



III CONGRESSO ESTADUAL DE ASSISTENTES SOCIAIS  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

AS ESTRATÉGIAS DE “ALÍVIO À POBREZA” E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
BRASILEIRA

**Mossicleia Mendes da Silva**

## AS ESTRATÉGIAS DE “ALÍVIO À POBREZA” E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

**Palavras-chave:** assistência social; paralelismo; pobreza.

**Keywords:** social assistance; parallelism; poverty.

O governo Fernando Henrique Cardoso e a consolidação da via neoliberalizante teve impacto importante na inobservância da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993. O incremento ao campo filantrópico privado foi a marca preponderante, apoiado nos ideários da solidariedade e voluntariado, relegando a LOAS a segundo plano. O Programa Comunidade Solidária é elucidativo dessa tendência. Ações centradas em programas emergenciais/assistenciais, com forte expressão da desresponsabilização do Estado foram a tônica da postura governamental (SILVA e SILVA, 2007). O Comunidade Solidária instituiu uma estrutura paralela àquela proposta pela Constituição Federal e pela LOAS, e convergiu para reprodução de uma cultura de não-direito e de “refilantropização” da assistência social.

Além do Programa Comunidade Solidária, outros programas do mesmo padrão foram se sobrepondo à LOAS. Entre 1996-1996 o governo federal implantou três programas, a saber: o Brasil Criança Cidadã, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela).

Apenas em 1998 o governo federal definiu a Política Nacional de Assistência Social, uma demanda advinda da II Conferência Nacional de Assistência Social, sendo aprovada pelo CNAS em 16 de dezembro de 1998. Também foram aprovadas as Normas Operacionais Básicas 1 e 2 (NOB\1 e NOB\2).

Essas normatizações foram elaboradas e aprovadas no âmbito do CNAS em função do perfil crítico e combativo do Conselho em face do Governo FHC, tendo o Conselho feito críticas públicas em relação ao governo e o descaso em relação a LOAS e o paralelismo das ações e centralidade do Programa Comunidade Solidária.

Maranhão (2004) indica que o governo federal, com fomento das agências internacionais de desenvolvimento, criou, nesse contexto, uma série de programas sociais destinados a oferecer uma renda mínima às famílias consideradas pobres, como Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, o Bolsa Escola, substituía o PGRM e o

Bolsa Alimentação, em 2001. Em 2002 é criado o Programa Auxílio Gás como estratégia de minimização dos efeitos de liberalização da comercialização dos derivados do petróleo.

É apenas dez anos após a aprovação da LOAS, ainda no primeiro governo Lula que é aprovada pelo CNAS, a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) Esta PNAS adota a deliberação de IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), que também deliberou a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado, posteriormente, em 2005, através da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

Por outro lado, o tema da “fome e do combate à pobreza” foi proeminente nas campanhas eleitorais do Presidente Lula, tendo larga importância na definição do próprio *marketing* de seus governos, tornando-se central na narrativa governamental em relação ao projeto de governo do petista. Desde o início dos governos do PT já estava claro que a pobreza extrema constituiria o eixo articulador da política social e, mais precisamente, da política de assistência social.

O Fome Zero visava, segundo o governo, articular políticas emergenciais de combate à fome, como programas de transferência de renda para famílias pobres, distribuição de alimentos entre outros, com políticas mais densas como geração de trabalho e emprego, alfabetização, incentivo à agricultura familiar.

No que toca especificamente a nossa argumentação – ou seja, as características de paralelismo do Fome Zero em relação à política de assistência social – temos que, apesar de todo movimento de regulamentação da assistência social e de implementação do Sistema Único de Assistência Social, é tangente a centralidade e a dimensão assumida que o programa assume no Governo Federal, estando, inclusive sua gestão vinculada diretamente ao Gabinete presidencial.

O Programa Bolsa família (PBF) é criado no âmbito do Fome Zero, através da Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, condenando a estratégia central do “combate à fome”, através da transferência de renda direta condicionada. Neste único programa foram unificados os vários programas dispersos de transferência de renda que existiam no governo anterior.

O PBF carrega e centraliza as atividades do SUAS, sobretudo na proteção social básica, com uma institucionalidade paralela que passa por dentro do próprio SUAS. O Programa recebe maior montante de recursos, conta com intervenção sistemática e intensiva do executivo no sentido de centralizar ainda mais essa modalidade de intervenção, acentuando a focalização e a seletividade, mas que requer do SUAS e suas equipes de referência atuação voltada para suas demandas, quando as demandas do próprio SUAS continuam atendimentos de modo fragilizado e precário.

O Plano Brasil sem Miséria (PBSM), criado sete anos depois da aprovação da PNAS, em um contexto onde a implementação do SUAS é um processo consolidado, já com

serviços socioassistenciais em todos os municípios brasileiros. No rastro do PBF, o PBSM reúne todo o esforço estratégico-operacional do Governo Dilma Rousseff para focalizar a pobreza, tornando-se um programa central para o campo social aos olhos da presidenta, donde se note a vinculação direta do Plano ao gabinete presidencial, assim como fora o Programa Fome Zero, com o presidente Lula.

A estruturação do PBSM se dá em torno de três eixos específicos. Os três eixos são: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza, com centralidade para o PBF; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres.

Neste particular, a política de assistência social para por um processo intensivo de modernização institucional do seu sistema de informações, recebe investimentos tanto de reformatação da gestão da política, quanto na ampliação dos equipamentos sociais, sendo capitalizada para os objetivos do PBSM. Em outros termos, com o plano, o SUAS recebe um “rompante gerencialista” sob o governo petista, acirrando os atributos tecnicistas para resolução das inconveniências da divisão do trabalho na esfera da reprodução das relações sociais, sob a particularidade da atividade pública.

No ordenamento concreto das ações desenvolvidas pela política de assistência social, verificamos como os eixos estruturantes do Plano Brasil sem Miséria se articulam ao SUAS. A importância aludida à política de assistência social para os objetivos do Plano Brasil sem Miséria não se centram numa pauta de expansão dos aspectos mais progressistas de uma política social que compõe a seguridade social, mas sim em tornar esta política num espaço de execução de programas, benefícios, projetos e ações que visam intensificar a estratégia de “combate à pobreza”, pela via da focalização e da seletividade.

A chegada de Michel Temer ao Planalto Central traz para o campo da assistência social inflexões em direção aos elementos mais conservadores e arcaicos deste campo no cenário brasileiro. A criação do Programa Criança Feliz, para o qual a primeira-dama do país foi convidada a ser uma espécie de embaixadora, remota ao que há de mais anacrônico na política de assistência social: o retorno ao primeiro-damismo.

Como público-alvo o Programa define: gestantes, crianças de até seis anos e suas famílias, e deve priorizar: I - Gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; II - Crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e III - Crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias.

O Programa indica muito claramente a perspectiva focalista e sua centralidade no segmento ligado aos programas de transferência de renda. Apresenta-se uma proposta de ações estritamente minimalista que vão à direção de uma espécie de “capacitação” das famílias para cuidarem de seus filhos. Repõem-se, a partir de mais um programa específico, o paralelismo orgânico que tematizamos em toda nossa pesquisa.

O governo de extrema-direita que se consolida com a presidência de Jair Bolsonaro dá indícios de um choque atroz de neoliberalização autoritarista. O orçamento da Função assistência social, previsto 2019 prevê R\$ 30,899 bilhões, em contraste com a proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social que previa um Orçamento de R\$61,136 bilhões.

A assistência social enfrenta, historicamente, patentes dificuldades para se consolidar como política pública e assegurar um campo institucional forte e legitimado. Neste breve trabalho procuramos demonstrar como o paralelismo do chamado combate à pobreza se apresenta como óbice a consolidação da política ora tratada no campo da proteção social pública.

## REFERÊNCIAS

- MARANHÃO, César H. M. Coelho Crise do Capitalismo, Recomposição da Superpopulação Relativa e os Programas de Assistência Social. **Dissertação de Mestrado**. UFPE, 2004. Recife.
- PEREIRA, Potyara A. Pereira. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. In: Revista Ser Social. Nº 20. 2007.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **O Serviço Social e o Popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVEIRA, Jucimere Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 130, p. 487-506. São Paulo: Cortez, set./dez. 2017.
- SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira ultima revista serviço social e sociedade. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 130, p. 526-546. São Paulo: Cortez, set./dez. 2017.