

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 3

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico

3

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 3 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 3)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-059-9

DOI 10.22533/at.ed.599192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS	
<i>Poliana de Oliveira Carvalho</i> <i>Solange Maria Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922011	
CAPÍTULO 2	11
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
<i>Rafaella Vanny Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922012	
CAPÍTULO 3	22
AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO	
<i>Sandra Monica da Silva Schwarzstein</i> <i>Nivia Valença Barros</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922013	
CAPÍTULO 4	34
CONTOS DA VIDA REAL: UM ESTUDO SOBRE A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI	
<i>Iracilda Alves Braga</i> <i>Dryelly Ravelly Val</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922014	
CAPÍTULO 5	46
O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR	
<i>Vanelise de Paula Aloraldo</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922015	
CAPÍTULO 6	58
POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA	
<i>Patrícia Ribeiro Lopes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922016	
CAPÍTULO 7	71
POLÍTICA BRASILEIRA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: ATUAÇÃO PROFISSIONAL FRENTE À CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
<i>Diego Tabosa da Silva</i> <i>Anália da Silva Barbosa</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922017	

CAPÍTULO 8	81
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS EM SÃO LUÍS-MA	
<i>Camila Raquel Amaral França</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922018	
CAPÍTULO 9	92
REDE SOCIOASSISTENCIAL E VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL	
<i>Roberta Ferreira Coelho de Andrade</i>	
<i>Tereza Raquel Negreiros do Nascimento Costa</i>	
<i>Vivianne Batista Riker de Sousa</i>	
<i>Mayza Lorena Barbosa da Silva Noronha</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922019	
CAPÍTULO 10	104
REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	
<i>Paula Raquel da Silva Jales</i>	
<i>Solange Maria Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220110	
CAPÍTULO 11	115
SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA	
<i>Sueli do Nascimento</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220111	
CAPÍTULO 12	127
TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE À LUZ DA QUESTÃO	
<i>Régia Maria Prado Pinto</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220112	
SOBRE A ORGANIZADORA	140

REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA¹

Paula Raquel da Silva Jales

Universidade Federal do Piauí, Centro de
Ciências Humanas e Letras

Teresina - Piauí

Universidade Estadual do Ceará, Curso de
Serviço Social

Fortaleza - Ceará

Solange Maria Teixeira

Universidade Federal do Piauí, Centro de
Ciências Humanas e Letras

Teresina - Piauí

RESUMO: A Assistência Social ganha *status* de política pública com a sanção da Constituição Federal de 1988. No entanto, os avanços, os retrocessos e as continuidades na configuração desta prática, nas últimas três décadas, encontram vinculação orgânica com os governos que assumem o poder e os projetos societários que defendem e efetivam. O presente trabalho buscou, portanto, problematizar e refletir sobre os diferentes projetos político-ideológicos que disputam e subsidiam a Política de Assistência Social na cena contemporânea, a partir de revisão bibliográfica. O estudo mostrou a relevância da temática, bem como necessidade de aprofundamento de discussões

e categorizações sobre projetos político-ideológicos.

PALAVRAS-CHAVE: Projetos Político-ideológicos; Estado; Sistemas de Proteção Social; Política de Assistência Social.

ABSTRACT: Social Assistance reaches public policy status with the sanction of the Federal Constitution of 1988. However, advances, setbacks and the continuities in the configuration of this practice, in the last three decades, find an organic link with Governments that assume power and corporate projects they defend and make effective. The present work aimed to problematize and reflect on the different political-ideological projects that dispute and subsidize the Social Assistance Policy in the contemporary scene, based on bibliographic review. The study showed the relevance of the theme, as well as the need to make deeper discussions and categorizations on political-ideological projects.

KEYWORDS: Political-ideological projects; State; Social Protection Systems; Social Assistance Policy.

1 | INTRODUÇÃO

A Assistência Social, como outras políticas

¹ O referido artigo foi originalmente publicado nos Anais da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas promovida pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atualizou-se apenas o título.

sociais, ganha *status* de Política Pública com a Constituição Federal de 1988. Junto à Saúde e à Previdência Social, integra a Seguridade Social, compreendida como o conjunto de ações articuladas entre Poder Público e sociedade para garantir acesso a direitos sociais. Nesse sentido, a Carta Magna demarca, pelo menos em termos normativos, uma nova perspectiva para a Assistência Social no país, qual seja: a democrática, que a considera direito do cidadão e dever do Estado.

No entanto, a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do primeiro documento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ocorreu apenas nos anos de 1993 e de 1998, respectivamente, fruto da luta de militantes, profissionais, intelectuais e alguns parlamentares, revelando oposições, dificuldades, entraves e obstáculos para a efetivação da Assistência Social durante a adoção de uma política neoliberal, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Sua racionalização e desenvolvimento nos anos 2000 têm como uma de suas explicações a ascensão de "governos de esquerda"¹ ao poder, que conciliaram a ativação do mercado interno com ações de redução da pobreza para ampliar o padrão de consumo da parcela mais empobrecida dos brasileiros, sem confrontar o capital (SINGER, 2012). De "prima pobre"², a Assistência Social passou a ser centro de atenções e de polêmicas sobre sua capacidade de realizar serviços socioassistenciais e de gerar autonomia aos sujeitos integrantes de Benefícios e de Programas Sociais, com destaque para os de Transferência de Renda, quais sejam: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF)³.

O arquitetado impeachment da presidenta Dilma Vana Rousseff e a posse de Michel Miguel Elias Temer Lulia⁴, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), na Presidência do país, no início de setembro de 2016, com a consequente dissolução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), acarretam mudanças institucionais, políticas e ideológicas, bem como um percurso incerto para a Política de Assistência Social, com reforço de práticas conservadoras, das quais são exemplo o primeiro-damismo e o estímulo a ações de solidariedade/ajuda no bojo da sociedade civil.

Nesse sentido, longe de dar respostas, este artigo buscou problematizar e refletir sobre os diferentes projetos político-ideológicos que embasam e disputam a direção da Política de Assistência Social no Brasil contemporâneo. Em outras palavras, questionar

1 O Partido dos Trabalhadores (PT) assume a Presidência da República Federativa do Brasil em 2003, em decorrência da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, e permanece até final de agosto de 2016, com a reeleição da presidenta Dilma Vana Rousseff. Apesar de considerado partido de esquerda, a forma de governar amparada pela busca de alianças e de conciliação entre as classes sociais, gerou dissensos sobre seu caráter progressista e esquerdista.

2 Termo utilizado no século XX para caracterizar a Assistência Social como política menos priorizada e com menor financiamento da Seguridade Social.

3 Embora seja um programa intersetorial, que abrange as Políticas de Saúde, de Educação e de Assistência Social, o Bolsa Família é executado na maioria dos municípios por esta última.

4 Michel Temer foi vice-presidente de Lula da Silva e Dilma Rousseff entre os anos de 2011 e 2016.

as propostas de execução e de significações de conceitos fundamentais desta Política Pública. Para tanto, realizou-se revisão bibliográfica, a partir de categorias chaves, quais sejam: Projetos Político-ideológicos, Estado, Sistemas de Proteção Social e Assistência Social, com o intuito de delimitar objeto de estudo para o Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

2 | COMPREENSÃO DE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS, ESTADO E SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Conforme Netto (1999), os sujeitos sociais que integram a sociedade agem teleologicamente, ou seja, têm a capacidade de projetar na mente aquilo que desejam materializar, legitimado por valores e escolha dos meios que permitam sua realização. Nesta perspectiva, ação humana em si, possibilita a construção de projetos, sejam eles individuais ou coletivos.

No que tange aos coletivos, o autor chama atenção para os projetos societários, que se distinguem por sua condição macroscópica, com propostas para a sociedade como um todo, o que os torna, nas sociedades capitalistas, projetos de classes sociais que visam concretizar seus interesses. Isso revela a existência de uma dimensão política, por implicar relações de poder, não associável diretamente a posicionamentos partidários. Além disso, possuem estruturas flexíveis e cambiantes por incorporarem novas demandas e aspirações, bem como se transformarem e renovarem de acordo com as conjunturas históricas e políticas. São, portanto, um fenômeno próprio da democracia política, como mostra a citação a seguir:

Enfim, compreende-se, sem grandes dificuldades, que a concorrência entre diferentes projetos societários é um fenômeno próprio da democracia política. Num contexto ditatorial, a vontade política da classe social que exerce o poder político vale-se, para a implementação do seu projeto societário, de mecanismos e dispositivos especialmente coercitivos e repressivos. É somente quando se conquistam e se garantem as liberdades políticas fundamentais (de expressão e manifestação do pensamento, de associação, de votar e ser votado etc.) que distintos projetos societários podem confrontar-se e disputar a adesão dos membros da sociedade (NETTO, 1999, p. 03).

Dessa forma, os projetos societários são projetos políticos de classes sociais que buscam efetivar seus interesses na sociedade. A dimensão ideológica emerge da necessidade de mediar conflitos. De acordo com Lukács, citado por Lessa (2007), a ideologia é o conjunto das ideias que os homens lançam mão para intervir nos conflitos sociais da vida cotidiana. Isso revela os projetos político-ideológicos como projetos societários de classes sociais que precisam mediar conflitos para o atendimento de seus interesses.

O Estado democrático de direito, gestado no bojo do capitalismo, é espaço de disputas e conflitos de projetos político-ideológicos de classes sociais distintas.

Embora a experiência histórica tenha mostrado que os projetos societários vinculados aos interesses da classe trabalhadora encontram muitos empecilhos para afrontar os projetos das classes proprietárias e politicamente dominantes (NETTO, 1999), é necessário entender as razões de atendimento e concretização de demandas das diferentes classes pelo Estado.

Segundo Pereira (2008), o Estado - organização do poder fundamentada na política e não na fé, cuja finalidade é preservação da vida em sociedade - é um fenômeno histórico e ao mesmo tempo relacional. Histórico, porque deve ser pensado e tratado como um processo, algo em movimento e constante mutação, ou seja, um fenômeno que articula, em sua dinâmica, o passado, o presente e o futuro; e existe sobre diferentes modalidades e configurações. Não é, portanto, um sistema absoluto e acabado que assume sempre e em todo lugar a mesma forma. Relacional, pois não se configura um sistema fechado, isolado em si mesmo, mas em constante relação, externa e interna. Contudo, a autora afirma que essa relação não ocorre de forma linear ou mecânica, sua principal característica é ser dialética, no sentido em que "comporta simultaneamente antagonismos e reciprocidades e, por isso, permite que as forças desiguais e contraditórias se confrontem e interajam de tal forma que uma deixa sua marca na outra e ambas contribuem para o resultado final" (PEREIRA, 2008, p. 146).

Por ser um fenômeno histórico e relacional, o Estado não pode ser compreendido destacado daquela que o criou, a saber: a sociedade. A relação dialética que o Estado mantém com a sociedade permite, de acordo com Pereira (2008), que ele abranja todas as dimensões da vida social, bem como todos os indivíduos e classes, e assuma, perante estes, diferentes responsabilidades, inclusive o atendimento de demandas divergentes. Isso explica, para a autora, o atendimento das demandas e reivindicações das classes dominadas, pois, apesar de o Estado ser dotado de poder coercitivo e estar a serviço das classes dominantes⁵, ele não é autossuficiente ou autônomo, uma vez que precisa ser legitimado pelas diversas classes que compõem a sociedade ou, pelo menos, pela maioria dos indivíduos. Do contrário, ele se torna dispensável, sujeito a perder o apoio e a confiança que o sustenta como instituição coletiva. Sem consenso entre as classes, o poder coercitivo não tem como se manter dominante.

O pressuposto de que o Estado corresponde ao complexo de atividades teórico e práticas com o qual as classes dominantes justificam e mantêm o domínio, bem como buscam conquistar o consentimento ativo dos dominados, foi formulação de Antonio Gramsci (CARNOY, 1990). Para Gramsci, citado por Pereira (2008), a superestrutura, ou seja, o complexo das relações ideológicas, está dividida em dois eixos: a sociedade civil constituída por um conjunto de instituições e organismos □

5 Para Gramsci, a classe dominante corresponde ao grupo de pessoas que mantém a dominação, ou seja, que utiliza predominantemente a sociedade política (coerção) para se manter no poder, bem como a hegemonia (consenso) sobre as classes subalternas (PORTELLI, 1977).

vulgarmente denominados de privados - que corresponde à função hegemonia do grupo dominante sobre a sociedade (consenso e direção); e a sociedade política que corresponde aos aparelhos burocráticos e coercitivos do Estado reconhecidos legalmente (dominação). A sociedade política ou Estado restrito é um prolongamento da sociedade civil, formada por membros desta, porém com função específica. Ambas (sociedade civil + sociedade política) formam o Estado ampliado que exerce tanto a hegemonia como a coerção. De acordo com Pereira (2008), Gramsci usa o termo hegemonia para indicar o consenso entre as classes e o termo coerção para indicar o domínio exercido pela força e violência.

Embora o Estado e a sociedade civil possuam funções diferentes, eles só podem ser compreendidos em sua totalidade se forem relacionados um ao outro. É por isto que, na concepção gramsciana, a sociedade civil pertence ao Estado Ampliado. A sociedade civil, quando destacada do Estado e entendida como campo oposto a ele, torna-se terra de ninguém, "isto é, não estruturada por um pólo que contrabalance as desigualdades e que faça com que valores gerais (justamente os da cidadania política) prevaleçam sobre interesses particulares-egoísticos" (NOGUEIRA, 2005, p. 111). Já o Estado só se legitima enquanto poder público quando se relaciona com a sociedade civil. Dessa forma, pode-se inferir que embora o Estado se apresente como uma instituição contraditória - ser ao mesmo tempo aparato de dominação, uma vez que age em conformidade com as classes dominantes, e campo de disputas, onde se apresentam e são atendidas propostas antagônicas, inclusive das classes dominadas - ele ainda se configura parâmetro e recurso de integração social.

Destarte, compreende-se que o avanço do movimento e da organização do proletariado, bem como suas reivindicações por melhores condições de vida e empregatícias, pressionaram o Estado a implementar ações, inicialmente ligadas à problemática do trabalho e, posteriormente, à produção e reprodução da vida dos membros da nação, ou seja, dos cidadãos. Consolida-se, portanto, no período pós-guerra, o sistema de proteção social de muitos países de capitalismo avançado, com a criação de legislações que passam a garantir direitos sociais por meio do acesso a políticas públicas. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni,

Os sistemas de proteção social são formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou totalidade de seus membros. [...] o que define a proteção social em sociedades complexas como a nossa é a sua formidável institucionalização, a ponto de tornar este conjunto de atividades um significativo e importantíssimo ramo da divisão social do trabalho e da economia (2004, p.15).

É importante destacar que existem diferenças nos sistemas de proteção social implementados pelos países ou regiões. A reflexão sobre esse processo levou à formulação de definições e de conceitos sobre Welfare State. Esping-Andersen (1991) afirma que não se pode compreender o Estado de bem-estar social apenas em termos

de direitos e garantias. Sua análise leva em consideração tanto estes elementos como o entrelaçamento das atividades estatais com o papel do mercado e da família para concretizar as provisões sociais.

No seu estudo comparativo, o autor conclui que não existe um modelo único, imutável e evolucionista de Welfare State. A constituição e configuração em cada país dependerão principalmente da formação política da classe trabalhadora; da edificação de coalizões políticas na transição da economia rural para sociedade de classe média; e da institucionalização das preferências de classe e do comportamento político (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Partindo dessas variáveis, Esping-Andersen (1991) identifica três grupos de Welfare State segundo os tipos de regimes, são eles: o Welfare State liberal, norteado pela assistência àqueles que comprovam situação de pobreza, com restritas transferências universais ou planos razoáveis de previdência social. Os países que mais se aproximam desse grupo são Estados Unidos, Canadá e Austrália. O segundo é o Welfare State conservador e corporativista, aproximando as nações da Áustria, da França, da Alemanha e da Itália, nas quais prevalece a garantia de direitos de acordo com a classe e o *status* dos indivíduos. Por último, o Welfare State social-democrata, pelo qual se garantem programas desmercadorizados e universalistas que atendem as expectativas dos diferentes grupos sociais. Os países escandinavos são identificados nesse grupo.

No Brasil, há muitas controvérsias sobre a própria existência de um Estado de bem-estar social. Porém, os autores demarcam a constituição do sistema de proteção social brasileiro na década de 1930, período de gerenciamento pontual e descontínuo das políticas sociais, com superposição de programas e projetos. Ademais, as ações sociais, dentre elas a assistência social, foram permeadas por concepções de caridade, de filantropia e de benemerência, com destaque para a última. Os direitos - conseguidos mediante muita luta - foram compreendidos como benesses dos representantes políticos do Estado.

Além disso, a promoção do bem-estar não era extensiva a todas as camadas da população, mas somente à classe trabalhadora reconhecida pelo Ministério do Trabalho, na forma de seguro, ou seja, o trabalhador tinha que contribuir para poder ter acesso aos serviços de saúde, de previdência social, dentre outros. Aos demais restava recorrer à Legião Brasileira de Assistência (LBA), às Santas Casas de Misericórdia, às Igrejas, à caridade e à filantropia. Sposati et. al (1998) relata que comumente os órgãos de assistência social nacionais, estaduais ou municipais surgiam em áreas da saúde ou do trabalho, como também na atuação das primeiras-damas, com superposição de ações realizadas de forma eventual e fragmentada. A prática da assistência social no Brasil esteve, portanto, historicamente associada ao fenômeno do assistencialismo.

3 | POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DEBATE

Estudiosos da Assistência Social no Brasil, com suas diferentes compreensões desta Política, identificam duas propostas que estão a orientar sua construção e sua execução, são elas: uma democratizante, inaugurada com a Constituição Federal de 1988, que busca a universalidade de serviços, benefícios, programas e projetos e sua garantia como direito; e outra de tendência neoliberal, na qual os benefícios são focalizados naqueles identificados na condição de pobres e extremamente pobres, bem como há o apelo à solidariedade, à constituição de um voluntariado e à prestação de serviços assistenciais por instituições da sociedade civil.

Na trajetória histórica percorrida pela Política de Assistência Social no país, evidencia-se que poucos foram os avanços na efetivação da proposta democrática na década de 1990. A Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742, foi aprovada em 7 de dezembro de 1993, depois de muitas discussões e modificações no texto original (SPOSATI, 2004). Ela cria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e define como diretrizes a descentralização político-administrativa, com comando único em cada esfera de governo; a participação popular, e a primazia do Estado na condução dessa Política, lançando novas bases de organização e de execução da Assistência Social.

Antes que essas diretrizes pudessem ganhar materialidade, o presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu a Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁶ e instaurou a reforma gerencial por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), pelo qual o Estado perdeu a primazia da responsabilidade na condução das políticas sociais, e os serviços sociais passaram a ser propriedades públicas não estatais (BRESSER-PEREIRA, 2001), ou seja, ficaram sobre a gestão das Organizações Não Governamentais (ONG). O Estado estabeleceu parceria com a sociedade para o financiamento e o controle social, reduzindo a prestação direta dos serviços e se mantendo regulador e provedor (BEHRING, 2003). O Programa Comunidade Solidária⁷, criado em 1995, é um exemplo dessa responsabilização da sociedade civil (SUPLICY e NETO, 1995).

Nesse período, a Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), elaborou e aprovou, de acordo com a Portaria nº 35, a Norma Operacional Básica de 1997, sem discussão ampla que

6 A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada em agosto de 1942, por iniciativa de Darcy Vargas, primeira-dama, que reuniu senhoras da sociedade para agradar os pracinhas brasileiros da Força Expedicionária Brasileira (FEB) combatentes da II Guerra Mundial. Em outubro do mesmo ano, a instituição ganha *status* de organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, com a finalidade de agregar as organizações da boa vontade e atender as famílias que não compõem a previdência social (SPOSATI, 2004).

7 O Programa Comunidade Solidária - administrado por uma secretaria executiva e por um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil, composto por ministros das áreas sociais e econômicas, bem como por 21 membros da sociedade civil - tinha como principal objetivo alterar a forma de gerenciamento dos programas de combate à fome e à miséria, por meio da mobilização da sociedade civil, das entidades governamentais e não-governamentais e da integração dos níveis federal, estadual e municipal (SUPLICY e NETO, 1995).

abrangesse gestores e sociedade (SILVEIRA, 2007). No ano seguinte, são aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) outra Norma Operacional Básica e a primeira Política Nacional de Assistência Social. Não obstante,

A organização do sistema descentralizado apresentou, durante a vigência das NOBs 01 e 02, inúmeras distorções em seu funcionamento: forte protagonismo da União na gestão de programas e projetos; falta de autonomia dos municípios na condução de programas; precariedade de capacitação técnica, gerencial e financeira das administrações locais; inexistência de monitoramento e avaliação sistemática da política; deficiente sistema de informação; transferências de encargos, para a sociedade, de funções do Estado; e desconhecimento da rede de serviços (SILVEIRA, 2007, p. 109).

Durante as presidências de Lula da Silva e de Dilma Rousseff o que se identifica, a partir de uma breve análise, é um direcionamento para sistematização e integração das políticas sociais, bem como investimento crescente em programas assistenciais focalizados no enfrentamento à pobreza, com ênfase nas Transferências Condicionadas de Renda. De acordo com Garschagen (2007), "os gastos sociais do governo federal cresceram de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 312,4 bilhões entre 1995 e 2005, com um incremento de 74% no período, agregando valores da ordem de R\$ 11 bilhões ao ano, em média, às políticas sociais".

Nos anos 2000, a Política de Assistência Social se estruturou em âmbito nacional, estadual e municipal, com criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e suas proteções sociais (básica e especial, de média e de alta complexidade). Houve a construção e a expansão dos equipamentos públicos que compõem essa Política (Centros de Referência da Assistência Social; Centros de Referência Especializados da Assistência Social; Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua; Unidades de Acolhimento Institucional, dentre outros)⁸; bem como estruturação de documentos, de instrumentos e de sistemas de informação, monitoramento e avaliação que consubstanciaram as normativas institucionais.

Entretanto, ainda são muitas as dificuldades para efetivação da Política de Assistência Social nos municípios, das quais destacam-se: os usuários não identificam os serviços, programas e projetos, de acordo com a Tipificação dos Serviços Sociassistenciais, nem o Conselho Municipal de Assistência Social, tão pouco reconhecem a Política como direito; os profissionais são em sua maioria contratados ou terceirizados, havendo uma rotatividade constante de técnicos nos equipamentos; o governo federal garante o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família, mas investe um valor bem menor para operacionalização dos serviços; a rede socioassistencial e a intersectorialidade entre as políticas sociais

8 Segundo Plataforma de Indicadores do governo federal, havia 4.195 CRAS em 2007 e 982 CREAS em 2008. Em 2013, os números revelam o aumento significativo desses equipamentos, a saber: 7.883 CRAS e 2.249 CREAS. Disponível em: <http://pgi.gov.br/pgi/paineis/painel?id=ff-808081427c2b4e0142a3ce8f0600ab&nome=Social>. Acesso em: 2 abr. 2017.

são frágeis, dificultando a resolução dos casos demandados⁹.

Ao assumir a Presidência do país em setembro de 2016, Michel Temer nomeou Osmar Terra, que foi secretário executivo do Programa Comunidade Solidária, para o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, órgão que substitui o extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em alguns de seus pronunciamentos, o ministro lançou o Programa Criança Feliz, que tem a primeira-dama como embaixadora; e anunciou que cruzaria os dados das famílias integrantes do Programa Bolsa Família com outros bancos de dados para identificar fraudes e tornar o Programa mais eficiente, como também cogitou a possibilidade de transferi-lo para o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS).

Diante desse cenário, questiona-se: que projetos político-ideológicos subsidiaram/subsidiam e disputam contemporaneamente o direcionamento da Política de Assistência Social no Brasil? Existem aspectos de continuidades e/ou de diferenciação nestes projetos? Esses projetos estão vinculados organicamente aos interesses de que classes sociais? A proposta democrática foi fortalecida durante os governos do Partido dos Trabalhadores? Os governos Lula e Dilma compartilharam do mesmo projeto político-ideológico? Como esses projetos compreendem e significam nos discursos e na operacionalização a Política de Assistência Social, a primazia da responsabilidade estatal, a pobreza, os serviços, os benefícios, a cidadania, os direitos e a participação. Dessa forma, a pergunta de partida que impulsiona esse trabalho é: quais as particularidades dos projetos político-ideológicos que dão suporte à Política de Assistência Social no Brasil nos anos 2000?

4 | CONCLUSÃO

Uma pesquisa sobre os diferentes projetos que subsidiam e disputam a Política de Assistência Social brasileira é, portanto, necessária e urgente. Necessária, pois a Assistência Social sempre teve e ainda tem muita dificuldade para ser reconhecida como direito, revelando-se como campo de disputas e conflitos entre diferentes grupos e sujeitos com interesses opostos. E urgente, devido à celeridade dos ataques, dos desmontes e das retiradas dos direitos sociais historicamente conquistados, afetando diretamente a consolidação dessa Política. Além disso, a visibilidade dos projetos em disputa dará às pessoas, grupos e à sociedade como um todo maiores conhecimentos para poder optar por uma proposta democrática, capaz de produzir justiça e equidade.

9 Esses são resultados preliminares da pesquisa regional "Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil", realizada em Fortaleza-CE no ano de 2016, sobre a coordenação regional da prof.^a Dr.^a Maria Ozanira da Silva e Silva e a coordenação local da prof.^a Dr.^a Alba Maria Pinho de Carvalho.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 6 out. 2016.
- BRASIL. Plataforma de Indicadores (em desenvolvimento) Governo Federal. Paineis Brasil. Social. Disponível em: <http://pgi.gov.br/pgi/paineis/painel?id=ff808081427c2b4e0142a3ce8f0600ab&nome=Social>. Acesso em: 2 abr. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (Org). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.
- CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 3ª ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- GARSCHAGEN, Sérgio. Programas sociais - A trajetória dos gastos governamentais. **Revista Desafios do Desenvolvimento Ipea**, Brasília, Ano 4, Edição 38, p. 46-56, dez. 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2221:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 23. dez. 2014.
- LESSA, Sérgio. Lukács e a ontologia: uma introdução. In: _____. **Para compreender a ontologia de Lukács**. 3ª ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijuí, 2007. (Coleção filosofia, 19). Apêndice, p. 183-207.
- NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 1 (Crise contemporânea, questão social e serviço social). Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 1999.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª ed. São Paulo. Cortez, 2005.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2004.
- SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A descentralização da Política de Assistência Social no Ceará: caminhos e descaminhos**. 2007. 347 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, Serviço Social, 2007.
- SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et al.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; NETO, Bazileu Alves Margarido. **Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima.** In: Planejamento e Políticas Públicas. N° 12, p.39-61, jan/dez, 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte3.pdf>. Acesso em: 13 de abril de 2008.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-059-9

