

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

MARIANA TORRES FERNANDES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONCEITO, PROCESSOS E ANÁLISES DOS GOVERNOS FHC E
LULA**

Belo Horizonte

2017

MARIANA TORRES FERNANDES

POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONCEITO, PROCESSOS E ANÁLISES DOS GOVERNOS FHC E LULA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Bruno Pinheiro Wanderley Reis

Belo Horizonte

2017

MARIANA TORRES FERNANDES

POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
CONCEITO, PROCESSOS E ANÁLISES DOS GOVERNOS FHC E LULA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Banca Examinadora:

Professor Bruno P. W. Reis

(Orientador)

Professora Eleonora S. M. Cunha

(Convidado)

Belo Horizonte,

2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus pela força que tem me dado, agradeço a ele por essa vitória. Agradeço aos professores Bruno e Eleonora que tem me ajudado desde sempre nessa caminhada. A eles agradeço pelo apoio, compreensão, pela paciência, força e carinho desde o início de minha trajetória acadêmica mas, principalmente nesses últimos meses de criação do meu trabalho de conclusão de curso. Para min é uma grande honra poder tê-los ao meu lado nesse momento. Agradeço aos familiares que me impulsionaram e deram suporte para que eu pudesse estudar. A todos a minha sincera gratidão.

RESUMO

O estudo tem como objetivo realizar uma análise sobre as políticas públicas passando por seus conceitos processos e perspectivas para que possamos chegar a analisar as políticas públicas e posteriormente políticas de assistência social no Brasil. Apresentarei principalmente as semelhanças e diferenças entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva no que tange a programas e projetos na área de assistência social. Será realizada uma reconstrução história sobre a evolução das políticas públicas e posteriormente políticas de assistência social, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir da CF 88 o sistema de gestão de assistência social passa por uma reforma que é sistematizada de maneiras diferentes nos governos FHC e Lula. Objetiva-se apontar e analisar as diferenças da área de assistência social nos dois governos.

Palavras-chave: Políticas públicas; Estatuto da criança e do adolescente; direitos humanos; Assistência Social; Constituição Federal de 1988.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama do Programa Social do governo Fernando Henrique Cardoso.....40

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proporção de crianças de 0 a 6 anos atendidas pelos serviços assistenciais no ano de 1997, Brasil.....	43
Gráfico 2: Proporção de crianças e adolescentes atendidos pelo Programa Brasil Criança Cidadã no ano de 1997, Brasil.....	44
Gráfico 3: Número de Centros de Referência de Assistência Social, no período de 2007-2010, Brasil.....	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Atributos Institucionais das Áreas e Programas Selecionados.....	24
Quadro 2 - Número de municípios habilitados ao Sistema Único de Assistência Social, por tipo de habilitação e ano no período 2005-2009, Brasil	35
Quadro 3: Áreas de atuação e benefícios concedidos, no período de 1995-2005, Brasil.....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do gasto social no governo Fernando Henrique Cardoso, no período 1995-2002 em milhões, Brasil.	41
Tabela 2: Crianças de 0 a 6 anos atendidas através da Secretaria de Assistência Social, por região no ano de 1997, Brasil.	42
Tabela 3: Número de municípios, de famílias e de pessoas beneficiadas pelos Projetos de Geração de renda, por região no ano de 1997, Brasil.	44
Tabela 4: Número de municípios, de famílias e de pessoas beneficiadas pelas Ações Sociais e Comunitárias, por região no ano de 1997, Brasil.	45
Tabela 5: Número de municípios conveniados pela assistência social, por região no ano de 1997, Brasil.	45
Tabela 6: Números de beneficiários e valores repassados para o Benefício de Prestação Continuada, no período de 2004-2007, Brasil.	49
Tabela 7: Benefícios do Programa Bolsa Família, no período de 2010-2014, Brasil.	49
Tabela 8: Taxa de pobreza extrema, no período de 2004-2013, Brasil.	50
Tabela 9: Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, nos anos de 2006 e 2007, Brasil.	51

LISTA DE SIGLAS

BCC	Programa Brasil Criança Cidadã
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF-88	Constituição Federal de 1988
CNAS	Conselho Nacional de Assistência social
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social Regional
CreasPOP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
ECA	Estatuto da Criança e do adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa e Estatística
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orçamentária de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma operacional Básica da Assistência social
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SAS	Secretaria de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. POLÍTICAS PÚBLICAS	13
1.1. O ECA e o papel das políticas públicas: uma reflexão.....	13
1.2. Políticas Públicas: conceitos, modelos e perspectivas.....	14
1.3. Políticas Públicas no Brasil	21
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA REVISÃO.....	26
2.1. Lei Orgânica de Assistência Social	28
2.2. Tipificação das Políticas de Assistência Social.....	33
3. POLÍTICAS SOCIAIS E GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSOS E LULA	39
3.1. A política de Assistência Social no governo de Fernando Henrique Cardoso	39
3.2. A política de Assistência Social no governo Lula.....	46
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

INTRODUÇÃO

Desde a década de 50 profundas transformações culminaram em mudanças no modo de gestão do Estado. As ações governamentais se modernizaram através das políticas públicas que passaram a ter objetivos, características e processos específicos. Desde então o tema é palco de grande debate no campo das ciências sociais o que levou a criação de diferentes modelos. A política pública torna-se então um objeto de mudança na sociedade, com a complexificação e aumento das demandas da sociedade, o Estado passa a ter meios de interlocução a fim de definir as ações e políticas a serem providas.

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) levou a grandes transformações no Estado Brasileiro, a partir dela firma-se o direito a assistência social, e é criado um sistema de provimento de políticas sociais no Brasil. O Estado passa a atender demandas e grupos antes assistidos através de benesse e filantropia. Com a CF-88 é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069 de 1990, que define questões sobre a proteção dos direitos fundamentais das crianças dos adolescentes e grupos vulneráveis que se encontram em desenvolvimento. A sistematização da gestão da assistência social foi define as formas de provimento de políticas sociais, os grupos a serem atendidos, além dos meios de provisão das políticas públicas de assistência social. Fator determinante a organização das ações da assistência social é o sistema descentralizado firmado no Brasil de CF de 1988, ela define as responsabilidades entre os Entes confederados o que cria um novo arranjo institucional.

O presente trabalho centra seus esforços em apresentar o debate em torno das políticas públicas. A primeira sessão é destinada a realizar uma reconstrução histórica, conceitual e apresentar os modelos das políticas públicas. Nela será apresentado uma breve discussão sobre o modelo organizacional das políticas públicas no Brasil, suas implicações e desafios. Delimitado o debate, partiremos para as políticas de assistência social, sua história e os avanços que foram institucionalizados através da Constituição Federal de 1988. Apontaremos os processos, instituições, objetivos e formas de organização da área de assistência social no Brasil. Será apresentada a Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009 aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ou seja, foi o processo de padronização das políticas de assistência social. Enfim, na sessão 4, trarei dados dos governos FHC e Lula para que possamos apontar as diferenças entre os governos e suas ações. Não há intuito de realizar uma

análise sobre sucessos e fracassos em ambos governos mas sim realizar uma análise descritiva do caso brasileiro.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS

O capítulo objetiva apresentar o conceito de políticas públicas realizando uma reconstrução histórica e apresentação das perspectivas. A evolução das ações do Estado culmina na modernização dos processos e formas de gestão governamentais. O campo de públicas surge da década de 50 e desde então é foco de discussões e análises. As políticas públicas nascem da modernização das ações do Estado e serviram como instrumento de gestão para os governos. No capítulo são apresentados os modelos, as perspectivas e discussões teóricas e o ciclo de políticas públicas. Posteriormente é abordada a evolução do conceito de políticas públicas no Brasil e seu funcionamento no sistema federalista após a Constituição Federal de 1988.

1.1. O ECA e o papel das políticas públicas: uma reflexão

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069 de 1990, trata da proteção e dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, grupos vulneráveis que se encontram em desenvolvimento e, portanto, necessitam de maiores cuidados. O estatuto coloca a necessidade de que para o desenvolvimento de uma criança e de um adolescente realizar-se de forma sadia eles precisam ter acesso a uma gama de direitos o que envolve o provimento de serviços sociais. Toda criança e todo adolescente tem direito a vida, educação, cultura, lazer, alimentação entre outros direitos. É nessa questão que a presente monografia se centra, buscando compreender quais os serviços prestados pelo governo e o papel da assistência social nesse contexto. O objetivo é verificar as principais questões sobre a assistência social, além de seu histórico no Brasil e como ela se encontra dentro do campo das políticas públicas.

O presente trabalho inicia sua discussão a partir de um ponto chave: as políticas públicas. Pretende-se conceituar e discutir os vários processos, modelos e aplicações para posteriormente analisar a política de assistência social e como ela se coloca no governo brasileiro na atualidade. O campo de discussão sobre as políticas públicas é vasto e denso e abre o caminho para que se possa entender como um serviço público chega à sociedade, como nasce uma questão, como ela chega a se tornar uma agenda e por fim uma política pública. A

ampliação do papel do Estado levou ao desenvolvimento do campo de políticas públicas que por fim tornou-se um instrumento de ação governamental. A evolução das políticas públicas se constitui o cerne da discussão deste capítulo.

1.2. Políticas Públicas: conceitos, modelos e perspectivas

Tem-se por objetivo apontar as várias correntes e perspectivas teóricas no campo de políticas públicas desde o seu surgimento até o desenvolvimento da discussão sobre o conceito. Para a autora Celina Souza, em seu texto “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, de 2006, três fatores levaram ao desenvolvimento do campo de políticas públicas, que são relativos a questões democráticas e instrumentais do governo. Para a autora países em desenvolvimento deram um primeiro passo com relação ao surgimento e evolução das políticas públicas no que se refere a políticas de restrição de gasto. Esse fato levou ao desenvolvimento do desenho das políticas públicas, as quais passaram a ter um desenho de cunho econômico e social. O segundo fator é relativo ao movimento pós-guerra, que levou a um novo pensamento com relação aos gastos públicos. Naquele momento observou-se um novo modo de provimento de serviços que começa a trazer o equilíbrio de gastos por meio de orçamentos públicos, deixando assim de lado políticas *keynesianas* vigentes até o momento.

O terceiro fator mencionado pela autora gira em torno da discussão sobre democracias recentes ou não consolidadas. Para Souza (2006) há um fator importante que levaria ao fraco desenvolvimento do desenho das políticas públicas nesses países, principalmente em países latino-americanos que não conseguem realizar melhoras efetivas com relação à questão social e econômica na vida da sociedade em geral. São muitas as questões que permeiam o desenho de uma política pública: instituições, atores públicos e políticos, regras e conflitos moldaram o processo e conseqüentemente o seus resultados.

O campo de políticas públicas nasce na década de 50, nos Estados Unidos, dentro de universidades e por meio de estudos acadêmicos, em contraposição ao seu surgimento no continente europeu, que se deu pela evolução do estudo do papel do Estado. Observou-se nos Estados Unidos da América (EUA) uma valorização da tecnocracia, o que os direcionou a uma nova forma de se realizar ações governamentais. Nasce então a política pública como ferramenta ou objeto de ação dentro das instituições públicas.

Autores como Harold Lasswell, Herbert Simon e David Easton deram importantes contribuições para o campo de políticas públicas. Simon traz a discussão sobre como a

racionalidade humana influencia os decisores públicos, Easton contribuiu ao definir políticas públicas como um sistema. Segundo Souza (2006), Easton define políticas públicas como uma relação entre formulação, resultados e ambientes.

O campo de políticas públicas possui várias vertentes de conhecimento. Pode-se analisar sob vários ângulos o conceito para entender o seu funcionamento. Deve-se para tanto definir e explorar suas variáveis, componentes e perspectivas. Desse modo tem-se um melhor conhecimento sobre esse produto do Estado como um todo. Toda e qualquer ação do Estado é uma política pública, seja ela uma ação social ou financeira. No caso do Brasil, como será visto mais à frente, existe um sistema que difere em muitos aspectos do modelo norte-americano de políticas públicas.

O conceito de políticas públicas não possui um significado único. Souza (2006) cita em seu texto importantes autores que conceituam políticas públicas de modos complementares. O primeiro deles, Mead (1995), afirma que as políticas públicas é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Anteriormente à Mead a autora cita Lynn (1980), o qual coloca que políticas públicas é um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos. Cita ainda Peters (1986), que coloca que políticas públicas são a soma das atividades do governo. Já Dye (1984) as define como uma escolha ou não do governo. De acordo com Souza (2006), a definição mais conhecida é de Lasswell (1936), autor que introduziu na discussão o conceito de *policy analysis*. Para a autora “a definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que, e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

São muitas as questões importantes que se deve salientar sobre políticas públicas. Processos, componentes e conceitos devem ser colocados para que se possa ter mais clareza sobre a importância de uma ação governamental e suas implicações. Toda política pública é extremamente complexa, pois envolve decisões sobre resolver ou não questões e/ou problemas muitas vezes ainda mais complexos. Além disso, observa-se que vários setores da sociedade estão envolvidos no processo de criação e execução de uma política pública. Atores políticos, tecnocracia, sociedade civil, grupos de interesse, mídia e movimentos sociais influenciam diretamente políticas públicas todos os dias.

Outro aspecto importante é como essas questões chegam a se tornar uma política pública. No texto “Política pública: discussão de conceitos”, de Waner Gonçalves Lima, de

2012, é realizada a análise sobre as abordagens estatista e multicêntrica. Na abordagem estatista uma política pública somente é uma política pública se for realizada por um ator estatal, ou seja, um ator que trabalha no Estado. Já a abordagem multicêntrica tem como questão principal a origem do problema. Nas palavras do autor:

“a abordagem multicêntrica, segundo Secchi (2010, p. 2) considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (LIMA, 2012, p. 51)

O processo de criação de políticas sofre influências externas e internas ao governo, porém Souza (2006) coloca que tais ações externas ou constrangimentos não inibem a capacidade do Estado de governar a sociedade. Deve-se observar que existem tipos diferentes de políticas públicas governamentais. A mais conhecida tipologia de políticas públicas foi desenvolvida por Theodore Lowi (1964, 1972), para o qual existem quatro tipos de políticas públicas: políticas distributivas, voltadas para certos grupos que têm como objetivo distribuir recursos limitados; políticas regulatórias, que envolvem as ações do governo com relação a burocracia, políticos e grupos de interesse; políticas redistributivas, que são políticas universais que resultam em redistribuição da renda da população; e as políticas constitutivas que lidam com os procedimentos. Cada um desses tipos de políticas influencia e impacta diretamente a vida das pessoas, tendo por finalidade ações diversas (SOUZA, 2006).

Algumas questões devem ser apresentadas para o amplo entendimento do conceito e dos processos das políticas públicas. Ao evoluir na discussão sobre as políticas públicas uma importante questão se faz necessário apresentar: o ciclo das políticas públicas. O ciclo das políticas públicas é uma base importante para que possa verificar cada passo concernente a uma política pública. Não se pode, por exemplo, executar uma política pública sem se verificar um problema, e executá-la sem os devidos processos. Para Souza (2006) esse é um processo dinâmico definido por algumas etapas, tal como definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação dessa política. Observa-se um grande percurso que deve ser seguido para se selecione uma questão. Com a grande complexidade dos problemas da sociedade na atualidade e recursos escassos é preciso fazer escolhas sobre qual questão se transformará em uma agenda estatal.

A primeira fase do ciclo de políticas públicas focaliza-se em como os problemas entram na agenda público-administrativa. Para Souza (2006), é quando se assume que se deve fazer algo sobre alguma questão. Os autores Calixto et al. (2015), assim afirmam sobre a primeira fase das políticas públicas:

“Na primeira fase do ciclo das políticas públicas, a da percepção e da definição dos problemas, tem-se inicialmente a identificação de um problema público, que pode ser definido como a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública, como por exemplo, uma catástrofe natural, o congestionamento de veículos em determinado local, a favelização das periferias nas grandes cidades, dentre outros. O número de situações problemáticas em um ambiente social é praticamente infinito, mas somente algumas delas tornam-se objeto de atenção da sociedade e do governo e são reconhecidas” (CALIXTO et al., 2015, p. 65).

Na segunda fase um determinado problema é considerado como prioridade dentre tantos outros, e é partir dele que decisões políticas são tomadas para a formulação posterior de políticas e programas que visem a solução de tal problema (CALIXTO et. al., 2015). Para Souza (2006) se constrói uma consciência coletiva para enfrentamento de determinado problema. Tal construção se dá por meio de processos institucionalizados, tais como partidos, processos eleitorais e movimentos sociais. Na terceira fase os atores políticos, ou seja, os participantes estão em evidência. Todos os atores que participam da política pública podem ter dois tipos de classificação: os visíveis como a mídia, os grupos de pressão e os partidos; e invisíveis, como os grupos acadêmicos e a burocracia.

O Estado possui um papel central no provimento de serviços à sociedade. Ele capta os problemas e as demandas e posteriormente as transforma em políticas públicas que serão convertidas em projetos e programas. Tais projetos e programas podem vir a ser bancos de dados para avaliação.

A seguir são abordados alguns dos modelos expostos pela autora Souza (2006). O primeiro deles o modelo da “Lata de lixo” – *garbage can* – foi desenvolvido pelos autores Cohen, March e Olsen (1972), os quais arguem, que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Assim como observado anteriormente, esse modelo coloca em evidência que atualmente existem na sociedade muitos problemas e poucas soluções.

No texto de Ana Claudia Capella, “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas”, de 1996, a autora apresenta e discute os vários modelos teóricos, destacando o processo de formação de agenda (*agenda-setting*). Tal análise de perspectivas é importante para ampliar o horizonte sobre o processo de formação das políticas públicas para que se ter um entendimento completo sobre o tema. No artigo são abordados dois modelos importantes do processo de formação da agenda: o primeiro é o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), que foi desenvolvido por John Kingdon (2003) e

o Modelo de Equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones (1993).

No primeiro modelo, de múltiplos fluxos a política pública é formada por quatro processos: estabelecimento de agenda, consideração de alternativas, a escolha dentre o conjunto estabelecido dessas alternativas e a implementação da decisão. Na concepção de Kingdon, com bases em estudos norte-americanos realizados por ele, agenda governamental é um conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento (CAPELLA, 1996, p. 26). Tal como colocado, em sociedades complexas muitas questões podem ser transformadas em agenda, mas para que isso aconteça a questão tem que chamar atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas. Algumas dessas questões passam para um subconjunto de questões, constituído por questões prontas para a decisão dos formuladores, que se transformarão em políticas (*policies*). Segundo Campella (2006), para Kingdon a mudança na agenda se dá na conversão de três fluxos: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). São muitos os problemas e somente alguns deles terão a atenção dos formuladores. Isso dependerá da forma como os formuladores percebem, interpretam e definem os problemas. Algumas questões ajudam nessa escolha, como indicadores, eventos, crises, símbolos e *feedback* de ações governamentais. É importante salientar que no caso norte-americano, para o autor, os três fluxos seguem um curso relativamente independente.

O segundo fluxo desse modelo é concernente a problemas e alternativas. Esse fluxo é análogo ao modelo biológico:

“Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de caldo primitivo, o autor entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*)” (CAPELLA, 1996, p. 27).

Nesse caldo algumas ideias se confrontam e se mostram factíveis ou não, e aqui se destacam as ideias alternativas e interpretações. O terceiro fluxo do modelo é o fluxo político, o qual possui seu próprio processo, e tem dinâmica e regras. Nele as coalizões são construídas por processos de barganha e negociação política. Os vários atores políticos, os movimentos sociais, a pressão do poder legislativo, entre outros fatores, determinam o clima político e eventuais mudanças na agenda governamental. Além disso, a convergência entre os fluxos resulta a mudança na agenda. Porém, como salienta Capella (1996), existem muitas críticas ao modelo de fluxos de Kingdon, que levaram a adaptações ao modelo original.

O modelo do equilíbrio interrompido ou *punctuated equilibrium*, elaborado por Baumgartner e Jones (1993) já se relaciona diretamente à política. O modelo baseado em noções de biologia e computação coloca que a política pública se caracteriza por períodos de estabilidade que são interrompidos por momentos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Além disso, outra questão importante é sobre a capacidade limitada de processar informação, e por isso as questões se processam uma de cada vez. Para Capella (1996):

“nesse modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuated*). Essa ideia é aplicada a agendas que mudam de forma rápida devido ao que os atores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes atraindo outras que se difundem como um efeito cascata (*bandwagon*), tal como descreve Kingdon no processo de difusão das ideias dentro das *policy communities*. Quando isso acontece algumas ideias tornam-se mais populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas propostas e abrindo espaço para novos movimentos políticos” (CAPELLA, 1996, p.39).

Além desses dois modelos, Souza (2006) destaca o modelo de “Coalizão de defesa”, idealizado por Sabatier e Jenkins Smith (1993), e o que vem em sentido contrário ao modelo *Garbage can*. Nele as políticas públicas devem ser concebidas como, nas palavras da autora, “um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com acontecimentos externos, os quais dão parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública” (SOUZA, 2006, p. 31). Além disso, cada subsistema que compõe as políticas públicas possui determinada quantidade de coalizões. Essas são diferentes entre si no que concerne a valores, crenças e ideias e recursos. É o caso de atores visíveis e invisíveis: cada um desses grupos terá recursos que poderão influenciar mais ou menos no processo decisório da agenda.

O segundo modelo salientado por Souza (2006) é o Modelo de arenas sociais, que traz um novo conceito a ser incorporado à análise: o de empreendedores políticos ou empreendedores de políticas públicas. Para que uma questão se torne de fato um problema é preciso que tais empreendedores políticos convençam os *policy makers* de que existe um problema a ser solucionado. Para que isso seja feito, existem três maneiras de se levar determinada questão ao título de problema. A primeira delas seria mediante dados ou indicadores sociais, a segunda pela ocorrência de eventos como desastres, e a terceira maneira é o *feedback* sobre alguma política pública que indique que ela está sendo executada de maneira errada. Portanto tais empreendedores de políticas públicas são especialistas ou investidores: eles participam da *policy community* e buscam melhora no seu futuro, por isso

realizam tais investimentos. Os empreendedores geralmente formam redes sociais que realizam trocas entre entidades e indivíduos (SOUZA, 2006).

Podem-se citar ainda modelos influenciados pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal. Novas ideias vindas a partir desse movimento levaram a um novo modelo de políticas públicas voltadas para a busca de eficiência, credibilidade e que fossem delegadas a instituições com independência política.

Souza (2006) sintetiza os elementos principais das políticas desse novo modelo, são eles:

1. A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
2. A política envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais também são importantes;
3. A política pública é abrangente e não se restringe a leis e regras;
4. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
5. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo é uma política de longo prazo;
6. A política envolve processos subsequentes após a sua decisão e proposição, ou seja, também implica em execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-7).

O neo-institucionalismo também perpassa pela análise das políticas públicas. Nessa abordagem verifica-se a importância das instituições ou regras, para decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Souza (2006), para Olson, com base na Teoria da Escolha racional, as políticas públicas devem ser projetadas através de incentivos seletivos. Outras vertentes neo-institucionalistas, como o institucionalismo histórico e o estruturalista também contribuíram no debate ao colocarem que as instituições moldam as definições dos decisores.

Porém, como salienta Souza (2006), para essas vertentes institucionalistas os decisores não estão se comportam apenas para satisfazer seus próprios interesses. A ação racional depende de percepções subjetivas sobre as alternativas, além de consequências e avaliações dos resultados que podem ocorrer. Nesse caso existe um cálculo realizado por aqueles que decidem. Não somente se escolhe dentre um conjunto de alternativas, mas são realizados cálculos e avaliações sobre objetivos e resultados, além da influência subjetiva direta que cada decisor carrega consigo. Há no caso uma série de processos que permeiam a decisão. Não somente barganhas giram em torno do processo de políticas públicas, mas também processos institucionais, sociais e aqueles gerados pela história de cada país. Nas palavras de March e

Olsen (1995, *apud* Souza, 2006, p. 29), “os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas e antecipadamente aceitas”.

Segundo Souza (2006), existe na literatura um posicionamento cético quanto à capacidade do governo na formulação das políticas públicas. Os autores da teoria da escolha pública possuem grande desconfiança em relação à capacidade do governo de formular as políticas, devido a questões como informação incompleta, racionalidade limitada e situações de auto-interesse. Defende-se nesse caso, que as decisões tomadas pelo mercado são superiores se comparadas às tomadas pelos políticos e burocratas.

Pode se dizer, assim, que as instituições de acordo com a corrente neoinstitucionalista estão presentes em todos os processos, desde a formação da agenda até os processos burocráticos presentes nas etapas das políticas públicas. Nesse caso Souza (2006) exalta que as instituições moldam decisões, definem as regras e podem mudar a posição relativa dos atores. De acordo com essas regras ou instituições certas políticas podem ter o curso mais fácil que outras. São muitas as formas de se levantar uma agenda ou se abrir uma questão específica de agenda. Mas, para a autora os movimentos e grupos sociais através das instituições políticas direcionam as políticas públicas, o que resulta no privilégio de alguns grupos ao invés de outros.

Os modelos e teorias apresentados permitem compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, os possíveis conflitos envolvidos nas decisões, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos nessas decisões e os que serão afetados na política pública (SOUZA, 2006, p. 40). Nesse contexto apresentado por Souza (2006), pode-se ter uma ideia do funcionamento das ações do Estado, o que é importante para compreender políticas públicas específicas, como a de Assistência social.

1.3. Políticas Públicas no Brasil

Para discutir o tema de políticas públicas no Brasil e seguir na análise da política de assistência social é importante entender o funcionamento do Estado brasileiro, basicamente em sua estrutura federal. No texto “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo”, de Marta Arretche, de 1999, a autora começa sua discussão apontando para uma mudança que vem ocorrendo com a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Áreas temáticas como educação, saúde, assistência social e habitação, vêm sofrendo transformações com a transferência de atribuições do nível federal para o estadual e

o municipal. Após a Constituição Federal de 1988, houve grandes mudanças na estrutura e na forma de organização do Estado, a qual era fortemente centralizada no âmbito do Executivo federal durante o período da ditadura militar. Observa-se então um forte processo de descentralização política, fiscal e de atribuições, principalmente na área social. A Constituição de 1988 definiu que estados e municípios são autônomos politicamente. Esse fato tem impacto sobre a execução das políticas públicas. Para Arretche (1999), além de se transferirem atribuições de gestão, preocupou-se também em implementar estratégias bem sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais. Ou seja, no contexto de forte descentralização os níveis estadual e municipal deveriam pensar em formas de se fazer funcionar essa nova estrutura política.

Além disso, para Arretche (1999) o Estado brasileiro possui grandes desigualdades de natureza econômica social, política e administrativa entre os níveis governos, e fatores como a capacidade administrativa e fiscal e a cultura cívica local possuem grande peso sobre a descentralização. Entes federativos com aparato estatal mais bem organizado terão resultados diferentes de um local que não possui a devida estrutura administrativa. O governo buscou criar estratégias desenhadas de forma eficiente para somente se delegar aos outros níveis de governo determinadas responsabilidades sob condições específicas.

O Estado brasileiro na ditadura militar possuía uma estrutura fortemente centralizada no poder Executivo federal. Após a abertura do regime militar e com a CF-88, ocorreram várias mudanças no sistema político brasileiro. Para Arretche (1999) houve uma recuperação das bases do Estado federativo do Brasil. Ocorreu então a descentralização dos poderes do Estado, levando autonomia política e fiscal a estados e municípios. Segundo a autora os municípios brasileiros passaram a ser declarados como entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana no limite de seu município. Visto o novo panorama do sistema político brasileiro, os estados e municípios tinham duas maneiras de assumir suas novas funções: via iniciativa própria ou via adesão a programa proposto por outro nível mais abrangente. Assim, os entes subnacionais passaram a ser atores centrais na gestão de políticas públicas. Pode-se dizer que os serviços e a formação de agendas estão mais próximos à população desses níveis de governo. Para que o sistema funcionasse de maneira mais eficaz o Estado federativo passou a criar estratégias para se induzir as políticas nos governos locais.

Para Arretche (1999):

“Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados” (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Outra questão colocada pela autora gira em torno das políticas públicas sociais. Para Arretche (1999) a responsabilidade pela gestão das políticas sociais também passou a ser um dos elementos de barganha federativa. O Brasil é um país de grandes desigualdades e alto índice de pobreza, e as políticas sociais tendem a ser caras e inefetivas já que se gasta muito com essas políticas, mas não apresentam uma efetiva proteção social. Assim:

“a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual, são considerados, de um lado os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.” (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Arretche (1999) analisa um conjunto de programas temáticos. Para os objetivos do presente trabalho cabe fazer apresentar a análise mais aprofundada dos programas da política de assistência social. O quadro 1 ilustra a situação da descentralização no Brasil com base nos programas nas área de saúde, educação, saneamento, habitação e assistência social. Pode-se observar grandes diferenças na municipalização dos serviços: no saneamento básico não ocorreu em nenhum estado um processo significativo de municipalização; por outro lado, outros dois programas apresentaram grande transferência para estados e municípios. Foram eles, a descentralização da merenda escolar e o programa de criação de instâncias colegiadas para alocação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

No caso dos programas de assistência social houve uma política efetiva de descentralização. Para Arretche (1999), a transferência desses programas se deu devido aos incentivos oferecidos pelo governo federal aos governos estadual e municipal. Uma informação importante colocada pela autora diz respeito ao grau de descentralização do programa de assistência social. Observa-se segundo ela que há grandes diferenças, por exemplo, entre a Bahia e o Ceará: enquanto no primeiro somente 2% dos municípios aderiram ao programa, no segundo a taxa de adesões pula para 55%. Entre todos os estados brasileiros a taxa é de 33%.

Quadro 1: Atributos Institucionais das Áreas e Programas Selecionados

Áreas de Política	Programas	Política ativa descentralização	Níveis de governo envolvidos	Extensão da descentralização no plano nacional
Saneamento	Municipalização dos serviços de saneamento básico	Não	Governo estadual para governos municipais	Em nenhum estado ocorreu um processo significativo de municipalização (dez/1997)
Habitação	Emergência de Sistemas Estaduais de habitação	Não	Governo federal para governos estaduais	Criou-se um sistema estadual de Habitação nos estados de São Paulo e Ceará (final de 1994)
Habitação e Saneamento	Programa (federal) de criação instâncias colegiadas estaduais para a distribuição dos recursos do FGTS	Sim	Governo federal para governos estaduais	Houve 100% de adesão dos governos estaduais ao programa (dez/1995)
Educação	Municipalização das redes (estaduais) de ensino fundamental	Sim (Paraná) não (Rio G. do Sul, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará)	Governo estadual para governo municipal	A municipalização da rede estadual de ensino fundamental ocorreu apenas no Estado do Paraná (final de 1994)
Educação	Programa (Federal) de municipalização da merenda escolar	Sim	Governo estadual para governo municipal e estadual	A municipalização da merenda escolar está integralmente descentralizada (outubro/1997)
Assistência	Programa (federal) de municipalização da política de assistência social	Sim	Governo federal para governo municipal	33% de adesão dos governos municipais ao programa (agosto/1997)
Saúde	Municipalização das consultas médicas	Sim	Governo federal e estadual para governo municipal	54% das consultas médicas foram prestadas pelos municípios (1996)
Saúde	Processo de habilitação municipal ao SUS	Sim	Governo federal para governos municipais	58% dos municípios haviam aderido ao programa (jan/1997)

Fonte: Arretche (1999, p. 116).

Segundo Arretche (1999) o processo de descentralização das políticas e programas sociais ocorreu de diferentes maneiras entre os estados brasileiros, em decorrência de algumas questões tal como aparato político-institucional, atributos estruturais e cálculo de custo-benefício em assumir determinada política. Dependendo dos custos operacionais das políticas há um grau maior ou menor de adesão por parte dos municípios aos programas. Portanto, é

preciso que o governo desenvolva um sistema bem elaborado de incentivos para que os obstáculos acima citados não prejudiquem as finalidades do processo de descentralização. Essa é uma questão decisiva no sucesso desse processo.

Para a autora outro fator se faz necessário para que a descentralização das políticas sociais seja efetiva: os níveis de governo federal e estadual têm grande parcela de colaboração positiva quando os poderes executivos implementam suas ações de forma estratégica decisiva. Caso contrário os governos municipais tendem a se ver sozinhos arcando com os custos totais. Neste caso outras variáveis entram em cena para se verificarem as capacidades dos municípios, tal como capacidades fiscais e porte socioeconômico. Pode-se dizer que em decorrência da baixa capacidade econômica dos estados brasileiros, o governo federal deve realizar um desenho de políticas de maneira que maximize os benefícios e diminua os custos. Além disso, esse nível de governo deve realizar estratégias de indução e incentivos para os estados e municípios brasileiros e a capacitação fiscal e administrativa desses entes (ARRETCHE, 1999).

Para que se possa analisar a política de assistência social de forma mais aprofundada deve-se compreender primeiramente como é o funcionamento do Estado brasileiro. Tem-se em questão um objeto complexo que são as políticas públicas. As perspectivas teóricas sobre o campo das políticas públicas ajudam os gestores públicos a trabalharem desde a semente do problema a ser tratado. Existem na sociedade diversas questões problemáticas que podem ser transformadas em um objeto de mudança efetiva, ou melhor, em uma política pública efetiva. Mas, para tanto, é preciso que gestores públicos em geral conheçam as vertentes e os conceitos envolvidos nos processos das políticas públicas, para que assim possam desenvolver desenhos adequados, minimizando custos políticos e burocráticos em conjunto com quem mais conhece o problema: a sociedade. O Brasil passa por grandes transformações políticas e institucionais desde a instituição da Constituição Federal de 1988. Com a descentralização de atribuições novos modelos de implementação das políticas públicas foram inseridos nos processos governamentais, levando a mudanças operacionais em todos os níveis de governo. A partir do que foi tratado nesse capítulo tem-se uma base de conhecimento para melhor entender as políticas de assistência social, seus conceitos, história para posteriormente fazer uma análise dessa política nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA REVISÃO

A Constituição Federal de 1988 levou a grandes transformações na gestão pública brasileira e a partir dela a seguridade social afirmou-se como direito social. Ao realizar uma reconstrução histórica da assistência social percebe-se que se trata da evolução dos direitos assistenciais que antes foram concebidos como ações assistencialistas muitas vezes paternalistas e clientelistas. A evolução se deu devido à emergência do capitalismo e dos problemas sociais acarretados por ele. Enfim, o capitalismo trouxe além dos avanços, vários retrocessos na questão social. A pobreza e o descontentamento da sociedade começaram a ser visíveis aos olhos do Estado levando assim a criação de um sistema que pudesse minimizar as desigualdades alimentadas pelo capitalismo e a exploração da força de trabalho.

Houve etapas de transição até chegar ao que se conhece hoje como assistência social. Os movimentos sociais se intensificaram em meio à ditadura militar revelando a grande insatisfação pública e as desigualdades brasileiras. Sendo assim é pertinente citar o conceito de política social colocada pelos autores Sousa et al. (2013), no texto “A Assistência social como política pública de direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais”:

“As Políticas Sociais no Brasil começaram a surgir no início do século XX como alternativa para apaziguar os conflitos que existiam entre as classes sociais, conflitos estes decorrentes do processo de consolidação do sistema capitalista, a fim de harmonizar essas relações, e não com o intuito de gerar o bem estar social. A implantação das políticas sociais no Brasil se deu em um processo lento, estas foram construídas por meio de muita luta e reivindicações da classe trabalhadora.” (SOUSA et al.,2013, p.1).

No texto, “Histórico da Política de Assistência social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais” os autores Santana et al. (2013) remontam ao processo de transformação do direito socioassistencial, esclarecendo o conceito, sua origem e organização. Essa reconstrução é importante para a análise crítica e comparativa posterior das políticas de assistência dos governos FHC e Lula. Segundo os autores do texto, as raízes do direito social são a caridade, a benesse e a solidariedade religiosa. Porém, tais ações foram marcadas por práticas clientelistas e/ou paternalistas, ou seja, não eram ações políticas efetivamente e sim ações civis (SANTANA, et al., 2013).

A CF-88 marcou um novo arranjo social e institucional da política de assistência social no país, já que ela traz em seu cerne o direito real ao indivíduo. Além disso, tal política foi firmada como direito e institucionalizada através da legislação, de diversas resoluções normativas e da sistematização da gestão.

A política de assistência social é conformada pelos art.6º, 203 e 204 da Constituição de 1988, pela Lei Orgânica da Assistência social (LOAS), nº 8.742 de 1993, pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída por meio da resolução nº 145 de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) regulamentado pela Norma Operacional Básica (NOB), resolução nº 130 de 2005.

A LOAS tem como órgão de coordenação o Ministério do Desenvolvimento Social de Combate a fome (MDS). Por meio dessa lei foi instituído o CNAS, órgão máximo de deliberação das ações de assistência social. Segundo Santana et al. (2013), este órgão possui grande responsabilidade no provimento dos direitos sociais e tem como competências: a aprovação da PNAS; a normatização e regulamentação dos serviços do campo da política a ser prestada; o dever de fiscalizar e acompanhar entidades e organizações de assistência social; zelar pela efetivação do sistema participativo e descentralizado; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e divulgar no Diário Oficial da União todas as decisões; entre outras competências.

A PNAS é um instrumento legal e normatizador das ações da assistência social. Ela promove a defesa dos grupos em situação de vulnerabilidade social, realizando assim ações de prevenção, proteção e inserção social. Além disso, tem como objetivo integrar outras políticas e considerar as peculiaridades de cada território para assegurar os direitos sociais.

Já o SUAS surgiu de um acordo entre os governos federal, estadual e municipal para que se fizesse uma gestão descentralizada no que tange o financiamento e monitoramento dos serviços socioassistenciais (SANTANA et al., 2013, p. 5). A característica desse sistema vem de encontro a ideologia principal dos direitos de assistência social, qual seja a de promover a proteção e vigilância social de forma descentralizada, a fim de alcançar uma maior participação pública e assim prover melhores serviços aos grupos necessitados.

Apesar do grande avanço no que toca a questão da assistência social no Brasil, para Santana et al. (2013) ainda há muito no que se avançar no sentido de conseguir universalizar os serviços e prestar de fato políticas que sejam efetivas. Para os autores ainda é aperfeiçoar os mecanismos de publicização dos benefícios que estão sendo disponibilizados e ainda é preciso acabar com práticas clientelistas. Para que se possa conhecer melhor o marco inicial da assistência Social no Brasil é pertinente apresentar mais profundamente as leis e resoluções concernentes ao tema.

2.1. Lei Orgânica de Assistência Social

A Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993, afirmou o direito do indivíduo na Constituição Cidadã de 1988. A partir dela criaram-se novos arranjos institucionais de provimento de serviços de seguridade social. Assim, traz em sua bagagem um enorme avanço: pela primeira vez a Assistência Social foi considerada um direito do cidadão e um dever do Estado.

A lei dispõe em seu art. 1º:

“A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

Tal como explicitado anteriormente, a emergência do capitalismo acarretou em grandes desigualdades sociais. Porém, no Estado não havia de fato uma política que tratava dos problemas sociais. A LOAS cria e delimita a ação do Estado no combate a pobreza a situação de risco e ao problema de vulnerabilidade social. Para que se possa entender as ações de enfrentamento que serão colocadas posteriormente, é importante salientar os objetivos da assistência social, definidos no art. 2º da LOAS. Dentre eles pode-se citar:

“I – a proteção social, que visa a garantia à vida, à redução de danos e à prevenção de incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993).

Pode-se observar aqui a tentativa de promover os mínimos sociais e um trabalho de prevenção principalmente aos grupos que estão ou podem ficar em situação de vulnerabilidade social.

Sobre os princípios e diretrizes que regem a LOAS:

“Art. 4º. A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas.

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

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” (BRASIL, 1993).

Outro importante artigo concerne sobre os órgãos máximos de deliberação, nos quais se tomam as principais decisões que norteiam as políticas públicas de assistência social.

“Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Art. 16º. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I – o Conselho Nacional de Assistência Social;

II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social.” (BRASIL, 1993).

No texto “Políticas Públicas Sociais” de Edite da Penha Cunha e Eleonora Schettini M. Cunha (2002) as autoras reafirmam os argumentos anteriores sobre o surgimento da assistência social como direito do indivíduo. Para Cunha e Cunha (2002) até o início do século XX prevalecia o Estado mínimo sobre forte influência dos ideais liberais, em uma sociedade cada vez mais urbana e excludente, tanto no que se refere à produção quanto ao uso dos bens e serviços. É importante salientar também o processo que levou a criação das políticas sociais. Em resposta às lutas e movimentos sociais em prol dos direitos civis, o Estado buscou transformar essas novas demandas em políticas sociais. Percebe-se então um movimento do Estado no sentido de criar e ampliar as formas de se prover direitos assistenciais.

Parte importante de tal provimento de serviços é a forma como se deu a gestão político-administrativa da assistência social. No Brasil, adotou-se um sistema político-administrativo descentralizado, na busca de se criar melhores formas de participação popular em todos os níveis de governo. Nas palavras das autoras:

“Esse modelo requer a adoção de conceitos e práticas inovadoras que possam lhe dar suporte técnico-político, uma vez que esses enunciados não trazem em si força suficiente para uma transformação das práticas realizadas na área social, tradicionalmente clientelistas o modelo de gestão descentralizada requer práticas e adoção de conceitos inovadores, que possam dar suporte técnico-político” (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 17).

Cunha e Cunha (2002) colocam um desafio imposto ao provimento de políticas sociais no período pós- redemocratização do país. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os entes subnacionais buscaram se adequar de forma rápida aos novos padrões impostos pela carta, porém, poucos municípios estavam de fato preparados para atender a população e mudar a realidade de seus cidadãos. Fato importante e discutido no meio público e principalmente na literatura sobre políticas públicas são os insumos humanos, de produtos e técnicos disponíveis para o provimento dos bens e serviços do Estado.

Após a mudança nos serviços socioassistenciais, houve a demanda sob os órgãos gestores para que aperfeiçoassem suas capacidades de gestão, incluindo capacidades técnicas, burocráticas e de recursos humanos, e os instrumentos de gestão de políticas públicas. Os serviços são abertos à participação pública e formam uma rede, chamada “rede prestadora de serviços”, composta por atores sociais, entidades e organizações governamentais e não governamentais e serviços. Tais redes facilitam a transmissão de informação, o provimento dos serviços públicos, o monitoramento dos recursos públicos, as trocas de experiência e o melhor atendimento aos usuários, sendo assim um importante instrumento de transformação social (CUNHA; CUNHA, 2002).

Os art. 6º e 16º da LOAS são importantes para se entender o funcionamento da gestão da Assistência social no Brasil. De acordo com o art. 6º a gestão deve ser feita de forma descentralizada. Além disso, para Cunha e Cunha (2002), tal gestão demanda uma relação de cooperação e complementariedade entre os entes federados – União, estados e municípios –, a sociedade civil e a iniciativa privada, a fim de promover serviços assistenciais de áreas diversas a diferentes públicos. As mudanças que ocorreram com a descentralização transformaram também o desenho institucional no provimento das políticas públicas. Mas também permitiram que os programas sociais se adequassem as realidades e especificidades de cada município. Para que se possa transformar de fato a vida dos cidadãos é importante que haja uma estrutura técnico administrativa no sentido de melhorar o a implantação dos serviços e programas.

Já o art. 16º dispõe sobre as instituições deliberativas do sistema de assistência social, parte importante que compõe atores de diversos setores e participação pública para tomar as devidas decisões. Os conselhos são meios institucionalizados de controle da sociedade sobre as ações do governo, e são peças chave na conexão entre os diversos atores políticos, da administração e da sociedade civil.

Nas palavras das autoras:

“Como canais de participação legalmente constituídos, os conselhos exercem o controle público sobre as ações e decisões governamentais, discutem projetos e os tornam públicos, deliberam sobre questões relacionadas aos projetos e os tornam públicos, deliberam sobre questões relacionadas ao que lhes é comum, estabelecem acordos e alianças, explicitam conflitos, enfim, atuam em espaços que permitem a negociação, a pactuação e a construção de consensos que viabilizam a operacionalização dos sistemas” (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 19).

Outra questão importante sobre a gestão das políticas públicas concerne sobre sua administração financeira. Segundo art. 27 da LOAS:

“Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)” (BRASIL, 1993).

O fundo possui vantagens e desafios ao seu uso. Para Cunha e Cunha (2002), ele é um instrumento financeiro de transparência, porém ainda pode ser visto como um desafio devido a suas especificidades administrativas, ou seja, os gestores ainda têm dificuldades na compreensão orçamentária e na prestação de contas.

O PNAS é mais um instrumento da política de assistência social. Contudo, para Cunha e Cunha (2002) muitas vezes é entendido apenas como um cumprimento formal de uma determinação legal. Porém, essa política nacional deve ser vista como um objetivo muito maior, que é a promoção do vínculo entre o governo e a sociedade civil.

Com a reforma, o Estado além de prover bens e serviços passa a ter um papel crucial no mercado, ou seja, ele passa a regulamentar, fiscalizar e incentivar as atividades do mercado, o que levou a ampliação da iniciativa privada já que serviços como educação, saúde e segurança podem ser também atribuições do mercado. Segundo Cunha e Cunha (2002), devido a esse fato o Estado brasileiro diminuiu suas responsabilidades relativas a políticas sociais, o que contraria o princípio da universalidade. Há então, “a desqualificação e o esvaziamento da vertente não contratual e distributiva do sistema, acompanhado de uma forte valorização do esquema de seguro” (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 22).

Quando isso acontece, somente aqueles que podem pagar terão acesso a determinados bens e serviços enquanto os mais pobres não terão como pagá-los ou terão precários serviços a sua disposição. Nesse contexto a política social já não ocupa uma posição de prioridade. Para Cunha e Cunha (2002) observa-se menos financiamento para as políticas sociais, e por isso os usuários dos serviços públicos são os mais pobres e a classe média passou a utilizar mais serviços de iniciativa privada.

Pode-se dizer que grandes foram os avanços da Constituição Federal de 1988, como a ampliação de programas, serviços e pessoas a serem atendidas. Houve também a mudança na forma de se prestar os serviços a comunidade a partir da descentralização e da participação popular, o que deu maior proximidade entre governo e a sociedade civil. Porém, ainda permanece o desafio de aperfeiçoar os instrumentos de gestão e as capacidades locais. Muitos municípios não têm condições técnicas nem financeiras para arcar com as melhorias de estrutura, e por isso o governo federal atua ativamente com políticas indução. Além disso, há grande necessidade de se modernizar as técnicas de gestão dos serviços de modo que elas envolvam diferentes tipos de atores e possam ser feitas de forma menos hierárquica e mais horizontal. Ao captar um programa o município precisa se organizar de maneira que consiga concretizar pactos, reunir formas de ação que busquem a efetividade dos princípios da assistência social.

A autora Larissa Dhamer Pereira, chama atenção para a vinculação entre políticas sociais e políticas econômicas, em seu texto “Políticas Públicas de Assistência social brasileira: Avanços limites e desafios”, de 2013. Para a autora as políticas sociais terão sempre constrangimentos relativos ao sistema capitalista, e que por isso é necessário apreender sobre o limite da política social no capitalismo. Nas palavras da autora:

“Na vida real – e não no plano ideológico, do discurso – por mais que se firme os direitos sociais, a cidadania, etc., estes se encontram extremamente limitados, dada a perpetuação do direcionamento neoliberal á política econômica, com o consequente resultado de se produzir uma política social pobre para os pobres” (PEREIRA, 2013, p. 12).

O que nos leva mais uma vez a discussão de que o atual gestor público deve criar novos arranjos institucionais de maneira que faça cumprir os princípios da assistência social, modernizando seus instrumentos de gestão de políticas públicas e ampliando os espaços de interlocução com a sociedade. Somente conhecendo mais de perto os problemas a serem atingidos é que o gestor pode criar ações mais efetivas. Além disso, como aponta a literatura é necessário que se tenha corpo técnico bem preparado, conhecimento orçamentário e

administrativo, para que os projetos criados sejam meios de transformação da realidade brasileira, e não somente documentos formais e legais.

2.2. Tipificação das Políticas de Assistência Social

A Resolução nº 109 de 2009 aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, padronizando os tipos de políticas sistematizados de acordo com os níveis de complexidade do SUAS, quais sejam a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

De acordo com o art. 1º da resolução os Serviços de Proteção Social Básica são: (i) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); (ii) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e (iii) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Já os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade são: (i) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); (ii) Serviço Especializado em Abordagem Social; (iii) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); (iv) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e (v) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Por fim, os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade estão divididos em: (i) Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades de abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva; (ii) Serviço de Acolhimento em República; (iii) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e (iv) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

O Serviço de Convivência e fortalecimento de vínculos que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de risco social, se organiza de maneira a possibilitar trocas culturais e de vivência, promover vínculos familiares de socialização e convivência comunitária, e possui ações pautadas na defesa dos direitos e desenvolvimento das capacidades e potencialidades. É um serviço complementar articulado a PAIF e pode ser destinado a crianças até 6 anos – inclusive aquelas com deficiência – e seus familiares, e tem como objetivo prevenir ocorrência de exclusão social e risco, em especial violência doméstica e trabalho infantil. Existem também outros grupos que são assistidos tal como o serviço para

criança e adolescentes de 15 a 17 anos e também para idosos. A tipificação institui também abrangência e resultados esperados de cada serviço.

Já o Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos, segundo a normativa, o serviço tem por finalidade não deixar que esses grupos rompam com seus vínculos familiares, visa promover a inclusão social e igualdade de oportunidades, visa também promover a autonomia e oportunidades prevenindo assim a exclusão social e o isolamento de pessoas com deficiência física e idosos. O trabalho será desenvolvido pela rede socioassistencial em conjunto com políticas de educação, saúde e transporte além de programas de desenvolvimento de acessibilidade habilitação e reabilitação. Esse serviço será provido pelos municípios e União.

O Conselho Nacional de Assistência Social é um órgão vinculado ao Ministério de Desenvolvimento social tem por competência formular políticas públicas de assistência social é constituído pela sociedade civil e governo. Além da formulação de políticas públicas ele também fiscaliza o setor privado na área de assistência social. O CNAS por meio da resolução nº 109 aprovou a Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais. Essa normativa consiste em padronizar os serviços de proteção social básica e especial, nela é estabelecido questões essenciais ao provimentos de programas socioassistenciais tal como público, propósito de cada público e resultados esperados. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais.

O texto da PNAS definiu questões importantes à efetivação e estruturação do sistema de proteção social, ela foi definida em dois eixos a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) em média e alta complexidade. A VI Conferência Nacional de Assistência deliberou sobre a padronização dos serviços assistências do SUAS e a incorporou ao Plano decenal da área. A tipificação definiu questões cruciais para o provimento dos serviços de assistência social para que sua oferta fosse orientada da mesma maneira em todo território brasileiro. Foi definido para cada serviço nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado (BRASIL, 2009). Para a administração municipal a padronização teria impacto direto na gestão dos serviços, que antes eram feitas de acordo com as possibilidades de cada município. Além

disso, com a criação do padrão dos serviços cria-se também possibilidades de se aferir, medir, monitorar e avaliar o provimento dos serviços de assistência social. Ou seja, é observa-se consolidação do sistema SUAS no Brasil.

A padronização se dá tanto para os serviços quanto para as entidades participantes da área, a partir de então as entidades passam a ter como obrigatoriedade o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e o recolhimento do vínculo Suas. Segundo publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2010, houve um direcionamento no que se refere ao financiamento. Até o ano de 2010 não foram observadas mudanças, porém observa-se um esforço para a criação de novas formas de financiamento e incentivos inerentes ao provimento dos serviços. Outra importante mudança a ser considerada, é a mudança definitiva de responsabilidade de atendimento de crianças de 0 a 6 anos para creches e pré-escolas para a área de educação.

Contudo o sucesso ou declínio da tipificação se dará devido ao pacto federativo entre união, estados e municípios. Segundo o IPEA houve grande adesão por municípios desde 2005 quando foi lançado, por meio do processo de habilitação a um dos níveis de gestão do Suas. O quadro 2 abaixo demonstra o processo de habilitação entre 2005 e 2009:

Quadro 2 - Número de municípios habilitados ao Sistema Único de Assistência Social, por tipo de habilitação e ano no período 2005-2009, Brasil

Tipo de habilitação	2005	2006	2007	2008	2009
Não habilitados	417	231	124	98	57
Gestão inicial	1625	1286	1.262	1.170	940
Gestão básica	3206	3690	3.813	3.921	4.182
Gestão plena	312	356	364	374	385
TOTAL	5.560	5.563	5.563	5.563	5.564

Fonte: IPEA (2010, p. 121).

No quadro pode-se observar que já no início a implementação da tipificação um grande número de municípios já havia aderido a algum nível de gestão do Suas, além disso, entre 2005 e 2009 o número de municípios que não estavam habilitados caiu significativamente: de 417 em 2005 para 57 em 2009. Outro fato importante foi a migração de modelo de gestão em 2005 havia 3.206 municípios habilitados na gestão básica já em 2009

pode-se perceber um aumento de mais de 30% da quantidade aumentando para 4.182 municípios.

Os esforços para o provimento de políticas socioassistenciais se dão por meio de duas entidades, que são elas: o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) (municípios) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social regional (CREAS) (estados e municípios). Além disso os serviços de ação estão organizados em dois níveis de proteção: básica e especial. O Cras e o Creas promovem ações por meio de visitas domiciliares, realizam grupos de convivência, atividades socioeducativas, entre outros o público alvo dessa política é constituído principalmente por famílias em situação de vulnerabilidade social. As ações intersetorializadas da assistência social realizam também a inserção dessas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), para que elas possam acessar outros programas sociais e de transferência de renda como por exemplo o programa Bolsa Família. Segundo o MDS, as ações promovidas pelo Paif alcançaram cerca de 2,8 milhões de famílias em 2009.

É também um projeto de Programa de proteção social básica o Projovem – continuação do projeto Agente jovem, que se transformou em uma das quatro modalidades do programa. No programa as ações são direcionadas à jovens de 15 a 17 anos e que também são assistidos pelo Programa Bolsa Família (PBF) ou por outros programas de proteção social especial tal como Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Segundo o IPEA:

“Além da oferta de serviços, a proteção social básica também abrange o pagamento do BPC. Em dezembro de 2009, havia 3.166.845 de beneficiários, sendo 1.541.220 idosos e 1.625.625 pessoas com deficiência (PcD). Em relação ao ano anterior, nota-se incremento de 7,9% na quantidade de beneficiários, igualmente distribuído entre idosos (+ 8%) e PcD (+ 7,6%). Já a Renda Mensal Vitalícia (RMV) atendeu a 322.397 pessoas no mesmo período, sendo 237.307 por invalidez e 85.090 por idade”. (IPEA, 2010, p. 56).

Há também BPC na Escola ele foi instituído em 2007, essa iniciativa é voltada para indivíduos com deficiência que já estejam em acompanhamento do BPC, para que seja acompanhado seu acesso e permanência na escola, tem como público jovens entre 0 e 18 anos, realizando ações articuladas com políticas de saúde, educação e assistência social. Segundo o IPEA, todos os estados brasileiros aderiram ao programa incluindo o Distrito Federal, cerca de 2.623 municípios que totalizaram 238 mil assistidos, segundo os dados, 68% das crianças e dos adolescentes são beneficiárias do BPC na faixa etária de 0 a 18 anos, outra importante informação é que foi identificado que identificou-se que 72% estão fora da escola,

a partir de então ações foram tomadas para que se avaliasse o motivo pelo qual essas crianças estão fora da escola e o que dificulta a permanência delas.

Já a proteção social especializada é subdividida em dois níveis de complexidade: média e alta. Para que se estabeleça em qual nível se deve encaixar é verificado se há ameaça ou violação de direitos para o convívio familiar. Para ser classificado em proteção de alta complexidade o indivíduo deve se encontrar em situação de risco pessoal ou afastamento do convívio da família. Já os serviços de proteção média são direcionados a famílias de se encontrem em situação de vulnerabilidade ou com direitos violados mas, sem o rompimento dos vínculos familiares.

O Creas é um importante órgão do governo que realiza a articulação das políticas de assistência social com as demais políticas públicas, nele são disponibilizados serviços de média complexidade, que são: o PAEFI e o Serviço de Liberdade Assistida Para o programa que atende a idosos e pessoas com deficiência os serviços são prestados no próprio Creas ou em entidades específicas.

“Em 2009, de acordo com informações do Censo Suas [...] houve aumento de 25% na quantidade de Creas em relação a 2008, registrando-se 1.173 unidades municipais e 54 regionais, sendo que 1.014 Creas municipais e 43 regionais contavam com cofinanciamento federal” (IPEA, 2010, p 66).

Outro importante programa que atende a vítimas de abuso sexual é – disponibilizado pelo Creas – o Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias. Nele são realizados esforços para que as vítimas e suas famílias possam superar a situação de violência que passaram esse serviço é co-financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) por meio do Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Outro programa de proteção especial é o Peti, que é estruturado em três eixos: a transferência de renda a famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho, o serviço socioeducativo para crianças e adolescentes – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – e o acompanhamento familiar. Este programa foi incorporado ao PBF, na qual se realiza transferência de renda a famílias que tenham crianças em situação de trabalho infantil. Segundo o MDS, foram atendidas em 2009 cerca de 62.290 famílias com renda acima do teto previsto pelo PBF (IPEA, 2010a).

Existem também programas para pessoas que se encontram em situação de rua, são eles: o serviço especializado para pessoas em situação de rua e o serviço de abordagem social,

para esse grupo existe um órgão específico, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Creas POP). Outros programas foram incorporados às ações para enfrentamento desse problema, o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, dá força ao programa e o complementa para esse grupo.

Um importante programa social que cabe apresentá-lo aqui e é palco de grandes discussões é o Programa Bolsa Família. O PBF tem como público alvo famílias que estejam em situação de pobreza e indigência. Segundo o Ipea até o final de 2009 cerca de 12,4 milhões de famílias atendidas. O benefício é distribuído no território brasileiro da seguinte forma: na região Nordeste 52,42%, sudeste 24,78%, norte 9,59%, sul 8,14% e centro-oeste 5,08%. Em 2009 algumas ações foram tomadas no sentido de melhorar a gestão do programa: foi institucionalizado o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, possui caráter consultivo, é um espaço de debate, integração e construção de consensos relativos a condicionalidades do PBF.

São muitas as ações que foram padronizadas após a Tipificação dos serviços Socioassistenciais brasileiros. Porém, mesmo após essas normativas grandes desafios se impõem a gestão dos projetos, seguiremos com alguns deles. O primeiro desafio a ser mencionado seria sobre os valores transferidos pelo PBF, segundo especialistas o programa tem grande impacto sobre a pobreza extrema, mas um efeito mais limitado sobre a redução da pobreza, devidos aos baixos valores que são transferidos aos usuários. Porém se levarmos em consideração que a pobreza, ou a redução dela não se resume somente a questões monetárias, outro desafio se faz devido ao fato que é necessário que os serviços assistenciais devam ser aperfeiçoados.

Outro desafio diz respeito ao federalismo e suas implicações para a gestão do Suas. Segundo o Ipea, o Suas tem buscado melhorar a forma de gestão que envolve os entes federados, os esforços são no sentido de criar novas estratégias de pactuação na divisão das responsabilidades da cooperação técnica, incentivos e cofinanciamento. Sobre o cofinanciamento, um desafio se refere a falta de regulamentação que ordene esse campo. Além de questões que permeiam a iniciativa privada no campo das políticas de assistência social. Nesse caso a discussão gira em torno de filantropia e falta de regulamentação das organizações privadas e da profissionalização das mesmas. Cabe ressaltar que é muito importante que haja financiamento para organizações sem fins lucrativos. Para que se possa distribuir bens e serviços a comunidade é importante que tanto instituições e instrumentos

públicos e privados sigam com precisão os objetivos da política de assistência social. Somente juntando esforços em todos os níveis de governo, com o aperfeiçoamento de corpo técnico, com melhores instrumentos de trabalho os gestores públicos conseguiram efetivar o direito social à sociedade brasileira.

Diante desse cenário, proponho avaliar os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula nos anos de 1997 e 2006 respectivamente. Será feito o esforço para que se possa comparar os dois governos tendo como base os programas sociais e quantidades de atendimentos disponíveis a população.

3. POLÍTICAS SOCIAIS E GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSOS E LULA

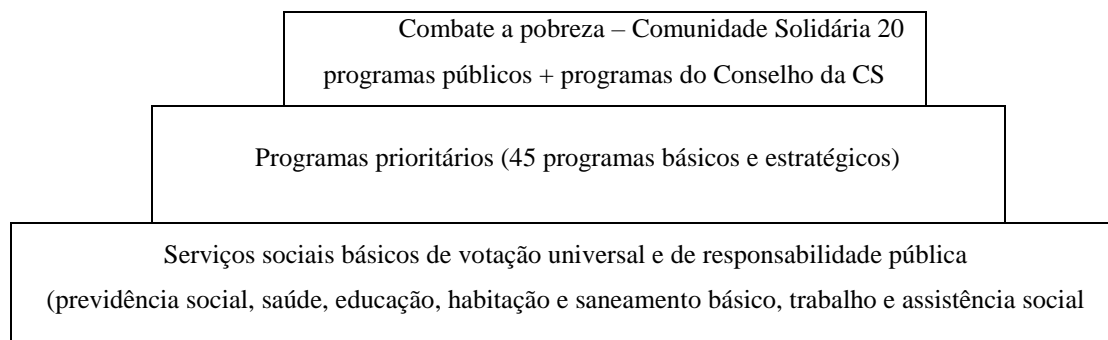
O presente capítulo se destina a analisar alguns dados sobre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Governos com cenários anteriores completamente diferentes quando foram assumidos. Por um lado Fernando Henrique Cardoso assume após um processo de retrocesso no que se refere a políticas de assistência social, instabilidade política e econômica. Lula assume em meio a um cenário conservador, trazendo uma nova ideologia que afetaria diretamente a gestão do Estado.

3.1. A política de Assistência Social no governo de Fernando Henrique Cardoso

FHC assume em um cenário pós institucionalização da assistência social como direito do cidadão, apesar da Constituição ter sido promulgada desde 1988 pode-se dizer que a lei que define o sistema da assistência social ainda não é concreto e estava em fase de implementação. Para Draibe (2003), a política social proposta pelo governo FHC foi definida como ambiciosa e apresentada sob uma armação complexa. O primeiro documento com propostas de programas sociais foi intitulado *Uma Estratégia de Desenvolvimento social* (cf. Brasil, Presidência da República, 1996). Nele é definido como se garantir o direito social: promoção da igualdade de oportunidades e proteção de grupos vulneráveis. No programa são definidos conjuntos de programas: os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública (são eles políticas de previdência social, saúde educação, saneamento básico, trabalho e assistência social); os programas básicos (políticas para garantia de fluxo financeiro), e os programas de enfrentamento a pobreza (redução da

mortalidade infantil, desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, qualificação profissional entre outros). As ações foram realizadas através do Programa Comunidade Solidária (PSC) que coordenou uma estratégia entre estados e municípios e sociedade. Assim sendo, segundo Draibe (2003) o programa social do governo FHC, era composto por:

Figura 1: Diagrama do Programa Social do governo Fernando Henrique Cardoso



Fonte: Draibe (2003)

Para a autora, a proposta Avança Brasil seguiu a mesma linha das propostas contidas na Estratégia de 1996.

O governo FHC se concretiza em meio a um cenário de crise fiscal que acometeu todo o mundo na década de 90. Sendo assim, caracterizou-se por reformas no âmbito social e econômico, além de esforços para que houvesse melhoria da eficiência das políticas públicas. A partir disso, uma série de políticas foram criadas e algumas delas efetivamente implementadas no governo.

Segundo Castro e Cardoso (2005), na campanha eleitoral das eleições presidenciais de 1994 e 1998, o problema identificado pelo governo sobre os programas sociais foi a falta de planejamento e coordenação entre as competências dos entes federados, a pouca capacidade de redistribuição das políticas sociais, a indefinição de prioridades, a pouca capacidade redistributiva das políticas sociais, e com a carência de critérios transparentes para a alocação de recursos e de mecanismos de fiscalização e controle mais modernos. Foram tomadas decisões no sentido de criar parcerias público-privadas, descentralizar e focalizar os processos de gestão. O processo de flexibilização segundo a autora levou a abertura de parcerias público-privadas, a descentralização acabou com as atividades meio o que resultaria em maior efetividade de políticas públicas. A focalização criou determinantes para acesso as políticas, ou seja, determinou o público alvo.

Em seu segundo mandato com o Avança Brasil, FHC seguiu a mesma linha do primeiro, e entre o plano de governo pode-se citar: promoção do crescimento econômico e geração de empregos, combate a fome, melhor distribuição de renda entre outros

“O projeto principal permanecia buscar a justiça social por meio do slogan “a inclusão dos excluídos”. Pode-se afirmar que, para o segundo mandato, foram reafirmados os compromissos anteriores” (CASTRO; CARDOSO, 2005, p.271)

Uma observação importante é referente aos gastos com políticas sociais no governo FHC.

Tabela 1: Evolução do gasto social no governo Fernando Henrique Cardoso, no período 1995-2002 em milhões, Brasil.

Gasto Social Federal (GSF/PIB)					
Ano	Valor Constante	No índice 1995=100(%)	Evolução Anual (%)	(%)	Nº de índice 1995=100(%)
1995	180.472,5	100	-	12,2	100
1996	190.864,7	106	5,8	11,9	97
1997	206.235,3	114	8,1	12,4	101
1998	219.582,0	122	6,5	13,0	106
1999	211.150,8	117	(3,8)	13,3	109
2000	213.968,6	119	1,3	13,5	111
2001	215.827,5	120	0,9	13,9	114
2002	219.080,0	121	1,5	14,4	118

Fonte: SOF/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea

Nota: Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI, dez./2002.

Devido ao cenário de estabilidade econômica e comercial na primeira candidatura de FHC, verificou-se crescimento econômico e de consumo no país. Segundo os autores houve aumento de renda principalmente para setores informais. Pode-se observar que houve um aumento significativo nos gastos até 1998, devido à reforma do sistema previdenciário, além da antecipação de aposentadorias, devido a isso o houve grande pressão para esse fenômeno.

A partir dessa breve pontuação sobre o governo FHC iremos analisar alguns dados do governo do ano de 1997, e posteriormente compara-los a dados do governo Lula. Não há intuito aqui de definir sucesso ou fracasso de qualquer das gestões, mas, sim apontar as diferenças e avanços no que se refere à área de assistência social.

A Secretaria de Assistência Social (SAS), por meio de uma ação integrada entre os ministérios da Educação e Saúde, implementou ações de caráter educativo e assistencial, em pré-escolas e instituições governamentais e não governamentais de educação. Eram

desenvolvidas ações para que se pudesse garantir o desenvolvimento físico, psíquico e social das crianças entre 0 e 6 anos. Aqui observa-se, que o público alvo é determinado para o desenvolvimento específico de intervenções que possam dar suporte a famílias e crianças que se encontrem em situação de vulnerabilidade.

Tabela 2: Crianças de 0 a 6 anos atendidas através da Secretaria de Assistência Social, por região no ano de 1997, Brasil.

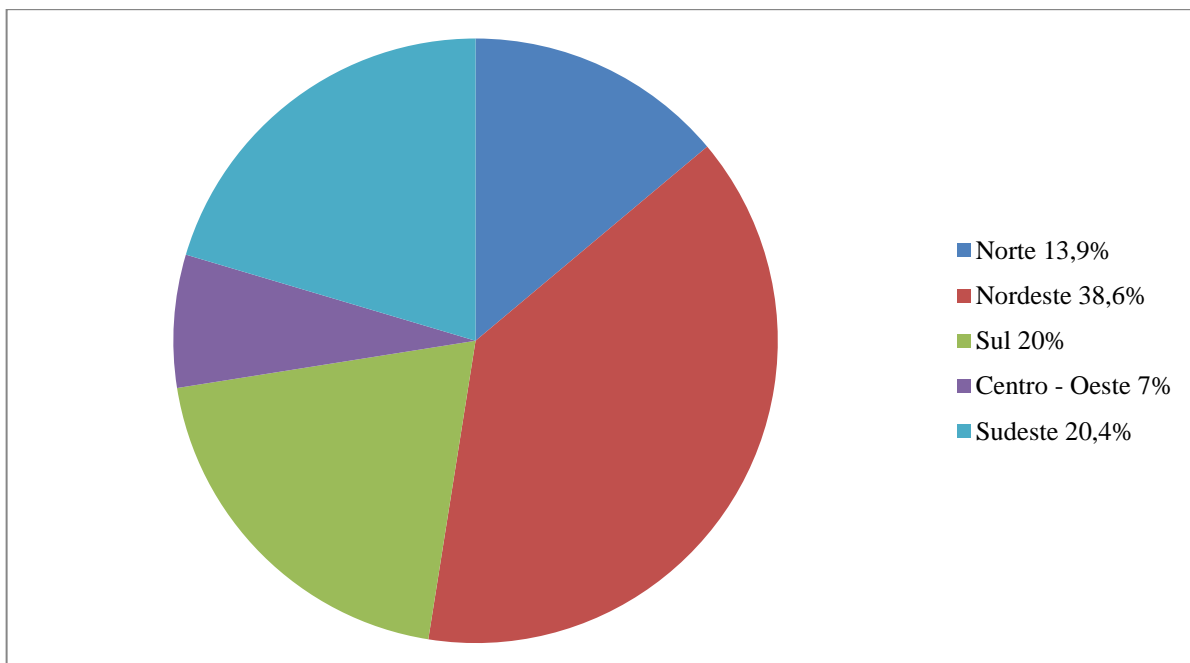
Região	Convênios assinados		Crianças atendidas		% sobre o total de crianças de 0 a 6 anos de famílias pobres
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	
TOTAL	5.939	100	1.400.357	100	15,2
Norte	436	7,4	194.204	13,9	33,7
Nordeste	1.701	28,6	540.679	38,6	11,1
Sudeste	2.021	34	285.713	20,4	12,6
Sul	1.312	22,1	280.539	20	29,7
Centro - Oeste	469	7,9	99.222	7,1	18,2

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997 – IBGE.

Notas: (1) os Convênios são assinados com as secretarias estaduais, do DF e municipais de assistência social para prestação de serviços em creches e pré-escolas; (2) as crianças e adolescentes pertencem à famílias com renda mensal per capita até ½ salário mínimo.

No Brasil em 1997, 1.400,357 crianças entre 0 e 6 anos se encontravam em atendimento, desse número grande parte se encontrava na região nordeste, porém a região sudeste possuía maior número de municípios com convênio assinados com a SAS, totalizando 2.021 municípios que atendiam 285.713 crianças. As estatísticas revelam as disparidades encontradas no território brasileiro, que ainda expõem grandes desigualdades entre as regiões do país.

Gráfico 1: Proporção de crianças de 0 a 6 anos atendidas pelos serviços assistenciais no ano de 1997, Brasil.

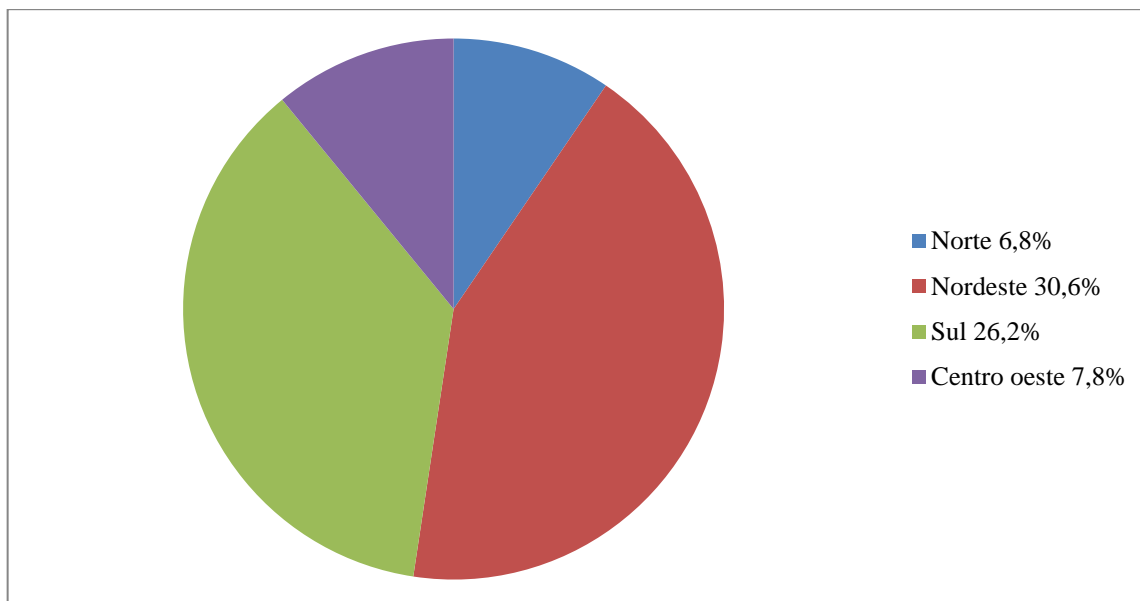


Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997 – IBGE.

Pode-se observar as ações sócio assistenciais desenvolvidas pelo governo FHC, essas se concentravam na região nordeste, seguida pela região sudeste com 20,4% das ações, sul com 20%, norte com 13,9% e a região centro oeste com 7% das ações.

O Programa Brasil Criança Cidadã (BCC), tem como objetivo assegurar o desenvolvimento de crianças e adolescentes, é um importante programa que se destina a proteção e promoção do cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos. Segundo o SAS o programa apoia projetos que possam promover mudanças no exercício da cidadania para crianças e adolescentes excluídos das oportunidades de informação, conhecimento cultura, lazer e outros bens serviços e direitos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1997 em todo Brasil eram atendidas 200.248 crianças e adolescentes, desses 88.133 se encontravam na região sul seguido pela região nordeste com 51.503 mil crianças.

Gráfico 2: Proporção de crianças e adolescentes atendidos pelo Programa Brasil Criança Cidadã no ano de 1997, Brasil.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997 – IBGE.

Tabela 3: Número de municípios, de famílias e de pessoas beneficiadas pelos Projetos de Geração de renda, por região no ano de 1997, Brasil.

Região	Beneficiados		
	Nº de municípios	Nº de famílias	Estimativa do nº de pessoas
TOTAL	1.862	112.919	564.595
Norte	235	22.902	76.765
Nordeste	441	15.353	54.710
Sudeste	533	10.942	99.775
Sul	326	19.955	99.775
Centro - Oeste	327	43.767	218.835

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997 – IBGE.

Nota: as unidades produtivas apoiadas foram: alimentícia, vestuário, utensílios domésticos, artesanato e ofícios em geral.

Os programas de geração de renda buscavam proporcionar autonomia pessoal das famílias como estratégia de enfrentamento a pobreza. Eram criadas oficinas de trabalho para orientação e capacitação de famílias e comunidades, objetivando a geração de lucro. Em 1997, 112.919 mil famílias eram atendidas pelo projeto, nesse caso o maior número de unidades se concentravam na região centro-oeste com 218.835 mil pessoas atendidas.

Tabela 4: Número de municípios, de famílias e de pessoas beneficiadas pelas Ações Sociais e Comunitárias, por região no ano de 1997, Brasil.

Região	Beneficiados		
	Nº de municípios	Nº de famílias	Estimativa do nº de pessoas
TOTAL	1985	129.662	648.310
Norte	275	2.661	13.305
Nordeste	455	45.782	228.910
Sudeste	533	60.816	304.080
Sul	326	12.623	63.115
Centro - Oeste	396	7.780	38.900

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997 – IBGE.

De acordo com dados do IBGE em 1997, 1.985 municípios tinham algum programa ou projeto social, totalizando 648.310 famílias atendidas. Desse montante o maior número pessoas se encontrava na região sudeste com 304.080 pessoas atendidas.

Tabela 5: Número de municípios conveniados pela assistência social, por região no ano de 1997, Brasil.

Região	Serviços, programas e projetos.					
	Criança de 0 a 6 anos	Idoso	Pessoa portadora de deficiência	Brasil Criança Cidadã	Erradicação do Trabalho Infantil	Enfrentamento da pobreza
TOTAL	3.209	1.448	941	1.100	114	1.803
Norte	239	88	26	55	31	235
Nordeste	895	353	76	220	38	441
Sudeste	973	199	337	348	-	533
Sul	843	625	436	351	-	326
Centro - Oeste	259	183	66	126	45	328

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997 – IBGE.

Para que possamos visualizar um panorama geral sobre alguns dos programas do governo, o Sas traz um balanço nacional sobre os a adesão dos programas pelos municípios. Pode-se observar que ainda temos pouca adesão de municípios para alguns programas. O maior número de adesões é do programa que atende crianças de 0 a 6 anos no Brasil totalizou 3.209 municípios conveniados, tendo a região sudeste o maior número com 973 municípios,

seguido do nordeste, sul, norte e centro oeste. Já o programa de erradicação do trabalho infantil, é o projeto com menos número de adesões com 114 municípios conveniados.

Deve-se levar em consideração uma série de fatores para que possamos analisar os dados relativos a adesão de municípios e quantidade de pessoas atendidas. Fatores como condicionalidades de cada região como desigualdade, capacidade técnica de implementação, dados demográficos entre outros, devem ser levados em consideração quando se analisa os dados.

3.2. A política de Assistência Social no governo Lula

É importante mapear e apresentar algumas questões para que possamos verificar as diferenças entre os governos. Luiz Inácio Lula da Silva (PT) venceu o candidato José Serra apoiado por Fernando Henrique Cardoso, nas eleições presidenciais de 2002, com 61,43% dos votos. A vitória de Lula nas urnas firmaria uma série de mudanças na ideologia política vigente até então no Brasil. Para Freitas (2007), o candidato petista inaugurou um novo ciclo na política brasileira, do ponto de vista sociológico, devido a origem do presidente que tem sua história de lutas sindical contra a ditadura militar, além do fato de ser um retirante nordestino. Lula tinha o apoio da sociedade, de entusiastas do movimento social e de setores do empresariado. Em seu plano de governo, o presidente promete mudar políticas econômicas, controle da inflação, pagamento da dívida externa e revela grande engajamento com questões sociais. Além de medidas que promovessem o crescimento nacional, tal como aumento de empregos e um plano nacional de habitação. Segundo o autor, havia esperança que o governo se comprometesse com a melhoria e efetivação de um sistema de proteção social, que juntasse diferentes setores, tal como educação, saúde e cultura de modo que agisse nos problemas da sociedade brasileira.

Ações do governo foram feitas no sentido de estabilizar a economia e restaurar a credibilidade no mercado financeiro internacional. O esforço inicial do governo foi no sentido de gerar recursos para o país, cortar gastos e pagar juros da dívida interna. Para a autora o governo Lula foi extremamente eficiente pois além de tomar medidas que alavancaram o crescimento do país, conseguiu resolver questões determinante. Pode-se citar as reformas da Previdência e tributária, aprovou a lei da Falência e o projeto das parcerias público privadas. Ou seja, mudou o cenário político brasileiro inclusive transformando o Partido dos trabalhadores como um partido neoliberal de esquerda.

Para Lesbaupin (2006), o governo Lula promoveu a disjunção entre política econômica e política social. Nas palavras do autor, as políticas sociais são compensatórias, para Banco Mundial elas não desenvolvem o país, mas impendem que a população pobre de morrer de fome evitando ao mesmo tempo o risco de convulsão social. Mantém a aparência de que o governo se interessa pelo povo, quando seu interesse real está voltado para o capital.

As políticas de assistência sociais tiveram algumas alterações, assim como a descentralização de programas e políticas, a focalização do público alvo e a concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio. Passaremos a algumas mudanças ocorridas do no governo lula. A criação do Programa Fome Zero em 2003, que foi uma tentativa de assegurar o direito a alimentação, buscando a inclusão social e conquista da cidadania. O programa Bolsa Família nasce da junção dos programas federais de transferência direta renda criados no segundo mandato FHC – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, e Vale-Gás em 2003, levou uma ação direta de transferência de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres, houve ampliando o número de beneficiários, chegando, em 2005, a cerca de 8,7 milhões de famílias e superando 11 milhões de famílias, em 2006.

O Cadastro Único, criado pelo governo FHC, foi utilizado no governo Lula. Para Marques e Mendes (2005, p.17) não há dúvidas de que o governo Lula com a implantação do Bolsa Família, provocou melhora na condição de vida de milhões de brasileiros. O SUAS aprovou a NOB Normas operacionais básicas que constituíram um conjunto de regras à assistência social, além de construir meios de participação entre instituições e sociedade traduzindo um novo modelo de gestão do sistema de AS. O IPEA aponta mudanças relevantes para na nossa análise seja mais completa.

Quadro 3: Áreas de atuação e benefícios concedidos, no período de 1995-2005, Brasil.

Área de atuação	Principais programas/ações	Tipo de benefício	Quantidade de benefícios concedidos (em R\$)	
			1995	2005
Previdência Social	Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – previdência social para todos os trabalhadores	Aposentadoria, pensões auxílios e outros	14,5 milhões	21,5 milhões
Benefícios a servidores Públicos federais	Regime Público de Previdência Social (RPPS) – previdência social para servidores civis e militares	Aposentadoria, pensões auxílios e outros	872 milhões	1.044 mil

Área de atuação	Principais programas/ações	Tipo de benefício	Quantidade de benefícios concedidos (em R\$)	
			1995	2005
Emprego e defesa do trabalhador	Seguro Desemprego Abono Pis Pasep Sistema de intermediação nacional de emprego SINE Proger	Seguro concedido Abono concedido Trabalhadores colocados Operações de crédito realizadas	4,7 milhões 5,3 milhões 149,4mil 92 mil (R\$800mil)	5,5 milhões 8,4 milhões 893,6 mil 3,0 milhões (R\$21bilhões)
Desenvolvimento agrário	Assentamentos de Trabalhadores Rurais Pronaf	Famílias Assentadas (estoque) Contratos realizados	152,1mil 16,7 milhões de hectares 30,9mil (R\$240)	685,8mil 61,2 milhões de hectares 1,7 milhões (R\$6,4bilhões)
Assistência Social	BBC-Loas e RMV Bolsa Família Peti Serviço de Ação Continuada SAC	Benefícios atendidos Famílias atendidas Pessoas atendidas Pessoas atendidas	1,2 milhões 3,7 mil (1996) 1,8	2,8 milhões 8,7 milhões 1,0 milhões 2,2 milhões
Alimentação e Nutrição	Programa Nacional de Alimentação Escolar Programa de Alimentação do trabalhador	Merendas concedidas no ano Trabalhador beneficiado	4,6 bilhões 33,2 milhões de alunos (140 dias) 6,8 milhões	7,3bilhões 36,4 milhões (200 dias) 10,6 milhões
Saúde	Atenção básica (Saúde da Família)	Número de equipes	724 milhões 150 municípios	25,9mil 5000 municípios
Educação	Educação Básica Ensino de graduação Ensino de pós-graduação Programa do Livro didático	Matrícula Matrícula Matrícula (mestre e doutor) Livros adquiridos	39,7 milhões 700 mil 56 mil 57 milhões	49,5 milhões 3,2 milhões 99mil 119,3 milhões

Fontes: IPEA, MEC, MS, MDS, MPS, MPOG e TEM, 1995-2005.

Com o aumento da cobertura de proteção social, pode-se observar um aumento de gasto social, segundo o IPEA o aumento em 2004 foi de 9,2% e em 2005 8,5% , gastos esses principalmente com o programa Bolsa Família e a previdência social. O PBF atinge em 2005 8,7 milhões de famílias e atualmente supera 11 milhões de famílias. No mesmo ano devido ao aumento do seguro desemprego e a formalização do mercado de trabalho os gastos com emprego e Defesa do trabalhador aumentou de 8,5 bilhões em 2004 para 13,4 bilhões em 2005. O governo Lula com sua política de promoção do emprego, aumentou a quantidade de postos de trabalho o que levou ao aumento da rotatividade de emprego e devido a isso aumentaram as solicitações de seguro desemprego e abono salarial. Segundo dados de 1995 a

2005 o número de beneficiários do seguro desemprego subiu de 4,7 milhões para 5,5 milhões e os abonos passaram de 5,3 para 8,4 milhões.

Tabela 6: Números de beneficiários e valores repassados para o Benefício de Prestação Continuada, no período de 2004-2007, Brasil.

Ano	Número de beneficiários do BPC	Valor repassado para o BPC (em R\$)
2004	2.061.013	5.814.271.938,12
2005	2.277.365	7.523.861.443,90
2006	2.477.485	9.718.787.631,32
2007	2.680.823	11.548.344.924,86

Fonte: Data Suas, 2004-2007.

Outro programa que podemos verificar grande crescimento no que se refere ao valor dos benefícios e quantidade de beneficiários é o Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social, pode-se observar que houve um aumento de mais de 50% nos valores pagos entre os anos de 2004 e 2007. Sendo que no ano de 2004, 2.061.013 beneficiários recebiam cerca de 5,8 bilhões de reais já em 2007, 2.680.823 beneficiários recebiam mais de 11 bilhões de reais.

Tabela 7: Benefícios do Programa Bolsa Família, no período de 2010-2014, Brasil.

Ano	Quantidade de benefícios básicos	Quantidade de benefícios para crianças de 0 a 6 anos de idade	Quantidade de benefícios para crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade	Quantidade de benefícios para jovens de 16 e 17 anos (BVJ)
2010	10.533,302	6.993.089	15.332.260	1.924.756
2011	11.623,766	7.056,061	1.990,132	308.873
2012	12.456.787	7.225.641	14.269.287	3.619.318
2013	12.711.378	7.487.789	14.139.525	3.449.376
2014	12.681.255	7.470.578	12.814.147	3.522.980

Fonte: Data Suas, 2010-2014.

Ao analisar dados mais recentes podemos observar que houve um aumento significativo no número de beneficiários entre os anos de 2010 e 2014, aumentando de 10.533,302 para 12.681,255. Segundo estudos foram feitas simulações para verificação da

efetividade do programa Bolsa Família, essas simulações foram feitas pelo BSP e demonstraram uma queda de 0,8% caso houvesse uma redefinição do programa em 2011.

Segundo IPEA (2015):

“Tendo consciência dos limites das simulações, que não podem ser tomadas como previsão do futuro, os autores alertaram sobre a influência de outros fatores, como o crescimento econômico e o nível de ocupação, e destacaram a importância dos resultados da PNAD 2013 para aferir o real comportamento da pobreza extrema. De todo modo, ficou demonstrado o aumento do potencial do Bolsa Família no combate à miséria pelo redesenho dos benefícios, considerando o hiato de pobreza extrema” (IPEA, 2015, p. 59).

Outros fatores influenciaram na diminuição da extrema pobreza tal como valorização do salário mínimo e ampliação de rendimentos do trabalho, contudo o aumento do investimento em políticas sociais ainda pode ser considerado um fator importante para esse resultado. Observa-se então uma considerável redução dos níveis de pobreza, principalmente entre os anos de 2005 e 2006.

Tabela 8: Taxa de pobreza extrema, no período de 2004-2013, Brasil.

Ano	Taxa de pobreza extrema
2004	7,58
2005	7,02
2006	5,73
2007	5,67
2008	4,77
2009	4,67
2010	-
2011	4,38
2012	3,63
2013	4,03

Fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013 – IBGE, Projeções 2013 – IBGE.

Notas: (1) a data de referência da linha de R\$ 70 de pobreza extrema é o mês do decreto do Brasil Sem Miséria, junho de 2011; (2) deflator utilizado: IPCA. Elaboração: Disoc/IPEA.

Tabela 9: Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, nos anos de 2006 e 2007, Brasil.

Programas	Liquidado 2006 (em R\$)	Nível de execução (%)	Liquidado 2007 (em R\$)	Nível de execução (%)	Varição entre os anos
Subtotal assistência social	13.079.101.116		14.747.903.330		12,8
Proteção Social Básica	12.625.499.989	98,6%	14.232.404.490	99,6	
Proteção Social Especial	132.184.189	79,9	158.886.622	76,6	
Erradicação do Trabalho Infantil	253.341.553	68,4	272.246.637	92,2	
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	50.344,986	99,8	62.832.589	99,8	
Economia Solidária em Desenvolvimento	17.730.399	87,1	21.532.992	72,9	
Subtotal segurança alimentar e nutricional	604.463.648		619.230.893		2,4
Acesso à Alimentação	604.463.648	94,3	619.230.893	98,9	
Subtotal transferência de renda	8.524.540.092		9.207.821.873		8,0
Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família	8.524.540.092	92,4	9.207.821.873	99,6	
TOTAL	22.208.104.856		24.574.956.096		10,7

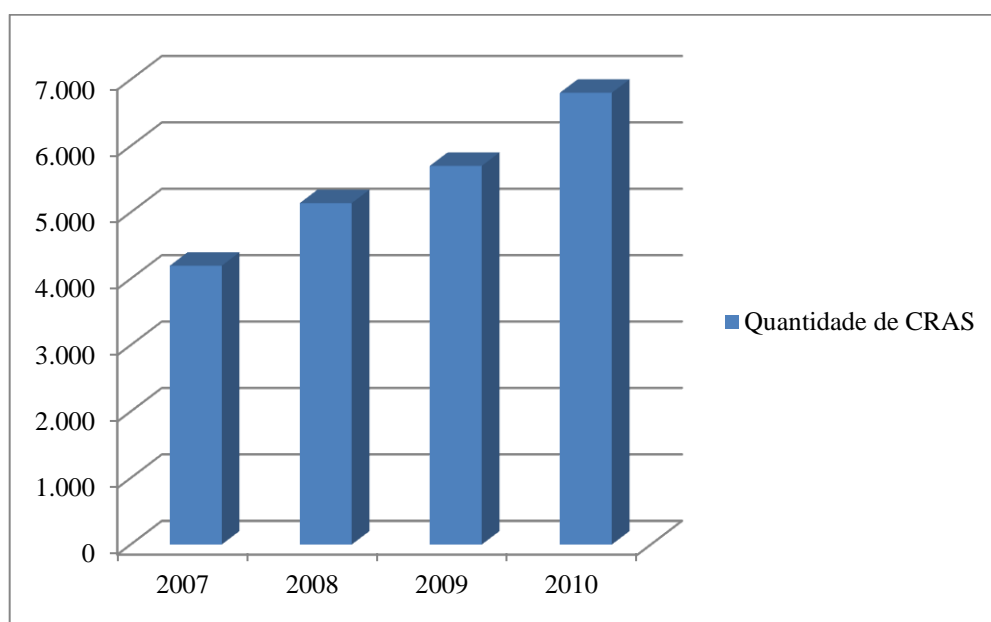
Fonte: Siafi – STN.

Nota: Valores de 2006 corrigidos pelo IPCA médio de 2007. Elaboração: Disoc – IPEA.

A tabela acima nos apresenta a execução orçamentária de programas que estão sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social nos anos de 2006 e 2007, nela podemos observar o a execução do Programa Bolsa Família no valor de R\$ 9,2 bilhões em 2007, é a segunda maior despesa do MDS. Segundo o IPEA o valor executado para os Programas Bolsa Família está incluído o pagamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que foi fundido ao PBF em 2006. Pode-se observar que houve aumento de execução em todos os programas no ano de 2007, exceto o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e Proteção Social Especial que teve uma queda de 81,1% para 72,9% e

79,9% para 76,6% respectivamente. Em 2007, os gastos com o programa de segurança alimentar representa 2,5% do total do valor executado, ou seja, foi executado 619 milhões. O Programa Economia Solidária é desenvolvido em parceria com o Ministério do Trabalho e em 2007 representou 40% dos gastos foram 21,5 milhões investidos no programa. Pode-se observar que o programa de Erradicação do trabalho Infantil teve um aumento significativo: em 2006 era 68,4% do orçamento já em 2007 aparece com 92,2% da execução orçamentária

Gráfico 3: Número de Centros de Referência de Assistência Social, no período de 2007-2010, Brasil.



Fonte: Data Suas – MDS 2007-2010.

O último dado a ser apresentado é sobre a quantidade de Centros de Referência de Assistência Social, esse é um dado importante, pois nos mostra o investimento em instrumentos e recursos físicos. Em 2007 existiam no país 4.195 unidades CRAS, em 2008 esse número aumenta para 5.139, em 2009 5.700 e em 2010 6.801 o que revela um aumento de mais de 50% desde 2004. Esse é um importante fator de transformação social, pois nos CRAS se dão a maioria dos projetos de assistência social. Investir nos centros de assistência significa investir em atendimento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com isso, verifica-se as diferenças entre os governos Fhc e Lula, rupturas, junções e continuidades marcam a trajetória do governo Lula. Após a Constituição de 1988 uma série de mudanças foram implementadas no sistema de proteção brasileiro. O governo FHC iniciou mudanças importantes para a área e o governo Lula prosseguiu com esforços para consolidar o Sistema Único de Assistência social (SUAS). Além de importantes avanços tal como aumento da quantidade de CRAS, o governo foi marcado pela ampliação de meios de participação, aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Fatores externos tal como cenário econômico e político devem ser levados em consideração ao analisar os dados. Houve grandes modificações entre os dois governos. Mudanças na estrutura do sistema de assistência social levaram a transformações na sociedade brasileira e na gestão da assistência social, sendo assim vale ressaltar a elevação do gasto público com programas de proteção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 de fev. 2017.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 8.906, de 13 de julho de 1990. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 02 de fev. 2017.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 02 de fev. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, Brasília. Disponível em: <http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>. Acesso em: 02 de fev. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução n. 109, de 11 de dezembro de 2009. *Secretaria Nacional de Assistência Social*, Brasília. Disponível em: <http://agendaprimeirainfancia.org.br/arquivos/tipificacao.pdf>. Acesso em: 02 de fev. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. *Secretaria Nacional de Assistência Social*, Brasília. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em: 02 de fev. 2017.

CALIXTO, Alexandre; TOLEDO, Ana Clara V.; LAMY, Marcelo. Diretrizes de avaliação de uma política pública pela perspectiva do ciclo: ineficácia e ilegitimidade da Política Nacional sobre o Alcool. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 22, p. 61-75, 2015.

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 40, p. 25-52, 1996.

CASTRO, Jorge A.; CARDOSO, José C. Políticas Sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1998 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2005. p. 261-318.

CUNHA, Edite da P.; CUNHA, Eleonora S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson M. (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 11-25.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

FREITAS, Rosana C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Kátalysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 67-74, jan./jun. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência Social. In: VALADARES, Alexandre A. (Ed.). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 23*. Brasília: IPEA, 2015. p. 53-116.

LIMA, Waner G. Política Pública: discussão e conceitos. *Revista Interface*, Tocantins, n. 05, p. 49-54, nov. 2012.

PEREIRA, Larrisa D. Políticas de Assistência Social brasileira: avanços, limites e desafios. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6, 2013, São Luis/Maranhão. *Anais*, Maranhão, 2013, p. 1-13.

SANTANA, Eline P.; SILVA, Jéssica A. S.; SILVA, Valdianara S. Histórico da Política de Assistência Social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6, 2013, São Luis/Maranhão. *Anais*, Maranhão, 2013, p. 1-10.

SOUSA, Maria M. F, et al. A Assistência Social como Política Pública de Direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6, 2013, São Luis/Maranhão. *Anais*, Maranhão, 2013, p. 1-9.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.