

---

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

---

Maithê Potrich<sup>1</sup>

## 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, marcados, sobretudo, pelo impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (PT), inserem 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) desenvolvido por Jones e Baumgartner. A primeira etapa da nossa pesquisa empírica, em que foram investigadas as Atas das Reuniões Ordinárias realizadas pelo 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.

Palavras-chave: políticas públicas; assistência social; programa criança feliz; policy image; policy monopoly.

## 1. INTRODUÇÃO

A trajetória da assistência social no Brasil é marcada pela disputa entre concepções clientelistas e assistencialistas, segundo as quais as ações socioassistenciais são um favor oferecido por entidades religiosas e filantrópicas à população pobre, e concepções que propõem um rompimento com essa tradição, afirmando que a assistência social é um direito dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social. Os eventos assistidos na década de 1980 selaram essa disputa em favor do segundo grupo.

Após a mobilização e articulação entre movimentos sociais, o Partido dos Trabalhadores (PT) e assistentes sociais, a assistência social foi, finalmente, reconhecida como política pública, dever do

---

<sup>1</sup> Graduanda em Ciências Sociais na Universidade Estadual de Maringá (UEM) e bolsista CNPq. E-mail: maithepotrich@gmail.com.

Estado e direito do cidadão na Constituição Brasileira de 1988. Os anos seguintes registram os esforços dos defensores dessa política pública para implementá-la. Entre as principais conquistas da área nesse período, figura a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) no ano de 2004, que contou com a participação das ativistas defensoras da área, e a implantação do seu Sistema Único, o SUAS, em 2005, durante o primeiro mandato do Presidente Lula (PT).

Contudo, o ciclo de avanços experimentado pela assistência social durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com resultados significativos na sua regulamentação e no aumento da participação social no setor, sofreu uma inflexão após a abertura do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, em 2015. No ano posterior, a visão<sup>2</sup> 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).

Segundo Biroli, Machado e Vaggione (2020), o ponto de convergência entre neoliberalismo e neoconservadorismo está no papel central que ambos atribuem à família na sua concepção mais ampla de sociedade. Os autores (2020) explicam que as coalizões políticas regidas por ideologias conservadoras buscam a manutenção da ordem patriarcal e do sistema capitalista e têm sua racionalidade política expressa na regulação da moralidade sexual, cuja base é a defesa da família heteronormativa e do seu potencial reprodutivo. Argumenta-se, ainda, que “a temática da família tem permitido mobilizar inseguranças em um contexto que inclui os efeitos de políticas neoliberais restritivas a investimentos estatais em nome do equilíbrio orçamentário” (BIROLI; MACHADO; VAGGIONE, 2020, p. 39). Assim, à medida em que reforça o papel da família enquanto entidade provedora do lar, o neoliberalismo dispensa o Estado dessa atribuição.

As reformas engendradas por Temer (MDB) no início do seu mandato como Presidente, em harmonia com esse compromisso, impactaram a efetivação dos direitos sociais e prejudicaram a classe trabalhadora, manifestando, assim, a valorização da economia em detrimento da área social (SANTOS; SANTOS; SILVA; CONSERVA, 2017). Entre as principais propostas neoliberais levadas a cabo nesse período, cabe destacar a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, que posteriormente, e com o apoio do Governo Federal, se converteu em Emenda Constitucional nº 95/2016. A PEC dispunha sobre o congelamento dos gastos sociais pelos próximos 20 anos, o que atingiu diretamente o financiamento dos Programas e Benefícios Sociais oferecidos pelo SUAS.

---

<sup>2</sup> Nesse artigo, os termos “visão”, “entendimento”, “imagem” e “*policy image*” são empregados de forma intercambiável.

O Programa Criança Feliz (PCF), que foi decretado pelo Presidente Temer (MDB) e submetido ao Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), insere-se no bojo desse conjunto de medidas mais amplas que atingem o financiamento da política de assistência social. Em vista disso e de outras divergências que contornam o seu processo de elaboração, o PCF se tornou alvo de uma onda de manifestações contrárias à sua implantação por parte dos defensores da assistência social. Isso demonstra que o PCF capta a disputa que tem se amplificado desde 2016 em torno da visão dessa política pública, que encontra no SUAS o seu principal expoente.

Ao levar em consideração a sincronia entre o processo de formulação de uma política pública e os conflitos pertinentes a ela, o objetivo geral, aqui, é compreender como o Programa Criança Feliz (PCF) surgiu e conquistou espaço na agenda governamental, bem como delimitar o entendimento que ele tem da política pública de assistência social. Para tanto, recorreremos à observação da movimentação de diferentes atores e ideias na visão de uma política pública, análise dessas visões e dos seus interlocutores, e compreensão de como as disputas desse meio se desenrolam e dos impactos que elas conferem à política de assistência social.

O texto apresenta, num primeiro momento, o Modelo de Equilíbrio Pontuado (MEP), teoria desenvolvida por Jones e Baumgartner (2009) para analisar os processos de formulação de políticas públicas e que fornece as bases analíticas para esse trabalho. A seção seguinte contemplará as imagens de assistência social que estão em disputa, a saber: as imagens do SUAS e do Programa Criança Feliz (PCF). Em seguida, exploraremos o papel que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ocupa nesse conflito. As considerações finais se encarregam da herança que esse período de disputas tem legado à política pública de assistência social.

## **2. O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO (MEP) E A IMPORTÂNCIA DAS IDEIAS NOS ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

De acordo com Capella (2015, p.15), o campo das *policy sciences* surge em 1950 sob liderança de Harold Lasswell com o objetivo de “estabelecer métodos científicos especificamente voltados para o estudo sistemático das questões relacionadas às práticas de governo”. Nesse sentido, o campo se esforçava em buscar soluções para problemas referentes às diversas áreas de políticas públicas. Para empreender suas investigações sobre as relações governamentais e resolver os problemas públicos, os teóricos dessa área lançavam mão de rigor e métodos quantitativos no desenvolvimento das suas análises.

Entre os aspectos dessa abordagem que eram alvos de críticas, cabe destacar a “visão elitista” que ela impunha ao processo de produção de políticas públicas, uma vez que atribuía a função de resolver os problemas governamentais a uma “elite treinada, detentora de conhecimento, técnicas, métodos e ferramentas” (CAPELLA, 2015, p.16). Sob esses moldes, a participação dos cidadãos nesse processo era limitada.

A inauguração da área, a despeito dos procedimentos que lhe foram inicialmente aplicados, direcionou, nos anos seguintes, esforços para o desenvolvimento de novas técnicas e métodos para a análise de políticas públicas. Inicia-se, aqui, o que Capella (2015) denomina “guinada analítica”. Revestida de um teor tecnocrático, essa perspectiva definia a política pública como uma solução para um problema governamental e apostava na eficiência como objetivo central da sua análise.

O capítulo tecnicista da história do campo de estudos de políticas públicas seria superado, na década de 1990, pela introdução de novas perspectivas e conceitos analíticos. A chamada “guinada argumentativa”, tal como Capella (2015) define, atribui protagonismo às ideias no processo de produção de políticas públicas. Segundo a autora (2015), as mudanças observadas nos estudos de políticas públicas coincidem com a transformação do contexto de produção dessas políticas. Se antes, a análise era restrita a um seleto grupo de especialistas, agora ela passa a ser assistida por um público mais amplo, para o qual a eficiência não é o único fator a ser levado em conta durante os processos de decisão.

Ao resgatar as contribuições de Stone nesse contexto, Capella (2015) recorre à definição de ideias como um aglomerado de argumentos que anunciam diferentes formas de ver o mundo. Essas visões de mundo são aplicadas logo na fase de diagnóstico do problema. Capella (2015, p.24) explica que, segundo Stone, o “problema é uma representação porque toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis”.

Nesse período em que a predominância das técnicas nos estudos sobre a elaboração das ações governamentais cedeu lugar ao protagonismo das ideias, Jones e Baumgartner (2009) elaboraram o Modelo de Equilíbrio Pontuado (MEP) para as análises referentes ao processo de formulação das políticas públicas.

Sob esse contexto, os autores (2009) desenvolveram um modelo teórico que se aplica ao exame de longos períodos de incrementalismo que se viram interrompidos, ou melhor, pontuados por mudanças rápidas. Para compreender essa dinâmica, eles propõem que a atenção deve ser direcionada ao *agenda-setting*, processo que define quais problemas ascenderão à agenda governamental. Para instrumentalizar a sua análise, Jones e Baumgartner (2009) elaboraram os

conceitos de *policy monopoly* (monopólio de política), *policy image* (imagem de política) e *policy venue* (arena de política).

Segundo os autores, o *policy monopoly* corresponde a um arranjo institucional cujos membros, que estão reunidos sob um consenso, detém autoridade sobre uma determinada política pública. Em vista da manutenção do seu monopólio, eles acabam por restringir o acesso de atores externos ao debate. Jones e Baumgartner (2009) explicam que o objetivo principal dos grupos envolvidos na disputa sobre um problema específico é transformar os seus entendimentos sobre ele no monopólio. Porém, para justificá-lo, os grupos interessados precisam convencer o público e outros atores de que a sua proposta é a mais adequada. Para tanto, é necessário que, além de identificar e apresentar um problema passível de ação governamental, ou seja, um problema de causas públicas, esses grupos também elaborem uma solução para ele.

Uma vez estabelecido, os autores (2009) indicam que o que dá suporte ao *policy monopoly* é a *policy image* criada pelos seus defensores. De acordo com o MEP, o arranjo institucional em voga está associado a ideias que exprimem valores políticos centrais e cuja expressão pode se dar através de *policy images*. Em vista disso, esse conceito é utilizado para designar a maneira como uma política é discutida e compreendida. Os autores afirmam que uma imagem é, sobretudo, uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos. Assim, ela pode ser manipulada pelos especialistas de uma certa área quando eles a apresentam para o público de fora. O objetivo é que, através de termos favoráveis e simplificados, eles conquistem simpatia para a sua imagem em detrimento das demais.

Segundo os autores (2009), uma *policy image* apresenta dois componentes: empírico e avaliativo. Este é, de acordo com o MEP, o seu tom. À imagem pode ser atribuído um tom positivo ou negativo, tanto por atores inseridos no debate, quanto pela mídia ou pelo público geral. A alteração do tom concedido a uma *policy image* pode trazer consequências ao monopólio que ela sustenta. No caso de um tom negativo compartilhado pela mídia, por exemplo, defensores de outras imagens podem utilizá-lo como um pretexto para destruir o monopólio vigente. Em vista dessa dinâmica, Jones e Baumgartner (2009, p.26, tradução nossa) afirmam que “a criação e manutenção de um monopólio de política está intimamente ligada à criação e manutenção de uma imagem de política de apoio”.

Entre as estratégias mobilizadas pelos oponentes para demolir o monopólio dominante, está o *shopping venue*. Jones e Baumgartner (2009) definem *policy venues* como arenas institucionais que possuem autoridade para tomar decisões sobre um determinado problema. Assim como podem existir diversas imagens sobre uma questão, à medida que ela atinge diferentes grupos de maneiras distintas, os espaços de decisão dedicados a ela são tão abundantes quanto e não há regras que determinem a

sua jurisdição. Ou seja, o *shopping venue* consiste na busca, por parte dos atores adversários ao *policy monopoly*, de arenas institucionais que sejam favoráveis a sua *policy image* sobre determinada política.

O MEP demonstra que, assim como os monopólios, as arenas também estão intimamente associadas às imagens. A alteração na composição ou na jurisdição de um *policy venue* pode contribuir para alterar a recepção de uma *policy image*, uma vez que ela passará a ser interpretada por outro grupo de atores.

Outro fator que os autores (2009) classificam como ameaça ao monopólio é a inserção de novos atores no debate. Esse incremento da participação, que mobiliza atores que não se envolviam anteriormente, pode ser promovido pela intensificação das disputas sobre uma política e sua consequente ascensão ao macrossistema e à atenção do público geral.

Ao aplicar os conceitos do Modelo de Equilíbrio Pontuado (MEP) ao caso específico da política de assistência no Brasil, é possível identificar que o SUAS, implantado em 2005, consolidou, ao longo dos últimos anos, o seu *policy monopoly* sobre o entendimento da assistência social. Nesse período, a *policy image* que o sustenta encontrou no Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), nas Conferências e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) *policy venues* associados. 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.

Em vista da dinâmica de equilíbrio pontuado descrita pelos autores, é possível identificar que o Programa Criança Feliz (PCF) consiste numa ação governamental voltada ao desenvolvimento integral das crianças na Primeira Infância, questão que, após períodos de estabilidade e incrementalismo, retornou à agenda governamental em 2015, através da Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância. No entanto, a *policy image* de assistência social que dá as bases desse programa contrasta com aquela que sustenta o *policy monopoly* construído pelo SUAS. Assim, a falta de consenso em torno do PCF anuncia os conflitos que, num plano geral, têm se desenrolado sobre a assistência social.

### 3. SUAS E PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: IMAGENS EM DISPUTA.

A primeira década dos anos 2000 registra a consolidação de uma imagem específica da política pública de assistência social, que é alvo de disputas desde os anos anteriores à sua inclusão ao tripé da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988. O conjunto de princípios e ações que

vinham sendo desenvolvidos pelos defensores da área, direcionados à contenção dos impactos negativos que a relação capital/trabalho implica na vida dos trabalhadores e pautados num esforço para libertar a assistência social da tradição filantrópica e assistencialista que a perseguiu, ganhou materialidade na criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS é resultado do processo deliberativo realizado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, que aconteceu em 2003 em comemoração ao aniversário de 10 anos de aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Nesse momento, os participantes do evento o acolheram como “uma iniciativa urgente em se tratando da organização e gestão da Política de Assistência Social” (BRASIL, 2003, p. 23).

Considerando as conferências como “espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública” (FARIA; SILVA; LINS, 2012), os procedimentos que levaram à criação do SUAS foram marcados por intensa participação de especialistas, movimentos sociais, trabalhadores, usuários e defensores da área, prática que seria constante no processo de aprimoramento do Sistema nos próximos anos e que seria assegurada pelas Instituições Participativas da política de assistência social.

O contexto em que deu essa e outras conquistas da área, tal como a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) em 2004, é marcado pelo projeto neodesenvolvimentista que foi levado a cabo pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no Governo Federal, que consistiu na busca do desenvolvimento econômico e social do país associando-o à políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e aos interesses da classe trabalhadora (SOUZA; HOFF, 2019), o que permitiu a composição de um cenário político favorável às demandas daqueles atores.

As bases de organização e estruturação do SUAS, cuja implantação se deu em 2005 durante o primeiro mandato do Presidente Lula (PT), foram lançadas pela Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004) e pela Norma Operacional Básica de 2005 (NOB-SUAS/2005), que também são resultados do processo deliberativo das Conferências. Essas regulamentações posteriores visam a consolidação dos dispositivos constitucionais dedicados à assistência social que atribuem-na a qualidade de política de proteção social não contributiva, que atua na efetivação dos direitos de segurança social, e que é, sobretudo, responsabilidade do Estado.

Segundo Sposati (2009, p.14), essa perspectiva da assistência social acaba por “desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado”. Em

vista desse papel delegado ao Estado, Lajús (2009) indica que entre os eixos estruturantes do SUAS consta a definição de novas bases para a relação entre o Estado, na qualidade de condutor da política, e a Sociedade Civil, cuja participação no controle da gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa do Sistema assegura o seu caráter democrático.

De acordo com Nascimento et.al (2013, p. 08), as diretrizes do SUAS previstas na PNAS/2004 consistem na

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Os autores (2013) argumentam que o último item, em consonância aos princípios constitucionais que reconhecem a família como base da sociedade e digna da proteção do Estado, ilustra a relevância que ela assume no contexto social. Contudo, a concepção de família adotada pelo SUAS transmite uma perspectiva que, ao abrigar a diversidade pertinente às dinâmicas e estruturas familiares atuais, contrapõe-se ao modelo heteronormativo e patriarcal de “família tradicional”.

Portanto, na visão do SUAS, família consiste num

grupos de pessoas com laços consanguíneos e/ou alianças /afinidades, cujo vínculo circunscreve obrigações recíprocas, estando respaldada em torno das relações de gênero e de geração, sendo o lócus primário de socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades humanas (NASCIMENTO et.al, 2013, p. 09).

O conjunto de diretrizes que revestem o SUAS lançam luz à imagem que ele construiu sobre a política pública de assistência social, que repousa sobre os princípios da participação social, cidadania, democracia, descentralização, responsabilização do Estado e matricialidade sócio-familiar. Logo, o SUAS, enquanto uma rede socioassistencial que permite a oferta integrada de serviços, bem como atendimentos qualificados, com planejamento, financiamento e avaliação (COUTO, 2009), consiste no arranjo institucional que, em detrimento de imagens que associam a assistência social a atos de benemerência conduzidos por entidades religiosas e filantrópicas, detém o monopólio sobre as decisões pertinentes à área e sobre o entendimento atribuído a ela.

Todavia, em 2016 esse monopólio tornou-se alvo da agenda neoliberal intensificada pelo Governo de Michel Temer (MDB). Em vista das dinâmicas que, a partir desse momento, propõem um redirecionamento da política de assistência social no Brasil, cabe compreender em que medida as propostas desse Governo, capitaneadas pelo Programa Criança Feliz (PCF), configuram uma ameaça efetiva ao monopólio do SUAS e a imagem contrastante que elas evocam.

Souza e Hoff (2019) demonstram que, ainda no Governo Dilma (PT), entre 2014 e 2015, as melhorias aplicadas a diferentes esferas da vida social não escaparam às consequências estruturais do sistema capitalista, como o desemprego, o que incidiu negativamente sobre a proposta de conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social. Cabe destacar, porém, que essa crise a nível estrutural constitui um dos efeitos de uma crise conjuntural atrelada a um cenário de instabilidade política, que tem se desenhado desde as eleições presidenciais de 2014 e que provocou a fragilização da base de apoio da Presidenta Dilma Rousseff (PT) logo no início do seu segundo mandato. De acordo com Pinho (p. 109, 2016), a repercussão desse período sobre os âmbitos político, econômico e social contribuíram para “o declínio das capacidades estatais de implementação de políticas públicas de longa duração”. As autoras (2019) afirmam que, com isso, as políticas sociais foram realocadas para o foco das disputas econômicas e políticas.

Os conflitos ensejados nesse contexto se concretizaram na abertura do processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma sob a acusação de violação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Teixeira e Pinho (2018, p.20) argumentam que esse evento resultou no “golpe parlamentar revestido de faceta democrática” através do qual Michel Temer (MDB), com o consentimento da imprensa privada, da mídia, do empresariado industrial e do capital financeiro, chegou à Presidência da República em 2016. Segundo os autores (2018), partindo de uma análise histórica do caso brasileiro, os governos que ascendem ao poder por essa via têm como prioridade a desmantelamento das políticas que favorecem as classes destituídas. As primeiras medidas adotadas por Michel Temer (MDB) anunciam sua simpatia a esse projeto.

A Lei nº 13.341/2016, que dispõe sobre a organização dos Ministérios sob o Governo de Temer, transformou o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) - que desde o Governo Lula reúne as atribuições referentes à condução da política pública de assistência social e que contava com a presença de especialistas e ativistas no seu corpo - em Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). O papel que foi atribuído ao MDS ao longo dos governos petistas possibilita a sua qualificação como um *policy venue*, à medida que consiste numa arena institucional que detém autoridade sobre as questões referentes à política pública de assistência social.

Consequentemente, a alteração na composição dessa arena e a inserção de novos atores ao debate - oriundos de setores relacionados ao desenvolvimento agrário e à sua saúde, cuja representação ficou a cargo do Ministro do MDSA, Osmar Terra - associadas às transformações no cenário político e econômico contribuíram para a ocorrência de mudanças, que pontuaram o período de estabilidade e incrementalismo que vinha sendo experimentado pelo monopólio do SUAS. Em

vista desses acontecimentos, as críticas levantadas por atores da sociedade civil e do governo engajados na política de assistência social giram em torno da descaracterização da área e da falta de diálogo na elaboração e execução das novas ações governamentais, como o Programa Criança Feliz (PCF).

O PCF foi inspirado no Programa Primeira Infância (PMI) conduzido pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (RS) entre os anos de 2003 e 2004, período em que Osmar Terra, idealizador do projeto, era Secretário Estadual de Saúde (DIREITO, 2021). Posto isso, a atribuição do PCF à pasta de assistência social cultivou a resistência dos órgãos associados ao setor, tais como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), uma vez que, para se tornar compatível ao SUAS, o PCF deveria sofrer adequações.

Em vista disso, Direito (2021) aponta para uma disputa entre dois modelos de política:

- a) a Primeira Infância, política gestada e construída por dentro do sistema da assistência social e seus fóruns de participação, e a outra, b) o programa Criança Feliz, cujos desenho e implementação estavam sendo feitos com baixa participação dos arranjos deliberativos.

O desenho do Programa Criança Feliz, que denuncia a disparidade entre a sua *policy image* de assistência social e aquela defendida pelo SUAS, foi apresentado pelo Decreto nº 8.869/2016, que o instituiu. O Artigo 1º, que estabelece como critérios de elegibilidade do PCF a participação dos seu público-alvo - gestantes e crianças de 0 a 06 anos de idade - no Programa Bolsa Família (PBF) e no Benefício de Prestação Continuada (BPC), anuncia um dos recursos mobilizados pelo Governo Federal para atribuir o PCF ao Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, uma vez que a intersecção entre o seu público-alvo e os usuários do SUAS justifica a utilização dos recursos e da estrutura da política de assistência social para a execução do Programa.

Os objetivos do PCF, por sua vez, preenchem o Artigo 2º do referido Decreto, cujo terceiro item indica outro ponto de conflito entre as imagens: o papel que cada uma delas atribui ao Estado. Enquanto o SUAS, conforme exposto acima, confere ao Estado o dever de assegurar os direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade e, portanto, de garantir as condições necessárias para proteger esse grupo, o Programa Criança Feliz, à medida que responsabiliza as famílias pelas funções “de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade” (BRASIL, 2016), atribui ao Estado o papel de “ajudante”, reduzindo-o a uma função colaborativa. Ou seja, a *policy image* que sustenta o PCF é debitária da agenda neoliberal e neoconservadora que conduz o Governo Temer (MDB) e se contrapõe ao modelo neodesenvolvimentista aplicado pelos Governos de Lula e Dilma (PT).

Brown (2019), ao resgatar as contribuições de Melinda Cooper na literatura referente ao neoliberalismo, expõe que responsabilizar a família pelos investimentos na educação, saúde e bem-estar das crianças atende aos interesses econômicos da livre concorrência e do mercado, porque a criação de políticas que convocam o altruísmo familiar, considerando a família como uma unidade básica da sociedade, torna-a substituta do Estado de Bem-Estar Social. Além disso, a autora (2019, p.114) denuncia o componente desdemocratizante dessa noção, uma vez que a “família não era apenas uma rede de proteção, mas um reservatório de disciplina e um estrutura de autoridade” utilizado pelas políticas neoliberais na tarefa de conter os excessos democráticos e o “colapso da autoridade que acreditavam ser incitados pelas provisões do Estado Social” (BROWN, 2019, p.114).

No Programa Criança Feliz (PCF), os visitantes domiciliares são a personificação desse Estado “ajudante”. O Artigo 4º do Decreto que institui o PCF qualifica esses profissionais e as visitas periódicas como componentes essenciais para a consecução dos seus objetivos. De acordo com Montoya, Silvestre e Couto (2018, p.192), são eles que desempenham o “papel na ponta” no acesso e contato com as famílias”. Segundo as autoras (2018), a conexão entre esses agentes e o comitê gestor e a coordenação do PCF na esfera federativa será realizada pelos supervisores. Além das competências atribuídas a cada um, supervisores e visitantes se distinguem quanto ao nível de formação exigido para cada função. Enquanto aqueles devem ter nível superior e experiência nas áreas de desenvolvimento infantil e assistência social, esses podem ser profissionais de nível médio.

A tarefa dos visitantes consiste na elaboração de materiais de apoio, no desenvolvimento de “ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância” (BRASIL, 2016) e na articulação intersetorial, tendo em vista que, ao ter contato direto com a família, ele deve identificar problemas que a assolam e direcioná-la para o atendimento em outros setores de políticas públicas. Contudo, as autoras (2018) denunciam casos em que as pastas que poderiam resolver os problemas identificados pelos visitantes não compõem os comitês gestores municipais do PCF, o que indica falta de coerência na condução do PCF e deficiências na sua gestão. Com isso, “manter os programas de desenvolvimento da primeira infância na pasta da assistência social é perpetuar uma *policy image* fraca e assistencial da política de DPI - Desenvolvimento na Primeira Infância” (MONTROYA; SILVESTRE; COUTO, 2018, p. 95).

Logo, a agenda neoliberal que lança as bases da organização, estruturação e execução do Programa Criança Feliz (PCF) converge com a visão assistencialista de assistência social contra a qual o SUAS conquistou o seu monopólio. O ressurgimento desse entendimento ao macrossistema

abala, sobretudo, as concepções que alicerçam a *policy image* do SUAS: Família, Estado e Participação Social.

Quanto a esta, a divergência consiste no fato de que, embora a elaboração do Programa Criança Feliz tenha contado com a participação de entidades da sociedade civil, o diálogo entre elas e o Governo Federal se deu através da interlocução direta com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), de modo que as instâncias deliberativas formais, tais como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), não foram incluídas no debate (DIREITO, 2021). A autora (2021) propõe que essas circunstâncias promoveram a redução do CNAS a um órgão cuja finalidade é aprovar as ações governamentais propostas ao invés de participar da sua construção.

Esse cenário indica uma realocação da participação social na política pública de assistência social. A acentuação da centralidade do Governo nos processos decisórios referentes ao PCF incentiva, segundo Direito (2021, p.166), a compreensão dos “mecanismos de participação como acessórios, ou quase uma etapa processual a ser superada para que programas governamentais possam ser implantados” além de impor uma “demarcação mais clara do que é governo e o que é sociedade civil, e uma preocupação com o que poderia ser a “invasão” das competências estatais por esses atores não-estatais” (DIREITO, 2021, p. 167).

Porém, essa tentativa de restringir a democracia aos processos de discussão esbarra na resistência de atores que insistem na manutenção das Instâncias Participativas enquanto arenas de partilha de poder. Para tanto, eles têm mobilizado esses espaços para a reafirmação da imagem de participação social defendida pelo SUAS.

#### **4. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA NACIONAL (CNAS) COMO ARENA DE DISPUTA.**

O Conselho Nacional de Assistência Social é uma organização neocorporativa, prevista na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, cuja função é intermediar a relação entre Estado e Sociedade Civil (CORTES, 2015). Raichellis (2015, p.27 apud BONIFÁCIO, 2020, p.68) o define como “instância colegiada de gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social” que “constitui espaço privilegiado de representação da sociedade política e da sociedade civil na definição e no controle social dessa política setorial”. Cortes (2015, p. 129) oferece acréscimos a essa definição ao considerar o CNAS uma instância “embrionada por iniciativa dos governos, os quais exercem sobre ela forte influência no sentido de estabelecer a intermediação de interesses de diversos atores societais”.

De acordo com a autora (2015), desde sua criação até 2009, o CNAS era responsável pela emissão dos certificados das Entidades Beneficentes de Assistência Social, mas seu papel se modificou ao longo dos anos. O processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social fez do CNAS um “centro irradiador da normatização que organizava o sistema em formação” (CORTES, 2015, p. 142). Assim, o CNAS foi utilizado pelo Governo Federal como um meio de apressar os processos necessários para implementar o SUAS e mobilizar os estados e municípios em prol desse objetivo (CORTES, 2015).

Ao analisar o papel atribuído às Instância Participativas no processo de construção das políticas públicas no Brasil, Almeida, Martelli e Coelho (2021) reconhecem que, no âmbito da política pública de assistência social, o Conselho Nacional assumiu um papel reformador no processo de estruturação do setor o que permitiu, num primeiro momento, a articulação entre atores sociais e estatais na efetivação de uma reforma na área, tendo em vista o consenso que se observava em torno da concepção da assistência social como direito do cidadão, tal como a imagem do SUAS propõe.

A composição do CNAS remete ao princípio de igualdade representativa expresso no seu Regimento Interno, de modo que, dos seus 18 membros, 09 são representantes da Sociedade Civil, que se dividem em três segmentos, enquanto os demais representam o Estado. De acordo com Bonifácio (2021), esses atores se reúnem para, entre outras competências, aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e exercer o seu controle social, regular os serviços prestados no setor, apreciar e aprovar as propostas orçamentárias, aprovar os critérios de transferência de recursos para os entes federativos e acompanhar e avaliar os ganhos sociais e o desempenho dos programas oferecidos.

Porém, para além dessas atribuições previstas na legislação, o que o Conselho Nacional de Assistência Social realmente faz, assim como os demais Conselhos de políticas públicas, é tomar decisões (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). A qualificação do CNAS enquanto um espaço de tomada de decisões permite classificá-lo como um *policy venue* na definição proposta pelo Modelo de Equilíbrio Pontuado (MEP).

Assim, tanto o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) quanto o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) atuaram, durante os Governos do Partido dos Trabalhadores (PT), como arenas decisórias associadas à *policy image* de assistência social difundida pelo SUAS. A recepção positiva que esses espaços concediam a esse entendimento deve-se ao fato de que, durante esse período, eles eram povoados por ativistas, especialistas e representantes de movimentos sociais que ajudaram a construir o SUAS.

No entanto, como mencionado anteriormente, o Ministério de Desenvolvimento Social passou por uma transformação quando Michel Temer assumiu a Presidência da República. Nesse momento, os grupos defensores do SUAS que compunham o corpo ministerial foram destituídos das posições que ocupavam. A recomposição do Ministério foi norteadada pelos interesses políticos e econômicos que conduziam o novo Governo. O fato de o Ministério não representar mais um espaço aberto à participação de especialistas e movimentos sociais associados ao SUAS fez com que esses atores se concentrassem no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) com a intenção de manter a relação de codependência entre esse *policy venue* e a *policy image* do SUAS<sup>3</sup>.

Os esforços empreendidos pelos atores estatais para descaracterizar o CNAS enquanto um espaço de deliberação e elaboração de políticas, de um lado, e a mobilização desse espaço pelos atores sociais na tentativa de exercer o controle social sobre as ações governamentais, por outro, denunciam a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social numa arena de disputa entre dois modelos de política: o que têm sustentado o monopólio do SUAS e aquele que pretende, através do Programa Criança Feliz, impor outra *policy image* da assistência social.

Partindo dessa perspectiva, as Atas das Reuniões Ordinárias do CNAS realizadas entre 2016 e 2019, bem como as Resoluções emitidas pelo Conselho durante esses anos, fornecem o substrato empírico que acusa o tom que tem permeado as discussões em torno do Programa Criança Feliz (PCF), os argumentos que têm sido mobilizados a seu favor ou contra e os seus principais interlocutores.

Entre as primeiras decisões tomadas pelo CNAS em relação ao PCF, convém destacar a mudança de nome que ele propõe ao Programa com o objetivo de adequá-lo ao SUAS. A Resolução nº 19 do CNAS, emitida no dia 24 de novembro de 2016, institui o Programa Primeira Infância (PPI) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que, segundo o seu Artigo 1º, “corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, criado pelo decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016” (BRASIL, 2016).

Assim, os objetivos do Programa Primeira Infância (PPI) no SUAS são:

**III** - estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários; **IV** - fortalecer a presença da assistência social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situações de fragilização de vínculos, de isolamentos e de situações de

---

<sup>3</sup> Contudo, análises recentes têm demonstrado que a ascensão da agenda conservadora contribuiu para a corrosão dos papéis atribuídos às Instituições Participativas no seu contexto de criação. Segundo Martelli, Almeida e Coelho (2022, no prelo), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tem assumido, desde então, um papel inercial, à medida que a reação ao desmonte do SUAS tem sido protagonizada por organizações da sociedade civil pró SUAS. Assim, o papel central atribuído ao CNAS nas discussões pertinentes ao PCF não é observado na condução de outros temas.

risco pessoal e social; **VIII** - fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o apoio a gestantes e suas famílias (BRASIL, 2016).

Os princípios, por sua vez, compreendem o

**V** - reconhecimento de desigualdades, diversidades socioculturais, étnico raciais, territoriais e da presença de deficiência, aspectos que caracterizam a infância no contexto brasileiro; **VII** - valorização do protagonismo e das competências das famílias no exercício do cuidado e proteção das crianças na primeira infância; **X** - reconhecimento de que as configurações, recursos e dinâmicas dos territórios também incidem sobre as possibilidades de promoção do cuidado, da proteção social e do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (BRASIL, 2016).

Em seguida, o CNAS emitiu a Resolução n° 20, que dispõe sobre os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância. Além de especificar as exigências que os Estados e Municípios devem atender para aderir ao Programa, há, também, a descrição dos incentivos financeiros que serão concedidos a eles.

A análise das Atas das Reuniões Ordinárias e o desenvolvimento da discussão em torno do Programa no decorrer dos anos nos permitem afirmar que não há homogeneidade no interior da Sociedade Civil e, sequer, entre os grupos que representam o Governo. Embora estes assumam uma postura favorável à implantação do Programa Primeira Infância, eles divergem quanto à sua execução, financiamento e elaboração, e propõem mudanças para adequar o Programa ao SUAS. Com exceção do segmento de entidades e organizações que forjava uma aliança com os Ministérios, os demais grupos da Sociedade Civil, por sua vez, colocam-se contra a submissão de um programa com as atribuições do PCF à assistência social. Neste caso, a execução, o financiamento e a elaboração não eram temas a serem debatidos e reformulados, mas eram aspectos apontados como um fator impeditivo à implantação do Programa. Os quadros a seguir apresentam os órgãos e entidades do CNAS que participaram ativamente desse debate ao longo dos anos:

### QUADRO 1 – Representantes da Sociedade Civil (2016-2019)

<i>Segmento de Entidades e Organizações:</i>
Capemisa Instituto de Ação Social.
Fundação Projeto Pescar.
Inspetoria São João Bosco (Salesianos).
Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (FENAPAES).
<i>Segmento de Trabalhadores:</i>
Conselho Federal de Psicologia (CFP).

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS).
Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB).
Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas (FENATIBREF).
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (COFFITO).
Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).
Federação Nacional dos Assistentes Sociais (FENAS).
<i>Segmento de Usuários:</i>
Associação Mayle Sara Kali.
Organização Nacional de Entidade de Deficientes Físicos (ONEDEF).
Fórum Nacional dos Usuários de Assistência Social (FNUSUAS/PA).
Fórum Regional dos Usuários do SUAS da Amazônia Oriental (FORUSUAS/AOR).

FONTE: a autora (2022).

### QUADRO 2 – Representantes do Governo (2016-2019)

Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS).
Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS);
Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA);
Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS);
Estados;
Ministério de Desenvolvimento Social (MDS);
Ministério da Cidadania (MC).

FONTE: a autora (2022).

Os temas mais evocados ao longo dos anos e que têm recolhido sentimentos opostos são: Execução, Intersetorialidade, Financiamento, Avaliação e Participação.

O primeiro tema se divide em 02 tópicos: visitas domiciliares e capacitação. Segundo o Artigo 4º da Resolução nº 19/2016, na qual o CNAS institui o Programa Primeira Infância no âmbito do SUAS, a consecução dos objetivos definidos pelo PPI seria viabilizada pela realização de visitas domiciliares, cujos encarregados seriam voluntários com, no mínimo, ensino médio completo e experiência na área de desenvolvimento na Primeira Infância. Em vista dos critérios demandados para essa função, a preocupação dos segmentos de trabalhadores da sociedade civil gira em torno da baixa qualificação exigida dos voluntários que atuariam diretamente com as famílias, gestantes e crianças. A crítica, assim, repousa sobre a desqualificação dos trabalhadores do SUAS que seria promovida pelo PPI.

Outra ação elencada pelo artigo é a mobilização, educação permanente, capacitação e apoio técnico que seriam dedicados aos voluntários e trabalhadores do PPI. Aqui, a oferta dos Cursos de Capacitação configura um repertório de ação mobilizado pelo Governo na tentativa de difundir a sua *policy image*. Em contraposição à defesa desses cursos, que foi ensaiada pelos Ministérios ao longo dos anos, os segmentos de trabalhadores levantam questionamentos quanto aos conteúdos que seriam ministrados nesses cursos e seus interlocutores.

A questão da Intersetorialidade do PPI, em consonância aos princípios do SUAS, está explícita no Artigo 5º da referida Resolução que dispõe sobre as atribuições das visitas domiciliares, que, de acordo com o Item IV, serão “referenciadas ao CRAS que deverá articular sua oferta com os demais serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas visando a atenção à integralidade das demandas das famílias” (BRASIL, 2016). Sobre esse tema, o Conselho Federal de Psicologia (CFP), que compõe o segmento de trabalhadores, denunciou a incoerência entre a teoria e o que tem se observado na prática. Há casos em que, embora os visitantes identifiquem nas famílias assistidas a necessidade de acompanhamento em outras áreas de política, esses atendimentos não têm sido devidamente direcionados e concretizados.

Nas discussões pertinentes ao Financiamento, usuários e trabalhadores compartilham a ideia de que a destinação dos recursos da assistência social à controversa execução do PPI prejudicaria o financiamento dos demais benefícios e programas oferecidos pelo SUAS. Para corroborar essa hipótese, eles justificam que a aprovação da PEC 241/2016 impactou negativamente o orçamento do setor, cujos investimentos foram congelados pelos próximos vinte anos. Em vista desse arrocho orçamentário, a submissão de um novo Programa à pasta a sobrecarregaria.

Essa discordância quanto ao financiamento do PPI, cuja justificativa apontada pelo Governo para submetê-lo à assistência social se fundamenta na interseção entre o público-alvo do PCF e os usuários do SUAS, amplificou-se a cada resolução anual emitida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que é responsável pela definição dos critérios de partilha para o financiamento federal do PPI. Em meio à especificação dos destinos que seriam dados aos recursos, cabe destacar o incentivo financeiro oferecido pelo Governo Federal para que Estados e Municípios aderissem ao Programa nos seus territórios.

À participação conjunta desses entes federados na execução do Programa foi dedicado o Artigo 6º da Resolução acima. Entre as competências da União consta o planejamento, monitoramento e avaliação do desenvolvimento das ações financiadas pelo PPI. Assim, no decorrer dos anos, as Reuniões Ordinárias do CNAS têm cedido espaço aos Ciclos de Avaliação do Programa,

dos quais os Ministérios, em parceria com a Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano (SNPDH), têm se servido para apresentar os dados que eles retiraram dos Estado e Municípios e que são manipulados para anunciar a eficiência do PPI. Para tanto, eles utilizaram vídeos e depoimentos dos usuários como apelos emotivos para angariar simpatia à *policy image* que eles defendem.

Essas exposições, porém, tiveram sua veracidade confrontada pelo Congemas e pelos segmentos de trabalhadores e usuários. Embora exista um consenso quanto à necessidade de avaliar o Programa, há discordância quanto aos métodos utilizados para esse fim. As discussões quanto à avaliação demonstram a preocupação compartilhada entre aqueles grupos sobre o impacto do PPI na vida dos seus usuários.

Essa preocupação, por sua vez, tem origem no processo de elaboração do PCF, caracterizado pela ausência da participação dos membros da Sociedade Civil do CNAS. Quanto à falta de diálogo entre Governo e Conselho na construção do Programa, convém ressaltar que essa questão foi, num primeiro momento, apontada pela SNAS e, em seguida, complementada pelo segmento de trabalhadores e usuários, que questionaram qual seria a participação do CNAS na análise dos dados, na qualificação dos profissionais que atuariam no PPI e nos cursos de capacitação.

Cabe destacar, ainda, que os Ministérios de Desenvolvimento Social e Agrário, Desenvolvimento Social e Cidadania recrutaram, no decurso dos anos, a participação de atores externos ao CNAS na tentativa de endossar a sua *policy image*. Durante o mandato presidencial de Temer (MDB), a Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano (SNPDH) foi convocada pela MDSA para fazer a exposição de balanços e dados referentes à avaliação e execução do Programa. O Governo Bolsonaro e o Ministério da Cidadania (MC), por sua vez, buscaram apoio na Associação Nacional de Universidades Particulares, que se comprometeu a inserir a questão do desenvolvimento da Primeira Infância nos cursos que oferece na área, e na Consultora Jurídica do Ministério (CONJUR).

Essa análise nos revela que as discussões têm sido protagonizadas, principalmente, pelo segmento de trabalhadores da sociedade civil e pelos representantes dos Ministérios. Quanto aos demais conselheiros do Governo, em especial o FONSEAS<sup>4</sup> e o Congemas<sup>5</sup>, é possível identificar, respectivamente, a adoção de uma postura tímida e ambígua nessa disputa. Chama atenção, porém, o fato de que os conselheiros, seja da sociedade civil ou do governo, reconhecem que o PPI colocou

---

<sup>4</sup> Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social.

<sup>5</sup> Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social.

em jogo o entendimento da assistência social. Em meio a 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 PPI e de sua compatibilidade com o SUAS.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A agenda neoliberal e neoconservadora, que conduziu o Governo Temer (MDB) entre 2016 e 2018 e que tem contornado o mandato de Jair Bolsonaro desde 2019, é uma resposta ao projeto neodesenvolvimentista dirigido pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nos mandatos de Lula (2003-2011) e Dilma Rousseff (2012-2015). Para extinguir os direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora nesses últimos anos, aqueles governos têm investido na redução dos gastos públicos com as políticas de saúde, educação e assistência social. Um exemplo disso é a aprovação da PEC 241/2016, que dispõe sobre o congelamento dos recursos estatais destinados para essas áreas pelos próximos 20 anos.

Porém, as estratégias organizadas por esse grupo não se limitam à restrições de cunho financeiro. A recomposição ministerial proposta por Temer (MDB) e o Decreto nº 9.759/2019, no qual Jair Bolsonaro extingue colegiados da administração pública federal, o que inclui conselhos, comitês e fóruns, denunciam o compromisso da agenda neoliberal e neoconservadora de restringir a participação social e, conseqüentemente, impor limites às práticas democráticas na condução das políticas públicas no Brasil.

No seio desse contexto de retrocesso na garantia dos direitos sociais e valorização da economia e da livre-concorrência, a *policy image* de assistência social monopolizada pelo SUAS têm sido ameaçada. Para além dos cortes orçamentários aplicados na área, há, também, ações que buscam descaracterizá-la. Uma delas é a criação do Programa Criança Feliz (PCF), cuja *policy image* de assistência social contesta três valores políticos centrais que dão as bases do SUAS: Família, Estado e Participação Social.

O resgate de práticas assistencialistas, a desresponsabilização do Estado, a conseqüente revalorização da família enquanto entidade provedora do lar e o recrudescimento de espaços tradicionalmente dedicados ao diálogo entre Sociedade Civil e Estado e, sobretudo, de partilha de poder, compõem o conjunto de repertórios empregado pelos idealizadores do Programa Criança Feliz

(PCF) no compromisso de impor o seu entendimento sobre a política de assistência social e, em decorrência disso, interromper o período de incrementalismo que ela experimentava.

Contudo, as políticas neoliberais têm esbarrado na resistência forjada por especialistas, trabalhadores e usuários do SUAS, que têm mobilizado as suas Instituições Participativas, em especial as Conferências Nacionais e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), na defesa do projeto que eles construíram para área, cujo alicerce é o reconhecimento da assistência social como dever do Estado e direito dos cidadãos. Nesse contexto, o CNAS, enquanto arena deliberativa, têm sediado as disputas protagonizadas por seus conselheiros e, inclusive, por atores externos, em torno do Programa Criança Feliz (PCF).

As Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho realizadas entre 2016 e 2019 indicam 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. A despeito dos entendimentos divergentes que cada proposta apresenta, os grupos envolvidos nessa disputa concordam em reconhecer que o Programa Criança Feliz (PCF) traz uma *policy image* de assistência social incompatível ao monopólio do 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.

## REFERÊNCIAS

Almeida, C., Martelli, C. G., & Coelho, R. (2021). Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.

Biroli, F., Vaggione, J. M., & Machado, M. D. D. C. (2020). *Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina*. Boitempo Editorial.

Bonifácio, M. D. A. (2020). O que faz um Conselho em nível federal?: análise da produção decisória do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)-2003-2018.

Brasil, Ministério da Assistência Social. (2003). IV Conferência Nacional de Assistência Social. *In: Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília.

Brasil. (2022). Decreto Nº 8.869, de 05 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. Brasília: Diário Oficial da União. Publicado no D.O.U de 06 de outubro de 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21292775/do1-2016-10-06-decreto-n-8-869-de-5-de-outubro-de-2016-21292718](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21292775/do1-2016-10-06-decreto-n-8-869-de-5-de-outubro-de-2016-21292718). Acesso em: 15 jan. 2022.

Brasil. (2022). Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016. Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. (Consolidada). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24634433/do1-2016-11-29-resolucao-n-19-de-24-de-novembro-de-2016-24634364](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24634433/do1-2016-11-29-resolucao-n-19-de-24-de-novembro-de-2016-24634364). Acesso em: 15 jan. 2022.

BROWN, W. (2019). Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente; tradução Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia.

Capella, A. C. N. (2015). Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Agenda Política*, 3(2), 239-258.

Cortes, S. V. (2015). Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, 17, 122-154.

Couto, B. R. (2009). O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, 205-217.

da Silva, B. C. B., Pessanha, J. F., & Gomes, M. S. A. V. Primeira infância e suas políticas sociais: uma análise principiológica (First infance and its social policies: a principiological analysis Primera infancia y sus políticas sociales).

de Souza Lajús, M. L. (2009). A política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social–SUAS. *Revista Cadernos do Ceom*, 22(30), 165-178.

Direito, D. D. C. (2021). Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018).

Faria, C. F., Silva, V. P., & Lins, I. L. (2012). Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 249-284.

Lavalle, A. G., Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, 59, 609-650.

Martelli, C. G.; Almeida, C.; Coelho, R. (2022). Mudanças recentes nos papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas. No prelo.

Nascimento, R. C. J., Ishikawa, C. T., Mantovan, R. A., & Quinero, C. G. (2013). Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. *O Social em questão*, 16(30), 47-69.

Pinho, C. E. S. (2016). Emergência e declínio do governo Dilma Rousseff à luz das capacidades do Estado brasileiro (2011-2016). *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 6(1), 94-121.

Puentes Montoya, N., Silvestre, R. D. M., & Souto, V. Y. F. (2018). *Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersectoriais de primeira infância* (Doctoral dissertation).

Santos, A. C. D. L., Silva, R. T. F. D., Bezerra, K. Q., & Conserva, M. D. S. (2017). OS IMPACTOS DAS REFORMAS NO “GOVERNO TEMER” PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS.

Souza, M. B. D., & Hoff, T. S. R. (2019). O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11.

Sposati, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, 13-56.

Teixeira, S. M. F., & Pinho, C. E. S. (2018). Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. *Revista Katálysis*, 21, 29-42.