

PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: ANÁLISE DAS DISPUTAS EM TORNO DA VISÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Maithê Potrich (PIBIC/CNPq/UEM), Carla Cecília Rodrigues Almeida (Orientadora), e-mail: maithepotrich@gmail.com.

Universidade Estadual de Maringá / Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes/Maringá, PR.

Área do conhecimento: 70000000.

Subárea do conhecimento: 70900000.

Palavras-chave: políticas públicas, assistência social, imagem de política.

Resumo:

Na trajetória da assistência social, os anos 2000 simbolizam a consolidação de uma imagem de política que busca superar a sua tradição assistencialista. Desde a sua implantação em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) detém o monopólio sobre essa nova imagem, que compreende a assistência social como dever do Estado, direito do cidadão e política pública descentralizada e participativa. Os eventos de 2016, que foram marcados, sobretudo, pelo impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (PT), inseriram a imagem do SUAS numa disputa que pode ser captada pelo Programa Criança Feliz (PCF), criado pelo governo de Michel Temer (MDB). Diante disso, esse artigo pretende identificar e analisar os atores sociais e estatais, bem como os repertórios de interações socioestatais envolvidos nos debates que foram erigidos sobre o Programa Criança Feliz (PCF) e que tornam evidente o esforço de alguns atores em fragilizar o monopólio do SUAS. A metodologia aplicada para esse fim inclui pesquisa documental e revisão bibliográfica. Como instrumentos de análise, foram empregados os conceitos de “imagem de política” e “monopólio de política”, que compõem o Modelo de Equilíbrio Pontuado (MEP). A primeira etapa da nossa pesquisa empírica, em que foram investigadas as Atas das Reuniões Ordinárias realizadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) entre 2016 e 2019 sobre o PCF, revela que as plenárias do Conselho foram palco da disputa entre atores sociais e estatais sobre imagem da política pública de assistência social.

Introdução

A trajetória da assistência social no Brasil é marcada pela disputa entre uma concepção de cunho clientelista e assistencialista, segundo a qual as ações socioassistenciais são um favor oferecido por entidades religiosas e filantrópicas à população pobre, e uma concepção progressista, que

propõe uma ruptura com essa tradição, afirmando que a assistência social é um direito dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

Após a articulação forjada por movimentos sociais, Partido dos Trabalhadores (PT) e assistentes sociais no processo de redemocratização, a assistência social foi reconhecida como política pública, dever do Estado e direito do cidadão na Constituição Federal de 1988. Entre as principais conquistas da área na primeira década dos anos 2000, figura a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) no ano de 2004 e a implantação do seu Sistema Único, o SUAS, em 2005.

Contudo, o ciclo de avanços experimentado pela assistência social durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) sofreu uma inflexão após a abertura do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, em 2015. No ano posterior, a visão da política pública de assistência social que havia logrado sucesso a partir da redemocratização se viu ameaçada pela agenda neoliberal e neoconservadora imposta pelo Governo de Michel Temer (MDB), que se materializou numa série de reformas que impactaram negativamente a efetivação dos direitos sociais.

No bojo desse conjunto de medidas mais amplas que atingem o financiamento da política de assistência social está o Programa Criança Feliz (PCF), que, desde o seu lançamento pelo governo federal em 2016, tornou-se alvo de uma onda de manifestações contrárias à sua implantação por parte dos defensores da assistência social, o que demonstra a capacidade do PCF em captar a disputa que tem se amplificado em torno da imagem da política pública de assistência social.

Diante disso, o objetivo dessa pesquisa é identificar e analisar os atores sociais e estatais, bem como os repertórios de interações socioestatais envolvidos nos debates erguidos sobre o Programa Criança Feliz (PCF) e que tornam evidente o esforço de alguns atores em fragilizar o monopólio do SUAS.

Materiais e métodos

Os instrumentos de análise utilizados nessa pesquisa foram os conceitos de *policy monopoly*, *policy image* e *policy venue*, extraídos do modelo de análise de políticas públicas denominado Equilíbrio Pontuado e elaborado por Jones e Baumgartner (2009). O primeiro conceito refere-se ao arranjo institucional cujos membros, que estão reunidos sob um consenso, detém autoridade sobre uma determinada política pública. A *policy image*, por sua vez, designa a maneira como uma política é discutida e compreendida. Por último, os *policy venue* são as arenas institucionais que possuem autoridade para tomar decisões sobre um determinado problema.

Para além da mobilização dos instrumentos analíticos fornecidos pelo MEP, essa pesquisa lançou mão de uma investigação documental sobre as Atas das Reuniões Ordinárias realizadas pelo Conselho entre os anos de 2016 e 2019. A seleção desses materiais se justifica pela importância do CNAS enquanto um território aliado à imagem de política defendida pelo

SUAS e, também, pelo fato de suas reuniões terem sido o lócus dos debates levantados sobre o PCF.

Resultados e Discussão

Ao aplicar os conceitos do MEP ao caso específico da política de assistência no Brasil, é possível identificar que o SUAS consolidou o seu *policy monopoly* sobre o entendimento da assistência social. Nesse período, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), as Conferências Nacionais e o CNAS atuaram como *policy venues* aliados à *policy image* que sustenta o monopólio do SUAS. Porém, após os mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores (PT), em que o monopólio do SUAS experimentou momentos de incrementalismo, essa fase se viu interrompida por eventos que transformaram o contexto político que lhe era favorável, entre os quais destaca-se a criação do PCF, que materializa uma *policy image* de assistência social contrastante àquela que sustenta o *policy monopoly* construído pelo SUAS. Assim, a falta de consenso em torno do PCF anuncia a disputa que tem ganhado forma sobre a política de assistência social.

A primeira etapa da nossa pesquisa empírica, cujo objeto de investigação são as Atas das Reuniões Ordinárias e as Resoluções emitidas pelo CNAS entre 2016 e 2019 revela que as plenárias do Conselho foram palco da disputa entre atores sociais e estatais no que diz respeito à divergência entre a imagem de assistência social defendida pelo PCF e aquela consolidada no SUAS. Entre os tópicos mais evocados ao longo desses anos de reuniões, convém destacar a preocupação da sociedade civil em relação aos seguintes temas: intersectorialidade do Programa Primeira Infância, nível de formação dos voluntários encarregados das visitas domiciliares, participação do CNAS na análise dos dados emitidos sobre o processo de implantação e incompatibilidade do Programa com os princípios e a estrutura do SUAS.

Em mais de uma ocasião, a falta de diálogo entre a Sociedade Civil e o Governo Federal, no que diz respeito à elaboração, execução e gestão do Programa, foi denunciada pelos Conselheiros. Diante dessas colocações, os representantes do Ministério de Desenvolvimento Social e da Secretaria Nacional de Assistência Social mobilizaram um repertório específico na tentativa de esclarecer as dúvidas e divulgar sua imagem de assistência social entre os trabalhadores do SUAS: os cursos de capacitação. Além destes, o Ministério e o Governo utilizaram incentivos financeiros para promover a adesão dos Estados e Municípios ao PCF e inseriram atores externos ao CNAS no debate sobre o Programa, como é o caso da Associação Nacional de Universidades Particulares e da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania (MC), já sob o mandato de Jair Bolsonaro.

A análise das Atas indica, portanto, que as discussões têm sido protagonizadas pelo segmento de trabalhadores da sociedade civil e pelos representantes dos Ministérios. Quanto aos demais conselheiros do Governo, em especial o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional de Gestores

Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), é possível identificar, respectivamente, a adoção de uma postura tímida e ambígua nessa disputa. Assim, diante da impossibilidade de caracterizar Sociedade Civil e Governo como grupos homogêneos, nos reservamos a atribuir, de um lado, a defesa da *policy image* do SUAS aos trabalhadores e usuários, que tiveram uma contribuição mais consistente e incisiva nos debates e, de outro lado, conferimos a defesa da *policy image* do PCF aos representantes diretos do Ministérios, que se esforçavam em convencer os membros dos conselhos da eficiência do PCF e de sua compatibilidade com o SUAS.

Conclusões

Os episódios de discussões transcorridos nas Reuniões Ordinárias do CNAS durante esses anos revelam que as Plenárias representam uma arena de disputa. O papel reformador que o CNAS assumiu no processo de estruturação do setor e que permitiu, num primeiro momento, a articulação entre atores sociais e estatais na efetivação de uma reforma na área (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021), deu lugar a sua transmutação num espaço de disputa, mobilizado por setores da sociedade civil e do governo na tentativa de defender imagens opostas sobre a mesma política.

Por fim, o exame proposto indica como os conflitos na área têm se desenvolvido, os modelos de política distintos colocados para ela e os argumentos e interlocutores sobre os quais eles se apoiam. Chama atenção o fato de que há, por parte dos grupos envolvidos, um consenso em admitir que o PCF contesta a *policy image* defendida pelo SUAS. Assim, em vista dos recursos que ambos os lados têm lançado mão na defesa da sua imagem, cabe desvendar se essa nova agenda logrará sucesso nas suas agressões ao monopólio do SUAS e em que medida ela impõe impactos efetivos à política de assistência social no sentido de desmantelá-la.

Agradecimentos

Agradeço ao CNPq, por conceder a bolsa que viabilizou a produção dessa pesquisa, e à Prof.^a Carla Almeida, que me orientou e contribuiu para que alcançássemos os resultados apresentados.

Referências

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agendas and instability in American politics. Chicago: **University of Chicago Press**, 2009.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, s/v, n. 35, jun. 2021.