construir uma cultura e dividir responsabilidades. O tipo de participação precisa ser problematizado. Ele deve gerar consciências críticas em torno de uma sociabilidade de mais aceitação, fraternidade e solidariedade no convívio em sociedade.	As resistências e insurgências que surgem nos processos da assistência social e de outras políticas públicas têm o amálgama dos direitos humanos. Podemos pensar também que os direitos humanos são uma espécie de invólucro dessas lutas.
13	A criação da Frente em Defesa do SUAS; Câmara técnica para a assistência social no consórcio NE; influência nos espaços de organização e participação do SUAS; Conferência Democrática.	Começou ruim e foi piorando. 2017 teve confronto; 2019 teve silenciamento e ação militante alternativa; e 2021 teve uma atitude “como se” houvesse participação.	Muita coisa sendo alterada, destruída sem diálogo e mantendo os espaços participativos para simular uma institucionalidade que estava sendo desrespeitada.	O papel da participação social é revelar a vida como ela é, ajudar a construir com o Estado uma política que dê respostas adequadas e formar politicamente os cidadãos.	A assistência social e as demais políticas setoriais não se consolidam sem articulação umas com as outras e com os direitos humanos, considerando tudo o que os direitos humanos envolve de afirmação

					de identidades e de luta social.
14	Tentativa de cooptação de conselheiros da sociedade civil e dissimulações	Foi havendo progressivo sufocamento de recursos calçado em argumentos jurídicos e progressivo autoritarismo.	Relação de competição na detenção da informação e <i>expertise</i> sobre o orçamento com base em argumentos jurídicos. SC fragmentada no caminho da resistência.	Participação depende de informação compartilhada e solidariedade. Esses são valores da Constituição.	Assistência social é um braço dos direitos humanos. Ele precisa de todas as políticas e a política de assistência social faz uma contribuição.
15	Organização de fóruns de usuários e articulação com a Frente em Defesa do SUAS	O CNAS foi perdendo importância e força	De desconfiança. Não explicitação de informações por parte do governo e decisões por Decretos/Portarias.	Acredito que o CNAS tem um papel muito maior do que o próprio governo	Assistência social tem relação com os direitos humanos porque normalmente o usuário teve a violação de direitos, eu não vejo isso separado.
16	Construção de espaço político para usuários dentro do CNAS; Busca por parceiros diversos, inclusive MP; organização da Frente Democrática em Defesa do SUAS; realização da Conferência Democrática	A dificuldade de participação se acentuou ao longo dos anos, ficando em pré-ditadura nos dois últimos anos do Bolsonaro.	De oposição todo o tempo. Inicialmente de confronto, e depois de resistência.	Eu acho que a democracia participativa ainda não aconteceu, mas a gente se move pela esperança dela acontecer. Eu digo para mim mesma que essa é uma política de direito. Porém, a gente passa por um binômio de vergonha <i>versus</i> afirmação.	Eu faço parte de uma comissão lá nos Direitos Humanos. Então como eu já passei por vários espaços, eu vejo a relação em tudo. Eu acho que as políticas públicas elas devem ser uma rocha. É pela assistência social que muitos têm acesso a outras políticas públicas, mas ela não é massificada porque quem recebe não tem

					identidade com essa política.
17	Fazer GT, chamar para o debate, pressionar com resoluções, e articular com quem for possível.	Temer retoma o assistencialismo. O governo Bolsonaro foi confrontado algumas vezes, apesar de ter conseguido enfraquecer o CNAS.	De oposição e tentativa da SC de ajustar as iniciativas novas às normas e diretrizes da política de assistência social. A união da SC com setores do governo possibilitou a resistência.	A democracia participativa é frágil e tem problemas. A participação dilui conflitos, possibilita nível de consciência mais coletivo, e reconhecimento de que adversários políticos não são inimigos e que é preciso dialogar com todos.	Assistência social está muito dentro da sua caixinha, cada profissão forma desse jeito. Eu não vejo muito a relação da assistência social com uma cultura de direitos humanos.

Apêndice 4 – Síntese sobre instrumentos, performances, repertórios, processos deliberativos e aprendizagens

Aspectos	Sínteses
Instrumentos <i>Permite que as políticas possam ser materializadas e operacionalizadas e produz efeitos políticos determinantes com relação a quais recursos podem ser utilizados e por quem. Ex. deliberações, resoluções, dinâmicas organizacionais. (LASCOUNES, Apud CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 2017., p.77).</i>	A Emenda Constitucional 95/2016 foi o instrumento principal para tentar extrair do debate político o enxugamento do Estado e sua presença nas políticas públicas. Na assistência social, ela foi completada pela Portaria 2362/2019, que regulou a diminuição progressiva dos orçamentos fundo a fundo, calcado em argumentos jurídicos. O II Plano Decenal da Assistência Social, bem como a NOB SUAS 2012 e toda a legislação do SUAS, foram instrumentos fundamentais para a resistência. Outro instrumento de luta política é a PEC 383/2017, ainda em pauta no Congresso Nacional. Secretarias em paralelo à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no ministério (para o programa Criança Feliz e para as Comunidades Terapêuticas), parecem ter sido instrumentais para introdução novas abordagens para assistência social. Também foi instrumental considerar que o programa Auxílio Brasil estava ligado à Casa Civil, e não ao ministério. Essa configuração parece ter sido instrumental para afastar do CNAS o controle social sobre a política de assistência social. Outro instrumento fundamental que fragilizou o controle social e a participação foi o decreto 9759/2019. Ele burocratizou a participação no CNAS e fez descontinuar, e depois restringir, as pactuações na CIT e dificultar as relações entre pactuação e deliberação da política. Por outro lado, a LOAS em primeiro lugar, mas também o calendário publicado pelo CNAS e a linha orçamentária 8249 (específica para gastos com o CNAS) foram instrumentos importantes que apoiaram a continuidade das

	ações do colegiado. Pareceres da CONJUR também foram instrumentais ao governo que lançou mão deles para sustentar posições de restrição à participação. Foram importantes instrumentos para conquista de espaço político os Boletins da Frente Nacional em Defesa do SUAS, para disputar a orientação no campo da política na época da pandemia. Explorar a questão do Comando Único vindo do Governo Federal sobre como proceder no SUAS na época da pandemia de COVID-19.
Performances <i>Unidades mínimas de repertório, relacionais, situadas entre o reivindicador e o objeto de reivindicações (ALONSO 2012, Apud, CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 2017. p.95).</i>	Em relação aos assuntos que chegavam ao debate deliberativo (e não chegavam pautas para o Comunidades Terapêuticas, Bolsa Família/Auxílio Brasil), a estratégia dos conselheiros governamentais foi discutir e informar exaustivamente para diluir conflitos e preparar nas comissões as pautas que iam para plenária. Por outro lado, também buscou-se levar para a plenária as situações mais explicadas, especialmente as envolvendo aprovação de contas, para dividir responsabilidades. Por parte dos conselheiros da sociedade civil houve o cuidado de formalizar as solicitações de informações sobre questões não respondidas pelo governo (resolução que pedia relatório trimestral ao Criança Feliz, ofício solicitando informações sobre beneficiários do Auxílio Brasil). Desentendimentos diversos os foram dividindo. A performance da CONJUR foi destacada como instrumento do governo. Lá procurou-se suporte jurídico para decisão política que o governo indicasse. A inversão está em que não são as leis/normativas que criam limites ou obrigações, mas a vontade política do governante da ocasião que guia o trabalho jurídico. Exemplo de inversão também praticada no período foi a busca de manifestação da SNAS após concluído o debate sobre nova

	resolução (no caso a de atualização da 237/2006), como se a SNAS não estivesse representada na decisão do colegiado. Uma atitude de considerar o CNAS como se fosse uma diretoria da SNAS, quando é a instância máxima de deliberação da política ligada ao gabinete do Ministro (controla o que chega ao CNAS a partir do ministro). O CONGEMAS foi a representação do governo no CNAS dissidente que se aliou à Frente Nacional em Defesa do SUAS e aos conselheiros da sociedade civil. A militância organizada em torno da Frente, o CONGEMAS e os conselheiros da sociedade civil tiveram sucesso em liderar Conferência Democrática de 2019. Tiveram relativo sucesso também ao conseguir emendas para recompor o orçamento da assistência social no Congresso Nacional. Além disso, O CONGEMAS se posicionou contra a “limpa regulatória” e com a sociedade civil conseguiram tirar o tema de pauta, sob o argumento da preservação da história do CNAS. A posição do Fórum Nacional de Secretários da Assistência Social (FONSEAS) foi bastante disputada e não houve uma posição clara desse ator, tanto que não assinou a convocação e não participou da Conferência Democrática, bem como não o fez o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais da Assistência Social (FONACEAS). A performance da Frente Nacional em Defesa do SUAS foi potente na resistência. Expressou incidência política de confronto na conferência nacional de 2017, realizou a conferência democrática em 2019, esteve presente na Conferência de 2021, instituiu Câmara Temática no Consórcio Nordeste, e realizou uma atividade na Fundação Perseu Abramo
--	---

	que gerou Boletins para orientar os municípios na época da COVID-19. Houve também uma performance de “destruição do SUAS por dentro”. Isso se deu como uma forma de drible na organização normativa da assistência social. Assim, o Criança Feliz não foi apresentado como um serviço do SUAS, e o Auxílio Brasil não foi apresentado como um benefício eventual do SUAS. Isso também cria uma espécie de “concorrência” entre programas e benefícios que fazem a mesma coisa (ex. Secretaria de Cuidados, departamento que cuida das Comunidades Terapêuticas, o Programa Bolsa Família é independente da assistência social) que são criadas/ou mantidas “em paralelo”.
Repertórios <i>Criações culturais aprendidas que emergem da contínua luta e da resposta do Estado a essas lutas. (...) Conselhos e conferências são tipo de rotina de participação institucional, visando a influência compartilhada sobre políticas públicas. Outros tipos de repertórios de interação são lobbies no parlamento, protesto, política de proximidade e ocupação de cargos (TILLY Apud ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro -RJ, v. 57, p. 325-357, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/ Os repertórios de ação coletiva de Tilly são práticas de confronto de movimentos sociais que estão imbuídas de significados culturalmente compartilhados (CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. <i>Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático.</i> 2017., p.95).</i>	Se fortaleceu no período uma rotina de interação de conselheiros do CNAS com parlamentares do Congresso Nacional em busca de retirar o BPC da reforma da previdência e de buscar mais orçamento para o SUAS. Disso resulta a criação da Frente Parlamentar em Defesa do SUAS. Outro repertório foi buscar o apoio do Ministério Público para o funcionamento do CNAS e para cancelar a realização de eleições. Uma nova rotina para buscar forças de sustentação da participação social. A realização da Conferência Democrática foi um repertório confronto à não convocação da conferência extraordinária de 2019. Esse repertório já havia sido utilizado uma vez na luta política que discutiu o texto da LOAS em 1993, mas não como confronto e sim como repertório de interação com negociação envolvida. O debate artigo a artigo ocorreu na Câmara dos Deputados, após reuniões regionais lideradas pelo Ministério do Bem-estar Social, por isso foi chamada de Conferência Zero.

Processos deliberativos

*Socialização da informação, abertura para a decisão compartilhada, e experimentação (AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova: Revista de cultura e política n° 49, 2000, p 43) Extensão com que promove inclusão política e incide na formulação de políticas públicas (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014 p.330). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/?lang=pt> Consultado em: 22/07/2024*

A ideia de “mais Brasil, menos Brasília” não significou mais protagonismo para os municípios dentro da política de assistência e sim mais carga maior para os municípios, sem o apoio interfederativo, para lidar com as questões da assistência social.

A partir de Bolsonaro houve orientação velada para diminuir a participação popular. Com a pandemia instituiu-se reuniões virtuais e dispensou-se parte da equipe técnica do CNAS. As reuniões de deliberação e pactuação passaram a ter cada vez mais cunho informativo. As ações do governo nos espaços participativos foram como se nada estivesse havendo (“são desafios”)

Há desigualdades importantes no acesso à informação entre os conselheiros para o debate das pautas. Os conselheiros governamentais são todos do órgão gestor da política e dominam os assuntos e as informações. Os conselheiros da sociedade civil têm menos acesso e tempo para se inteirar das pautas. A secretaria executiva é vigiada para não promover acesso à informação relevante. Os usuários têm dificuldades de terem um papel igualitário na distribuição de responsabilidades no CNAS e dificuldades de serem ouvidos. Porém têm progressivamente alterado essa condição e conseguiram assumir a metade do mandato da presidência da sociedade civil.

Apêndice 5 – Representações da sociedade civil no CNAS

Tabela 1 - Quantitativos do processo eleitoral dos colegiados do CNAS entre 2016 e 2022

Colegiados/ Segmentos da SC	2016-2018		2018-2020		2020-2022	
	Nº de requerentes	Nº de habilitadas	Nº de requerentes	Nº de habilitadas	Nº de requerentes	Nº de habilitadas
Entidades ou organizações	35	16	40	27	38	32
Usuários	27	11	23	17	17	14
Trabalhadores	18	8	20	14	15	9

Elaboração própria. Fonte: <https://www.blogcnas.com/eleicao-sociedade-civil>

Conforme observado na tabela 1 houve diminuição progressiva no número de requerentes e habilitações às vagas para representações da sociedade civil no CNAS entre os anos de 2016 e 2022. Importante notar que esse movimento restritivo do acesso continuou a ponto de em 2023 faltar representante de usuário que tenha sido eleito no processo eleitoral de 2022-2024 quando foi necessária uma substituição por vacância. Nessa ocasião um conselheiro usuário foi convidado a integrar o Conselho Nacional de Direitos Humanos e a vacância forçou outro processo eleitoral só para essa vaga. Isso porque no processo eleitoral regular de 2022 foram 11 inscrições entre Organizações e Representantes de Usuários, sendo 6 habilitados a designar candidatos/eleitores e 5 não habilitados. As não habilitações ocorreram, em grande parte, pela não abrangência em nível nacional da atuação das organizações, pela exigência de comprovação de atuação em pelo menos dois estados ou um estado e o Distrito Federal. Essa exigência ficou ainda mais rígida no processo eleitoral seguinte (2024-2026) em que se exigiu a atuação em cinco ou mais estados.

2016-2018 – Representações habilitadas a designares candidatos/eleitores e eleitores ao processo eleitoral do CNAS

Entidades 2016

Entidades eleitoras 2016	Entidades eleitoras e candidatas 2016
- Legião da Boa Vontade - Sociedade Bíblica do Brasil - Associação Nóbrega de Educação e Assistência Social - Lar Fabiano de Cristo	- Inspeção São João Bosco – Salesianos* - Pia Sociedade de São Paulo - Rede Brasileira de Cooperação ao Desenvolvimento – UNEPE - Fundação Fé e Alegria do Brasil*

- APABB - Associação de Pais, Amigos e Pessoas com Deficiência, de Funcionários do Banco do Brasil e da Comunidade - União Social Camiliana - Associação Antônio Vieira - Associação Congregação de Santa Catarina - Visão Mundial - Associação de Ensino Social Profissionalizante – ESPRO - Associação Jesuíta de Educação e Assistência Social - Fundação Jari; - Assistência e Promoção Social Exército de Salvação; - Aldeias Infantis SOS Brasil; - Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável – CIEDS	- Federação Nacional das APAES; - Capemisa Instituto de Ação Social; * - Federação Nacional das Associações Pestalozzi – FENAPESTALOZZI;* - Cáritas Brasileira; - Junta de Missões Nacionais da Convenção Batista Brasileira; - Centro de Assistência e Desenvolvimento Integral – CADI; * - Fundação Projeto Pescar – RS*
TOTAL 15	TOTAL 11

* Eleitos

Usuários 2016

Organizações de usuários da assistência social eleitoras 2016	Organizações de usuários da assistência social eleitoras e candidatas 2016
Grupo de Apoio à Prevenção a AIDS e Defesa dos Direitos Humanos e Sociais	- Associação Brasileira de Autismo – ABRA - Organização Nacional de Entidade de Deficientes Físicos – ONEDEF * - Organização Nacional de Cegos do Brasil – ONCB - Associação Mayle Sara Kali - União Brasileira de Mulheres – UBM - Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM - Fórum Nacional da População de Rua; * - Articulação Brasileira de Gays – ARTGAY
Representantes de usuários da assistência social eleitoras 2016	Representantes de usuários da assistência social eleitoras e candidatas 2016
- Fórum dos Usuários do Sistema Único de Assistência Social de Roraima - Fórum Estadual de Usuários do SUAS de Bacurí/MA - Fórum Estadual dos Usuários do SUAS do Acre;	- Fórum Nacional dos Usuários do Sistema Único de Assistência Social - FNUSUAS/PA * - Fórum Estadual dos Usuários do SUAS de Sergipe - FEUSUAS- SE; *

- Fórum Estadual dos Usuários do SUAS São Paulo; - Fórum Estadual dos Usuários do SUAS em Alagoas; - Fórum Estadual dos Usuários do Estado do Maranhão Timon/MA	- União de Negros Pela Igualdade Secção Minas Gerais; - Rede Nacional de Pessoas Trans no Brasil - REDE TRANS – SE; *
TOTAL 7	TOTAL 12

* Eleitos

Trabalhadores 2016

Representantes dos trabalhadores da área de assistência social eleitoras 2016	Representantes dos trabalhadores da área de assistência social eleitoras e candidatas 2016
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade - Nova Central Sindical de Trabalhadores - Federação Nacional dos Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais	- Conselho Federal de Serviço Social – CFESS - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – DF; * - Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF; * - Conselho Federal de Psicologia – CFP; * - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social;* - União Geral dos Trabalhadores – UGT; - Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – COFFITO; * - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB; * - Central Única dos Trabalhadores – CUT;
TOTAL 3	TOTAL 09

* Eleitos

2018-2020 – Representações habilitadas a designares candidatos/eleitores e eleitores ao processo eleitoral do CNAS

Entidades 2018

Entidades eleitoras 2018	Entidades eleitoras e candidatas 2018
- União Catarinense de Educação – UCE - Centro de Integração Empresa Escola – CIEE - Lar Fabiano de Cristo - Associação Antônio Vieira	- Cáritas Brasileira; - FENAPESTALLOZZI - Federação Nacional das Associações PESTALLOZZI - CAPEMISA Instituto de Ação Social; *

- Associação Brasileira de Educação e Cultura – ABEC - Sociedade Porvir Científico – SPC - Legião da Boa Vontade – LBV - Visão Mundial - Inspetoria São João Bosco - Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços; - Associação Nóbrega de Educação e Assistência Social - ANEAS -	- Centro de Assistência e Desenvolvimento Integral – CADI; * - Junta de Missões Nacionais da Convenção Batista Brasileira; * - Fazenda da Paz; - Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável – CIEDS; * - Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – FENAPAES; * - NURAP - Núcleo de Aprendizagem Profissional e Assistência Social; - Fundação Dorina Nowill Para Cegos; - FEBRAEDA - Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes; * - Sociedade Bíblica do Brasil; - Congregação de São João Batista; - Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente; - Associação de Ensino Social Profissionalizante – ESPRO; - Pia Sociedade de São Paulo.
TOTAL 11	TOTAL 16

* Eleitos

Usuários 2018

Organizações de usuários da assistência social eleitoras 2018	Organizações de usuários da assistência social eleitoras e candidatas 2018
- ASTRAL- Goiás — Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás - Associação de Mulheres Ribeirinhas e Vítimas de Escalpelamento da Amazônia — AMRVEA	- Organização Nacional de Cegos do Brasil – ONCB; * - Instituto Eco Vida; * - Fórum Nacional dos Autodefensores – FENAPAES - ABRA - Associação Brasileira de Autismo; * - Associação Internacional Maylê Sara Kali; * - Instituto Nacional Afro Origem – INAO; - REDTRANS - Rede Nacional de Pessoas Trans – Brasil; *
Representantes de usuários da assistência social eleitoras 2018	Representantes de usuários da assistência social eleitoras e candidatas 2018

- Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ - Movimento Nacional Pestalozziano de Autodefensores - Federação Nacional das Associações Pestalozzi — FENAPESTALOZZI; - Coletivo Interestadual de Idosos/as do SUAS – IDOSOSUAS; - Fórum Regional dos Usuários do SUAS da Amazônia Ocidental	- Fórum Regional dos Usuários do SUAS da Amazônia Oriental - FORUSUAS/AOR; * - Coletivo de Usuários dos Programas, Projetos e Serviços do SUAS - Fórum Nacional dos Usuários do SUAS - Casa de Cultura Ilê Asé D’Osoguiã - CCIAO
TOTAL 6	TOTAL 11

* Eleitos

Trabalhadores 2018

Representantes dos trabalhadores da área de assistência social eleitoras 2018	Representantes dos trabalhadores da área de assistência social eleitoras e candidatas 2018
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade – CONTRATUH Nova Central Sindical de Trabalhadores – NCST Confederação dos Servidores Públicos do Brasil-CSPB; Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST	- Conselho Federal de Serviço Social – CFESS; - Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – COFFITO; - Associação Brasileira de Terapeutas Ocupacionais – ABRATO; - Ordem dos Advogados do Brasil — OAB; - Conselho Federal de Psicologia; - UGT — União Geral dos Trabalhadores; - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT— CNTSS/CUT; * - CONFETAM/CUT — Confederação dos(as) Trabalhadores(as) no Serviço Público Municipal; * - Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas –FENATIBREF; *; - Federação Nacional dos Assistentes Sociais – FENAS; *; - Federação Nacional dos Psicólogos — FENAPSI; *
TOTAL 3	TOTAL 11

* Eleitos

2020-2022 – Representações habilitadas a designares candidatos/eleitores e eleitores ao processo eleitoral do CNAS

Entidades 2020

Entidades eleitoras 2020	Entidades eleitoras e candidatas 2020
- Sociedade Bíblica do Brasil – SBB - Instituto Acaia - Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE - Instituto da Oportunidade Social - ONG Parceiros Voluntários - Assistência e Promoção Social Exército de Salvação – APROSES - Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – FENAPAES - Pia Sociedade de São Paulo - Lar Fabiano de Cristo - Comitê Brasileiro de Organizações Representativas das Pessoas com Deficiência – CRPD - Associação Nóbrega de Educação e Assistência Social – ANEAS - Instituto Ayrton Senna - Associação de Ensino Social Profissionalizante – ESPRO; - Centro de Assistência e Desenvolvimento Integral – CADI; - Núcleo de Aprendizagem Profissional e Assistência Social – NURAP; - Rede Cidadã; - Fundação Fé e Alegria do Brasil; - Associação de Ensino e Assistência Social Santa Teresa de Jesus; - Sociedade Educação e Caridade - Associação Antônio Vieira - ASAV	- Federação Brasileira das Associação Cristãs de Moços - Junta de Missões Nacionais da Convenção Batista Brasileira - Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente; * - Pastoral da Pessoa Idosa - Inspetoria São João Bosco – ISJB; * - Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes – FEBRAEDA; * - Federação Nacional das Associações Pestalozzi – FENAPESTALOZZI; * - Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável – CIEDS - Cáritas Brasileira; * - ONG PASPAS - Profissionais da Área de Saúde Promovendo Ações Sociais; - Obra Kolping do Brasil; - Fundação Projeto Pescar. *
TOTAL 20	TOTAL 12

* Eleitos

Usuários 2020

Organizações de usuários da assistência social eleitoras 2020	Organizações de usuários da assistência social eleitoras e candidatas 2020
- : Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos - FENEIS	- Organização Nacional de Cegos do Brasil – ONCB; * - Instituto EcoVida; *

	- Instituto Nacional Afro Origem – INAO; * - Rede Latino Americana de Pessoas Trans – REDLACTRANS; * - ABRA - Associação Brasileira de Autismo; *
Representantes de usuários da assistência social eleitoras 2020	Representantes de usuários da assistência social eleitoras e candidatas 2020
- Movimento Apaeano - Fórum Nacional de Autodefensores - Frente de Juventude Kizomba - Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM - Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB; - Fórum Regional dos Usuários do SUAS da Amazônia Ocidental	- Rede de Pais e Amigos dos Autistas da Região Norte - REDEAUTISMO/NORTE - Fórum Regional de Usuários do Sistema Único da Assistência Social da Amazônia Oriental - FORUSUAS/AOR; * - Movimento Nacional Pestalozziano de Autodefensores – MONPAD
TOTAL 6	TOTAL 8

* Eleitos

Trabalhadores 2020

Representantes dos trabalhadores da área de assistência social eleitoras 2020	Representantes dos trabalhadores da área de assistência social eleitoras e candidatas 2020
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT - CNTSS/CUT - Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF; - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade - CONTRATUH	- Conselho Federal de Serviço Social – CFESS - Confederação dos (as) Trabalhadores (as) no Serviço Público Municipal – CONFETAM/CUT; * - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB - Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - Conselho Federal - Central Única dos Trabalhadores – CUT; * - Conselho Federal de Psicologia – CFP; * - Federação Nacional dos Assistentes Sociais – FENAS; * - Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – COFFITO; - Federação Nacional dos Psicólogos – FENAPSI;
TOTAL 3	TOTAL 9

* Eleitos

Apêndice 6 – Conferências da Assistência Social

Segundo a legislação, o CNAS deve dar início ao processo ordinário conferencial a cada 4 anos (LOAS, 18, VI), contudo tem realizado a convocação a cada 2 anos desde 1995, com exceção das convocações extraordinárias dos anos de 1999 e 2019. Normativamente, as conferências são definidas como “instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, e ocorrem no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Art. 116, NOB SUAS/2012).

As conferências nacionais de assistência social costumam organizar seus debates em torno de eixos de discussão. As conferências de 2017, 2019 e 2021 também o fizeram. Mesmo a Conferência Nacional Democrática de 2019, que ocorreu capitaneada exclusivamente pela sociedade civil, não fugiu à escolha tradicional de temas. Sem poder deliberar sobre a política, aprovaram uma Agenda de Lutas para reafirmá-la, a partir de escolhas tradicionais de conteúdo para o debate.

Eixos temáticos de discussão nas Conferências Nacionais de 2017, 2019 e 2022

Eixos/ano – tema da Conferência Nacional	2017 – Garantia dos Direitos no Fortalecimento Do Suas	2019 – Conferência Nacional Democrática	2021 – Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado
Eixo 1	A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais.	Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado	A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais no enfrentamento das desigualdades
Eixo 2	Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS	Política Pública tem que ter financiamento público	Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos

			direitos socioassistenciais.
Eixo 3	Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais	A participação popular garante a democracia e o controle da sociedade	Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários.
Eixo 4	A legislação como instrumento para uma gestão de compromisso e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais	-	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

Destaca-se como conteúdo de eixo sempre presente o de caracterização da política de assistência social no sistema de seguridade social brasileiro. Esse, bem como os temas da participação social e do financiamento fundo a fundo são temas tradicionais e estão presentes nas três conferências. A articulação entre serviços e benefícios aparece como eixo de debates nas conferências de 2017 e 2021. O tema da legislação foi novidade na conferência de 2017, e o tema da atuação do SUAS em situações de calamidade pública e emergências foi novidade no ano de 2021.

Conferências Nacionais de Assistência Social

Conferência	Período	Tema
Conferência Zero da Assistência Social	junho de 1993	O Executivo havia apresentado um novo projeto de lei, contrário ao que vinha sendo negociado. Assim, com a pressão de entidades e especialistas na área, a plenária posicionou-se construindo documento conhecido como Conferência Zero da Assistência Social. Ali é fechado o texto básico. Posteriormente, encaminhado ao Congresso Nacional pela deputada FÁTIMA PELAES, relatora do projeto de lei com o nº 4.100/1993, sendo, em

		7 de dezembro de 1993, sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, pelo presidente ITAMAR FRANCO
I Conferência Nacional de Assistência Social - Ordinária	20 a 23 de novembro de 1995	“Sistema descentralizado e participativo - Financiamento e relação público-privado na prestação de serviços da assistência social”
II Conferência Nacional de Assistência Social - Ordinária	09 de dezembro de 1997	“O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a inclusão - Universalizando Direitos”
III Conferência Nacional de Assistência Social - Ordinária	04 a 07 de dezembro de 2001.	“Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”.
IV Conferência Nacional de Assistência Social - Extraordinária	7 a 10 de dezembro de 2003	"Assistência Social como Política de Inclusão: Uma nova agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos
V Conferência Nacional de Assistência Social - Ordinária	5 a 8 de dezembro de 2005	“SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”.
VI Conferência Nacional de Assistência Social - Extraordinária	14 a 17 de dezembro de 2007	"Compromissos e Responsabilidade para assegurar proteção social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)
VII Conferência Nacional de Assistência Social - Ordinária	30 de novembro a 3 de dezembro de 2009,	: “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social - SUAS”. : “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social - SUAS”. “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social - SUAS”
VIII Conferência Nacional de Assistência Social - Extraordinária	07 a 10 de dezembro de 2011	"Avanços na Consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, com a Valorização dos Trabalhadores e a Qualificação da Gestão dos Serviços e Programas e Projetos".
IX Conferência Nacional de Assistência Social -	16 a 19 de dezembro de 2014,	“A Gestão e o Financiamento na Efetivação do SUAS”

Ordinária		
X Conferência Nacional de Assistência Social - Extraordinária	7 a 10 de dezembro de 2015	“Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”
11ª Conferência Nacional de Assistência Social - Ordinária	5 a 8 de dezembro de 2017	"Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS".
Conferência Nacional Democrática da Assistência Social	25 a 26 de novembro de 2019	“Assistência social: Direito do Povo, com Financiamento Público e Participação Social”
12ª Conferência Nacional de Assistência Social (híbrida) - Ordinária	15 a 18 de dezembro de 2021	"Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social".
13ª Conferência Nacional de Assistência Social - Extraordinária	5 a 8 de dezembro de 2023	"Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos".

Fonte: Blog do CNAS que arquivava o material das conferências nacionais. Ver em: <https://www.blogcnas.com/confer%C3%AAs-nacionais> e registros disponíveis na internet sobre a Conferência Nacional Democrática de 2019, Ver em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019> e <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/convocacao/>

Quadro 6 – Quantitativos de participação nas conferências nacionais de assistência social

Conferência	Relatório
Conferência Zero da Assistência Social	No auditório da Câmara Federal foi debatido artigo por artigo do Projeto de Lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró LOAS, com a presença de parlamentares, líderes de governo, emissários do ministro.
I Conferência Nacional de Assistência Social	689 Delegados, sendo 345 representantes da Sociedade Civil e 344 representantes do Governo. Total de 76 convidados e 304 observadores. Total de 1.069 participantes. Os trabalhos resultaram em 233 deliberações e 77 moções.
II Conferência Nacional de Assistência Social	752 delegados, sendo 376 representantes da Sociedade Civil e 376 representantes do Governo. Total de 250 convidados, os quais foram distribuídos em 14 grupos de trabalho em conformidade com o subtema. Total de 1.002 participantes. Foram 233 Deliberações e 77 moções
III Conferência Nacional de Assistência Social	dados não disponibilizados
IV Conferência Nacional de Assistência Social	817 Delegados, sendo 434 representantes da Sociedade Civil e 383 representantes do Governo. Foram 218 convidados. Total de 1.035 participantes. Foram 37 deliberações e 42 moções. Não houve a categoria de observadores.
V Conferência Nacional de Assistência Social	910 Delegados, sendo 455 representantes da Sociedade Civil e 455 representantes do Governo. Tivemos 96 convidados, 332 observadores. Total de 1.338 participantes. Foram 93 deliberações e 18 moções.
VI Conferência Nacional de Assistência Social	1.009 Delegados, sendo 505 representantes da Sociedade Civil e 504 representantes do Governo. Tivemos 452 convidados, 324 observadores. Total de 1.785 participantes. Foram 176 deliberações e 15 moções.
VII Conferência Nacional de Assistência Social	1.420 Delegados, sendo 710 representantes da Sociedade Civil e 710 representantes do Governo. Tivemos 280 convidados e 200 observadores. Total de 1.900 participantes. Foram 57 deliberações e 32 moções.
VIII Conferência Nacional de Assistência Social	1.073 Delegados, sendo 558 representantes da Sociedade Civil e 515 representantes do Governo. Tivemos 148 convidados e 137 observadores. Total de 1.358 participantes. Foram 65 deliberações e 44 moções.
IX Conferência Nacional de Assistência Social	1.572 Delegados, sendo 795 representantes da Sociedade Civil e 777 representantes do Governo. Tivemos 327 convidados e 139 observadores. Total de 2.171 participantes. Foram 31 deliberações.
X Conferência Nacional de Assistência Social	1.280 Delegados, sendo 633 representantes da Sociedade Civil e 647 representantes do Governo. Tivemos 335 convidados. Total de 1.615 participantes. Foram 111 deliberações. Não tivemos a categoria de observadores.

11ª Conferência Nacional de Assistência Social	1.305 Delegados, sendo 668 representantes da Sociedade Civil e 637 representantes do Governo. Tivemos 178. Convidados e 160 Observadores. Total de 1.643 participantes. Foram 20 deliberações (5 em cada Eixo).
Conferência Nacional Democrática da Assistência Social	Produziu uma Agenda de Lutas. Disponível em: https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/11/29/conferencia-nacional-democratica-de-assistencia-social-um-novo-marco-na-luta-popular-define-agenda-de-lutas/
12ª Conferência Nacional de Assistência Social (híbrida)	647 Delegados representantes da Sociedade Civil e 668 Delegados representantes do Governo (Delegados Municipais, Estaduais, Distritais, Federais e Natos), totalizando 1.315 Delegados. Tivemos, ainda, 99 Convidados e 83 Observadores, totalizando 1.534 participantes, entre Colaboradores, Relatoria, Convidados, Delegados, Observadores e Equipe CNAS. Foram 25 deliberações (5 em cada Eixo).
13ª Conferência Nacional de Assistência Social	1.620 delegados no total, sendo 854 da sociedade civil e 766 do governo. Tivemos 217 observadores, e 163 convidados. Tivemos ainda apoiadores, equipe CNAS e MDS, expositores, premiados e relatores, totalizando 2.164 participantes.

Elaboração própria. Fontes: Relatório Ranieri Braga (2018), e <https://www.blogcnas.com/confer%C3%A2ncias-nacionais>

Apêndice 7 - Número de participantes do processo conferencial de 2023 da assistência social.

Tabela 2 - Número de participantes do processo conferencial de 2023 da assistência social "Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos".

UF	Total de Participantes na etapa estadual	Número de Delegados na etapa estadual	% de municípios do Estado que realizaram conferência municipal	Total de Participantes em Conferências Municipais no Estado
AC	171	87	100	1857
AL	630	426	97	7302
AM	264	165	100	8022
AP	301	97	94	1059
BA	749	635	99	Sem informação
CE	369	362	100	17798
DF	267	69	N/A	N/A
ES	375	331	99	8389
GO	372	260	100	463
MA	1062	527	94	6208
MG	895	724	85	144199
MS	223	198	99	7389
MT	354	172	96	7469
PA	312	165	97	1260
PB	356	288	99	20169
PE	479	417	100	18119
PI	496	293	99	13274
PR	620	370	100	35000
RJ	624	426	99	Sem informação
RN	377	287	100	151
RO	281	230	98	4163
RR	251	96	100	958
RS	710	430	86	Sem informação
SC	501	409	99	8850
SE	272	198	100	6821
SP	1148	991	98	57066
TO	348	195	100	10951
TOTAL	12.807	8.848	97% (média)	386937

Elaboração própria.

Fonte: Relatório do SISCONFERÊNCIA

Apêndice 8 – Classificação das resoluções CNAS entre 2008 e 2023

Legenda:

1	competências administrativas – que regulamentam questões procedimentais internas sobre rotinas do CNAS e conduzem o processo conferencial regular e periódico
2	competências normativas – que decidem sobre questões da política socioassistencial, participando do aprimoramento do SUAS em cogestão com o governo, e com o papel "de guardião" do SUAS.
3	competências de controle social orçamentário – que objetivam acompanhar a execução física e financeira do SUAS, e aprovar as propostas orçamentárias e as prestações de contas do Governo Federal.

RESOLUÇÃO CNAS	EMENTA	TIPO
Resolução nº 97, de 17 de Dezembro de 2008	Define período para realização das Conferências de Assistência Social em 2009.	1
Resolução nº 96, de 11 de Dezembro de 2008	Altera Resolução 191 de 2005 que dispõe sobre a orientação para regulação do art. 3 da LOAS.	2
Resolução nº 88, de 10 de Dezembro de 2008	Aprova a Política de Comunicação Social do CNAS.	1
Resolução nº 87, de 11 de Dezembro de 2008	Arquiva todos processos de pedidos de Registro ou Reconsideração de Registro, com base na MP nº 446/2008.	1
Resolução nº 86, de 11 de Dezembro de 2008	Dispõe sobre a emissão de certidões.	2
Resolução nº 81, de 14 de Novembro de 2008	Aprova proposta dos critérios do co-financiamento.	3
Resolução nº 80, de 13 de Novembro de 2008	Constitui Grupo de Trabalho que terá como atribuição acompanhar a regulamentação da certificação.	1
Resolução nº 79, de 13 de Novembro de 2008	Constitui Grupo de Trabalho que terá como atribuição elaborar Plano de Transição Gerencial.	1
Resolução nº 78, de 29 de Outubro de 2008	Altera as Resoluções CNAS 52 e 68 de 2008 que dispõe sobre a composição e suplências das Comissões.	1
Resolução nº 77, de 29 de Outubro de 2008	Altera a Resolução CNAS 67 de 2008 que compõe a Comissão Organizadora da VII Conferência.	1
Resolução nº 76, de 16 de Outubro de 2008	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, referente ao terceiro trimestre de 2008.	3
Resolução nº 69, de 06 de Outubro de 2008	Altera as Resoluções CNAS nº 52/2008 e 68/2008 que dispõe sobre a composição e definição das suplências nas Comissões Temáticas, respectivamente.	1
Resolução nº 68, de 23 de Setembro de 2008	Define a suplência das Comissões Temáticas referida nas Resoluções 52 e 60 de 2008.	1
Resolução nº 67, de 23 de Setembro de 2008	Cria Comissão Organizadora da VII Conferência Nacional. (Consolidada com as alterações).	1

Resolução nº 66, de 11 de Setembro de 2008	Retifica o fundamento expresso nos modelos de Certidões emitidas pelo CNAS.	2
Resolução nº 65, de 11 de Setembro de 2008	Cria o GT que terá como atribuição elaborar um Plano de Comunicação para o CNAS.	1
Resolução nº 60, de 05 de Setembro de 2008	Altera Resolução CNAS 52.2008 que dispõe sobre a Composição das Comissões Temáticas.	1
Resolução nº 59, de 27 de Agosto de 2008	Confere prioridade na análise e julgamento de processos administrativos.	1
Resolução nº 58, de 13 de Agosto de 2008	Aprova relatório da Execução Orçamentária do FNAS - 1 semestre de 2008.	3
Resolução nº 57, de 14 de Agosto de 2008	Dispõe sobre a composição das Câmaras de Julgamento.	1
Resolução nº 56, de 25 de Agosto de 2008	Dispõe sobre a composição da Comissão de Ética (Revogada pela Resolução CNAS nº 30/2009).	1
Resolução nº 55, de 25 de Agosto de 2008	Solicita ao MDS a elaboração de um plano de comunicação social para o CNAS.	2
Resolução nº 53, de 31 de Julho de 2008	Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. (Consolidado com as alterações referida nas Resoluções 48/2009, 68/2009, 70/2009 e 82/2009).	1
Resolução nº 52, de 31 de Julho de 2008	Compõe as Comissões Temáticas do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Gestão 2008 a 2010.	1
Resolução nº 51, de 30 de Julho de 2008	Aprova, com ressalvas, a Proposta Orçamentária da Assistência Social para o exercício de 2009.	3
Resolução nº 49, de 09 de Julho de 2008	Estabelece agenda prioritária do CNAS para os próximos 3 (três) meses.	1
Resolução nº 48, de 20 de Maio de 2008	Aprova Regimento Interno da Assembléia de Eleição - Gestão 2008 a 2010.	1
Resolução nº 47, de 05 de Maio de 2008	Cria Grupo de Trabalho para propor uma Agenda de Atuação do CNAS.	1
Resolução nº 46, de 14 de Abril de 2008	Suspende o processo eleitoral de representantes da Sociedade Civil no CNAS.	1
Resolução nº 45, de 18 de Março de 2008	Altera Resolução CNAS 205 de 2007 - Modifica calendário da Eleição da Sociedade Civil no CNAS - Gestão 2008/2010.	1
Resolução nº 44, de 14 de Março de 2008	Cancela a 156ª Reunião Ordinária do CNAS.	1
Resolução nº 42, de 10 de Março de 2008	Publica as deliberações da VI Conferência.	2
Resolução nº 41, de 21 de Fevereiro de 2008	Aprova Relatório Final do FNAS_2007.	3
Resolução nº 22, de 22 de Fevereiro de 2008	Altera o art. 9 da Resolução 205 de 2007 - Eleição 2008.	1
Resolução nº 21, de 24 de Janeiro de 2008	Recompõe a Comissão de Conselhos da Assistência Social.	1

Resolução nº 03, de 25 de Janeiro de 2008	Aprova os critérios de partilha de recursos do ProJovem Adolescente para o ano de 2008.	2
Resolução nº 02, de 25 de Janeiro de 2008	Altera o inciso III do § 3º do art. 5º da Resolução CNAS 205/2007 - Eleição Sociedade Civil.	1
Resolução nº 110, de 24 de Dezembro de 2009	Revoga a Resolução CNAS nº 44, de 15 de maio de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 18 de maio de 2009, consequentemente as Resoluções de números 61, de 16 de julho de 2009 e 84, de 16 de setembro de 2009	1
Resolução nº 105, de 03 de Dezembro de 2009	Deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social.	2
Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.	2
Resolução nº 108, 23 de Novembro de 2009	GT para para definir os procedimentos a serem adotados pelo CNAS quanto a certificação.	2
Resolução nº 107, de 23 de Novembro de 2009	Prorroga prazo para o GT instituído pela Resolução CNAS 21_2009.	1
Resolução nº 106, de 12 de Novembro de 2009	Aprova o Regulamento da VII Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 92, de 21 de Outubro de 2009	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS - 3º Trimestre de 2009.	3
Resolução nº 85, de 16 de Setembro de 2009	Altera a Resolução 177/2000 que estabelece regras e critérios para certificado.	2
Resolução nº 84, de 16 de Setembro de 2009	Prorroga prazo GT para definir procedimentos da análise e julgamento de processos.	1
Resolução nº 83, de 16 de Setembro de 2009	Recomenda às entidades que apresentem pedidos de renovação do Certificado com antecedência.	2
Resolução nº 82, de 16 de Setembro de 2009	Altera o artigo 31 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.	1
Resolução nº 75, de 21 de Agosto de 2009	Altera o artigo 1º da Resolução CNAS nº 67/2008 que criou a Comissão Organizadora da VII Conferência Nacional.	1
Resolução nº 71, de 18 de Agosto de 2009	Aprova MENÇÃO HONROSA à Valdete de Barros Martins e Nivaldo Luiz Pessinatti.	2
Resolução nº 70, de 17 de Agosto de 2009	Altera o Regimento Interno, o Manual de Procedimentos e arquiva os processos com diligências não cumpridas pelas respectivas entidades.	1
Resolução nº 69, de 17 de Agosto de 2009	Recomenda aos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.	2
Resolução nº 68, de 17 de Agosto de 2009	Altera o Regimento Interno para definir o prazo para manifestação da entidade nos processos de revisão.	1
Resolução nº 67, de 27 de Julho de 2009	Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2010.	3

Resolução nº 66, de 16 de Julho de 2009	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, 1º Semestre de 2009.	3
Resolução nº 62, de 20 de Julho de 2009	Prorroga o prazo para o GT que discute o tema Habilitação e Reabilitação de pessoas com deficiência, instituído pela Resolução CNAS 47 de 26/05/2009 publicada no DOU 28/05/2009.	1
Resolução nº 61, de 16 de Julho de 2009	Altera a Resolução CNAS 44 de 15/05/2009 publicada no DOU de 18/05/2009.	1
Resolução Conjunta nº 01, de 18 de Junho de 2009	Resolução Conjunta CNAS e CONANDA - Aprova o documento Orientações Técnicas Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes	2
Resolução nº 59, de 17 de Junho de 2009	Altera Resolução CNAS nº 78/2006 que dispõe sobre o processo de elaboração, análise e aprovação do orçamento da Assistência Social.	3
Resolução nº 58, de 25 de Junho de 2009	Desarquiva processos de registro e de reconsideração de registro arquivados pela Resolução 87/2008.	1
Resolução nº 57, de 23 de Junho de 2009	Prorroga prazo para o GT instituído pela Resolução CNAS 21/2009 apresentar as proposições e resultado dos trabalhos.	1
Resolução nº 52, de 10 de Junho de 2009	Altera a alínea c do inciso II do art 1 da Resolução CNAS 49 de 2009 que define a condição de titularidade e suplência na composição das Comissões Temáticas.	1
Resolução nº 49, de 27 de Maio de 2009	Define a condição de titularidade e suplência na composição das Comissões Temáticas	1
Resolução nº 48, de 26 de Maio de 2009	Altera o Regimento Interno do CNAS	1
Resolução nº 47, de 26 de Maio de 2009	GT para discutir o tema Habilitação e Reabilitação de Pessoas com Deficiências	1
Resolução nº 46, de 20 de Maio de 2009	Cria Subcomissões da Comissão Organizadora da VII Conferência Nacional da Assistência Social	1
Resolução nº 45, de 13 de Maio de 2009	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS - 1 trimestre de 2009	3
Resolução nº 44, de 15 de Maio de 2009	Constitui GT para definir procedimentos objetivando a retomada de análise e julgamento de processos	1
Resolução nº 36, de 16 de Abril de 2009	Revoga as resoluções 22 e 96 de 2008 e restabelece a resolução 191/2005 que dispõe sobre orientação para regulação do art. 3º da Lei nº 8.742/1993.	2
Resolução nº 31, de 20 de Abril de 2009	Recompõe as Comissões Temáticas	1
Resolução nº 30, de 20 de Abril de 2009	Recompõe a Comissão de Ética (Revogada pela Resolução CNAS 24/2010)	1
Resolução nº 29, de 20 de Abril de 2009	Altera Resolução CNAS 67_2008 que cria a Comissão Organizadora da VII Conferência	1
Resolução nº 22, de 04 de Março de 2009	Altera os incisos I e II no Anexo I da Resolução CNAS 19_2005 (Revogada)	2

Resolução nº 21, de 03 de Março de 2009	Cria GT para apresentar proposta de reformulação da composição do CNAS	1
Resolução nº 20, de 18 de Fevereiro de 2009	Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social, para o exercício de 2008.	3
Resolução nº 40, de 21 de Dezembro de 2010	Cria a Comissão Organizadora da VIII Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 39, de 09 de Dezembro de 2010	Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais.	2
Resolução nº 38, de 11 de Novembro de 2010	GT Discutir parâmetros de caracterização de entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos.	1
Resolução nº 34, 07 de Outubro de 2010	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS, 3º trimestre de 2010.	3
Resolução nº 33, de 11 de Outubro de 2010	Altera a Resolução CNAS 16 de 05.05.2010, que define os parâmetros nacionais para a inscrição de entidades e organizações de assistência social.	2
Resolução nº 32, de 08 de Outubro de 2010	Aprova critérios de partilha dos recursos para estruturação da rede de serviços socioassistenciais.	2
Resolução nº 31, de 08 de Outubro de 2010	Aprova destinação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para ações de capacitação de profissionais.	2
Resolução nº 30, de 05 de Outubro de 2010	Cria o Grupo de Trabalho para definir a identidade visual do CNAS.	1
Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 02, de 16 de Setembro de 2010	Altera o texto do documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.	2
Resolução nº 28, de 14 de Setembro de 2010	Recomposição das Comissões Temáticas.	1
Resolução nº 27, de 12 de Agosto de 2010	Propõe a alteração do artigo 1 da Lei 12.213 de 2010 que institui o Fundo Nacional do Idoso.	2
Resolução nº 25, de 10 de Agosto de 2010	Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2011.	3
Resolução nº 24, de 17 de Agosto de 2010	Compõe a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda, na forma do art. 41 da Resolução CNAS nº 06/2011, de 09 de fevereiro de 2011, e Resolução CNAS nº 15/2011, de 24 de maio de 2011, que passa ser integrada, por representação paritária, escolhida em plenária.	1
Resolução nº 23, de 21 de Julho de 2010	Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2011 (Revogada).	3
Resolução nº 22, de 26 de Julho de 2010	Composição das Comissões Temáticas do CNAS.	1
Resolução nº 21, de 20 de Julho de 2010	Cria GT para debater o resultado do Levantamento Nacional dos Benefícios Eventuais 2009.	1

Resolução nº 20, de 07 de Julho de 2010	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS - 1 Semestre 2010.	3
Resolução nº 18, de 22 de Junho de 2010	Institui a Comissão Eleitoral de que trata os §§2º e 5º do artigo 1º da Resolução CNAS nº6, de 03 de março de 2010.	1
Resolução nº 17, de 11 de Junho de 2010	Referenda a Resolução 7 de 2010 da CIT	2
Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 01, de 09 de Junho de 2010	Estabelece parâmetros para orientar a constituição, no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal, de Comissões Intersectoriais de Convivência Familiar e Comunitária, destinados à promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente, e dá outras providências.	2
Resolução nº 16, de 05 de Maio de 2010	Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. (Revogada pela Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014).	2
Resolução nº 15, de 06 de Maio de 2010	Aprova o modelo de certidão acerca da situação dos processos da entidade que tramitaram no CNAS.	1
Resolução nº 13, de 07 de Abril de 2010	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária do Primeiro Trimestre de 2010.	3
Resolução nº 12, de 10 de Março de 2010	Regulamenta o encaminhamento de pedidos prematuro de renovação do Certificado para os Ministérios e a devolução dos pedidos de renovação para as Entidades.	2
Resolução nº 11, de 11 de Março de 2010	Estabelece os procedimentos aplicáveis às denúncias recebidas no CNAS (Revogada)	1
Resolução nº 09, de 04 de Março de 2010	Cria um Grupo de Trabalho - GT para acompanhar o processo de regulamentação da certificação.	1
Resolução nº 08, de 04 de Março de 2010	Institui a Comissão Eleitoral.	1
Resolução nº 07, de 03 de Março de 2010	Recompõe o GT de Composição do CNAS instituído pela Resolução CNAS 21_2009.	1
Resolução nº 06, de 03 de Março de 2010	Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no CNAS - Gestão 2010 a 2012.	1
Resolução nº 04, de 25 de Fevereiro de 2010	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS - exercício de 2009.	3
Resolução nº 02, de 25 de Fevereiro de 2010	Arquiva, de ofício, todos os processos de registro ou de reconsideração de registro sem decisão.	2
Resolução nº 01, de 21 de Janeiro de 2010	Cria GT para definir processo de escolha da sociedade civil no CNAS gestão 2010-2012.	1
Resolução nº 36, de 21 de Dezembro de 2011	Cria o Grupo de Trabalho com objetivo de definir as diretrizes e procedimentos para o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CNAS gestão 2012/2014.	1

Resolução nº 35, de 29 de Novembro de 2011	Recomenda a elaboração das adequações relativas à regulamentação das alíneas c e d do inciso I, do artigo 2º da LOAS.	2
Resolução nº 34, de 28 de Novembro de 2011	Define a Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da assistência social e estabelece seus requisitos.	2
Resolução nº 33, de 28 de Novembro de 2011	Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos.	2
Resolução nº 32, de 28 de Novembro de 2011	Estabelece percentual dos recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, de acordo com o art. 6º-E da Lei nº 8.742/1993, inserido pela Lei 12.435/2011.	2
Resolução nº 31, de 9 de Novembro de 2011	Regulamento da VIII Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 30 de Novembro de 2011	Altera o § 3º do art. 4º da Resolução CNAS nº 16, de 5 de maio de 2010, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. (Resolução CNAS nº 16/2010 foi REVOGADA pela Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014)	2
Resolução nº 29, de 1 de Novembro de 2011	Regulamenta os procedimentos para o CNAS representar ao MDS, sobre o descumprimento, por entidades de assistência social certificadas, dos requisitos que deram ensejo à certificação.	2
Resolução nº 28, de 21 de Outubro de 2011	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeiro do FNAS – 3º Trimestre de 2011.	3
Resolução nº 27, de 19 de Setembro de 2011	Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.	2
Resolução nº 26, de 16 de Setembro de 2011	Aprova os critérios para expansão 2011 do cofinanciamento federal, nos serviços de proteção social básica, apresentados pela SNAS.	3
Resolução nº 25, de 12 de Setembro de 2011	Recomposição das Comissões Temáticas do CNAS.	1
Resolução nº 24, de 23 de Agosto de 2011	Prorroga por mais 90 (noventa) dias, a partir de 24/08/2011, o prazo fixado no art. 4º da Resolução CNAS nº 3, de 15 de fevereiro de 2011.	1
Resolução nº 23, de 23 de Agosto de 2011	Revoga a Resolução CNAS nº 15, de 6 de maio de 2010, que dispõe sobre emissão de Certidão.	2
Resolução nº 22, de 4 de Agosto de 2011	Estabelece competência e composição dos Comitês de Apoio da VIII Conferência Nacional de Assistência Social.	1

Resolução nº 21, de 18 de Julho de 2011	Compõe a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda, na forma do art. 41 da Resolução CNAS nº 06/2011, de 09 de fevereiro de 2011, e Resolução CNAS nº 15/2011, de 24 de maio de 2011, que passa ser integrada, por representação paritária, escolhida em plenária.	1
Resolução nº 20, de 14 de Julho de 2011	Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2012, anexa, no valor total de R\$ 32.054.790.672,00 (trinta e dois bilhões, cinquenta e quatro milhões, setecentos e noventa mil e seiscentos e setenta e dois reais), contemplando o Fundo Nacional de Assistência Social e a Administração Direta sob gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social.	3
Resolução nº 19, de 14 de Julho de 2011	Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2012, anexa, no valor total de R\$ 32.054.790.672,00 (trinta e dois bilhões, cinquenta e quatro milhões, setecentos e noventa mil e seiscentos e setenta e dois reais), contemplando o Fundo Nacional de Assistência Social e a Administração Direta sob gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social.	3
Resolução nº 18, de 20 de Junho de 2011	Regulamenta as competências do CNAS definidas nos incisos III e IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.	1
Resolução nº 17, de 20 de Junho de 2011	Ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificações dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS.	2
Resolução nº 16, de 31 de Maio de 2011	Alterar o artigo 2º da Resolução nº3 de 15 de fevereiro de 2011.	2
Resolução nº 15, de 24 de Maio de 2011	Regulamenta o funcionamento da Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do CNAS.	1
Resolução nº 14, de 14 de Abril de 2011	Declara os vencedores do concurso para escolha da logomarca do Conselho Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 13, de 26 de Abril de 2011	Altera Resolução CNAS nº 16 de 2010 que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. (Resolução CNAS nº 16/2010 foi REVOGADA pela Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014)	2
Resolução nº 12, de 20 de Abril de 2011	Altera a Resolução nº3 de 15 de fevereiro de 2011, que constituiu Grupo de Trabalho – GT para discussão, de forma ampla e intersetorial, do inciso III do artigo 2º da LOAS.	1

Resolução nº 11, de 14 de Abril de 2011	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º trimestre de 2011.	3
Resolução nº 10, de 14 de Abril de 2011	Altera Resolução 16/2010 que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. (Resolução CNAS nº 16/2010 foi REVOGADA pela Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014)	2
Resolução nº 08, de 29 de Março de 2011	Prorroga prazo para o Grupo de Trabalho instituído pela Resolução nº38 de 2010	1
Resolução nº 07, de 21 de Março de 2011	Define períodos para as Conferências Estaduais e Municipais de Assistência Social.	1
Resolução nº 06, de 09 de Fevereiro de 2011	Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 05, de 10 de Fevereiro de 2011	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS – exercício de 2010.	3
Resolução nº 04, de 9 de Fevereiro de 2011	Estabelece os procedimentos aplicáveis às denúncias recebidas no CNAS (Consolidada com a Resolução CNAS nº 8/2015)	1
Resolução nº 03, de 15 de Fevereiro de 2011	Constitui Grupo de Trabalho – GT para discussão, de forma ampla e intersetorial, do inciso III do artigo 2º da LOAS.	1
Resolução nº 02, de 15 de Fevereiro de 2011	Altera o art. 2º da Resolução CNAS nº 38/2010 que dispõe sobre a constituição do Grupo de Trabalho para discutir parâmetros de caracterização de entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos.	1
Resolução nº 36, de 13 de dezembro de 2012	Define o período de realização das Conferências de Assistência Social de 2013.	1
Resolução nº 35, de 13 de dezembro de 2012	Cria Comissão Organizadora da IX Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 34, de 13 de dezembro de 2012	Recomenda a Comissão Intergestores Tripartite que apresente uma proposta de regulamentação de Regionalização dos serviços socioassistenciais.	2
Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012	Aprova a NOB/SUAS.	2
Resolução nº 32, de 23 de outubro de 2012	Aprova os critérios de partilha de recursos para a construção de Centro de Referência Especializado da Assistência Social Regionais – CREAS Regionais.	2
Resolução nº 31, de 23 de outubro de 2012	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS, 3º trimestre de 2012.	3

Resolução nº 30, de 1 de outubro de 2012	Altera a Resolução CNAS nº 27, de 13 de setembro de 2012 que dispõe sobre o processo eleitoral CNAS – Gestão 2012/2014 para uma vaga como representante do segmento das entidades e organizações de assistência social, na condição de terceiro suplente.	1
Resolução nº 29, de 20 de setembro de 2012	Prorroga por mais 30 (trinta) dias, o prazo fixado na Resolução CNAS nº 19 de 2012.	1
Resolução nº 28, de 13 de setembro de 2012	Institui a Comissão Eleitoral de que trata o art. 2º da Resolução CNAS nº 27 de 13 de setembro de 2012.	1
Resolução nº 27, de 13 de setembro de 2012	Dispõe sobre o processo de eleição da representação da sociedade civil no CNAS – Gestão 2012/2014, para uma vaga como representante do segmento das entidades e organizações de assistência social, na condição de terceiro suplente.	1
Resolução nº 26, de 30 de agosto de 2012	Composição das Comissões Temáticas do Conselho Nacional de Assistência Social	1
Resolução nº 25, de 20 de agosto de 2012	Altera o art. 32 da Resolução CNAS nº 6/2011 que aprovou o Regimento Interno do CNAS.	1
Resolução nº 24, de 30 de julho de 2012	Composição da Comissão de Ética do CNAS.	1
Resolução nº 23, de 30 de julho de 2012	Composição a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do CNAS.	1
Resolução nº 22, de 30 de julho de 2012	Proposta Orçamentária da Assistência Social exercício de 2013.	3
Resolução nº 21, de 30 de julho de 2012	Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS.	3
Resolução nº 20, de 26 de junho de 2012	Composição das Comissões Temáticas do Conselho Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 19, de 12 de junho de 2012	Institui o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de sistematizar o texto da Política Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS. (Consolidada com a alteração da Resolução CNAS nº 29/2012).	1
Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012	Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO.	2
Resolução nº 17, de 18 de maio de 2012	Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2013.	3
Resolução nº 16, de 17 de maio de 2012	Altera o art. 7º da Resolução nº 11 de 24 de abril de 2012, que aprova os critérios de partilha do cofinanciamento federal para apoio à oferta dos Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias em Centros-Dia de Referência e em Residências Inclusivas e, dá outras providências.	2

Resolução nº 15, de 17 de maio de 2012	Altera o art. 2º da Resolução nº 6 de 14 de março de 2012, que aprova os critérios para expansão qualificada 2012 do cofinanciamento federal e o reordenamento dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial.	2
Resolução nº 14, de 27 de abril de 2012	Altera o art. 3º da Resolução CNAS nº 5/2012 para substituir membros da Comissão Eleitoral para escolha dos representantes da Sociedade Civil no CNAS – Gestão 2012/2014.	1
Resolução nº 13, de 30 de abril de 2012	Estabelece os requisitos e critérios de partilha do cofinanciamento federal para apoio às ações de articulação, mobilização para inclusão de pessoas com deficiência no mundo do trabalho.	2
Resolução nº 12, de 25 de abril de 2012	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do FANS, 1º Trimestre de 2012.	3
Resolução nº 11, de 24 de abril de 2012	Aprova os critérios de partilha do cofinanciamento federal para apoio à oferta dos Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias em Centros – Dia de Referência e sem Residências inclusivas.	2
Resolução nº 10, de 24 de abril de 2012	Aprova os critérios de partilha de recursos para a construção de CRAS, CREAS ou CENTRO POP.	2
Resolução nº 9, de 20 de abril de 2012	Altera o art. 11 da Resolução CNAS nº 4, de 14/03/2012 que dispõe sobre o prazo para apresentação do recurso, no processo eleitoral CNAS 2012/2014.	1
Resolução nº 8, de 16 de março de 2012	Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS.	2
Resolução nº 7, de 14 de março de 2012	Aprova os critérios para expansão 2012 do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e dos Serviços de Proteção Social Básica e Ações executadas por Equipes Volantes e dá outras providências.	2
Resolução nº 6, de 14 de março de 2012	Aprova os critérios para expansão qualificada 2012 do cofinanciamento federal e o reordenamento dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial.	2
Resolução nº 5, de 13 de março de 2012	Institui a Comissão Eleitoral para o processo de escolha dos representantes da Sociedade Civil no CNAS – 2012/2014.	1
Resolução nº 4, de 14 de março de 2012	Dispõe sobre o processo eleitoral dos representantes da Sociedade Civil no CNAS – 2012/2014.	1
Resolução nº 3, de 15 de fevereiro de 2012	Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS, exercício 2011.	3
Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012	Recomposição das Comissões Temáticas do CNAS.	1

Resolução nº 1, de 9 de janeiro de 2012	Publica as Deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social.	2
Resolução nº 36, de 15 de dezembro de 2013	Institui o Mérito CNAS no âmbito das Conferências Nacionais da Assistência Social.	1
Resolução nº 35, de 29 de novembro de 2013	Aprova o Regulamento da IX Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 34, de 19 de novembro de 2013	Altera os incisos I e II do art. 4º da Resolução nº 24, de 27 de setembro de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social.- Partilha	2
Resolução nº 33, de 19 de novembro de 2013	Dá nova redação ao art. 21 e ao art. 22 da Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2013.	2
Resolução nº 32, de 31 de outubro de 2013	Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, e dá outras providências.	2
Resolução nº 31, de 31 de outubro de 2013	Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.	2
Resolução nº 30, de 29 de outubro de 2013	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS, 3º trimestre de 2013.	3
Resolução nº 29, de 29 de outubro de 2013	Dá nova redação ao § 3º, renumera os §§ 3º e 4º e inclui o § 6º no art. 4º da Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova o Regimento Interno do CNAS.	1
Resolução nº 28, de 29 de outubro de 2013	Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no caso de vacância no Conselho Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 27, de 3 de outubro de 2013	Composição da Comissão de Ética.	1
Resolução nº 26, de 3 de outubro de 2013	Composição da Comissão de Acompanhamento de Benefícios.	1
Resolução nº 25, de 26 de setembro de 2012 (DOU 30/09/2013)	Revoga a Resolução CNAS 172/2007 que recomenda temas prioritários, a serem pautados pela Mesa Nacional de Negociação do SUAS, na forma estabelecida na Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.	2

Resolução nº 24, de 27 de setembro de 2013	Aprovar os critérios de adesão e partilha de recursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social –CapacitaSUAS para os exercícios de 2013 e 2014.	2
Resolução nº 23, de 26 de setembro de 2013	Aprova critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal.	2
Resolução nº 22, de 13 de setembro de 2013	Composição das Comissões Temáticas do CNAS.	1
Resolução nº 21, de 22 de agosto de 2013	Altera o art. 9º do Regimento Interno do CNAS, aprovado pela Resolução CNAS nº 6/2011.	1
Resolução nº 20, de 25 de julho de 2013	Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º semestre de 2013.	3
Resolução nº 19, de 15 de julho de 2013	Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2014.	3
Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013	Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT.	2
Resolução nº 17, de 12 de julho de 2013	Altera a Resolução CNAS nº 3/2013 para redefinir os objetivos e proceder a recomposição do GT Monitoramento das Conferências Nacionais.	1
Resolução nº 16, de 11 de junho de 2013	Aprova critérios e procedimentos para doação da Lancha da Assistência Social no exercício de 2013 e o cofinanciamento da sua manutenção.	2
Resolução nº 15, de 11 de junho de 2013	Aprova critérios e procedimentos para a expansão 2013 do cofinanciamento federal para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.	2
Resolução nº 14, de 11 de junho de 2013	Dispõe sobre a Expansão Qualificada do exercício de 2013 do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI ofertado no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.	2
Resolução nº 13, de junho de 2013	Aprova os critérios de partilha de recursos para a construção de Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS.	2
Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013	Aprova os parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências.	2

Resolução nº 11, de 15 de maio de 2013	Recomposição da Comissão Organizadora da IX Conferência Nacional de Assistência Social. Altera Resolução CNAS nº 35/2012.	1
Resolução nº 10, de 9 de maio de 2013	Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2014.	3
Resolução nº 9, de 18 de abril de 2013	Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013 dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.	2
Resolução nº 8, de 18 de abril de 2013	Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal para os exercícios de 2013/2014 destinado a Estados, Municípios e Distrito Federal com maior incidência de trabalho infantil e, dá outras providências.	2
Resolução nº 7, de 18 de abril de 2013	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º trimestre de 2013.	3
Resolução nº 6, de 13 de março de 2013	Aprova a expansão qualificada de Serviços de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência, em situação de dependência, em Residências Inclusivas.	2
Resolução nº 5, de 13 de março de 2013	Aprova as metas e os critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do acesso ao mundo do trabalho – ACESSUAS Trabalho para o exercício de 2013.	2
Resolução nº 4, de 13 de março de 2013	Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS.	2
Resolução nº 3, de 12 de março de 2013	Institui o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de desenvolver o monitoramento das deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 2, de 21 de fevereiro de 2013	Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício 2012.	3
Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2013	Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências.	2

Resolução nº 33, de 11 de Dezembro de 2014	Altera a Resolução nº 4, de 11 de Fevereiro de 2014, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.	2
Resolução nº 32, de 11 de Dezembro de 2014	Altera as Resoluções nº 23, de 27 de setembro de 2013, nº 31, de 31 de outubro de 2013, e nº 11, de 17 de abril de 2014, do Conselho Nacional de Assistência Social. Partilha	2
Resolução nº 31, de 19 de Novembro de 2014	Deliberar acerca da elegibilidade e dos procedimentos para doação da Lancha da Assistência Social Oceânica no exercício de 2014 e o cofinanciamento da sua manutenção.	2
Resolução nº 30, de 14 de Outubro de 2014	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social do 3º Trimestre do Exercício de 2014.	3
Resolução nº 29, de 14 de Outubro de 2014	Dispõe acerca do Código de Ética do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.	1
Resolução nº 28, de 14 de Outubro de 2014	Altera a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal.	2
Resolução nº 27, de 14 de Outubro de 2014	Altera a Resolução CNAS nº 18, de 24 de maio de 2012, que institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO.	2
Resolução nº 26, de 14 de Outubro de 2014	Altera a redação do inciso I do art. 6º da Resolução CNAS nº 08, de 15 de abril de 2014, que regulamenta o funcionamento da Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social.	1
Resolução nº 25, de 14 de Outubro de 2014	Altera o artigo 6º da Resolução CNAS nº 20, de 6 de junho de 2014 que dispõe da Composição das Comissões do CNAS.	1
Resolução nº 24, de 05 de Agosto de 2014	Aprova o Relatório Trimestral da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do 2º trimestre do exercício de 2014.	3
Resolução nº 23, de 04 de Agosto de 2014	Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2015.	3
Resolução nº 22, de 01 de Agosto de 2014	Altera a Resolução nº 24, de 27 de setembro de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS com vistas a estabelecer critérios de partilha para o cofinanciamento de 2014.	2
Resolução nº 21, de 6 de Junho de 2014	Dispõe sobre a Composição da COMISSÃO DE ÉTICA na forma do art. 41 da Resolução CNAS nº 6 de 9 de fevereiro de 2011 e art. 11 da Resolução CNAS nº 209 de 10 de novembro de 2005.	1
Resolução nº 20, de 6 de Junho de 2014	Dispõe sobre a Composição das Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.	1

Resolução nº 19, de 5 de Junho de 2014	Prorroga prazo de implantação dos serviços para os Municípios e Distrito Federal que realizaram o aceite de expansão no exercício de 2012.	1
Resolução nº 18, de 5 de Junho de 2014	Dispõe sobre expansão e qualificação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade no exercício de 2014.	2
Resolução nº 17, de 5 de Junho de 2014	Aprova metas e critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho para o exercício de 2014 e da outras providências.	2
Resolução nº 16, de 5 de Junho de 2014	Altera a Resolução nº 4, de 11 de fevereiro de 2014 do Conselho Nacional de Assistência Social CNAS.	2
Resolução nº 15, de 5 de Junho de 2014	Orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF).	2
Resolução nº 14, de 15 de Maio de 2014	Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.	2
Resolução nº 13, de 13 de Maio de 2014	Inclui na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.	2
Resolução nº 12, de 13 de Maio de 2014	Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2015	3
Resolução nº 11, de 17 de Abril de 2014	Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada e reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias do ano de 2014.	2
Resolução nº 10, de 15 de Abril de 2014	Altera a Resolução nº 8, de 18 de abril de 2013 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS com vistas a estabelecer critérios para o cofinanciamento de 2014.	2
Resolução nº 9, de 15 de Abril de 2014	Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social 0 SUAS.	2
Resolução nº 8, de 15 de Abril de 2014	Regulamenta o funcionamento da Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social.	1
Resolução nº 7, de 14 de Abril de 2014	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2014 – 1º trimestre.	3

Resolução nº 6, de 20 de Março de 2014	Cria a Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social.	1
Resolução nº 5, de 11 de Fevereiro de 2014	Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS.	3
Resolução nº 4, de 11 de Fevereiro de 2014	Institui o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS.	2
Resolução nº 3, de 10 de Fevereiro de 2014	Institui a Comissão Eleitoral Representantes da Sociedade Civil – Gestão 2014 a 2016.	1
Resolução nº 2, de 10 de Fevereiro de 2014	Dispõe sobre o processo eleitoral da Sociedade Civil no CNAS 2014 a 2016.	1
Resolução nº 1, de 5 de Fevereiro de 2014	Publica as deliberações da IX Conferência Nacional.	2
Resolução nº 14, 07 de Dezembro de 2015	Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, Gestão 2016-2018.	1
Resolução nº 13, 26 de Novembro de 2015	Aprova o Regulamento da X Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 12, 03 de Novembro de 2015	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do FNAS exercício de 2015 – 3º trimestre.	3
Resolução nº 11, de 23 de Setembro de 2015	Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006.	2
Resolução nº 10, de 04 de Agosto de 2015	Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2016.	3
Resolução nº 9, de 04 de Agosto de 2015	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2015 – 2º trimestre.	3
Resolução nº 8, de 04 de Agosto de 2015	Altera a Resolução CNAS nº 4, de 9 de fevereiro de 2011, que estabelece os procedimentos aplicáveis às denúncias recebidas no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.	1
Resolução nº 7, de 21 de Maio de 2015	Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2016.	3
Resolução nº 6, de 21 de Maio de 2015	Regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	2
Resolução nº 5, de 21 de Maio de 2015	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2015 – 1º trimestre.	3
Resolução nº 4, de 13 de Abril de 2015	Dispõe sobre a Realização das Conferências de Assistência Social – 2015.	1
Resolução nº 3, de 20 de Março de 2015	Define o período de realização das Conferências de Assistência Social de 2015.	1
Resolução nº 2, de 27 de Fevereiro de 2015	Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS exercício de 2014.	3

Resolução nº 1, de 10 de Fevereiro de 2015	Cria Comissão Organizadora da X Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 1, de 3 de Março de 2016	Publicada as Deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social.	2
Resolução nº 2, de 8 de Março de 2016	Institui a Comissão Eleitoral que dispõe sobre o processo de eleição dos Representantes da Sociedade Civil no CNAS – Gestão 2016/2018.	1
Resolução nº 3, de 19 de Abril de 2016	Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2015.	3
Resolução nº 4, de 19 de Abril de 2016	Dispõe sobre a recomendação de que o governo federal encaminhe os atos necessários à recomposição do orçamento da Lei Orçamentária Anual destinada à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).	3
Resolução nº 5, de 19 de Abril de 2016	Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º trimestre – exercício de 2016.	3
Resolução nº 6, de 13 de Abril de 2016	Estabelece parâmetros para a Supervisão Técnica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS.	2
Resolução nº 7, de 20 de Maio de 2016	Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026).	2
Resolução nº 8, de 31 de Maio de 2016	Dispõe sobre a aprovação dos parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2017.	3
Resolução nº 09, de 14 de Junho de 2016	Composição das Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social – Gestão 2016/2018.	1
Resolução nº 10, de 18 de Julho de 2016	Recomendações no processo de regulamentação da Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016 - dispõe sobre medidas em epidemias de saúde	2
Resolução nº 11, de 19 de Julho de 2016	Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2017.	3
Resolução nº 12, de 8 de Agosto de 2016	Composição das Comissões do CNAS – Gestão 2016 a 2018.	1
Resolução nº 13, de 19 de Agosto de 2016	Instituir o GT para discussão da Proposta de Emenda Constitucional 241 de 2016 - dispõe sobre teto de gastos	1
Resolução nº 14, de 22 de Agosto de 2016	Dispõe sobre a aprovação do Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 2º trimestre – exercício de 2016.	3

Resolução nº 15, de 23 de Agosto de 2016	Faz recomendação nas propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social	2
Resolução nº 16, de 21 de Setembro de 2016	Cria Comissão Organizadora da XI Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução nº 17, de 21 de Setembro de 2016	Altera a Resolução CNAS nº 32, de 28 de novembro de 2011 que estabelece percentual dos recursos do SUAS co-financiados pelo Governo Federal.	2
Resolução nº 18, de 21 de Outubro de 2016	Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do FNAS – 3º Trimestre de 2016.	3
Resolução nº 19 de 24 de Novembro de 2016	Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	2
Resolução 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	2
Resolução nº 21, de 24 de Novembro de 2016	Estabelece requisitos para celebração de parcerias, conforme a Lei nº 13.019, de 2014, entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social.	2
Resolução nº 22, de 14 de Dezembro de 2016	Posiciona-se contrário à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287 de 2016 sobre a reforma da previdência social	2
Resolução Conjunta CNAS e CONANDA nº 01, de 15 de Dezembro de 2016	Dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua.	2
Resolução nº 23, de 15 de Dezembro de 2016	Estabelece normas gerais para a realização das Conferências de Assistência Social em âmbito nacional, estadual e do Distrito Federal.	1
Resolução nº 24, de 15 de Dezembro de 2016	Altera o art. 3º da Resolução CNAS nº 17/2014, que aprova as metas e critérios de partilha para o Cofinanciamento do Programa Nacional de Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho.	2
Resolução nº 25, de 15 de Dezembro de 2016	Altera a Resolução CNAS nº 18/2012, que instituiu o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO.	2
Resolução nº 1, de 13 de Fevereiro de 2017	Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência social (FNAS), exercício de 2016	3
Resolução nº 2, de 16 de Março de 2017	Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019	2

Resolução nº 3, de 19 de Abril de 2017	Aprova o ajuste das metas de execução do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Programa ACESSUAS Trabalho para os municípios com saldos financeiros nos respectivos fundos de assistência social	2
Resolução nº 4, de 19 de Abril de 2017	Aprova os critérios de partilha e elegibilidade para a expansão do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. Aprova critérios partilha para expansão do cofinanciamento federal	2
Resolução nº 5, de 22 de Maio de 2017	Aprova parâmetros Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2018	3
Resolução nº 6, de 22 de Maio de 2017	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º trimestre – exercício de 2017. Dispõe sobre Relatório da Execução Orçamentária e Financeira FNAS – 1º trimestre – exercício de 2017	3
Resolução nº 7, de 22 de Maio de 2017	Aprova a readequação dos critérios de partilha do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS para os exercícios de 2016 e 2017 e dá outras providências	2
Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 07 de Junho de 2017	Estabelece as Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social	2
Resolução nº 8, de 22 de Junho de 2017	Altera a Resolução nº 7 de 22 de maio de 2017 do CNAS - critério de partilha do Primeira Infância no SUAS	2
Resolução nº 9, de 19 de Julho de 2017	Aprova o Regulamento da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social	1
Resolução nº 10, de 19 de Julho de 2017	Aprova a prorrogação até dezembro de 2017 do prazo de cofinanciamento federal que trata o caput do art. 3º da Resolução nº 8, de 18 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social	2
Resolução nº 11, de 19 de Julho de 2017	Dispõe sobre a aprovação do Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício 2017 – 1º semestre	3
Resolução nº 12, de 19 de Julho de 2017	Dispõe sobre aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2018	3
Resolução nº 13, de 28 de Agosto de 2017	Recomposição das Comissões do CNAS – Gestão 2016-2018	1
Resolução nº 14, de 15 de Setembro de 2017	Altera Recomposição das Comissões do CNAS – Gestão 2016-2018	1

Resolução nº 15, de 03 de Outubro de 2017	Altera a Resolução nº 8, de 16 de março de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS, e dá outras providências	2
Resolução nº 16, de 24 de Novembro de 2017	Dispõe sobre recomendação de prorrogação de prazo para inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico de pessoas idosas que recebem o Benefício de Prestação Continuada – BPC	2
Resolução nº 17, de 24 de Novembro de 2017	Aprova prorrogação prazo para demonstração da implantação dos serviços de proteção social especial	2
Resolução nº 18, de 24 de Novembro de 2017	Dispõe sobre Aprovação Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do FNAS – 3º trimestre – exercício de 2017	3
Resolução nº 19, de 24 de Novembro de 2017	Aprova as metas e critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho no exercício de 2017	2
Resolução nº 20, de 12 de Dezembro de 2017	Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para compor a Gestão 2018-2020	1
Resolução nº 21, de 18 de Dezembro de 2017	Deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social	1
Resolução nº 1, de 07 de Fevereiro de 2018	Instrui e esclarece sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social	1
Resolução nº 2, de 15 de Fevereiro de 2018	Institui a Comissão Eleitoral de que trata o art. 2º da Resolução CNAS nº 20, de 12 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o processo de eleição dos Representantes da Sociedade Civil no CNAS, Gestão 2018/2020. Eleição Sociedade Civil CNAS – 2018 a 2020	1
Resolução nº 3, de 12 de Março de 2018	Altera Composição das Comissões do CNAS – Gestão 2016-2018	1
Resolução nº 4, de 14 de Março de 2018	Dispõe sobre aprovação Relatório Final de Execução Orçamentária e Financeira Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2017	3
Resolução nº 5, de 26 de Março de 2018	Altera a Resolução CNAS nº 2, de 15 de fevereiro de 2018 que institui a Comissão Eleitoral para o processo de eleição dos Representantes da Sociedade Civil no CNAS, Gestão 2018/2020	1
Resolução nº 6, de 12 de Abril de 2018	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º trimestre – exercício de 2018	3

Resolução nº 7, de 12 de Abril de 2018	Aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC	2
Resolução nº 8, de 12 de Abril de 2018	Altera a Resolução nº 20, de 24 de novembro de 2016, que aprova os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS	2
Resolução nº 9, de 23 de Abril de 2018	Instituir o Grupo de Trabalho sobre o Projeto de integração de sistemas de registro de informações das OSCs no SUAS	1
Resolução nº 10, de 15 de Maio de 2018	Altera a Composição das Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Gestão 2016/2018	1
Resolução nº 11, de 04 de Junho de 2018	Aprovação dos parâmetros de manutenção dos programas, projetos, serviços e benefícios da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2019	3
Resolução nº 12, de 04 de Junho de 2018	Aprova a continuidade do cofinanciamento federal para a realização das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI aos estados, Distrito Federal e municípios no exercício de 2018	2
Resolução nº 13, de 04 de Junho de 2018 (CONSOLIDADA)	Aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho para o exercício de 2018 e altera a Resolução nº 18, de 14 de maio de 2012	2
Resolução nº 14, de 18 de Junho de 2018 (CONSOLIDADA)	Compõe as Comissões Temáticas, de natureza permanente, referente a Gestão 2018/2020	1
Resolução nº 15, de 11 de Julho de 2018	Dispõe sobre a aprovação do Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício 2018 – 2º trimestre	3
Resolução nº 16, de 11 de Julho de 2018	Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2019	3
Resolução nº 17, de 18 de Julho de 2018	Composição das Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Gestão 2018/2020	1
Resolução nº 18, de 18 de Julho de 2018	Recompõe o Grupo de Trabalho sobre o Projeto de integração de sistemas de registro de informações das OSCs no SUAS	1
Resolução nº 19, de 03 de Setembro de 2018	Altera Resolução CNAS nº 14 de 2018 que dispõe sobre a composição das Comissões Temáticas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	1

Resolução nº 20, de 13 de Setembro de 2018	Solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a Assistência Social	3
Resolução nº 21, de 21 de Setembro de 2018	Instituir o Grupo de Trabalho para atuação junto aos órgãos de governo e ao Congresso Nacional sobre questões afetas a Política Nacional de Assistência Social	1
Resolução Conjunta CNAS e CNCD/LGBT nº 01, de 21 de Setembro de 2018	Estabelece parâmetros para a qualificação do atendimento socioassistencial da população LGBT no Sistema Único da Assistência Social – SUAS	2
Resolução nº 22, de 18 de Outubro de 2018	Dispõe sobre a aprovação do Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício 2018 – 3º trimestre	3
Resolução nº 23, de 19 de Outubro de 2018	Aprova e publica o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2019	1
Resolução nº 24, de 30 de Outubro de 2018	Prorroga o prazo estabelecido art. 3º da Resolução CNAS nº 9, de 23 de abril de 2018 que instituiu o Grupo de Trabalho sobre o Projeto de integração de sistemas de registro de informações das OSCs no SUAS	1
Resolução nº 25, de 07 de Novembro de 2018	Dispõe sobre a notificação dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada ainda não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal até o final de 2018 para que efetuem suas inscrições em 2019	2
Resolução conjunta CNAS e CNPCP nº 01, de 07 de Novembro de 2018	Qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social – SUAS	2
Resolução conjunta CNAS e CNS nº 01, de 18 de Dezembro de 2018	Dispõe acerca da aplicação do parágrafo único do Art. 19 da Lei nº 8.742 de 1993	2
Resolução conjunta CNAS nº 26, de 18 de Dezembro de 2018	Estabelece parâmetros para a criação de sistema eletrônico nacional para o processo de inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como das ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social	2
Resolução conjunta CNAS nº 27, de 18 de Dezembro de 2018	Aprova a prorrogação do prazo para a demonstração da implantação da oferta regionalizada dos serviços de Proteção Social Especial	2
Resolução CNAS nº 1, de 30 de Janeiro de 2019 (CONSOLIDADA)	Institui o Grupo de Trabalho com o objetivo de contribuir no acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos, os impactos sociais e o desempenho das ações da Rede de Serviços Socioassistenciais para população indígena	1

Resolução CNAS nº 2, de 07 de Fevereiro de 2019	Prorroga por mais 30 (trinta) dias o Grupo de Trabalho com o objetivo de fazer incidência política juntos aos órgãos de governo e ao Congresso Nacional sobre assuntos afetos a Política Nacional de Assistência Social	1
Resolução CNAS nº 3, de 19 de Fevereiro de 2019	Aprova ações e estratégias para oferta de apoio técnico para gestores e técnicos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	2
Resolução CNAS nº 4, de 19 de Fevereiro de 2019	Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MC), exercício de 2018	3
Resolução CNAS nº 5, de 19 de Fevereiro de 2019 (CONSOLIDADA)	Institui o Grupo de Trabalho com o objetivo de contribuir na construção da proposta de Tipificação Nacional do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS	1
Resolução CNAS nº 6, de 19 de Fevereiro de 2019	Aprova a inclusão no público do Programa Primeira Infância no SUAS as famílias com gestantes e crianças na primeira infância em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e no Benefício de Prestação Continuada – BPC, altera as Resoluções nº 19, de 24 de novembro de 2016; nº 20, de 24 de novembro de 2016 e nº 7, de 22 de maio de 2017, e dá outras providências	2
Resolução CNAS nº 7, de 21 de Fevereiro de 2019	Altera a Resolução nº 13, de 4 de junho de 2018, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Programa Acessuas Trabalho para o exercício de 2018 e altera a Resolução nº 18, de 14 de maio de 2012	2
Resolução CNAS nº 8, de 11 de Março de 2019	Altera a Resolução CNAS nº 14, de 18 de junho de 2018 e a Resolução CNAS nº 17, de 18 de agosto de 2018, que dispõe sobre a Composição das Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Gestão 2018/2020	1
Resolução CNAS nº 09, de 22 de Março de 2019	Aprova os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS para os estados e Distrito Federal	2
Resolução CNAS nº 10, de 18 de Abril de 2019	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º trimestre – exercício de 2019	3
Resolução CNAS nº 11, de 18 de Abril de 2019	Altera a Resolução cnas nº 5, de 19 de fevereiro de 2019, que institui o Grupo de Trabalho com o objetivo de contribuir na construção da proposta de Tipificação Nacional do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS	1

Resolução CNAS nº 12, de 18 de Abril de 2019 (REVOGADA)	Dispõe sobre a convocação extraordinária da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Revogada pela Resolução CNAS nº 15/2019	1
Resolução CNAS nº 13, de 18 de Abril de 2019 (REVOGADA)	Designa a Comissão Organizadora da 12ª Conferência Nacional Extraordinária de Assistência Social. Revogada pela Resolução CNAS nº 15/2019	1
Resolução CNAS nº 14, de 18 de Abril de 2019 (REVOGADA)	Estabelece normas gerais para a realização das conferências extraordinárias de assistência social em âmbito nacional, estadual e do Distrito Federal. Revogada pela Resolução CNAS nº 15/2019	1
Resolução CNAS nº 15, de 25 de Abril de 2019	Revoga as resoluções CNAS de nº 12, 13 e 14, de 18 de abril de 2019, publicadas no Diário Oficial da União de 25 de abril de 2019	1
Resolução CNAS nº 16, de 06 de Maio de 2019	Altera o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2019	1
Resolução CNAS nº 17, de 14 de Maio de 2019	Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2020	3
Resolução CNAS nº 18, de 14 de Maio de 2019	Altera o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2019	1
Resolução CNAS nº 19, de 20 de Maio de 2019	Prorroga por mais 120 (cento e vinte) dias o Grupo de Trabalho com o objetivo de contribuir na construção da proposta de Tipificação Nacional do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS	1
Resolução CNAS nº 20, de 20 de Maio de 2019	Prorroga por mais 90 (noventa) dias o Grupo de Trabalho com o objetivo de contribuir no acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos, os impactos sociais e o desempenho das ações da Rede de Serviços Socioassistenciais para população indígena	1
Resolução CNAS nº 21, de 15 de julho de 2019	Altera o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social, aprovado pela Resolução CNAS nº 6, de 9 de fevereiro de 2011	1
Resolução CNAS nº 22, de 15 de julho de 2019	Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2020	3
Resolução CNAS nº 23, de 15 de julho de 2019	Altera o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2019	1
Resolução CNAS nº 24, de 18 de setembro de 2019	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 2º trimestre – exercício de 2019	3
Resolução CNAS nº 25, de 18 de setembro de 2019	Dispõe sobre a instituição da Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda	1
Resolução CNAS nº 26, de 18 de setembro de 2019	Dispõe sobre a instituição da Comissão de Acompanhamento aos Conselhos de Assistência Social	1

Resolução CNAS nº 27, de 18 de Setembro de 2019	Dispõe sobre a instituição da Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social, para tratar de assuntos relativos ao Financiamento e Orçamento da Política de Assistência Social	1
Resolução CNAS nº 28, de 18 de Setembro de 2019	Institui a Comissão de Monitoramento das Deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social	1
Resolução CNAS nº 29, de 18 de Setembro de 2019	Dispõe sobre a instituição da Comissão de Política da Assistência Social	1
Resolução CNAS nº 30, de 18 de Setembro de 2019	Dispõe sobre a instituição da Mesa Diretora para tratar de assuntos relativos ao Conselho Nacional de Assistência Social	1
Resolução CNAS nº 31, de 18 de Setembro de 2019	Dispõe sobre a instituição da Comissão de Normas da Assistência Social, para subsidiar o Conselho Nacional de Assistência Social na discussão de assuntos relativos às Normas da Política de Assistência Social	1
Resolução CNAS nº 32, de 19 de Setembro de 2019	Dispõe sobre a instituição de Grupo de Trabalho para o Aprimoramento do Programa Primeira Infância no SUAS	1
Resolução CNAS nº 33, de 25 de Setembro de 2019	Dispõe sobre a instituição do Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas	1
Resolução CNAS nº 34, de 27 de Setembro de 2019 (RETIFICADA)	Composição dos subcolegiados do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Gestão 2018/2020	1
Resolução CNAS nº 35, de 10 de Outubro de 2019	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 3º trimestre – exercício de 2019	3
Resolução CNAS nº 36, de 10 de Outubro de 2019	Altera o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2019	1
Resolução CNAS nº 37, de 30 de Outubro de 2019	Altera a Resolução nº 13, de 4 de junho de 2018, do Conselho Nacional de Assistência Social –CNAS, que aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho	2
Resolução CNAS nº 38, de 21 de Novembro de 2019	Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para compor a Gestão 2020-2022	1
Resolução CNAS nº 39, de 15 de Outubro de 2019	Aprova o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2020	1

Edital 1, de 22 de Novembro de 2019	Edital de Convocação para a Assembleia de Eleição dos Representantes da Sociedade Civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - Gestão 2020/2022	1
Resolução CNAS nº 40, de 20 de Dezembro de 2019	Altera a Resolução CNAS nº 38, de 21 de novembro de 2019, do Conselho Nacional de Assistência Social, que dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS para compor a Gestão 2020-2022	1
Resolução CNAS nº 41, de 24 de Dezembro de 2019	Dispõe sobre a criação de Comissão para coordenar o processo eleitoral para a representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, gestão 2020-2022	1
Resolução CNAS nº 42, de 26 de Dezembro de 2019	Altera o Calendário de Reuniões do CNAS, para o exercício de 2020, aprovado pela Resolução CNAS nº 39, de 15 de outubro de 2019	1
Resolução CNAS nº 43, de 30 de Dezembro de 2019	Institui a Comissão Eleitoral de que trata os artigos 4º e 5º da Resolução CNAS nº 38, de 21 de novembro de 2019, que dispõe sobre o processo de eleição dos Representantes da Sociedade Civil no CNAS, Gestão 2020/2022	1
Resolução CNAS nº 01, de 22 de Janeiro de 2020	Altera Resolução CNAS nº 34, de 27 de setembro de 2019 que compõe as Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	1
Resolução CNAS nº 02, de 07 de Fevereiro de 2020	Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2019	3
Resolução CNAS nº 03, de 11 de março de 2020	Alterar a alínea "c" do art. 3º da Resolução CNAS nº 43, de 30 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União em 31 de dezembro de 2019, seção 2, página 7, a qual passa vigorar com a seguinte redação: "Art. 3ºRepresentante de Entidades e Organizações dos Trabalhadores do SUAS: Benedito Augusto de Oliveira e Maria Júlia da Silva Pereira (CAS/DF).	1
Resolução CNAS nº 04, de 2 de abril de 2020	Altera o artigo 13 da Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.	2
Resolução CNAS nº 05, de 4 de maio de 2020	Suspende temporariamente a realização da Assembleia de Eleição da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, para compor a Gestão 2020-2022, prevista na Resolução nº 38, de 21 de novembro de 2019, do Conselho Nacional de Assistência Social.	1

Resolução CNAS nº 06, de 4 de maio de 2020	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2020 – 1º trimestre.	3
Resolução CNAS nº 07, de 28 de maio de 2020	Altera a Resolução CNAS nº 38, de 21 de novembro de 2019, do Conselho Nacional de Assistência Social, que dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS para compor a Gestão 2020-2022.	1
Edital nº 01, de 28 de maio de 2020	Altera o Edital nº 1, de 22 de novembro de 2019, que dispõe sobre a convocação para a Assembleia de Eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS - Gestão 2020/2022.	1
Resolução CNAS nº 08, de 29 de maio de 2020	Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2021.	2
Resolução CNAS nº 09, de 1º de julho de 2020	Composição dos subcolegiados do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Gestão 2020 - 2022	1
Resolução CNAS nº 10, de 20 de julho de 2020	Altera o Calendário de Reuniões do CNAS, para o exercício de 2020, aprovado pela Resolução CNAS nº 39, de 15 de outubro de 2019.	1
Resolução CNAS nº 11, de 23 de julho de 2020	Prorroga por mais 60 (sessenta) dias o Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas com o objetivo de contribuir no acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos, dos impactos sociais e do desempenho das ações da Rede Socioassistencial para os povos indígenas e propor parâmetros que favoreçam a equidade e diversidade nos atendimentos aos povos indígenas.	1
Resolução CNAS nº 12, de 27 de julho de 2020	Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2021.	2
Resolução CNAS nº 13, de 27 de julho de 2020	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 2º trimestre - exercício de 2020.	3
Resolução CNAS nº 14, de 04 de setembro de 2020	Institui a Comissão de Consolidação e Avaliação Final das Ações de Implementação das Deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 15, de 04 de setembro de 2020	Dispõe sobre a instituição de Grupo de Trabalho para Consolidação de Proposta de Aprimoramento do Programa Primeira Infância no SUAS.	1
Resolução CNAS nº 16, de 04 de setembro de 2020	Compõe a Comissão de Consolidação e Avaliação Final das Ações de Implementação das Deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social; o Grupo de Trabalho para Consolidação de Proposta de Aprimoramento do Programa Primeira Infância do SUAS e o Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas.	1

Resolução CNAS nº 17, de 18 de setembro de 2020	Divulga a listagem completa das Resoluções vigentes do Conselho Nacional de Assistência Social em cumprimento ao art. 12 do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.	1
Resolução CNAS nº 18, de 3 de novembro de 2020	Altera o artigo 13 da Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.	2
Resolução CNAS nº 19, de 6 de novembro de 2020	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 3º trimestre - exercício de 2020.	3
Resolução CNAS nº 20, de 20 de novembro de 2020	Dispõe sobre acesso de famílias pertencentes a Povos Indígenas aos benefícios e serviços ofertados no âmbito da Rede Socioassistencial.	2
Resolução CNAS nº 21, de 16 de dezembro de 2020	Institui a Comissão de Acompanhamento aos Conselhos para subsidiar o Conselho Nacional de Assistência Social nas matérias relativas ao acompanhamento dos Conselhos de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 22, de 17 de dezembro de 2020	Institui a Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social, para tratar de assuntos relativos a essa temática, no âmbito da Política de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 23, de 16 de dezembro de 2020	Institui a Comissão de Normas da Assistência Social para subsidiar o Conselho Nacional de Assistência Social nas questões normativas afetas à Política de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 24, de 16 de dezembro de 2020	Institui a Comissão de Política para subsidiar o Conselho Nacional de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 25, de 16 de dezembro de 2020	Institui a Presidência Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 26, de 23 de dezembro de 2020	Aprova o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, para o exercício de 2021.	1
Resolução CNAS nº 27, de 31 de dezembro de 2020	Institui a Comissão de Acompanhamento dos Benefícios da Política Nacional de Assistência Social e de Transferência de Renda.	1
Resolução CNAS nº 28, de 25 de fevereiro de 2021	Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2020.	3
Resolução CNAS nº 29, de 11 de março de 2021	Aprova recomendações de aprimoramento ao Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS	2

Resolução CNAS nº 30, de 12 de março de 2021	Estabelece normas gerais para a realização das conferências de assistência social em âmbito nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal.	1
Resolução CNAS nº 31, de 23 de março de 2021	Cria e compõe a Comissão Organizadora da 12ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.	1
Resolução CNAS nº 32, de 19 de abril de 2021	Altera a Resolução nº 18, de 3 novembro de 2020, que altera o artigo 13 da Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.	2
Resolução CNAS nº 33, de 19 de abril de 2021	Composição dos subcolegiados do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Gestão 2020 - 2022.	1
Resolução CNAS nº 34, de 28 de abril de 2021	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2021 - 1º trimestre.	3
Resolução CNAS nº 35, de 07 de maio de 2021	Altera a Resolução CNAS/MC Nº 31, de 23 de março de 2021, que cria e compõe a Comissão Organizadora da 12ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.	1
Resolução CNAS nº 36, de 24 de maio de 2021	Dispõe sobre aprovação dos parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2022.	3
Resolução CNAS nº 37, de 16 de junho de 2021	Orientações complementares ao processo Conferencial aos Estados, Municípios e do Distrito Federal.	1
Resolução CNAS nº 38, de 20 de julho de 2021	Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2022.	3
Resolução CNAS nº 39, de 20 de julho de 2021	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2021 - 2º trimestre.	3
Resolução CNAS nº 40, de 23 de julho de 2021	Institui a Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 41, de 11 de agosto de 2021	Aprova o Regulamento da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 42, de 27 de agosto de 2021	Altera a Resolução CNAS/MC nº 33, de 19 de abril de 2021 que dispõe sobre a composição das Comissões.	1
Resolução CNAS nº 43, de 21 de setembro de 2021	Altera as Resoluções CNAS/MC nº 21, de 16 de dezembro de 2020, nº 22, de 17 de dezembro de 2020, nº 24, de 16 de dezembro de 2020, nº 27, de 31 de dezembro de 2020 relativo às Comissões do CNAS	1
Resolução CNAS nº 44, de 21 de setembro de 2021	Compõe a Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências de Assistência Social, instituída pela Resolução CNAS/MC nº 40, de 23 de julho de 2021.	1

Resolução CNAS nº 45, de 19 de outubro de 2021	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 3º trimestre - exercício de 2021.	1
Resolução CNAS nº 46, de 20 de outubro de 2021	Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, para compor a Gestão 2022-2024.	1
Resolução CNAS nº 47, de 01 de novembro de 2021	Dispõe sobre a criação de Comissão para coordenar o processo eleitoral para a representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, gestão 2022- 2024.	1
Resolução CNAS nº 48, de 18 de novembro de 2021	Altera o Regulamento da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 49, de 23 de novembro de 2021	Aprova a prorrogação e o aprimoramento do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - ACESSUAS-TRABALHO.	2
Resolução CNAS nº 50, de 23 de novembro de 2021	Aprova o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, para o exercício de 2022.	1
Resolução CNAS nº 51, de 06 de dezembro de 2021	Institui a Comissão de Acompanhamento aos Conselhos.	1
Resolução CNAS nº 52, de 06 de dezembro de 2021	Institui a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda.	1
Resolução CNAS nº 53, de 06 de dezembro de 2021	Institui a Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social, para tratar de assuntos relativos ao Financiamento e Orçamento da Política de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 54, de 06 de dezembro de 2021	Institui a Comissão de Normas da Assistência Social para Assuntos Normativos da Política de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 55, de 06 de dezembro de 2021	Institui a Comissão de Política da Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 56, de 06 de dezembro de 2021	Institui a Presidência Descentralizada e Ampliada para subsidiar o Conselho Nacional de Assistência Social.	1
Resolução CNAS nº 57, de 06 de dezembro de 2021	Institui a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda.	1
Resolução CNAS Nº 58 DE 10 DE JANEIRO DE 2022	Compõe a Comissão Eleitoral para a representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, gestão 2022-2024.	1

Resolução CNAS Nº 59 DE 14 DE FEVEREIRO DE 2022	Acolhe e publica as deliberações da 12a Conferência Nacional de Assistência Social.	2
Resolução CNAS Nº 60/2022	Composição dos subcolegiados do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) Gestão 2020 – 2022.	1
Resolução CNAS Nº 61/2022	Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2021.	3
Resolução CNAS Nº 62/2022	Suspende, extraordinariamente, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 31 de dezembro do ano de 2021, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, para recebimento de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências decorrentes das chuvas intensas em municípios brasileiros	2
Resolução CNAS Nº 63/2022	Altera o artigo 13 da Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 64, DE 12 DE MAIO DE 2022	Altera a Resolução CNAS/MC nº 47, de 01 de novembro de 2021 que dispõe sobre a criação de Comissão para coordenar o processo eleitoral para a representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, gestão 2022-2024.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 65, DE 12 DE MAIO DE 2022	Altera a resolução CNAS/MC nº 46, de 20 de outubro de 2021 que dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no conselho nacional de assistência social - CNAS, para compor a gestão 2022-2024.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 66, DE 12 DE MAIO DE 2022	Altera o edital Nº 1, de 20 de outubro de 2021 que trata da convocação para a Assembleia de Eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS - Gestão 2022/2024.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 67, DE 12 DE MAIO DE 2022	Altera o calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para o exercício de 2022.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 68, DE 19 DE MAIO DE 2022	Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2023.	3
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 69, DE 19 DE MAIO DE 2022	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2022 - 1º trimestre.	3

RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 70, DE 15 DE JUNHO DE 2022	Altera o calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para o exercício de 2022.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 71 DE 14 DE JULHO DE 2022	Institui a Comissão de Controle Social das Deliberações das Conferências de Assistência Social.	1
Resolução CNAS/MC Nº 72 DE 14 DE JULHO DE 2022	Composição das comissões do CNAS	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 73, DE 14 DE JULHO DE 2022	Compõe a Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências de Assistência Social deverão ser objeto de publicação no Diário Oficial da União de 15/07/2022.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 74, DE 25 DE JULHO DE 2022	Altera o calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para o exercício de 2022.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 75 DE 25 DE JULHO DE 2022	Institui a Comissão de Controle Social das Deliberações das Conferências de Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 76, DE 27 DE JULHO DE 2022	Altera a Resolução CNAS nº 54, de 6 de dezembro de 2021 e a Resolução CNAS nº 55, de 6 de dezembro de 2021. Comissões do CNAS	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 77, DE 28 DE JULHO DE 2022	Compõe as Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 78, DE 29 DE JULHO DE 2022	que dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2023.	3
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 79, DE 29 DE JULHO DE 2022	que Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2022 – 2º trimestre.	3
Resolução CNAS/MC Nº 80 de 2 de agosto de 2022	Compor a Comissão de Controle Social das Deliberações das Conferências de Assistência Social	1

RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 81, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022	Revoga expressamente resoluções que perderam a eficácia, bem como aquelas cujos efeitos se exauriram no tempo, em cumprimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 82, de 1 de Novembro 2022	Alterar a alínea "c" do art. 4º da Resolução CNAS/MC nº 77, de 28 de julho de 2022, referente às Comissões do CNAS	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 83, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2022	Alterar a alínea "h" do art. 4º da Resolução CNAS/MC nº 77, de 28 de julho de 2022, publicada na seção 2 do Diário Oficial da União em 29 de julho de 2022 institui a Comissão de Normas da Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 84, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2022	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 3º trimestre - exercício de 2022.	3
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 85, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2022	Institui a Comissão de Acompanhamento aos Conselhos de Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 86, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2022	Institui Comissão de Políticas Articuladas ao SUAS.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 87, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2022	Institui a Comissão de Acompanhamento de Benefícios Socioassistenciais e Transferência de Renda.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 88, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2022	Institui a Comissão de Normas da Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 89, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2022	Aprova o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2023	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 90 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022	Dispõe sobre a convocação da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 91 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022	Institui a Presidência Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social.	1

RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 92 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022	Institui a Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social	1
RESOLUÇÃO CNAS/MC Nº 93 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022	Cria a comissão Organizadora da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 134, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2023.	Reconhecer Compôr a Comissão Eleitoral, instituída pela Resolução CNAS/MDS nº 127, de 20 de novembro de 2023.	1
RESOLUÇÃO CONJUNTA CNAS/MDS Nº 4, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2023. Social (MNNP- SUAS).	Dispõe sobre a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Assistência	2
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 133, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2023.	Dispõe sobre a viabilização da efetiva participação das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS nas instâncias de controle social, nas esferas municipais, estaduais, distrital e nacional.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 132, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2023.	Aprova o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, para o exercício de 2024.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 131, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2023.	Prorroga a vigência do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução CNAS/MDS nº 111, de 25 de julho de 2023.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 130, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2023. I	Institui o Programa de Fortalecimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCADSUAS) e institui o Programa de Fortalecimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCADSUAS) e dá outras providências.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 129, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2023.	Aprova as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências.	2

RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 128, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2023.	Reconhece a "Agenda de Lutas" da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 127, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2023.	Dispõe sobre a criação de Comissão para coordenar o processo eleitoral para a representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, gestão 2024-2026.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 126, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2023.	Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, para compor a Gestão 2024-2026.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 125, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2023.	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 3º trimestre - exercício de 2023.	3
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 124, DE 31 DE OUTUBRO DE 2023.	Aprova recomendação para inserção de investimentos na política pública de Assistência Social no âmbito do Programa Novo PAC coordenado pelo Governo Federal e dá outras providências.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 123, DE 24 DE OUTUBRO DE 2023.	Aprova o Regulamento da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 122, DE 24 DE OUTUBRO DE 2023.	Altera a Resolução CNAS /MDS no 101, de 2 de maio de 2023. Prêmio Simone	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 121, DE 28 DE SETEMBRO DE 2023	. Altera o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social, aprovado pela Resolução CNAS nº 6, de 9 de fevereiro de 2011.	1
RESOLUÇÃO CNAS MDS Nº 120, DE 27 DE SETEMBRO DE 2023.	Altera o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, exercício de 2023.	1
RESOLUÇÃO CNAS MDS Nº 118, DE 25 DE SETEMBRO DE 2023.	Prorroga a vigência e altera composição do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução CNAS/MDS nº 112, de 25 de julho de 2023.	1

RESOLUÇÃO CNAS MDS Nº 119, DE 04 DE AGOSTO DE 2023.	Aprova os parâmetros para a atuação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na relação interinstitucional da rede socioassistencial com o Sistema de Justiça e outros Órgãos de Defesa e Garantia de Direitos.	2
RESOLUÇÃO CNAS MDS Nº 117, DE 28 DE AGOSTO DE 2023.	Aprova o reordenamento das ações de Assistência Social do Programa Criança Feliz, em consonância com o Programa Primeira Infância no Sistema Único da Assistência Social (SUAS).	2
RESOLUÇÃO CNAS MDS Nº 116, DE 15 DE AGOSTO DE 2023.	Altera o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, exercício de 2023.	1
RESOLUÇÃO CNAS MDS Nº 115, DE 27 DE JULHO DE 2023. I	Institui a Comissão Eleitoral de que trata o art. 2º da Resolução CNAS/MDS nº 113, de 25 de julho de 2023.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 114, DE 26 DE JULHO DE 2023.	Dispõe sobre a composição das Comissões do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 113, DE 25 DE JULHO DE 2023.	Dispõe sobre o processo de eleição da representação da sociedade civil no CNAS – Gestão 2022/2024, para uma vaga como representante e Organizações de Usuários, na condição de terceiro suplente.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 112, DE 25 DE JULHO DE 2023.	Institui o Grupo de Trabalho (GT) para orientar ou estabelecer critérios para a participação legítima dos trabalhadores conselheiros e não conselheiros nos espaços de discussão e controle social no âmbito da Política de Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 111, DE 25 DE JULHO DE 2023.	Institui o Grupo de Trabalho (GT) para de realizar estudos, apresentar análises e propostas com relação a parâmetros e critérios para ofertas de Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos pelas entidades privadas/organizações da sociedade civil da Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 110, DE 20 DE JULHO DE 2023.	Prorroga a vigência da Resolução CNAS nº 75, de 25 de julho de 2022, que dispõe sobre a instituição da Comissão de Controle Social das Deliberações das Conferências de Assistência Social e que passou a vigorar uma semana após sua publicação.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 109 DE 19 DE JULHO DE 2023.	Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2024.	3

RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 108, DE 18 DE JULHO DE 2023.	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2023 – 2º trimestre.	3
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 107 DE 29 DE JUNHO DE 2023.	Altera o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, exercício de 2023.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 106, DE 6 DE JUNHO DE 2023.	O PLENÁRIO DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS, em sua Reunião Extraordinária realizada no dia 5 de junho de 2023, no uso das competências que lhe confere o art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e, competências conferidas nos incisos I, II e III do art. 16 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução CNAS nº 6, de 11 de fevereiro de 2011.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 105, DE 24 DE MAIO DE 2023.	Altera o Calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, exercício de 2023.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 104, DE 18 DE MAIO DE 2023.	Aprova os Parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativos ao orçamento do exercício 2024.	3
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 103, DE 16 DE MAIO DE 2023.	Alterar a alínea "a", "f" e "g" do art. 2º da Resolução CNAS/MC nº 77, de 28 de julho de 2022, que dispõe sobre a composição das Comissões do CNAS.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 102, DE 2 DE MAIO DE 2023.	Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2023 – 1º trimestre.	3
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 101, DE 2 DE MAIO DE 2023.	Institui o “Prêmio CNAS” no âmbito das Conferências Nacionais da Assistência Social.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 100, DE 20 DE ABRIL DE 2023.	Estabelece as diretrizes para a estruturação, reformulação, funcionamento e acompanhamento dos conselhos de assistência social dos estados, Distrito Federal e municípios, com o objetivo de fortalecer e consolidar o controle social na Política Nacional de Assistência Social.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 99, DE 4 DE ABRIL DE 2023.	Caracteriza os usuários, seus direitos, suas organizações e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social.	2

RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 98, DE 14 DE MARÇO DE 2023.	Altera o calendário de Reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, exercício de 2023.	1
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 97, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2023	Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2022.	3
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 96, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2023	Aprova a instituição do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD – SUAS), e os critérios de partilha do financiamento federal do Programa no exercício de 2023 e dá outras providências.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 95, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2023	Altera o artigo 13 da Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.	2
RESOLUÇÃO CNAS/MDS Nº 94, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2023	Exclui os incisos CXXIX, CXLIV, CXLVII do artigo 2º da Resolução CNAS/MC nº 81, de 11 de outubro de 2022. (revogação de resoluções)	2