UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

THAIS RODRIGUES MARIN

ENTRE A CARIDADE E OS DIREITOS SOCIAIS

A política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)

São Paulo

2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

THAIS RODRIGUES MARIN

ENTRE A CARIDADE E OS DIREITOS SOCIAIS

A política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação do Prof. Livre-Docente Eduardo Cesar Leão Marques.

São Paulo

2012

THAIS RODRIGUES MARIN

ENTRE A CARIDADE E OS DIREITOS SOCIAIS

A política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação do Prof. Livre-Docente Eduardo Cesar Leão Marques.

Banca examinadora:

Prof. Livre-Docente Eduardo Cesar Marques (orientador)

Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP)

Profa. Livre-Docente Marta Teresa da Silva Arretche

Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP)

Dra. Renata Mirandola Bichir

Coordenadora Geral de Resultados e Impacto da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

São Paulo, ____ de _____ de 2013.

AGRADECIMENTOS

Inevitavelmente, ao escrever estes agradecimentos me vêm à mente não apenas todas as idas e vindas do meu percurso durante os anos do mestrado, mas, até mesmo, os porquês que me levaram a querer fazê-lo. Interessei-me pelo “mundo da política” ainda na graduação, num sopro tardio de consciência, quando descobri, nas aulas do meu primeiro mestre, o Prof. Jefferson Goulart, que aquilo que o Estado fazia ou deixava de fazer não dependia apenas da boa vontade e empreendedorismo dos eleitos. Havia muitas coisas por trás de uma decisão política. Havia regras, tradições, acordos, interesses pessoais e partidários, e tantos outros fatores sobre os quais nunca havia pensado. Foi o desejo de entender os processos que estavam por trás das decisões políticas que me levou a querer continuar os estudos na área.

A entrega desta dissertação, portanto, marca o final de um ciclo pessoal intenso e valioso. Foram três anos de muito aprendizado, de novas e interessantíssimas descobertas. Pude conhecer e conviver com colegas e professores brilhantes. Por tudo que esse ciclo representou para mim, não faria sentido não agradecer àqueles que estiveram presentes durante os momentos de suor e satisfação (ou não) e que, direta ou indiretamente, contribuíram não só para a realização deste trabalho, mas para tornar esse percurso possível e prazeroso.

Em primeiro lugar, sou grata a Eduardo Marques por aceitar me orientar, por compartilhar sua sabedoria e servir de inspiração intelectual e pela atenção que deu a esta dissertação. Ainda agradeço-lhe pela paciência com as minhas incertezas quanto à pesquisa e por compreender meus prazos não cumpridos no final deste percurso.

Agradeço a Marta Arretche e a Renata Bichir pelas preciosas contribuições na banca de qualificação e por aceitarem participar da banca final. Mais do que isso, agradeço à Renata pela prontidão em enviar-me dados quando solicitei e pela gentileza da indicação de textos. À Marta, agradeço por te me proporcionado excelentes momentos de reflexão em suas aulas.

Também devo sinceros agradecimentos àqueles com quem troquei informações e/ou entrevistei para esta pesquisa. Tive a sorte e a honra de conhecer e conversar com pessoas muito generosas. Não vou agradecê-los nominalmente, mesmo porque alguns desses nomes foram preservados nesta dissertação. Sou

verdadeiramente grata àqueles que me enviaram textos e informações, que indicaram bibliografia, que emprestaram trabalhos, que relataram situações tão elucidativas sobre a realidade da assistência social paulistana – situações essas que não são contadas em relatórios de gestão – e fizeram da nossa conversa uma verdadeira aula sobre política. Sem dúvida, muitos deles foram mais do que fontes para esta pesquisa. Seu depoimento e, sobretudo, seus ensinamentos, foram fundamentais para a construção deste trabalho.

Agradeço a CAPES a bolsa concedida e aos funcionários da secretaria do Departamento de Ciência Política, especialmente à Rai e ao Vasne, pela prontidão e bom humor em tirar minhas infundáveis dúvidas. Ao professor Jefferson Goulart, agradeço por, lá no começo, ter me incentivado e ajudado na construção do meu primeiro projeto de pesquisa.

Durante esses anos, tive o privilégio de conhecer diversos colegas de curso. Sou grata àqueles com os quais, felizmente, pude conviver mais, conversar sobre as aulas, as pesquisas, a vida, o futuro e os desafios da carreira acadêmica. Em especial, agradeço a companhia da Maetê Gonçalves, com quem compartilhei algumas angústias e boas risadas.

Também agradeço à minha grande amiga Valquíria que, mesmo de longe, deu sua contribuição para esta pesquisa. Nossas conversas telefônicas intermináveis e os emails trocados deixaram mais leves as asperezas do caminho. Não posso deixar de agradecer-lhe, também, pelas traduções feitas e até pelas sugestões de epígrafes impublicáveis.

Aos meus colegas da Unicamp, Cármem Lúcia Rodrigues Arruda (ou, simplesmente, Malu), Márcia Santos, Roberta Pozzuto e Jorgias Ferreira (Mike), agradeço sua alegre companhia diária nestes últimos meses, as dicas sobre a vida acadêmica (sobretudo àquelas da perspectiva de quem está do outro lado do balcão de atendimento) e, principalmente, por entenderem meus muitos destemperos nesta reta final.

À minha família, devo os agradecimentos mais calorosos. Meus pais, que nunca precisaram de títulos acadêmicos para me ensinar as verdades mais importantes da vida, são meus eternos mestres. Agradeço sua torcida e compreensão quanto às minhas ausências. Ao Vitor, agradeço o carinho. À Cleufe, por me receber em sua casa durante três anos e sempre se mostrar amiga.

Finalmente, há uma pessoa que acompanhou todo esse percurso de perto e cuja presença foi essencial para que eu conseguisse chegar até o final. Caio, agradeço por sua (im)paciência em me ouvir relatar inúmeras vezes os mesmos fatos e achados da pesquisa, por opinar sobre trechos desta dissertação que nunca eram “só três parágrafos”, por me acalmar e me incentivar nos meus momentos de inquietação e de cansaço e, sobretudo, por fazer o melhor ovo mexido de que já se ouviu falar. Obrigada por ser meu grande companheiro na vida – seja ela acadêmica ou não.

“Se a experiência projeta ou assegura a representação dos liames entre o que acontece e o que se supõe que acontece, então o acordo das gentes, inclusive o acordo sobre o que constitui a experiência, não ultrapassa os limites de um plebiscito sobre representações. Quando os cursos de ação previstos, ou suas implicações, atingem o limiar das representações, o plebiscito torna-se inútil.

O mundo tal e qual é irrelevante.

Crucial é a representação que permite acomodar cursos de ação previstos.

Se o consegue, e enquanto o consegue, nada resta para a disputa. A possível falsidade da representação recém-entronada, e mesmo sua efetiva falsidade, não produz qualquer efeito prático sobre o comportamento das gentes.

O plebiscito, sim.”

Wanderley Guilherme dos Santos,
em *Discurso sobre o Objeto: uma poética do social*, 1990, p. 12.

RESUMO

Esta pesquisa investiga a evolução do setor de política da assistência social no município de São Paulo a partir da Constituição Federal de 1988 (CF), isto é, observa a relação entre a dinâmica política do setor e a produção de suas políticas públicas a fim de identificar explicações possíveis para as mudanças de direcionamento e conteúdo dessas políticas nos últimos vinte e cinco anos. No Brasil, foi a partir da conjuntura crítica representada pela CF que a assistência social ganhou status de política pública. Desde então, foram seis os governos que passaram pelo Executivo da capital paulista, quais sejam, os de Luiza Erundina (1989-1992), Paulo Maluf (1993-1996), Celso Pitta (1997-2000), Marta Suplicy (2001-2004), José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008) e Gilberto Kassab (2009-2012). São identificados, portanto, os principais cenários, atores e conflitos que caracterizaram esse percurso, tomando por base as ferramentas conceituais oferecidas pelas literaturas pluralista e neoinstitucionalista histórica e pela análise setorial. Se, por um lado, a trajetória mais recente da política de assistência social do município de São Paulo foi marcada por significativos atrasos e retrocessos em relação ao desenvolvimento nacional da área, por outro, curiosamente, há ações vanguardistas no setor que serviram até mesmo de modelo para o país. A análise empreendida permitiu levantar hipóteses a respeito de alguns dos fatores condicionantes do desenvolvimento local desse setor de política, quais sejam, o próprio legado setorial, a organização federativa, o referencial da política e o papel de mediação de certos atores.

Palavras-chave: assistência social; políticas públicas; política; direitos; São Paulo.

ABSTRACT

This research investigates the evolution of the sector of social assistance policy in São Paulo from 1988 Federal Constitution (CF), that is, it observes the relationship between the political dynamics of the policy sector and the production of public policies in order to identify possible explanations for the changes of direction and content of these policies in the past twenty-five years. In Brazil, it was from the critical juncture represented by the CF that social assistance gained the status of public policy. Since then, six governments have passed through the municipal administration, namely, those of Luiza Erundina (1989-1992), Paulo Maluf (1993-1996), Celso Pitta (1997-2000), Marta Suplicy (2001-2004), José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008) and Gilberto Kassab (2009-2012). Therefore, the main scenarios, actors and conflicts that characterized this route are identified, having as a basis the conceptual tools offered by pluralist and neohistorical institutionalist literatures and by sectoral analysis. If, on the one hand, the trajectory of the latest social assistance policy in São Paulo was marked by significant delays and setbacks in relation to national development in the area, on the other, interestingly, there are innovative actions that became even a model for the country. The analysis has allowed the manifestation of hypotheses about some of the responsible factors for the development of this local policy sector, namely the sectoral own legacy, the federalist organization, the policy reference and the mediating role of certain actors.

Keywords: social assistance; public policies; politics; rights; São Paulo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF – Ação Família - Viver em Comunidade

APPS – Atenção à População com Problemas de Subsistência

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Casa – Centro de Apoio Social e Atendimento

Casmu – Comissão de Assistência Social do Município

CF – Constituição Federal de 1988

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

Cobes – Coordenaria de Bem-Estar Social

Comas – Conselho Municipal de Assistência Social

Cras – Centro de Referência de Assistência Social

Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DEM – Democratas

DSS – Divisão de Serviço Social

Espaso – Espaço Público do Aprender Social

ESS – Escola de Serviço Social

Fabes – Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social

FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência

FF – Fortalecendo a Família

Funabem – Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

ISS – Instituto de Serviço Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência/Fundação Legião Brasileira de Assistência

Loas – Lei Orgânica da Assistência Social

MAS – Ministério da Ação Social

MAPS – Ministério de Assistência e Promoção Social

MBES – Ministério do Bem-Estar Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Mesa – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica

Pabes – Produção Associada de Bens e Serviços

Paif – Programa de Atenção Integral à Família/Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PCS – Programa Comunidade Solidária

PDC – Partido Democrático Cristão

PDS – Partido Democrático Social

Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PFL – Partido da Frente Liberal

Plas – Plano Municipal de Assistência Social

PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

Proasf – Programa de Assistência Social a Famílias

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSF – Programa Saúde da Família

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PTRs – Programas de transferência condicionada de renda

PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RC – Renda Cidadã

RM – Renda Mínima

SAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

Sebes – Secretaria de Bem-Estar Social

SDTS – Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade

Smads – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – PESQUISANDO UM SETOR DE POLÍTICA PÚBLICA	18
1.1 Políticas Públicas, Atores e Instituições	19
1.2 Contribuições da Análise Setorial	28
1.3 Metodologia e Desenho da Pesquisa.....	35
CAPÍTULO 2 – TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	41
2.1 Da Cidadania Regulada à Constituição Cidadã	42
2.2 Institucionalização da Política de Assistência Social	48
2.3 A Era da Transferência de Renda.....	52
2.4 Sistema Único de Assistência Social (Suas).....	59
CAPÍTULO 3 – AVANÇOS E RETROCESSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO.....	65
3.1 Assistência social antes de ser direito: da década de 50 a 1988.....	66
3.2 Governo Luiza Erundina (1989-1992)	76
3.3 Governo Paulo Maluf (1993-1996)	82
3.4 Governo Celso Pitta (1997-2000).....	87
CAPÍTULO 4 – ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MARCOS DO SISTEMA NACIONAL	93
4.1 Governo Marta Suplicy (2001-2004)	93
4.2 Governo José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008)	104
4.3 Governo Gilberto Kassab (2009-2012)	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134
ENTREVISTAS REALIZADAS	140

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF) outorgou à assistência social brasileira o status de direito social. Ao menos normativamente, a prática se distanciou dos modelos repressivo, filantrópico e higiênico que marcavam o legado das ações assistenciais empreendidas pelo Estado desde o final do século XIX. O texto constitucional incorporou a assistência social, a previdência e a saúde ao conceito de seguridade social. Nos anos subsequentes a essa inovação, novos contornos institucionais permitiram que o setor de política da assistência social continuasse se desenvolvendo de modo a se distanciar da aura da benemerência e do voluntarismo civil, rumo à sua consolidação como direito, dentre eles a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), promulgada em 1993, e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), inaugurado em 2005.

Contudo, a implementação dessas políticas e, em muitos casos, a formulação de programas específicos, são feitas no nível local. Sendo assim, o objetivo desta pesquisa é investigar a evolução do setor de política da assistência social, no município de São Paulo, a partir do marco representado pela CF. Desde então, foram seis os governos da capital paulista, quais sejam, os de Luiza Erundina (1989-1992), Paulo Maluf (1993-1996), Celso Pitta (1997-2000), Marta Suplicy (2001-2004), José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008) e Gilberto Kassab (2009-2012). O ponto de partida constitucional não se deve somente pela conjuntura crítica que ele representou para a assistência social, mas, em especial, porque foi a partir desse momento que os municípios tornaram-se entes federativos autônomos.

Deste modo, o interesse é compreender as relações entre a dinâmica política – a *politics* – e a produção das políticas públicas locais de assistência social nesse período, tendo as políticas nacionais como parâmetro. Isto é, pretende-se observar de que maneira a *politics* do setor influenciou suas políticas públicas e, simultaneamente, como a própria *politics* da assistência social foi determinada pela política pública do setor. A avaliação da relação entre a *politics* e as *policies* da assistência social paulistana pode ajudar a entender, dentre outras circunstâncias, quais valores e representações serviram como “lógica setorial” em cada um desses momentos – se adequados ao modelo caritativo que inaugurou as iniciativas estatais no setor ou, de outro modo, próximos ao entendimento da assistência como um direito social.

Recompor a trajetória da assistência social paulistana é interessante não por poucas razões. Por um lado, São Paulo esbanja grandiosidade: é a maior metrópole brasileira, o município mais rico, mais populoso e com maior orçamento do país. Por outro, tem como um de seus indicadores históricos a concentração de grandes desigualdades sociais. Seus 11 milhões de habitantes não gozam das mesmas condições econômicas, de trabalho, de oportunidade e de acesso à rede pública de serviços. O município, portanto, apesar de sua capacidade fiscal e administrativa, é um espelho de diversos dos problemas sociais mais críticos do país, sobretudo daqueles característicos das regiões metropolitanas do sudeste brasileiro.

São Paulo também conta com suas peculiaridades no que diz respeito à assistência social. Embora o estado de São Paulo tenha sido pioneiro na implantação de um órgão público voltado ao setor, com a criação do Departamento de Assistência Social, em 1935, superando até mesmo a iniciativa federal, o município não partilhou dos mesmos ares de inovação: São Paulo foi a última capital brasileira a implementar a Loas, em 2001 – oito anos após sua publicação. Outras situações também ilustram esse estigma retrógrado do setor no município. Apesar do primeiro projeto de lei municipal de transferência de renda ser de 1995, sua implementação se deu apenas em 2001, após ter enfrentado os vetos de duas gestões conservadoras do Executivo paulistano. Mais recentemente, durante os últimos dois governos que estiveram à frente do município, São Paulo foi alvo de constantes críticas por parte de especialistas da área, políticos e veículos de comunicação por apresentar um dos piores desempenhos no cumprimento das metas de cadastro e atualização cadastral do Programa Bolsa Família (PBF).

No entanto, se, por um lado, a trajetória mais recente dessa política foi marcada por significativos atrasos e retrocessos em relação ao desenvolvimento nacional do setor, por outro, curiosamente, ela também revela ações vanguardistas que serviram de modelo para o país. Exemplos delas são as empreendidas durante a gestão de Luiza Erundina na prefeitura da capital paulista (1989-1992), que, para muitos, representou a “época de ouro” do setor, e aquelas desenvolvidas durante o governo de Marta Suplicy (2001-2004), quando a assistente social Aldaiza Sposati assumiu a pasta. Durante essa gestão, São Paulo tornou-se ator central na discussão da política nacional de assistência social e, com as mudanças implantadas no município, uma referência setorial no Brasil. Ademais, São Paulo foi

um dos municípios pioneiros a inserir os programas de transferência condicionada de renda voltados à família na agenda política.

Se a intenção é entender a evolução do setor de política da assistência social na capital paulista, saber que, no período em investigação, o setor foi de referência nacional a “último da fila”, voltando a ser referência novamente, faz dele, no mínimo, valioso enquanto objeto de pesquisa. Portanto, mais interessante do que observar um caso extremo, é observar quais mecanismos foram capazes de tornar um mesmo caso a representação de dois extremos, por mais de uma vez, em um período de tempo relativamente curto.

Qualquer que seja a abordagem analítica proposta por uma pesquisa na ciência política, atores, preferências, decisões, instituições, legados, ideias, conflitos, cenários, eventos, etc. se constituem em alguns dos elementos cruciais para a apreensão dos processos políticos. Sendo assim, esta pesquisa se voltará ao entendimento da articulação entre elementos como esses na tentativa de desvendar as “razões” por trás das políticas de assistência social adotadas pelo município. Se partirmos da concepção de que macroprocessos exteriores ao mundo político não são suficientes para explicar as transformações ocorridas nas políticas desse setor, que outras variáveis nos ajudam a entender o porquê da adoção de determinadas políticas assistenciais? Mais ainda, o que explicaria as mudanças de direcionamento e conteúdo dessas políticas e seu consequente status político nacional diferenciado em cada período? São questionamentos como esses – e seus prováveis desdobramentos – que guiarão esta análise.

Inicialmente, a pesquisa que deu origem a esta dissertação tinha por intenção examinar políticas específicas, quais sejam, os programas Bolsa Família, Renda Mínima e Renda Cidadã. O objetivo, portanto, era o de verificar como programas de transferência de renda voltados à família, oriundos dos diferentes níveis de governo, se articulavam no plano local, ou seja, identificar, na prática, a partir da percepção e do desempenho dos burocratas da rua do setor, se havia e quais eram as sobreposições, dilemas e possibilidades de articulação entre programas locais de transferência de renda e o PBF e de que modo elas poderiam afetar a distribuição dessas políticas.

A análise das primeiras entrevistas realizadas com profissionais do setor e o levantamento histórico do percurso da política de assistência social em São Paulo provaram que, mais promissor do que o foco na atuação dos burocratas da rua em

políticas específicas, seria ampliar o recorte de observação para as políticas e ações mais relevantes de cada governo, desde a CF, a fim de compreender os muitos momentos de mudança pelos quais esse setor de política passou – alguns deles fundamentais para o entendimento do modo como se configura hoje. Ou seja, a investigação da evolução do setor da assistência social desde que a área ganhou status de política pública é um tema de análise que se mostrou urgente quando a realidade do setor começou a ser pesquisada.

A fim de cumprir os objetivos delineados aqui, esta dissertação se estruturará em quatro capítulos. O primeiro será dedicado às categorias analíticas que embasam a pesquisa empírica, quais sejam, aquelas relacionadas aos estudos sobre o Estado e os processos decisórios em políticas públicas, em especial ao pluralismo, ao neoinstitucionalismo histórico e à análise setorial. A finalidade dessa primeira parte da dissertação é destacar dessa literatura as contribuições que servirão para explicar os processos de mudança no setor assistencial. Ainda nesse capítulo, também serão apresentados a metodologia e o desenho da pesquisa.

Já o segundo capítulo, tem por objetivo reconstruir o percurso da assistência social no Brasil enquanto ação do Estado, destacando fatos e instituições importantes, sobretudo no período pós CF, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Loas, os programas de transferência de renda e o Suas. Esse levantamento do legado assistencial ajudará a esclarecer o enquadramento dos processos locais dentro desse setor de política.

Os últimos dois capítulos abordarão a dinâmica de evolução do setor da assistência social no município de São Paulo no período posterior à promulgação da CF. Seu objetivo é o de reconstituir a dinâmica política em cada uma das gestões que passaram pela prefeitura. Esses dois capítulos levam em conta as entrevistas realizadas com funcionários que trabalham ou trabalharam no setor em funções de coordenação, gestão ou execução da política de assistência social. A comparação dessas avaliações entre si e com os demais resultados da pesquisa foi fundamental para compreender os significados do fazer assistencial ao longo das últimas décadas.

A divisão e apresentação das informações por gestões políticas, que organizarão esses capítulos, se justificam não pela óbvia facilidade analítica, mas porque, durante esse período, as gestões circundaram momentos específicos da assistência social paulistana, isto é, com exceção dos governos Maluf e Pitta – em

que houve continuidade do modelo assistencial adotado –, as demais transições significaram mudanças setoriais. Sendo assim, além de relatar circunstâncias interessantes sobre a atuação do setor no período que precedeu a CF, o terceiro e quarto capítulos descreverão a trajetória assistencial do setor durante os seis governos em análise. Como veremos, os três primeiros governos (Luiza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta), que antecederam a implementação da Loas no município, representam um período de significativos avanços e retrocessos na assistência social paulistana. Já as últimas três gestões (Marta Suplicy, José Serra/Gilberto Kassab e Gilberto Kassab), apesar de estarem sob a regulação das diretrizes nacionais, apresentaram modelos diferentes para a política assistencial local.

Finalmente, nas considerações finais, será apresentado um balanço analítico de toda a pesquisa, tendo em vista as ferramentas de análise fornecidas pela literatura selecionada. Essas últimas considerações também buscarão sintetizar as respostas encontradas para os questionamentos levantados aqui, isto é, para as possíveis condições capazes de explicar as mudanças das políticas de assistência social do município de São Paulo durante o período pesquisado.

CAPÍTULO 1 – PESQUISANDO UM SETOR DE POLÍTICA PÚBLICA

Eu, por mim, sou marxista, funcionalista, determinista, evolucionista, weberiano, 'rational-choice-ista', anarquista, e, sobretudo, cético de que qualquer dessas doutrinas tenha significação libertária, ou cognoscitiva, exceto de maneira muito, mas muito, residual. (SANTOS, 1990, p. 105).

O objetivo desta pesquisa, como já esclarecido, é investigar a evolução do setor de política da assistência social no município de São Paulo a partir da Constituição Federal de 1988. Ou seja, a tentativa de análise é a de observar quais foram as políticas públicas adotadas no período e quais as dinâmicas políticas relacionadas a elas.

Duas são as literaturas específicas que podem nos oferecer ferramentas analíticas valiosas levando-se em conta esse tipo de interesse de pesquisa. A primeira delas congrega algumas das incursões da agenda de pesquisa sobre o Estado e suas políticas. A segunda, por sua vez, se refere aos estudos setoriais, de origem francesa. Longe de tomá-las por dogmas – já que ciente dos prejuízos analíticos acarretados por uma decisão como essa, como bem alertou Wanderley Guilherme dos Santos na epígrafe que abre este capítulo –, o que se pretende, aqui, é valer-se de algumas de suas proposições como instrumentos capazes de aprimorar o olhar que se pode ter da realidade. O propósito, então, é o de usar o conhecimento já construído sobre esses temas em favor da pesquisa e não o contrário, como se o enquadramento criado pelas agendas acadêmicas servisse de amarra cognitiva, de proibição ao exercício de “pensar fora das respectivas caixinhas” – como se a realidade social pudesse ser plenamente compartimentada.¹

Neste capítulo, portanto, o objetivo é abordar as categorias analíticas oferecidas pela literatura especializada e que servirão de base para o entendimento da evolução do setor de política a ser investigado. Três seções compõem este primeiro capítulo. A primeira delas apresentará alguns dos conceitos importantes que nos proporcionam os estudos sobre políticas públicas. A segunda abordará as proposições acerca da análise setorial. Por fim, na terceira seção, serão apresentados a metodologia e o desenho desta pesquisa, tendo em vista a fundamentação teórica sugerida.

¹ Vale mencionar que o autor termina o raciocínio citado com uma frase, se não elucidativa, bastante notável: “Adotar uma doutrina é amputar o próprio pênis. Epistemológico.” (SANTOS, 1990, p. 105).

1.1 Políticas Públicas, Atores e Instituições

A literatura pluralista contribuiu para definir aqueles que, até hoje, são os principais elementos das análises que pretendem desvendar as razões por trás do agir estatal: atores políticos, seus interesses e estratégias e conflitos. Contrariando a percepção elitista do Estado – para a qual ele seria dominado por uma minoria, uma elite social e econômica cristalizada, que monopoliza todas as decisões importantes de maneira estável ao longo do tempo –, o pluralismo indica que o Estado é neutro e que, longe de estar nas mãos de uma elite cristalizada, o poder se alteraria não só temporalmente, mas dentro de cada tema de política. Deste modo, grupos de interesse, que compartilham valores e demandas e têm livre e igual acesso aos tomadores de decisão, disputariam entre si para influenciar a política, saindo vitoriosos os que fizerem melhor uso de suas estratégias.²

Não haveria, portanto, um único centro de poder ou uma mesma elite soberana em qualquer decisão de política. O Estado seria dominado por diversos grupos ou elites concorrentes. Os políticos, na verdade, serviriam como mediadores dos interesses desses grupos sociais – grupos estes dos quais eles também fazem parte, já que pertencem a partidos políticos. “Quem governa”, de fato, para Dahl (1961), é essa pluralidade de grupos que compõem a sociedade democrática.³ Sendo assim, para estudar a produção de políticas públicas, é necessário observar, em cada área de política, como agem os atores políticos e os grupos com os quais dialogam, seus interesses, recursos e estratégias.

Para essa e as outras literaturas clássicas sobre o que estaria por trás das decisões políticas – elitismo e marxismo –, o Estado foi entendido como uma composição oca, uma “casca vazia”, como uma mera estrutura que cede seu espaço à ação política de atores, sejam eles elites, classes sociais ou grupos de interesse. Os conteúdos e direcionamentos das políticas públicas, portanto, seriam pré-determinados pelos interesses dos grupos que detêm o poder. O que explica a ação

² O pluralismo é uma das três correntes clássicas, na ciência política, sobre o poder e a ação estatal, quais sejam, o **elitismo**, que emerge no começo dos anos 50 e tem por representantes autores como Charles Wright Mills e Floyd Hunter; o **pluralismo**, de meados dos anos 50, que tem em Robert Dahl seu maior propagador; e o **marxismo** (ou neomarxismo), recorrente nas análises dos anos 60 e 70, de Manuel Castells, Jean Lojkin e Henri Lefebvre, que influenciou diretamente a produção brasileira sobre o poder nas cidades dos anos 70 e 80. Para uma síntese das características e contribuições dessas correntes, ver MARQUES, 2003.

³ Ao tratar dos processos políticos em New Haven, Dahl afirma: “*It appears to be the case, however, that the small group that runs urban redevelopment is not the same as the small group that runs public education, and neither is quite the same as the two small groups that run the two parties. Moreover the small group that runs urban redevelopment with a high degree of unity would almost certainly disintegrate if its activities were extended to either education or the two political parties.*” (DAHL, 1958, p. 466).

estatal, deste modo, são dinâmicas exteriores ao próprio Estado, como a luta de classes, segundo o marxismo, e a reprodução das elites sociais e econômicas, como entende o elitismo. Até mesmo no pluralismo, que fala em “governos” e em áreas de políticas (*issue-areas*), os tomadores de decisão não foram considerados como atores independentes, com interesses próprios, e sim como reprodutores dos interesses dos grupos mais influentes.

Embora tenham servido de berço para o debate sobre a ação estatal, essas três correntes teóricas não conseguiram apresentar respostas satisfatórias ao binômio estabilidade/mudança nas políticas públicas. Para essas três perspectivas, ou as políticas públicas representam os interesses de elites que dominam o Estado (elitismo) ou da classe burguesa (marxismo) e, portanto, as variações nelas são muito limitadas e jamais irão servir a outros valores que não esses ou, de outro modo, políticas são reflexo dos conflitos entre grupos sociais e seu conteúdo corresponderá às preferências dos grupos vitoriosos (pluralismo) – nesses termos, a mudança nas políticas seria frequente, já que não haveria um grupo de interesse capaz de controlar as decisões por muito tempo ou, simultaneamente, em todas as áreas de política.

O que a realidade nos mostra, entretanto, é que a mudança no conteúdo e direcionamento das políticas públicas pode não estar exclusivamente vinculada ao poder de influência de certos grupos sociais organizados na defesa de temas específicos, mas à interação entre classe política, comunidade profissional e grupos sociais. A análise da trajetória do setor da assistência social paulistana, proposta por esta pesquisa, fornece indícios de que observar a relação entre governos e grupos de interesse não é uma chave analítica que, necessariamente, nos ajuda a compreender a dinâmica política em qualquer área de política.

De qualquer modo, a literatura pluralista contribuiu, ao menos, para estabelecer um dos pressupostos mais importantes para a análise política, o de que políticas públicas são resultado de processos políticos marcados pelo conflito em cada setor de política. A dinâmica política – a *politics*, isto é, os atores envolvidos com a produção das políticas de determinado setor, seus interesses, estratégias, diálogos e conflitos –, portanto, influencia a própria produção das políticas públicas desse setor – suas *policies*. Apesar de outras críticas e complementações que

possam ser feitas à contribuição parcial da agenda pluralista⁴, uma delas, em especial, merece destaque aqui.

Lowi (1964), contrapondo-se a ideia de que o Estado é uma tábula rasa e que, portanto, as decisões são contingentes e vinculadas unicamente ao poder de organização dos grupos, sugere, inversamente, que o tipo de política pública determina os padrões de relações políticas entre os atores, isto é, a *policy* também influencia a *politics*. Partindo dessa conjectura, ele oferece uma tipologia de políticas públicas que as organiza em três categorias: regulatórias, distributivas e redistributivas. Cada um desses “tipos de política”, na verdade, constitui uma arena de poder. Cada arena, por sua vez, tende a desenvolver suas próprias estruturas e processos políticos, elites e relações entre atores.⁵ Desta maneira, a relação de disputa entre grupos sociais bem definidos, ensejada pelo pluralismo, seria característica apenas das políticas regulatórias.

Mais do que definir o tipo ideal da política de assistência social, trazer o pensamento de Lowi para este debate é útil, pois nos permite entender que a dinâmica política e a política pública são elementos que se influenciam mutuamente. Sendo assim, a identificação dos atores relevantes para o processo político está diretamente relacionada ao tipo de política pública que se pretende estudar. Na política local de assistência social em análise, por exemplo, não há grupos de interesse organizados influenciando o direcionamento das ações do Estado. Como Lowi previu para políticas redistributivas, essas estão mais sujeitas a conflitos ideológicos perpetrados por elites políticas do que pela disputa aberta entre grupos de interesse. A avaliação da trajetória da política assistencial do município de São Paulo prova que, se houve um conflito persistente dentro do setor, este se deu acerca da concepção, do modelo assistencial a ser adotado, e foi influenciado pelas lideranças políticas do governo e por aquelas que assumiram o setor em cada um

⁴ O famoso artigo “*Two faces of Power*”, de Bachrach e Baratz, de 1962, identifica a não-ação como uma decisão, como modo de fazer política pública. Eles inauguram a ideia da segunda face do poder, a da não-tomada de decisões, criticando a perspectiva pluralista por se fechar apenas em decisões mensuráveis – além de outras críticas de caráter metodológico. Para eles, o poder não se restringe a decisões concretas, mas também diz ao respeito ao controle da agenda. Pelos pressupostos de Dahl, então, não seria possível supor e investigar como um grupo impede que um tema de seu interesse seja alvo de debate e de novas propostas.

⁵ Para Lowi (1964), a política distributiva se assemelha às políticas de clientela, já que a distribuição da política é individual. Sua arena de poder tende a contar com poucos conflitos e com coalizões estáveis, pois seu impacto é bastante específico e não há o confronto entre favorecidos e perdedores. Já a política regulatória, atende a categorias mais amplas do que indivíduos. Embora o impacto da política seja específico, é possível identificar facilmente os beneficiados e os prejudicados com a decisão. Sua arena, que lembra o modelo pluralista, é menos estável, pois há a necessidade de organização dos interesses em conflito. Por fim, a política redistributiva se volta a categorias ainda mais amplas da sociedade, como as classes sociais. São políticas que, normalmente, afetam a distribuição da propriedade e da renda. Sua arena lembra o processo político visto como elitismo, pois há o embate entre elites políticas que centralizam as decisões. Ela também tende a ser mais estável.

dos períodos estudados. Logo, explicar a mudança nas políticas públicas assistenciais requer um olhar atento para os processos e atores intra-estatais.

Embora tenha debatido o Estado, seus atores e suas políticas, a abordagem pluralista também não examinou o Estado em si, sua organização, instituições, burocracias e capacidades. A inserção desses novos elementos nos estudos sobre o poder é mérito da corrente neoinstitucionalista, que emerge na agenda de pesquisa da ciência política a partir do final dos anos 70. Essa perspectiva de análise entende que as instituições são outra variável capaz de enquadrar e impactar o processo decisório, já que podem afetar as preferências e estratégias dos atores, bem como os resultados políticos.⁶ Isto é, a própria organização do Estado influencia a “cultura política”: ela pode estimular tipos de ação e padrões de relação entre os atores e desestimular outros.

Para além dessa natureza tocquevilliana do Estado, a abordagem neoinstitucionalista também deu lugar à consideração da autonomia estatal. Ou seja, mais do que destacar o papel de influência e enquadramento das instituições nos processos políticos, para a ciência política, os estudos neoinstitucionalistas significaram o fim da consideração do Estado como uma “casca vazia”. Isto é, passou-se a ter por verdade que, dentro do Estado, há atores – eleitos, indicados ou funcionários de carreira – formulando objetivos e estratégias e tomando decisões que podem ser autônomas em relação aos interesses de grupos e classes. Decisões essas que também são influenciadas pelas próprias instituições políticas (SKOCPOL, 1985).⁷

Deste modo, um dos ensinamentos dessa literatura que propõe que olhemos atentamente para as vísceras do Estado é o de que, para compreender a razão por trás de decisões acerca de políticas públicas, é preciso observar os atores que estão

⁶ Não há consenso na literatura sobre o que devemos considerar como instituições e quais delas realmente importam para a dinâmica social e política. De todo modo, para esta autora, instituições podem ser **a)** as “regras do jogo”, sejam elas formais, como as leis e as políticas públicas, ou informais, como convenções sociais e normas de conduta; **b)** as estruturas, como as burocracias estatais e suas capacidades; e **c)** as arenas onde as decisões são tomadas.

⁷ O neoinstitucionalismo surgiu em contraposição ao movimento behaviorista das décadas de 50 e 60. Para este, a observação do comportamento humano era suficiente para entender e explicar processos políticos. A agenda neoinstitucional, no entanto, parte do entendimento de que, já que as decisões são tomadas em um contexto institucional, ele também deve ser considerado na análise política. Suas pesquisas, portanto, levam em conta a autonomia e as capacidades do Estado no impacto das decisões políticas (IMMERGUT, 2006). Embora compartilhem dessas mesmas proposições básicas, não é novidade que a agenda neoinstitucionalista congrega três diferentes versões, quais sejam, **1) neoinstitucionalismo histórico**, cuja ênfase está na observação da trajetória histórica e sua relação com outros fatores para entender o papel das instituições; **2) neoinstitucionalismo da escolha racional**, que foca a análise das preferências dos atores e seu comportamento estratégico; e **3) neoinstitucionalismo sociológico**, que leva em conta uma definição mais abrangente de instituição e dá centralidade ao papel da cultura (HALL & TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 2006).

dentro do Estado – em especial, os conflitos nos quais eles estão imersos. A análise da evolução do setor de política da assistência social no município de São Paulo mostrará que conflitos entre grupos de funcionários ou entre funcionários e os dirigentes do setor sempre existiram e, direta ou indiretamente, afetaram sua dinâmica e até mesmo a produção e/ou implementação de suas políticas públicas.

A agenda de pesquisa neoinstitucionalista é bastante diversa. Dela faz parte um debate interessante, que aborda abertamente os processos de mudança institucional, e que pode contribuir para o entendimento da evolução do setor de política da assistência social. Vale, portanto, apresentar algumas das ferramentas analíticas propostas pelas pesquisas que se inserem dentro desse debate.

Duas das noções mais importantes para pesquisas que estudam mudanças em políticas públicas são a de **legado** e de **inércia política**. O legado representa a própria história do Estado traduzida em suas instituições. O legado institucional do Estado, portanto, seja ele representado por suas estruturas, políticas ou demais arranjos, fornece o enquadramento para a percepção, por parte dos atores, daquilo que é possível ou desejável em termos de políticas. Para Wier e Skocpol (1985), que se valem desses conceitos, as políticas existentes moldam as demandas políticas de grupos e partidos. A esse efeito, as autoras deram o nome de *policy feedbacks*. Mesmo quando grandes mudanças econômicas ou políticas criam novas demandas e inauguram a possibilidade de inovações, as decisões continuam a ser fortemente influenciadas pelo legado político anterior. Sendo assim, os recursos e o tempo necessários para criar novas capacidades institucionais para a implementação das inovações políticas desencorajam mudanças políticas radicais e servem de incentivos para a inércia política.

As noções de legado, inércia e *policy feedbacks* acabaram por garantir a sofisticação da compreensão de que políticas públicas também influenciam a dinâmica política: “*For not only does politics create social policies; social policies also create politics. That is, once policies are enacted and implemented, they change the public agendas and the patterns of group conflict through which subsequent policy changes occur.*” (SKOCPOL & AMENTA, 1986, p. 149).

Outra das suposições teóricas que também reserva um lugar central ao papel do legado institucional nas decisões acerca de políticas é a conhecida como **dependência da trajetória** ou *path dependence*, que tem em Paul Pierson um de

seus principais autores contemporâneos.⁸ Ela afirma que algumas decisões tomadas ao longo do tempo, no momento certo, tendem a ser duráveis, ainda que os objetivos iniciais ligados ao seu surgimento possam ser modificados. Independentemente de qual seja a razão inicial para se optar por uma determinada política, essa escolha poderá garantir estabilidade temporal a ela. E isto se explica devido ao alto custo de reversibilidade da decisão tomada. Quanto mais se avança no tempo, mais custosa fica a reversão por completo dessa instituição, seja porque as novas decisões subsequentes a ela acabam por reafirmá-la cada vez mais ou porque pessoas e estruturas vão se moldando a ela (PIERSON, 2004).⁹

Seria ingênuo afirmar que todas as políticas públicas são diretamente influenciadas por seu legado e estão sujeitas ao mecanismo da dependência da trajetória na mesma intensidade. Políticas que exigem maiores esforços de aprendizagem de seus processos, sobretudo na implementação, por exemplo, ou aquelas cujos custos de instalação de alternativas são altos, ou, ainda, as que estão diretamente relacionadas a outras políticas ou que são de responsabilidade de atores de diversas comunidades políticas, evidentemente, enfrentam mais obstáculos para serem alteradas, ainda que as alternativas sejam melhores ou contem com apoio geral. Sendo assim, logo se vê que cada setor de política, justamente por agregar desenhos específicos de políticas e demais instituições, será capaz de criar incentivos específicos e formas de mobilização particulares para a mudança política. Ou seja, escolhas acerca de políticas podem alterar tanto a distribuição dos atores políticos como suas preferências políticas e essas novas configurações serão distintas em cada setor, como explica Pierson (2006; 1993).

No caso da política pública de assistência social brasileira, seu legado é fortemente marcado pela concepção das práticas assistenciais como filantropia e assistencialismo, como se verá em mais detalhes no próximo capítulo. A associação

⁸ A hipótese da *path dependence* foi diretamente influenciada pelo trabalho de William Brian Arthur acerca dos retornos positivos (*positive feedbacks*) ou retornos crescentes (*increasing returns*) na esfera econômica. Para Arthur (1990), quando, por qualquer que seja o motivo – até mesmo acidentalmente –, uma escolha é feita em relação a um novo produto, por exemplo, ela trava a possibilidade de que outras escolhas alternativas sejam tomadas posteriormente, ainda que estas sejam melhores. Todo o investimento de tecnologia e de tempo gastos para a criação do novo produto, bem como as consequências de sua criação, como a adaptação dos mercados para recebê-lo e produzi-lo, funcionam como retornos positivos que impedem que outras alternativas sejam perseguidas, já que os custos de reversão vão se tornando cada vez mais altos. A escolha inicial, portanto, é fundamental para determinar o caminho que será seguido.

⁹ Uma das armadilhas das explicações baseadas na abordagem da *path dependence* é o que Rezende (2010) denomina “regresso ao infinito”. Na tentativa de explicar uma configuração institucional atual, elas buscam observar as configurações de momentos históricos anteriores. Estes, por sua vez, também podem ser explicados por momentos anteriores e assim por diante. Para escapar da armadilha, é comum que o pesquisador recorra à identificação de fatores exógenos para explicar a mudança institucional.

entre primeiras-damas e a política da área é um reflexo dessa condição que, até pouco tempo atrás, ainda fazia parte da realidade do setor no município de São Paulo. Outras condições, como a subvenção a organizações sociais para a execução da política assistencial, que também remonta às primeiras estratégias estatais de ação na área, tornou-se prática naturalizada no setor. O exemplo da assistência social nos revela que os legados não dizem respeito apenas a desenhos de políticas, mas às concepções por trás desses desenhos, isto é, a ideias sobre políticas, a um paradigma do agir estatal em determinado setor, afinal, o primeiro-damismo e as subvenções estão diretamente relacionados ao entendimento da prática assistencial como fruto da solidariedade das pessoas e, em especial, das mulheres. No próximo item, que tratará da análise setorial, as ideias e concepções políticas voltarão a ser abordadas.

A despeito do poder de influência dos legados, a própria história nos prova que políticas mudam, mesmo aquelas antigas e estáveis. A agenda neoinstitucionalista também desenvolveu ferramentas analíticas para entender os processos de mudança política. Uma delas é a das **conjunturas críticas** (*critical junctures*). Os períodos relativamente longos de estabilidade institucional, decorrentes do fenômeno da dependência da trajetória, seriam marcados por períodos de tempo relativamente curtos, durante os quais há uma diminuição dos constrangimentos à mudança e, conseqüentemente, há uma alta probabilidade de que as escolhas dos agentes afetem o resultado e, portanto, levem a mudanças políticas. Esses breves e raros períodos de tempo configuram as conjunturas críticas e é durante elas que mudanças mais dramáticas são possíveis (CAPOCCIA & KELEMEN, 2007). Para Pierson (2004), muitos processos de dependência da trajetória têm seu ponto de partida exatamente durante conjunturas críticas.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – desdobramento da Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, entendeu a prática assistencial como política pública –, a criação do programa Bolsa Família e a implantação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), por exemplo, são reflexos de algumas das conjunturas críticas que contribuíram para reorientar os rumos nacionais da política e que impactaram o processo político desse setor em São Paulo.

Outra explicação para a mudança que essa literatura nos oferece é a proposta pelo modelo do **equilíbrio pontuado ou interrompido** (*punctuated-equilibrium*). A abordagem desenvolvida por Jones e Baumgartner, que pretende

construir uma explicação tanto para a estabilidade como para a mudança, sugere que faz parte da natureza das políticas públicas elas vivenciarem longos períodos de estabilidade – quando as mudanças são lentas e incrementais –, interrompidos por rápidos períodos de instabilidade e, conseqüentemente, de mudanças significativas, de ruptura com o passado. A novidade desse modelo explicativo é o lugar que ele guarda à imagem das políticas públicas – entendida como uma combinação de informações empíricas e de apelos emotivos sobre determinadas políticas. Quando uma única imagem positiva sobre a política é amplamente aceita, ela geralmente está associada ao “monopólio” da política. Nesses termos, a popularização da imagem de uma nova política proposta, somada à sua inserção nas instituições, pode ser fator essencial para interromper a estabilidade das políticas até então vigentes (TRUE, JONES, BAUMGARTNER, 2007).

É possível relacionar esse conceito de imagem política com a abordagem de Peter Hall para os processos de mudança. Para o autor, como a política é constituída por objetivos, técnicas, instrumentos e pela organização desses instrumentos, uma política pode ter alterados seus instrumentos e técnicas, mas perpetuar um mesmo paradigma. Para o autor, são as ideias ou o **aprendizado político**¹⁰ que exercem papel importante tanto nas mudanças mais técnicas – aquelas vinculadas às burocracias estatais –, como em mudanças paradigmáticas – nesse caso, trata-se de um aprendizado social, que não se resume às estruturas do Estado (HALL, 1990) e que poderíamos entender como sendo resultado da disseminação de uma nova imagem política. Portanto, assim como legados também se referem a ideias, mudanças em políticas também dizem respeito a mudanças em ideias sobre políticas.

Vale mencionar que Lindblom, já no final da década de 50, afirmava que as decisões acerca de políticas públicas não são tomadas como sugere o modelo racional: define-se uma estratégia para resolver um problema. Ao contrário disso, qualquer decisão partirá sempre das políticas já existentes. Sendo assim, as escolhas se dão a respeito de desenhos e suas possíveis conseqüências, mas não a respeito de objetivos e valores, uma vez que valores e objetivos não são consensuais entre os tomadores de decisão. Não haveria espaço, portanto, para inovações políticas ou mudanças paradigmáticas, mas apenas para incrementações.

¹⁰ “Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information.” (HALL, 1990, p. 278).

As incrementações, aliás, seriam um modo de os tomadores de decisão evitarem consequências indesejadas, afinal, eles não estariam dispostos a correr riscos (LINDBLOM, 1959).

Embora importantes, abordagens que levam em conta momentos críticos ou equilíbrios interrompidos frequentemente se valem de fatores exógenos à própria política em estudo para avaliar sua mudança. Questões estruturais, como processos econômicos, políticos, sociais e culturais são, frequentemente, usadas para explicar as mudanças políticas. Essas análises, portanto, claramente relacionam a mudança a fatores não vinculados à própria política – o que confere uma certa incoerência à pesquisa já que ela acaba por negar seu fundamento, o de que instituições importam para a tomada de decisões. Nessa categoria, inserem-se, especialmente, os estudos da primeira geração dos novos institucionalistas. Os mais recentes, entretanto, vêm tentando relacionar a mudança a categorias endógenas às instituições (REZENDE, 2012, 2010).¹¹

Nessa linha, insere-se a proposta de Mahoney e Thelen (2010). Os autores defendem que as possibilidades de mudanças graduais já estão contidas dentro das propriedades básicas das instituições. Regras, por exemplo, podem não ser precisas o suficiente para transpor os limites cognitivos dos atores e, mesmo que o fossem, ainda devemos considerar os possíveis desvios de objetivos que podem ocorrer na sua implementação. A mudança, então, ao contrário da estabilidade, seria um processo natural. Levando em conta a diversidade na distribuição do poder entre os atores como motor da mudança – e partindo de formulações já idealizadas por outros pesquisadores –, eles sugerem quatro tipos de **mudanças graduais**:

1) Deslocamento (*displacement*). Uma instituição rígida e fracas possibilidades de veto à mudança fazem com que os atores que demandam por mudanças assumam uma performance mais revoltosa e influenciem a substituição de regras antigas por novas.

2) Sobreposição (*layering*). Instituição rígida e pontos fortes de veto fazem com que atores adotem estratégias mais subversivas e que essas, por sua vez, acabem por introduzir regras sobrepostas ou paralelas às anteriores.

¹¹ Além disso, os modelos dos momentos críticos e do equilíbrio interrompido não deixam qualquer espaço possível para **a)** explicar instituições que persistem mesmo em situações de instabilidade e **b)** mudanças marginais, porém significativas, que podem ocorrer em períodos de estabilidade institucional – para eles, a mudança significativa é entendida como a substituição de instituições. Nesses modelos, portanto, não seria possível gerar mudanças a partir da continuidade, da estabilidade. Do mesmo modo, não há mecanismos plausíveis para explicar a reprodução institucional.

3) Desvio (*drift*). Instituição flexível e pontos fortes de veto dão lugar a atores “parasitas” e somente mudanças no ambiente são capazes de modificar as regras.

4) Conversão (*conversion*). Uma instituição flexível somada a fracos pontos de veto garantem que atores possam agir como oportunistas e se valer das regras flexíveis já existentes para cumprir propósitos diferentes daqueles para os quais foram criadas.

Mais do que permitir a classificação da política que será investigada aqui, esta tipologia serve para destacar a centralidade da ação dos atores nos processos de mudança. Afinal, embora esses processos possam ser influenciados por instituições e demais fatores, está claro que políticas públicas não mudam sozinhas. Atores tomam decisões a respeito de mudanças. Deste modo, quaisquer variáveis que possam impactar ou determinar processos de mudança de políticas, sejam eles a distribuição de poder entre grupos, legados, crenças, aprendizados, crises, grandes transformações econômicas, sociais ou políticas ou mesmo o enquadramento de instituições, todos serão “filtrados” pelos atores responsáveis por influenciar e direcionar as mudanças.

Este balanço das contribuições das literaturas pluralista e neoinstitucionalista nos indica que, se o interesse é avaliar a evolução de um setor de política ao longo de algumas décadas, além das instituições que fornecem o enquadramento para os processos de decisão e dos legados, é preciso olhar para atores, estratégias e conflitos. Mais ainda, é preciso olhar para os atores “de dentro do Estado” e entendê-los em suas respectivas estruturas institucionais, isto é, considerar que eles estão institucionalmente inseridos dentro de um setor de política e que esta condição molda seus interesses em relação à própria política. A literatura da análise setorial, que será apresentada a seguir, foi bem-sucedida em debater esse aspecto do processo político.

1.2 Contribuições da Análise Setorial

Num nível de análise “mais baixo” do que o da agenda institucional, isto é, num corte ainda mais próximo da realidade em observação – e, portanto, com menor grau de abrangência –, estão as pesquisas da análise setorial. Elas, que emergiram na França nos anos 80, também servem como representantes dos estudos centrados na ação do Estado, isto é, em suas políticas públicas. Pierre Muller e

Bruno Jobert são os principais autores da agenda setorial. Eles explicam que há duas lógicas diferentes de intervenção pública: a territorial e a setorial. Na primeira delas, é o território geográfico que dá o tom da reprodução do Estado, como em políticas de descentralização, por exemplo, ou de intervenção em regiões específicas. Já na lógica setorial, que acompanha o próprio desenvolvimento do Estado moderno, são os domínios de atividades que servem de racionalidade para a intervenção. Deste modo, temos as intervenções nas áreas de saúde, habitação, transporte, defesa, assistência social, etc.¹²

Por setores, os autores entendem as áreas constituídas por conjuntos de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e de reprodução autônoma (MULLER, 1985; JOBERT & MULLER, 1987; MULLER, 1990).¹³ Se na lógica territorial, os indivíduos responsáveis pela intervenção estatal ganham identidades e papéis sociais vinculados aos locais, na setorial – na qual os setores, como unidades abstratas, não contam com a mesma existência física que o território –, as identidades são profissionais: médicos, enfermeiros e demais profissionais da saúde no setor da saúde; arquitetos e engenheiros no setor da habitação; assistentes sociais no setor da assistência social, etc.

Numa sociedade setORIZADA, portanto, a reprodução setorial acaba por se tornar o objetivo de cada setor. Ou seja, cada setor, considerando-se como uma totalidade social, toma suas respectivas metas como fins últimos; o que pode contribuir para um dos males desse tipo de sociedade: o corporativismo setorial. Cabe ao Estado, como instância máxima da sociedade, regular essa reprodução por meio das políticas setoriais, que buscam manter a coesão social dentro de cada setor e garantir certa coerência entre os setores, até mesmo hierarquizando-os ou permitindo hierarquias. Entender que cada setor tentará se manter e preservar o melhor status possível dentro da hierarquia setorial é uma consideração essencial se o objetivo é avaliar a dinâmica da evolução de um setor, sobretudo de um setor que, historicamente, esteve à margem dos demais setores sociais, como é o caso da assistência social.

¹² Segundo essa perspectiva, a lógica territorial, sob a dialética centro-periferia, foi a que marcou a sociedade tradicional. A partir da revolução industrial, quando as sociedades já se constituíam por territórios relativamente autônomos e capazes de garantir sua própria reprodução, a dialética global-setorial passou a embasar a reprodução do Estado moderno. Para as políticas sociais, a passagem de uma lógica horizontal (territórios) para uma lógica vertical (setores) foi demasiado significativa: evoluiu-se de ações assistenciais localizadas à seguridade social, aos mínimos sociais (MULLER, 1990).

¹³ De acordo com o original: "*Ces secteurs, on peut les définir comme des assemblage de rôles sociaux structures autour d'une logique vertical et autonome de reproduction.*" (MULLER, 1985, p. 166).

Na prática, – sobretudo, hoje –, os setores se sobrepõem, se interpenetram. Em primeiro lugar porque, como bem esclarecem Jobert e Muller (MULLER, 1985; JOBERT & MULLER, 1987; MULLER, 1990), indivíduos podem fazer parte de mais de um setor, isto é, podem participar de um como profissionais, de outro como defensores de suas causas e de um terceiro como receptores e/ou avaliadores de suas ações, por exemplo. Ademais, hoje, para além da lógica setorial de intervenção do Estado, existe uma lógica intersetorial a regular diversas políticas públicas e, em especial, as políticas brasileiras de assistência social. Essa relação setorial/intersetorial está sabidamente representada na observação de Muller sobre o paradoxo da lógica setorial: quanto mais uma sociedade se compartimenta em setores, maiores as tendências à sua desintegração devido à multiplicação das lógicas setoriais. Do mesmo modo, quanto mais setores forem sendo criados, menor será essa desintegração, pois aumentam os pontos de contato entre eles e, portanto, maior a sobreposição e interrelação entre os setores (MULLER, 1985).¹⁴

Por conta dessa sobreposição, a divisão em setores, isto é, a definição dos contornos de cada setor, é mais de natureza analítica do que estrutural. Dada a complexidade do Estado setorizado, o resultado das políticas, ou seja, aquilo que poderá vir a se tornar política e mesmo como se dará sua implementação, é, para essa literatura, essencialmente contingente. Embora haja coerência interna e estabilidade na ação estatal, o Estado não pode ser considerado racional no que diz respeito à previsibilidade, já que as decisões estão diretamente relacionadas às lógicas próprias de cada setor, suas questões e atores, e esses, por sua vez, não são estáticos, mas estão em constantes conflitos internos – frutos do interesse dos seus grupos de dominá-los hegemonicamente. Daí a importância, segundo Marques (1997), de se observar de perto as políticas setoriais, dando atenção especial a seus atores e sua articulação, quando o interesse é analisar certo setor de política.

Para essa agenda de pesquisa, a política pública é uma representação do setor ao qual ela se refere. Ao se analisar políticas setoriais, então, é preciso ter em mente que a representação que o setor tem de si está integrada à própria realidade da política. Muller (1985) identifica três chaves analíticas das políticas setoriais: **1)** o referencial normativo; **2)** os mediadores da política; e **3)** a relação de influência entre

¹⁴ Para Muller (1990), uma das explicações para a crise da abordagem setorial é a sua própria limitação para lidar com os problemas sociais. A luta contra a pobreza, o emprego e a segurança pública são exemplos de temáticas que desafiam soluções compartimentadas em setores únicos.

o nível das políticas (político-organizacional) e o do referencial normativo (socioeconômico).

Por **referencial normativo**, ele entende o balanço da interpretação da realidade social por cada setor, isto é, como cada referencial global é traduzido e incorporado ao referencial setorial, às relações de hegemonia dentro de cada setor. Portanto, três elementos compõem o referencial normativo: um referencial global, um referencial setorial e tudo aquilo que representar a interação entre eles. O *referencial global* diz respeito a uma imagem da sociedade. Por ser socialmente construído, é evidente que ele não é racional tampouco neutro. Ele reflete os valores sociais dominantes. Já o *referencial do setor*, é a representação social que os integrantes de cada setor têm de seu setor, ou seja, a imagem que eles têm a respeito do próprio setor ou como eles entendem o papel do setor diante da realidade social. Do mesmo modo que o referencial global, o referencial setorial está longe de ser consensual, já que é resultado dos conflitos de ideias dos grupos que constituem cada setor. O referencial do setor, portanto, reflete a imagem que o grupo dominante dentro do setor tem dele. Esse referencial também serve para demarcar o limite do setor em relação aos demais.

Como veremos no próximo capítulo, vários referenciais normativos fazem parte da história da assistência social brasileira. Assistência esmolada, higiênica, regulada e como seguridade social são os principais referenciais identificados. Eles refletem a maneira como a questão social foi interpretada pela área e, como consequência, como a intervenção estatal foi caracterizada. Deste modo, por exemplo, a caridade ou a delegacia eram a solução quando o problema social era completamente individualizado; por outro lado, quando o objetivo foi o de segregar os desprovidos, asilos e hospitais se mostraram a melhor resposta.

Por fim, quanto ao terceiro elemento, Muller afirma que a *articulação entre referencial global e setorial* – que ele chama de *rapport global-sectoriel (RGS)* – é uma etapa decisiva na construção de uma política, já que toda política é constituída por um referencial normativo. Nesses termos, o referencial de uma política pública é a representação da interação entre o referencial global e o setorial. É ele que vai determinar a extensão da política e hierarquizar seus objetivos.

Em sua análise, Muller não parte do referencial da política como um elemento dado, e sim construído. Cabe aos **mediadores da política** ou operadores setoriais o papel de construção desse referencial. Os mediadores da política, a segunda chave

de análise proposta, são agentes que se encontram no interior do Estado ou fora dele. Podem, portanto, ser funcionários públicos, elites administrativas, profissionais vinculados ao setor, personalidades ou políticos eleitos. Eles são os responsáveis por refletir acerca das técnicas e regras de intervenção, tornando-as inteligíveis aos outros atores, e por elaborar novos projetos de intervenção política capazes de reforçar o referencial normativo. Deste modo, são eles que definem novas hierarquias e legitimam o referencial normativo das políticas públicas por meio da decodificação do referencial global/setorial e de sua recodificação em termos de ação pública. Daí eles combinarem a dimensão da intelectualidade, no sentido gramsciano do termo, e do poder.

Ao longo desta pesquisa veremos que o setor assistencial de São Paulo foi marcado, historicamente, por um vínculo com a comunidade acadêmica e pela politização de seus funcionários. Os atores que lideraram essas relações com a universidade ou com a vida política – e nela se encaixam partidos e movimentos sociais –, portanto, foram os responsáveis por cumprirem o papel de mediação setorial. Durante o período investigado, entretanto, o cargo de mediador da política foi assumido por especialistas da área que trabalharam no setor como funcionários comissionados e pelos próprios políticos com experiência em questões sociais que gerenciaram o setor.

Sobre a **relação entre o nível das *policies* e o do referencial normativo** (ou RGS) – e aqui temos o ponto mais importante oferecido por essa literatura para esta pesquisa –, logo se vê que ela se molda como uma possível explicação para as mudanças nas políticas públicas. Por isso,

O RGS é, de fato, a variável chave em qualquer análise da mudança política por duas razões: primeiro, porque são as mudanças na relação global/setorial que provocam o estabelecimento de novas intervenções políticas para administrar as tensões resultantes; mas também porque essas mudanças são o resultado da intervenção pública, uma vez que se destinam principalmente ao ajuste da reprodução setorial em relação à reprodução da sociedade. (MULLER, 1985, p. 180).¹⁵

¹⁵ O trecho foi traduzido livremente pela autora. No original, lê-se: “*Le RGS est en effet la variable clef de toute analyse du changement des politiques, et cela pour deux raisons: d’abord, parce que ce sont les changements dans le rapport global/sectoriel qui provoquent la mise en place de nouvelles interventions politiques destinées à gérer les tensions qui en résultent; mais aussi parce que ces changements sont la conséquence de l’intervention publique, puisque celle-ci a principalement pour objet l’ajustement de la reproduction sectorielle au regard de la reproduction sociétale.*”

Isto quer dizer que o referencial global-setorial influencia as políticas produzidas e estas, por sua vez, também são capazes de influenciar a formação do próprio referencial, de maneira dialética. As políticas mudam, portanto, a fim de se adequarem ao novo cenário, mas também têm por finalidade transformá-lo. Para Muller (1985), essa mudança política pode se dar de duas maneiras: ou a política muda para se adaptar à evolução do RGS (política de adaptação) ou ela muda de modo a antecipar uma evolução posterior do RGS (política de antecipação). Esta distinção, assim como a própria demarcação dos setores, evidentemente, é meramente analítica, já que toda política é, ao mesmo tempo – ainda que em diferentes proporções –, adaptação e antecipação. Seguindo raciocínio semelhante, Jobert (1989) explica que políticas públicas sempre são o resultado de alguma combinação entre representações pré-existentes oriundas de diversos grupos e instituições.

Ou seja, por trás de uma política pública concreta, há um referencial normativo, algo que estabelece os valores e diretrizes do setor do qual ela faz parte. Em conjunturas críticas, quando há espaço para mudanças, é mais fácil perceber essa relação entre referencial e política pública, justamente porque os dois se transformam. Nesse sentido, a Constituição de 1988, que reconheceu a assistência como direito social universal, inaugurou um novo referencial para o desenvolvimento do setor. Mais do que estabelecer padrões nacionais para a política, ela estabeleceu uma nova maneira de pensar a assistência social. Do mesmo modo, a agenda política de combate à fome e à pobreza consagrada, em 2003, no primeiro mandato do governo Lula, foi o novo referencial nacional que serviu para pautar políticas sociais subsequentes como o Fome Zero e o Bolsa Família.

Vale comentar que há uma literatura considerável – e crescente – que, desde os anos 90, vem se dedicando ao papel exercido pelas ideias na dinâmica política, sejam elas identidades, referenciais, paradigmas, noções programáticas, ideologias, discursos ou visões de mundo. Os trabalhos elaborados sob a roupagem desse paradigma enfatizam, dentre outros aspectos, o envolvimento de novos atores na dinâmica política, para além do Estado, como ONGs, grupos de interesse, bancos, universidades, etc. e consideram a atuação, sobretudo, de empreendedores políticos (KINGDON, 1995)¹⁶, de comunidades profissionais/epistêmicas (HAAS, 1992) e

¹⁶ Para Kingdon (1995), a ação política é perpassada por três fluxos decisórios relativamente independentes: **(1)** dos problemas; **(2)** das soluções ou alternativas; e **(3)** da dinâmica política. É no fluxo das soluções que

coalizões (SABATIER & WEIBLE, 2007) para explicar de que modo ideias são transmitidas e apreendidas. Esses trabalhos, embora não sejam abordados em detalhes aqui, compartilham – ainda que não diretamente – uma das proposições mais interessantes da análise setorial, a da atuação das comunidades profissionais na produção e reprodução de referenciais setoriais.

A análise setorial apresenta valiosas contribuições à pesquisa que aqui se pretende empreender. Ela esclarece que política diz respeito a ideias e a conflito. Sendo assim, partindo-se da consideração de que setores não são “ambientes” consensuais, espera-se, portanto, que conflitos sejam encontrados dentro do setor da assistência social paulistana ao longo de sua evolução nas últimas décadas. Do mesmo modo, as distintas propostas políticas executadas que serão observadas, por elas mesmas já servirão de indícios de que há ideias diferentes a respeito dos objetivos e funções da política assistencial em circulação no setor.

Cada uma das perspectivas analíticas abordadas neste capítulo destacou elementos importantes do processo político; elementos esses essenciais para esta pesquisa. A agenda pluralista, por exemplo, ensinou-nos que política diz respeito a relações de conflito entre grupos que têm a capacidade de influenciar o agir estatal. Ela, portanto, esclareceu que é preciso observar os atores e suas relações em cada setor de política. Já o neoinstitucionalismo histórico, desvendou a autonomia estatal e o poder de enquadramento das instituições. Deste modo, chamou a atenção para a política como um processo temporal e, portanto, influenciado pelo percurso anterior, e para a atuação dos atores de dentro do Estado. A abordagem da análise setorial, como acabamos de ver, sugeriu que, dentre esses atores, as comunidades profissionais merecem certa centralidade. Mais ainda, ela enfatizou o papel de alguns profissionais específicos dentro dessas comunidades, os mediadores da política, e o quão expressiva é sua função para a mudança setorial. Mudança essa, aliás, diretamente relacionada aos referenciais de cada setor, isto é, às ideias que se têm sobre a função do setor e sua política.

encontramos as ideias políticas. Nele, propostas são feitas por comunidades especializadas que podem ou não ganhar adeptos ao longo do tempo. Em momentos críticos, há a convergência desses fluxos, possibilitando mudanças na agenda política. Cabe ao empreendedor político, que pode ser um ator de dentro ou de fora do Estado, e que é sensível a essa janela de oportunidades, concretizar a mudança política.

Vê-se, então, que estudar o agir estatal não é tarefa das mais fáceis. A política pública é reflexo de um processo complexo, influenciado por diversas variáveis a afetar ação do Estado. Os atores estatais e suas preferências, conflitos de interesse, ideias, as pressões que incidem sobre o Estado, burocracias, as regras do jogo, a história das políticas e das demais instituições, e a articulação entre atores de dentro e fora do Estado são algumas delas. Como aconselha Skocpol, “*the most basic research task for those interested in state autonomy surely is to explore why, when, and how such distinctive policies are fashioned by states*” (SKOCPOL, 1985, p. 15). Portanto, se o objetivo é entender a evolução de um setor de política, isto é, reconhecer os processos políticos que podem estar por trás das mudanças nesse setor, a estratégia de pesquisa deve ser a de observar o que a articulação entre esses elementos pode revelar. Para descobrir por que, quando e como as políticas assistenciais se modificaram, esta pesquisa buscará observar o modo como esses elementos se articularam no eixo do tempo.

1.3 Metodologia e Desenho da Pesquisa

O estudo de caso é um tipo de pesquisa muito valioso para o tema da mudança política porque possibilita olhar atentamente para a dinâmica entre atores e políticas dentro de um contexto específico. Ou seja, ele permite que o contexto, que tudo aquilo que se refere a micro e macroprocessos internos e externos ao Estado – e que sejam relevantes para a análise, evidentemente – sejam avaliados. Mais do que isso, ele permite a combinação de diferentes abordagens teóricas.¹⁷

Por esta se tratar de uma pesquisa qualitativa, ela tem nas **causas dos efeitos** sua abordagem explicativa, ou seja, seu objetivo é entender certos resultados. Daí os estudos dessa natureza comumente tratarem de causas necessárias e suficientes e se interessarem por mecanismos causais (MAHONEY & GOERTZ, 2006). O resultado a ser entendido, aqui, é a evolução da política local de assistência social em São Paulo, sobretudo, suas recentes transformações. Para tanto, inevitavelmente, este estudo de caso se pautará em comparações internas a

¹⁷ Nesta pesquisa, a combinação entre a análise setorial e as proposições neoinstitucionalistas é possível por essas abordagens se tratarem de teorias de médio alcance. É uma característica desse tipo de “teoria” constituir-se mais como ferramenta analítica de microprocessos, isto é, oferecer modelos e tipologias que nos permitam avaliar e compreender fenômenos específicos, do que como proposições gerais acerca de macroprocessos.

ele, como, por exemplo, entre os períodos anterior e posterior à Constituição de 1988 e entre as gestões da assistência social no município.¹⁸

Empreender um estudo de caso é uma questão de escolha, de adequação da metodologia da pesquisa. A metodologia da pesquisa nada mais é do que a estratégia de pesquisa. Ela está diretamente vinculada à pergunta a ser respondida pela própria pesquisa, ou seja, ao problema da pesquisa, como bem explica Arretche (2007). É a partir da definição do problema de pesquisa, então, que decisões a respeito de metodologia, de lógica e técnicas de pesquisa, serão tomadas. E é justamente o problema de pesquisa o que torna um estudo interessante, já que é ele o responsável por conectar a pesquisa à literatura, ou seja, por inserir a discussão proposta em uma agenda de pesquisa.

Dito isso, resta responder: como surge um problema de pesquisa que torna necessária a realização de um estudo de caso para resolvê-lo? Há dois possíveis caminhos para a emergência de um problema de pesquisa, se levarmos em conta os estudos de caso. Um problema de pesquisa pode surgir da teoria (*theory-centric*), isto é, das “grandes verdades” que a literatura nos apresenta. Deste modo, o objetivo de um estudo de caso que parte de uma discussão teórica prévia a ele, geralmente, é responder ou testar suas suposições, dar novas contribuições ou, ainda, identificar os possíveis arranjos dos mecanismos causais de correlações tradicionalmente aceitas. Um estudo de caso focado na teoria, portanto, sempre tem em mente a possibilidade de generalização de seus achados para além de casos únicos. Ele prevê um desenho de pesquisa mais explicativo. Por outro lado, um estudo de caso pode fazer-se necessário em razão da peculiaridade do caso em análise (*case-centric*). O objetivo de um estudo desse tipo, então, é entender um caso específico e não produzir generalizações possíveis – apesar de ele poder oferecer pistas para a generalização, sobretudo à medida que outros estudos forem se somando a ele. Ainda que uma pesquisa centrada em um ou poucos casos também deva mobilizar debates teóricos que lhes sirvam de ferramentas metodológicas, seu desenho tende a ser mais interpretativo.

Esta dissertação é um estudo de caso *case-centric*. Sendo assim, seu ponto de partida é o setor político da assistência social no município de São Paulo e não

¹⁸ Para Mahoney e Goertz (2006), diferente da pesquisa qualitativa, a quantitativa busca mensurar os **efeitos das causas**. Seu objetivo seria o de encontrar covariações. Esses autores acreditam que essas análises não se diferenciam apenas no que se refere às técnicas de pesquisa: elas não compartilham a mesma lógica causal, já que refletem duas “culturas diferentes”. Deste modo, cada uma teria seus próprios valores, crenças e normas.

uma determinada teoria da ciência política – muito embora o estudo se insira dentro de uma agenda de pesquisa, qual seja, a dos estudos sobre políticas públicas. Para investigar a evolução desse setor de política, o estudo se inspirará no método de pesquisa de estudo de caso denominado *process tracing*, cujo objetivo é identificar a lógica de sucessão dos fatos e, deste modo, desenhar os mecanismos causais¹⁹. Para isso, ele separa a explicação ou o mecanismo causal em etapas e procura encontrar evidências empíricas que provem a existência de cada uma das etapas e sua consequente sucessão. O *process tracing* pode ser usado **a)** para testar teorias existentes, isto é, verificar a presença ou ausência de mecanismos causais; **b)** para construir variações teóricas a partir de um mecanismo causal identificado ou **c)** para explicar resultados observáveis.²⁰ O **Diagrama 1** apresenta um esboço bastante ilustrativo acerca desse método de pesquisa.

Diagrama 1 – Método do *Process tracing*

Fonte: Elaboração própria.

Embora a estrutura conceitual seja a mesma, a estratégia de pesquisa difere nas três variantes do *process tracing*. Se o interesse fosse o de testar uma teoria, por exemplo, seria possível completar os três “quadrinhos” indicados no nível teórico do diagrama com as proposições provenientes da literatura e, a partir disso, tentar identificar evidências que comprovassem a validade da teoria em análise. Por outro

¹⁹ Para Jon Elster (1994), mecanismos causais são “*porcas e parafusos, engrenagens e polias – que podem ser usados para explicar fenômenos sociais deveras complexos*” (p. 17). Ou seja, é a caixa preta que reside entre a causa e o efeito de um dado fenômeno.

²⁰ Essas três variantes do *process tracing* foram identificadas por Derek Beach e Rasmus Brun Pedersen. Eles as denominam *theory-testing*, *theory-building* e *explaining outcome* em seu livro, ainda no prelo, “*Process Tracing Methods – foundations and guidelines*”. As duas primeiras se referem a análises *theory-centric* e a última à análise *case-centric*. Para os autores, a variante mais explorada na literatura da ciência política é a que pretende explicar resultados. O termo *process tracing* foi usado pela primeira vez por George (1979). O método já recebeu a atenção de autores como Charles Tilly, David Laitin, Jack Goldstone e Peter Hall. Nos últimos anos, Alexander George e Andrew Bennett emergiram como seus principais autores. Além das obras citadas, as informações explicativas a respeito do *process tracing* também foram retiradas do curso “*Case study methodology – small-n research designs*”, ministrado por Derek Beach na IPSA Summer School de 2012, do qual a autora participou.

lado, se o objetivo fosse construir uma teoria, os únicos quadrinhos que, desde o início, estariam completos seriam os da *Variável X* e *Resultado Y*. A pesquisa empírica, portanto, não só permitiria que determinássemos todas as evidências necessárias, como possibilitaria que o *Mecanismo causal* do nível teórico fosse construído – é o caminho inverso ao percorrido no primeiro exemplo. Por fim, se a intenção do pesquisador é entender um resultado, a única informação prévia que ele terá desse diagrama é *Evidência Y*. Sua pesquisa, então, deverá ser conduzida de modo a traçar um mecanismo causal minimamente suficiente para explicar o resultado observado, a *Evidência Y*. Para isso, ele terá que desvendar os níveis teórico e empírico de modo simultâneo, mantendo-os em constante diálogo.

Como esta pesquisa não partirá de hipóteses que pretendem ser testadas e sim de um interesse analítico determinado – entender o desenvolvimento setorial de uma área de política pública –, no plano conceitual, ela está mais próxima das pesquisas de *process tracing* que objetivam entender resultados do que daquelas que buscam construir teorias ou colocá-las em cheque. Como vimos, quando o objetivo é entender certo resultado, o pesquisador deverá se pautar nas evidências encontradas e no suporte dado pela literatura para desenhar um mecanismo causal suficientemente capaz – ainda que minimamente – de elucidar esse resultado. Levando em conta o objeto de estudo desta pesquisa, pode-se ter por “resultado interessante” a ser observado a mudança pela qual o setor político da assistência social paulistana passou nas últimas décadas, isto é, suas grandes transformações – de mau exemplo a referência nacional.

Em uma pesquisa dessa natureza, até mesmo o mecanismo causal é específico ao caso estudado, ou seja, o que se entende por mecanismo causal é algo mais amplo e complexo do que o que se entende em pesquisas *theory-centric*, já que nestas últimas sempre há uma intenção de generalizar a explicação, de aplicá-la a mais de um caso. O mecanismo causal a ser esboçado em pesquisas como esta mais se parece a uma combinação de mecanismos menores. Até mesmo fatos não sistemáticos podem fazer parte de um mecanismo causal *case-centric*.

Em síntese, uma pesquisa baseada em *process tracing* pretende desvendar mecanismos causais, ainda que o método por si só não seja suficiente para atestar que certo mecanismo é, de fato, causa do fenômeno observado.²¹ Justamente por

²¹ Além do *process tracing*, há outros dois métodos de pesquisa de estudo de caso que permitem que a inferência causal seja feita: **a) covariação** – pesquisa comparada que leva em conta mais de um caso, a fim de

tratar da sucessão de pequenos eventos e sua relação causal, esse método toma por base a lógica bayesiana da probabilidade subjetiva e condicional. Grosso modo, essa lógica parte das informações disponíveis no ambiente para determinar a relação entre uma evidência e a probabilidade de ocorrência do fenômeno. Ou seja, ela se pauta por perguntas como: qual a probabilidade do fenômeno B ocorrer dado que observo a evidência A? A existência do fenômeno B, no entanto, pode não estar necessariamente condicionada à existência da evidência A. Daí a importância de refletir acerca da qualidade da evidência encontrada e de conectá-la a proposições válidas: *“What is important is not the number of pieces of evidence within a case that fit one explanation or another, but the likelihood of finding certain evidence if a theory is true versus the likelihood of finding this evidence if the alternatives explanations are true.”* (BENNETT, 2006, p. 341).

É evidente que não é por ser um método qualitativo, que não exige o uso dos modelos formais estatísticos, que o *process tracing* deixa de ser rigoroso. É muito frequente que pesquisas que intentem aplicá-lo e desenvolvê-lo não o façam de maneira adequada por uma má compreensão de sua própria função e objetivos ou por não zelarem pelo rigor que ele estabelece. Para evitar esse tipo de erro, Collier (2011) sugere alguns passos que podem ser seguidos por aqueles que pretendem se pautar nessa metodologia: **1)** começar com uma boa narrativa histórica ou uma linha do tempo que indique a sequência dos fatos; **2)** explorar ideias causais contidas nessa narrativa; **3)** considerar tipos de evidência que podem confirmar ou não tais ideias e, por fim, **4)** construir testes apropriados para avaliar as evidências.²²

Esta pesquisa terá em mente todas essas sugestões relativas ao desenho de pesquisa e tentará estruturar-se de modo a ser, ao menos, uma aproximação do método. O **Diagrama 2** apresenta um esboço do desenho de pesquisa que pretende ser desenvolvido nos próximos capítulos desta dissertação. Em cada um dos “momentos” da assistência social em São Paulo – indicados no diagrama e que representam cada uma das gestões políticas –, não será observada somente qual foi a política implantada, mas os prováveis processos políticos que deram origem a ela

estabelecer relação de covariação entre duas ou mais variáveis; é a perspectiva dominante de estudos de caso na ciência política; e **b) congruência** – busca testar diversas teorias, preferencialmente concepções concorrentes; tem na rivalidade entre teorias o mecanismo de controle da pesquisa (BLATTER & BLUME, 2008).

²² Para esse autor, ainda que não seja uma exigência e tampouco uma tarefa simples, é sempre valioso que o pesquisador tenha a expectativa de usar testes de inferência causal em sua pesquisa de *process tracing*. Em seu artigo, ele apresenta quatro tipos de testes de hipóteses, que levam em conta, partindo da lógica bayesiana, o tipo de evidência encontrada e sua relação com a veracidade ou não da hipótese.

e os que por ela foram influenciados. Evidentemente, esses momentos são precedidos e marcados por um legado institucional e de referenciais, que também será considerado. A intenção inicial, portanto, é a de descrever esse percurso. Afinal, *“good description of important events is better than bad explanation of anything”* (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 75). Evidentemente, a análise crítica desse processo, tendo em vista os modelos analíticos oferecidos pelas literaturas aqui abordadas, fornecerá enquadramentos que, provavelmente, permitirão que explicações acerca da dinâmica da evolução do setor sejam esboçadas, isto é, darão subsídios a uma esquematização introdutória do mecanismo causal da mudança nesse setor.

Diagrama 2 – Desenho da pesquisa

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, resta esclarecer quais as evidências em que esta pesquisa se pautará para analisar esse percurso. Serão levados em conta os seguintes materiais: relatórios de avaliação e de gestão; orçamentos; projetos; planos de assistência social; folhetos explicativos; site da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo (SAS) e reportagens e artigos jornalísticos. Além disso, a fim de poder relatar a trajetória em estudo, enfatizando seus principais fatos, serão avaliadas entrevistas realizadas pela autora com atores que participaram desse percurso, sejam eles do nível gerencial, da comunidade profissional do setor ou especialistas da área que puderam trabalhar diretamente com a política. Eles são: **a)** ex-gestores e coordenadores da SAS; **b)** atuais gestores e coordenadores da SAS; e **c)** assistentes sociais e outros profissionais da SAS. Ao todo, 12 desses atores foram entrevistados. Seus nomes e funções encontram-se no final desta pesquisa.²³

²³ No início da realização do trabalho de campo desta pesquisa, quando o objetivo era o de entender a articulação entre os programas Bolsa Família, Renda Cidadã e Renda Mínima, como já explicitado na Introdução desta dissertação, outros cinco assistentes sociais vinculados aos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) de São Paulo foram entrevistados. Por se tratarem de entrevistas exploratórias direcionadas ao trabalho

CAPÍTULO 2 – TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Assim, o conceito de amparo, ajuda e benemerência é que direcionou a natureza da assistência social no interior do Estado brasileiro. Consequentemente, seu aparato institucional, mesmo se propondo firmar e legitimar em um saber técnico apoiado precisamente no Serviço Social, não conseguiu se isentar dessas marcas ideológicas. (MESTRINER, 2011, p. 288).

Práticas relacionadas à assistência aos desprovidos emergiram, no Brasil, durante o período colonial sob a aura da caridade. A “ajuda” a inválidos, enfermos, órfãos e alienados era prestada pela Igreja Católica e por grupos privados por meio da distribuição de esmolas. As obras pias eram os principais esforços filantrópicos da época. Não coube ao Estado, portanto, a iniciativa de lidar com a problemática social. No final do século XIX, quando instituições como hospitais e asilos ganharam destaque na prática assistencial, passou-se de uma filantropia meramente caritativa a uma “filantropia higiênica”, como bem nomeiam Sposati (1988) e Mestriner (2011). À esmola somou-se, então, a internação por especialidades – ou, melhor dizendo, a segregação dos desprovidos. Para crianças, orfanatos e internatos; para inválidos, asilos; para alienados, hospícios; para doentes, sanatórios, e assim por diante.

O amparo a esses grupos, portanto, até o final do século XIX, ficava a cargo da regulação religiosa e privada. O Estado, quando intervinha diretamente nas questões sociais, era de forma repressiva, tratando-as como caso de polícia. A virada do século, no entanto, representou um momento crítico para o país: grande parcela da população era pobre ainda como reflexo da libertação dos escravos; os fenômenos do êxodo rural e da imigração acelerados aumentavam o contingente populacional urbano; os trabalhadores eram desqualificados e as reivindicações do novo operariado se fortaleciam. Para superar os desafios impostos pelo recente processo de industrialização quanto à mão de obra nacional, o Estado adotou uma nova postura de responsabilidade pela classe trabalhadora (MESTRINER, 2011). É a partir de então que a assistência social começou a ganhar espaço na agenda do Estado brasileiro e que este passou a estruturar seu sistema de proteção social, ainda que pautado pelo conservadorismo.

O Estado de bem-estar social brasileiro combinou estratégias meritocráticas e seletivas. Longe de serem universais, as primeiras políticas sociais se voltaram apenas a algumas categoriais profissionais. Aos trabalhadores informais e de outras categoriais e à população inapta ao trabalho restaram ações filantrópicas de instituições da sociedade civil apoiadas pelo Estado – o que forjou um exercício clientelista de dimensão dupla: na relação Estado e organizações e na relação organizações e assistidos. Essa atuação marginal do Estado no atendimento aos desprovidos persistiu, pelo menos, até 1988, quando a assistência social entrou para a agenda nacional como um direito da população e um dever estatal. A área, então, ganhou os primeiros traços de uma nova história.

Este capítulo reconstruirá, brevemente, esse percurso da assistência social no Brasil enquanto ação do Estado desde o início do século XX, dando ênfase a fatos e instituições importantes de todas as fases pelas quais o setor passou, a fim de entender seu legado e proporcionar o embasamento necessário à análise que seguirá.

2.1 Da Cidadania Regulada à Constituição Cidadã

O início do século XX representou um novo momento da história política e econômica brasileira. O modelo econômico desenvolvimentista, por meio de uma política protecionista, fez do Estado brasileiro ator central tanto no incentivo à indústria nacional, como na regulação das condições de vida e trabalho do operariado em expansão. Deste modo, os “direitos sociais trabalhistas” representam os primeiros esforços do Estado brasileiro no âmbito da construção de um sistema de proteção social de base contributiva – sistema esse, que, durante décadas, foi composto por ações fragmentadas e estruturadas a partir da inserção dos indivíduos no mundo do trabalho.²⁴ Esse período, portanto, marcou a consolidação de um Estado de bem-estar social que, segundo a tipologia de Esping-Andersen (1991), pode ser classificado como conservador ou corporativo.

Para Wanderley Guilherme do Santos (1979), esse sistema de proteção social estava longe de representar um direito social de cidadania. Ao contrário disso,

²⁴ Até meados do século XX, diversas foram as instituições criadas para regular o mundo do trabalho. Caixas de Aposentadoria e Pensões (1923), Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), Instituto de Aposentadoria e Pensões (1933) e a própria Consolidação das Leis do Trabalho (1943) ilustram esses esforços. Por representar a implantação do cerne da legislação trabalhista e previdenciária, Carvalho (2008) considera o período de 1930 a 1945 como a “era dos direitos sociais”, apesar de seu caráter clientelista e de tutela.

tratava-se de uma “cidadania regulada”, uma cidadania balizada pela regulamentação das profissões, pela carteira de trabalho e pelo sindicato. Ou seja, os trabalhadores urbanos, cujas ocupações pertencessem ao rol de atividades importantes para a economia da época, tinham prioridade em relação aos demais trabalhadores urbanos e aos rurais. É o que Sposati (1989) denomina de sistema de “bem-estar ocupacional”. Aquela população que não estava inserida nesse seletivo grupo de cidadãos não tinha acesso à proteção social do Estado. Sendo assim, cabia às organizações de filantropia prover o amparo paternalista e emergencial aos “não cidadãos”, isto é, àqueles que exerciam atividades profissionais não regulamentadas, aos incapacitados para o trabalho, como deficientes, idosos e órfãos, e às vítimas de calamidades públicas. Já os trabalhadores do campo, ficavam de fora de qualquer sistema.

Aos pobres, pelo menos até os anos 1930, segundo Sposati et al. (2008), restava a repressão, uma vez que a pobreza não era entendida como reflexo de uma questão social, mas como disfunção pessoal. Asilamento ou internação eram as principais soluções direcionadas a esse público pelas organizações sociais. O papel do Estado se resumia ao apoio ou fiscalização dessas instituições. No início dos anos 1930, no entanto, o aumento da população pobre fez com que a pobreza, até então entendida como inevitável ou mesmo funcional ao próprio mercado de trabalho, ganhasse a atenção do Estado como questão social (MESTRINER, 2011).²⁵

Coube ao governo varguista as primeiras ações estatais no sentido de prestar assistência continuada aos que não estavam inseridos no mundo do trabalho regulado. Em 1931, foi criada a Caixa de Subvenções, no Ministério da Justiça, que agregava os recursos destinados ao auxílio a estabelecimentos de caridade. Finalmente, em 1938, a Caixa foi substituída pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), a primeira grande instituição federal na área da assistência. O CNSS era um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde e tinha por objetivo inicial decidir quais organizações deveriam receber o auxílio do Estado para

²⁵ É também nesse cenário que o serviço social como prática profissional ganhou os primeiros contornos: a partir de 1932, o Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo passou a formar pessoal especializado na prestação de serviços assistenciais. Mais tarde, em 1936, o Centro foi responsável pela implantação do primeiro curso de serviço social do país, na então Escola de Serviço Social que, em 1947, foi integrada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

atividades assistenciais.²⁶ Ele era formado por personalidades da filantropia brasileira. Para Sposati et al. (2008), o Conselho foi um órgão que, na prática, só serviu como mais uma arena das articulações clientelistas do Estado. Ou seja, o fazer assistencial estatal brasileiro nasceu pautado pela benemerência, em termos de conteúdo e prática, e, pela terceirização e clientelismo, em termos de gestão pública. Uma solução diferente não seria de se esperar, já que se trata do Estado Novo e, portanto, Igreja católica e valores familiares têm centralidade no mundo político.

A atenção à criança e ao adolescente empobrecido configurou o primeiro campo a contar com iniciativas do governo federal para além das subvenções. A própria Constituição de 1934 já estabelecia como responsabilidade dos entes federados o amparo à infância, à juventude, à maternidade e aos desvalidos. Nesses termos, em 1940, foi implantado o Departamento Nacional da Criança, no Ministério da Educação e Saúde Pública, responsável por coordenar atividades direcionadas a esse público e, em 1941, o Serviço de Assistência ao Menor, no Ministério da Justiça e Negócios do Interior, para planejar e executar projetos de assistência social voltados a crianças e jovens desamparados (GOMES, 2008).

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), naquele mesmo departamento.²⁷ Ela, que foi a primeira instituição da área, de abrangência nacional, a estruturar ações e programas assistenciais, inaugurou a relação próxima e duradoura entre assistência social, caridade e primeiro-damismo, tendo a primeira-dama Darcy Vargas à sua frente. O atendimento às famílias dos pracinhas, os soldados brasileiros combatentes na Segunda Guerra Mundial, resumiu a função da LBA em sua primeira fase de atuação. Curso de formação de voluntários, campanha de apoio às Forças Armadas, serviços de correspondência postal e campanhas de distribuição de cigarros e presentes aos soldados foram algumas das ações empreendidas pela instituição, à época (GOMES, 2008).²⁸ Com o fim da guerra, a

²⁶ Segundo Mestriner (2011), grande parte das subvenções era direcionada às Santas Casas de Misericórdia, sociedades São Vicente de Paula, hospitais, asilos, orfanatos, sindicatos e associações de caridade.

²⁷ Até 1967, a LBA esteve vinculada ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Depois, passou pelos ministérios do Trabalho e Previdência Social, Previdência e Assistência Social, Habitação e Bem-Estar Social, do Interior, da Ação Social e do Bem-Estar Social (GOMES, 2008). Esse trânsito dentro das estruturas do governo federal também reflete o processo de institucionalização da assistência social como política pública. Isto é, a própria trajetória da LBA nos dá indícios sobre aquilo que se entendeu enquanto objetivo e objeto dessa área de política nesse período: de prática diretamente vinculada à inserção no mundo do trabalho à questão partilhada com a situação habitacional ou mais próxima do conceito de seguridade social.

²⁸ Interessante observar que, segundo Skocpol (1995), as iniciativas de proteção social nos Estados Unidos também surgiram, em meados do século XIX, sob a forma de apoio aos veteranos e familiares dos combatentes da Guerra Civil americana. No entanto, enquanto as práticas brasileiras voltadas aos pracinhas contaram com

LBA tornou-se o órgão aglutinador das organizações assistenciais espalhadas pelo país e executor direto de projetos, por meio de suas diversas unidades regionais. Creches, colônias de férias, atividades socioeducativas e de saúde, educação para o trabalho, fornecimento de documentos e assistência a idosos eram algumas das ações financiadas e executadas pela organização (MESTRINER, 2011; SPOSATI et al., 2008).²⁹

Vale notar que a LBA tratava de maneira igualitária as entidades sociais e os estados e municípios. Ou seja, os governos locais não eram órgãos prioritários para o direcionamento dos recursos da assistência social. Apesar da regionalização da oferta dos serviços por meio dos escritórios regionais da LBA e das organizações subvencionadas, não havia articulação de ações entre governo federal e governos locais, tampouco entre estes e entidades sociais. Licio (2009) explica que as raras negociações intergovernamentais eram pontuais, clientelistas e personificadas. A própria atuação da LBA, portanto, esclarece o papel residual reservado aos governos locais na área da assistência social e a completa fragmentação entre as iniciativas.

A LBA fundou um paradigma do fazer assistencial que persistiu, pelo menos, até a década de 1990. A instituição veio para firmar a assistência social não como um dever público, mas como fruto da solidariedade da família brasileira, sobretudo das mulheres. Os diversos empreendimentos estaduais e municipais encabeçados pelas primeiras-damas dos governos e pelas da iniciativa privada, aliados ao voluntarismo civil, ajudaram a compor o cenário dessa assistência despolitizada.³⁰ Vê-se, portanto, que o primeiro modelo estatal para a assistência social, o modelo da Era Vargas, se consolidou tendo por base a centralização de ações, as subvenções e a filantropia. Ele representou a emergência da cultura do voluntariado – referencial normativo, nos termos de Muller (1985), que assinalou decisivamente a trajetória da política assistencial no Brasil.

um desenho fortemente caritativo e pontual, as práticas observadas pela autora eram de caráter mais institucionalizado e permanente, por meio do pagamento de pensões.

²⁹ A LBA, até a década de 1960, foi financiada basicamente pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, por doativos da iniciativa privada, por contribuições estaduais e municipais e pela renda de loterias. Mais tarde, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), criado em 1974, o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), de 1979, e o Fundo de Investimento Social (Finsocial), de 1982, também serviram de reserva financeira à instituição (GOMES, 2008; LICIO, 2009).

³⁰ Mais uma vez, vale o paralelo com a obra de Skocpol (1995) sobre as primeiras políticas sociais dos Estados Unidos. Enquanto no Brasil, a emergência do Estado de bem-estar social brasileiro guardava às mulheres um engajamento despolitizado por meio do desempenho de seu papel central na condução da benemerência e do voluntarismo da sociedade, nos Estados Unidos, a autora destaca as conquistas políticas das mulheres relativas ao mundo do trabalho ou à sua condição materna décadas antes; conquistas essas, segundo ela, fruto de sua própria mobilização política.

Nos anos que antecederam a ditadura militar, a terceirização do oferecimento da assistência social foi ampliada por meio da concessão de benefícios e isenções fiscais a todas as instituições sociais, pela expansão das subvenções a instituições públicas, autárquicas e semi-estatais e pelo estímulo dado a governos locais para a criação de serviços próprios de apoio a organizações sociais. Foi também nessa época que as políticas sociais passaram a sofrer influência das orientações de organismos supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Aliança para o Progresso. Para os profissionais do setor, esse foi um momento de negação da benemerência, inerente às práticas, e de maior racionalização dos serviços oferecidos. Em contrapartida à estratégia de atuação da LBA, qual seja, a da assistência dependente do clientelismo e da solidariedade humana, a promoção social emergiu como modelo ideal de trabalho com os desprovidos (SPOSATI et al., 2008). É nesse momento, então, que se vê surgir um novo referencial para o setor, novos valores e diretrizes para o trabalho desenvolvido na área – ainda que ele tenha permanecido por muitas décadas apenas no idealismo dos profissionais.

Contraditoriamente, foi só no governo militar que os direitos sociais voltaram a experimentar nova fase de expansão, pelo menos no que diz respeito à estrutura estatal.³¹ Em 1969, com a unificação dos institutos previdenciários, a LBA foi transformada em fundação. Com maior autonomia administrativa, fortaleceu a atuação indireta do Estado, colocando em prática diversos projetos com as organizações conveniadas, especialmente aqueles voltados à atenção médico-social – reflexo do fraco compromisso do Estado autoritário em lidar diretamente com a pobreza. Nesse período, idosos e deficientes foram incluídos como públicos de atendimento da fundação (MESTRINER, 2011). Todos os avanços institucionais na área social e até mesmo a ampliação da oferta de serviços ocasionada pela política de incentivos fiscais às entidades sociais, no entanto, não significaram mudanças no caráter fragmentado das ações assistenciais. Pelo contrário, a elas somaram-se

³¹ Nas décadas de 1960 e 1970, foram criados: Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social; do Fundo de Previdência e Assistência Social; Banco Nacional de Habitação; Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – que passou a cuidar das atividades de assistência médica antes atreladas à LBA –, e Ministério da Previdência e Assistência Social. Sob a coordenação deste último estava o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), ^{que agregou} os institutos de previdência, LBA e Funabem, mas, na prática, nada mudou para a realidade nacional da política de assistência.

coerção, violência, falta de recursos e intensificação da sobreposição de iniciativas federais, estaduais e municipais.³²

A década de 1980 foi marcada pelas articulações em torno da redemocratização do país e da reforma da constituição brasileira e, por conseguinte, do debate sobre o papel da assistência social enquanto política pública. Nesses termos, em 1986, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) instalou a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, da qual faziam parte técnicos do órgão, e que tinha por objetivo preparar um levantamento que subsidiasse as proposições do setor. Desse movimento inicial de rediscussão, que foi o embrião da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), também fizeram parte a LBA, por meio da Associação Nacional dos Trabalhadores da LBA (Anasselba), universidades, em especial a PUC-SP, órgãos de classe, gestores públicos e profissionais ligados ao setor. Apesar da mobilização setorial, aos assistentes sociais restou um papel marginal nos debates da Constituinte. A assistência social tampouco figurou como elemento fundamental nas mobilizações dos principais atores envolvidos com as questões sociais (BOSCHETTI, 2006 apud LICIO, 2009).

Ainda assim sob o ponto de vista da assistência social, o início do processo de reforma rumo a um sistema de proteção social efetivo se deu somente com a Constituição Federal de 1988 (CF), quando os direitos sociais deixaram de ser privilégio e foram estendidos a todos os indivíduos, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho. Foi a partir dela que assistência social, saúde e previdência passaram a compor, no país, o conceito de seguridade social.³³ A CF, reconhecidamente “cidadã”, portanto, ampliou os direitos sociais.³⁴ Foi a partir dessa conjuntura crítica, desse momento de renovação institucional, que a assistência, pelo menos no papel, conquistou o status de política pública de enfrentamento da questão social, ainda que, inicialmente, de forma bastante genérica.

³² Mesmo no âmbito federal, também é possível observar um desordenamento de ações nesse período. Em relação à atenção à infância e juventude desamparada, por exemplo, LBA e Funabem percorriam caminhos paralelos tanto programática quanto financeiramente, apesar de lidarem com o mesmo público (GOMES, 2008).

³³ Para Boschetti (2006 apud LICIO, 2009), também por não contar com grupos organizados de defesa ou com empreendedores políticos, como o tiveram saúde e previdência, durante a Constituinte, por meio do movimento sanitarista e das centrais sindicais, a inclusão da assistência social no conceito de seguridade social se deveu à necessidade de distingui-la da previdência no que diz respeito a seu financiamento e gestão. Até mesmo a defesa do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garantiu um salário mínimo a idosos e deficientes pobres – a única política assistencial concreta da CF –, foi resultado da proposta de subcomissões que discutiram o idoso, o deficiente e a família, e não daquela que discutiu a assistência social.

³⁴ Algumas das novidades em termos de direitos sociais propostos pela CF foram salário mínimo, seguro-desemprego e licenças maternidade e paternidade.

2.2 Institucionalização da Política de Assistência Social

Com o direito à seguridade social, com os processos de descentralização de funções e recursos a estados e municípios e com o imperativo da melhoria da eficácia das políticas, a CF marcou o primeiro ciclo de reformas das políticas sociais brasileiras (DRAIBE, 2003). Ela previu que a política de seguridade social, em suas três esferas, fosse organizada definitivamente por regulações posteriores. Enquanto saúde e previdência publicaram suas leis orgânicas em 1990 e 1991, respectivamente, a assistência só o fez em 1993, após enfrentar dificuldades para aprovação e o não reconhecimento de seu novo status por parte do governo federal. Prova disso é que, no governo Sarney, mesmo com as exigências da estruturação de um sistema descentralizado para a área, impostas pelo texto constitucional, a LBA não sofreu alteração, apenas foi realocada em outros dois ministérios antes de se estabelecer no recém-criado Ministério da Ação Social (MAS), em 1990.³⁵ As reformas administrativas, no entanto, não se traduziram em qualquer progresso efetivo para a área.

Os governos de Fernando Collor e de Itamar Franco mantiveram a mesma atitude não reformista em relação ao setor. O primeiro projeto para regulamentar a Loas aprovado pelo Congresso Nacional foi vetado integralmente pelo então presidente Collor, em 1990, sob a alegação de que a proposição não constituía “uma assistência social responsável” (SPOSATI, 2003).³⁶ Somente em 1993, no auge da desmoralização da LBA devido às denúncias por corrupção e do encolhimento dos serviços sociais, já no governo de Itamar, a Loas, finalmente, foi promulgada. A aprovação desse projeto de lei não foi resultado da postura acolhedora e progressista do novo presidente. Ao contrário disso, a oposição do Poder Executivo ao projeto elaborado no Legislativo assinalou os primeiros meses de governo.³⁷ Esse movimento conservador por parte do governo federal foi acompanhado por um movimento de articulação dos profissionais do serviço social para a discussão do

³⁵ O mesmo se deu com a Funabem que, em 1990, foi substituída pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA).

³⁶ Curiosamente, pouco tempo depois, vieram a conhecimento público os esquemas de corrupção envolvendo a LBA, sob a gestão da primeira-dama Rosane Collor de Mello, parlamentares e membros do CNSS. Junto aos demais escândalos e entraves políticos do governo, as denúncias de corrupção culminaram no *impeachment* do presidente, em 1992. Superfaturamento e concessão de subvenções a entidades fantasmas ou àquelas dirigidas por parentes ou afeitos dos parlamentares compuseram o quadro de denúncias que envolveu a LBA.

³⁷ O envio ao Legislativo de uma contra-proposta para a Loas, encabeçada pelo Ministério do Bem-Estar Social – que, em 1992, substituiu o MAS – fez com que os atores envolvidos com o projeto pró-Loas se articulassem para debater o novo texto na Câmara, em um encontro que ficou conhecido como Conferência Zero da Assistência Social. O dispositivo que regula a Loas é a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

papel da assistência social como política pública. A eles somaram-se os mesmos outros atores que já estavam envolvidos com o repensar do setor desde a Constituinte.

A Loas reafirmou as proposições da CF para a área: reconheceu a assistência como política de seguridade social, como direito do cidadão e como dever do Estado, tendo neste o principal ator na condução de iniciativas programáticas. Ela idealizou um sistema de gestão descentralizado e participativo para o setor, garantindo aos municípios papel central na execução dos serviços.³⁸ Com a Loas, o CNSS foi extinto e, em seu lugar, criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de composição paritária entre governo e sociedade civil, e que seria o eixo do novo sistema político da assistência. Além das funções básicas de elaborar e monitorar a política nacional e definir o orçamento e a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o CNAS herdou a atribuição do CNSS de certificar instituições filantrópicas. Isto quer dizer que nem a CF tampouco a Loas modificaram o cerne do modelo assistencial brasileiro, embasado na caridade e no trabalho de entidades sociais (MESTRINER, 2011).

Em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do país, a LBA ainda não havia se recuperado da crise que vivera nos anos anteriores. Logo no primeiro mês de governo, ela, a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA) e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) foram extintos. Os convênios vinculados à LBA foram transferidos para a nova Secretaria de Assistência Social (SAS), alocada no reinaugurado MPAS. Coube à SAS, portanto, os esforços de implementação da Loas. Parte do patrimônio da LBA foi doado a governos locais e a entidades sociais e o restante foi leiloadado. Seu corpo funcional foi espalhado pelas diversas burocracias federais, como as recém-criadas divisões regionais da SAS. Para Sposati (2003), esse desmantelamento da LBA contribuiu para esvaziar o conhecimento social acumulado pelo órgão durante décadas. Embora tenha colocado fim à instituição que representava o modelo assistencial da fragmentação e da filantropia, o legado do setor permaneceu, como se verá adiante, quando forem citadas as políticas assistenciais desenvolvidas. Ou seja, a extinção

³⁸ Apesar de definir as principais disposições a respeito desse novo sistema de gestão, a LOAS não o concebeu de modo sistemático. Como a lógica de funcionamento da LBA era de interesse dos parlamentares, uma vez que possibilitava que eles, através das isenções e subvenções a entidades sociais, atingissem seus currais eleitorais, a proposta de descentralização dos serviços assistenciais acabou por gerar embates políticos durante a formulação da LOAS. A solução foi a de conservar a LBA e deixar em aberto, no texto da LOAS, as medidas necessárias para a reorganização institucional da área (LICIO, 2009).

da LBA, além de prejudicar o acúmulo de conhecimento prático do setor, não serviu para abolir a cultura do primeiro-damismo e do voluntarismo.

Durante o período de sua existência, a SAS se envolveu com a produção de inovações institucionais que tiveram por objetivo a implementação da Loas. Em 1997, o órgão editou a Primeira Norma Operacional Básica (NOB) da assistência, explicitando as competências de cada ente da federação no novo sistema descentralizado. No ano seguinte, aprovou a primeira Política Nacional de Assistência Social e publicou a segunda NOB, que criou as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CIB e CIT), instâncias responsáveis por reunir representantes municipais, estaduais e federais para o debate e deliberação sobre a operacionalização da política nacional, e instituiu a transferência direta de recursos de fundo a fundo. Apesar dos avanços citados, o fazer assistencial persistiu no mesmo padrão de regulação público-privada vigente no setor desde a década de 1930.

Segundo Draibe (2003), essas mudanças que ocorreram na política de assistência social a partir do primeiro mandato de FHC se inserem no segundo ciclo de reformas das políticas sociais brasileiras, quando educação, saúde, previdência e proteção à pobreza, de modo geral, vivenciaram a implementação das reformas propostas pela CF ou passaram por novos processos de reforma ou incrementações. No caso da assistência social, completamente reformada pela Loas, o momento é de implementação dessas transformações. Em 1999, há outra inovação institucional: a SAS foi substituída pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS). A criação desta, ainda que com o status de ministério, não implicou mudanças significativas no direcionamento da política.

As conquistas logradas por esse novo governo, que sinalizaram uma caminhada rumo à institucionalização da política pública nacional de assistência social, não significaram, no entanto, que o setor tenha conquistado estabilidade e sinergia de ações durante o período. No processo de transferência de funções resultante da extinção das estruturas da LBA, do FCBIA e do MBES, por exemplo, as atenções à infância e à adolescência ficaram a cargo do Ministério da Justiça, e, a atenção aos portadores de deficiência, do da Saúde. Portanto, mais uma vez e a despeito da instituição de uma política nacional, a assistência social se viu esvaziada e fragmentada no governo federal.

Outra ação do governo FHC que merece destaque é o Programa Comunidade Solidária (PCS), criado em 1995, como o carro-chefe da política de combate à pobreza. Para a comunidade profissional da assistência – que sequer participou da elaboração do projeto –, o programa foi entendido como um retrocesso na política do setor, já que, além de ser vinculado à Casa Civil e não à SAS, estimulava o voluntarismo de cidadãos, empresas e organizações sociais. Sob a direção da primeira-dama Ruth Cardoso, o programa objetivava a coordenação de ações entre os governos e a promoção de parcerias entre esses e organizações sociais.³⁹ Como na LBA, o PCS garantia o mesmo patamar institucional a organizações sociais e a estados e municípios.

Portanto, o PCS representou novamente a ratificação do legado do setor da assistência social, historicamente caracterizado pela atuação de organizações sociais, pela caridade e pela fragmentação de ações. Por essas condições, a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995, deliberou pela extinção do programa, o que provocou conflitos entre a comunidade setorial e a Casa Civil. A esse fato, somam-se três outros que configuraram um cenário de crise no setor: **a)** em 1998, medida provisória mudou de dois para quatro anos o período de intervalo para a realização das conferências nacionais, cancelando, portanto, a então programada III Conferência para o ano de 1999 e reprogramando-a apenas para 2001; **b)** a fragilização do CNAS, tendo em vista sua tensão com o MPAS quanto à efetividade de seu caráter deliberativo; e **c)** pouca legitimidade da SAS para coordenar a política de assistência social no país (MESTRINER, 2011).

Ademais, Licio (2009) explica que a falta de resultados significativos do PCS, durante o primeiro mandato de FHC, provocou uma mudança de rumo nas ações empreendidas pelo programa: no segundo mandato, passou-se a investir em políticas de desenvolvimento local em detrimento das políticas compensatórias até então adotadas. Deste modo, em 1999, foi implantado mais um projeto dentro do PCS, o Comunidade Ativa, que, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), lançou políticas de microcrédito e organização comunitária. Entretanto, seus resultados, segundo a autora, também não foram promissores. Paralelamente, em 2000, foi iniciado um terceiro programa

³⁹ Alguns dos projetos desenvolvidos no PCS foram: **a)** Universidade Solidária (UniSol), que teve por finalidade a mobilização de universitários para o trabalho em comunidades pobres; **b)** Capacitação Solidária, que financiava cursos de capacitação profissional a jovens pobres; e **c)** Alfabetização Solidária (AlfaSol), que buscava parceiros para iniciativas de alfabetização de jovens e adultos.

na SEAS: o Projeto Alvorada. Por meio da coordenação de ações entre diversos ministérios e governos subnacionais e do conveniamento, ele previa o financiamento de projetos na área da educação, como reformas de escolas e aquisição de material didático.⁴⁰

Ao contrário do que aconteceu com a saúde e a educação, que estabeleceram sistemas de coordenação intergovernamental centralizados no governo federal, para a assistência social, a primeira década do período pós-constituição representou a autonomia dos governos subnacionais na execução da política em parceria com entidades sociais, restando ao governo central a mera função de repassador de recursos, sem a definição de uma diretriz comum para as ações empreendidas pelos entes. No próximo capítulo, veremos os efeitos dessa configuração federativa nas políticas locais em São Paulo. Do mesmo modo, a política de sobreposições desenvolvida pelo governo federal reforçou o legado anterior e garantiu centralidade ao entendimento do fazer assistencial como filantropia. Se, de um lado, a CF estabeleceu a assistência como direito de todos e dever do Estado, de outro, a política empreendida teve por referencial normativo a caridade, a participação da sociedade como solução para a questão social.

Contudo, a década de 1990 e o governo FHC foram palco dos primeiros passos de uma importante mudança de paradigma no campo da política social de combate à pobreza: a transferência de renda entrou para a agenda política brasileira como uma estratégia viável de ação estatal, dando lugar a políticas de caráter massivo e que primam, pelo menos, ideologicamente, pela universalidade do atendimento. Para o setor da assistência social, a emergência dessa nova prática significou uma reconfiguração de suas atividades. Tão grande a relevância da transferência de renda, hoje, para a assistência social, a próxima seção é dedicada a relatar sua trajetória como política pública no país.

2.3 A Era da Transferência de Renda

Os programas de renda mínima surgiram, inicialmente, nos países desenvolvidos, a partir dos anos 1930, como reflexo da consolidação do Estado de bem-estar social. O objetivo desses programas era estruturar uma rede de proteção

⁴⁰ No final do segundo mandato, o Projeto Alvorada deu lugar à Rede Social, programa que incorporou os benefícios de transferência de renda implantados pelo governo e que serão tratados no próximo tópico deste capítulo.

social para os mais pobres por meio da complementação da renda, impedindo que esses se tornassem ainda mais pobres. Embora em cada país os programas fossem adquirindo características particulares, há alguns pontos comuns em todos eles, como a universalidade, isto é, o atendimento a todos aqueles que se encontrem na situação de vulnerabilidade, e a exigência de contrapartidas (LAVINAS, 1999; LAVINAS; VARSANO, 1997).

Na década de 1990, programas de complementação de renda passaram a surgir na América Latina como uma estratégia de redução da pobreza. No Brasil, a transferência de renda entrou para a agenda política na década de 1990, mais exatamente em 1991, com a apresentação ao Senado do Programa de Garantia de Renda Mínima, de autoria de Eduardo Suplicy (PT), que propunha a instituição do imposto de renda negativo no país.⁴¹ A proposta mobilizou o debate público e acabou por inspirar direta ou indiretamente a implementação de programas de transferência condicionada de renda de iniciativa municipal, estadual e federal.

Desde então, a transferência de renda foi se institucionalizando como um novo paradigma de política social de combate à pobreza no Brasil e, para o setor da assistência social, como um de seus eixos de atuação – se não o principal deles, hoje. Não é leviano, portanto, que, em termos de política social, classifiquemos o percurso que vai de meados dos anos 1990 até hoje como a era da transferência de renda. Se a assistência social enquanto ação estatal, historicamente, voltou-se ao apoio às organizações sociais e não ao apoio direto à população, como relatado até aqui, sem dúvida, os programas de transferência de renda vieram para oferecer um novo paradigma ao fazer assistencial, um novo referencial normativo, ainda que persista o conveniamento de entidades sociais.

A transferência de renda também contribuiu para legitimar socialmente uma nova concepção de público-alvo da assistência social, isto é, o dos “merecedores” dos benefícios oferecidos pelo Estado. Não só idosos, órfãos e deficientes compõem as populações dignas de serem atendidas pelo Estado, mas o pobre não inserido no mercado de trabalho ou em condições marginais de inserção também passou a ter direito a acessar o sistema de proteção social. Para isso, no entanto, ele deve

⁴¹ O PL 80/1991 de Suplicy foi aprovado por unanimidade no Senado em 16 de dezembro de 1991 e, desde 1993, permanece na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, contando com o parecer favorável do então deputado Germano Rigotto (PMDB-RS). Em linhas gerais, o projeto era destinado a todos os cidadãos maiores de 25 anos que ganhassem menos de 45 mil cruzeiros – cerca de 2,25 salários mínimos à época. Esses poderiam contar com a complementação monetária de 30% da diferença entre seus ganhos reais e o valor mínimo estabelecido (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2008).

cumprir certas condicionalidades, em geral, vinculadas à saúde e à educação, como a presença escolar, a vacinação e o acompanhamento de saúde.

O pioneirismo na implantação de programas de renda mínima e bolsa escola no país ficou por conta do Distrito Federal e dos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, todos em 1995. No nível federal, datam do governo de Fernando Henrique Cardoso as primeiras iniciativas voltadas à transferência de renda para o combate à pobreza. Esse primeiro momento de instituição de programas dessa natureza foi marcado pela fragmentação das ações em diversos ministérios e sua desarticulação gerencial. Com a multiplicação das experiências subnacionais de transferência de renda, a partir de 1997, a União passou a cofinanciar municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima, vinculados a ações socioeducativas, em até 50% do valor total desses programas. Em 2001, essa iniciativa tornou-se o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, o Bolsa Escola, sob coordenação do Ministério da Educação.⁴² Durante o segundo mandato de FHC, pelo menos mais seis programas de transferência de renda foram criados em outros ministérios.⁴³

Outras duas inovações institucionais da área social no governo FHC e que estão relacionadas diretamente à execução dos programas de transferência de renda também merecem destaque: em 2000, foi criado o Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, financiado pelas arrecadações federais, que destinava a maior parte de seus recursos à transferência de renda; em 2001, o governo lançou o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), para servir de ferramenta de cadastramento das famílias brasileiras com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo, e de banco de dados de potenciais beneficiários da proteção social não contributiva.

Com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que se iniciou em 2003, inaugurou-se uma nova fase para a transferência de renda e para a assistência social no país. Mas a mudança promissora não se deu tão prontamente. Apesar da

⁴² O programa previa o auxílio mensal, às famílias pobres, de R\$ 15 por criança que cumprissem frequência escolar, até o limite de três crianças por família. Coube aos municípios aderentes, além da instituição de um programa local de renda mínima, o cadastramento, o controle da presença escolar, o custeio de atividades socioeducativas e a instituição de um Conselho de Controle Social do programa. Ao governo federal coube o pagamento direto das famílias por meio de cartão magnético bancário.

⁴³ O BPC, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano ficaram alocados no Ministério da Previdência e Assistência Social; o Bolsa Alimentação, no Ministério da Educação; o Programa Auxílio Gás, no Ministério de Minas e Energia; e o Programa Bolsa Renda, no Ministério da Integração. Todos esses programas envolviam, em menor ou maior grau, a participação dos municípios em sua implementação.

criação do Ministério de Assistência e Promoção Social (MAPS), num primeiro momento, houve um ensaio de retrocesso em termos de política, com as propostas iniciais de doação de alimentos e serviço voluntário do Fome Zero – programa planejado para substituir o PCS e ser o carro-chefe do governo, e que tinha por objetivo combater à fome e à pobreza. O Fome Zero era vinculado ao também recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome (Mesa)⁴⁴. Logo se vê que o início do governo representou mais um episódio de desarticulação institucional para a política assistencial, já que a ação de combate à fome e à pobreza não estava a cargo da assistência social.⁴⁵ Dentro do Fome Zero, foi instituído outro programa de transferência de renda, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, conhecido como Cartão Alimentação.⁴⁶

Por não apresentar uma política sólida e bem desenhada e sim uma série de ações fragmentadas, era evidente o fracasso do Fome Zero. No final de 2003, já de acordo com a nova estratégia de política social e ciente das recomendações da equipe de transição, o governo unificou no Programa Bolsa Família (PBF) quatro dos programas federais de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o novato Cartão Alimentação. A unificação veio como resposta à sobreposição dessas iniciativas entre si e com outras empreendidas por estados e municípios.⁴⁷

Em linhas gerais, o PBF é organizado em três eixos de atuação. O primeiro deles, a transferência de renda, é de responsabilidade do governo federal. Cabe a ele selecionar as famílias e encaminhar os recursos. Os governos locais ficam encarregados do cadastramento e da gestão do benefício. O segundo eixo diz respeito às condicionalidades de saúde e educação, exigidas para o recebimento do benefício. Neste caso, a verificação da presença escolar, da vacinação e do acompanhamento de saúde é de responsabilidade dos municípios, mais especificamente das secretarias de educação e saúde. Por fim, o último eixo envolve

⁴⁴ Desde a década de 1990, a fome e, sobretudo, a segurança alimentar, emergiram como pautas importantes da discussão sobre o combate à pobreza no país. O Mapa da Fome, por exemplo, foi publicado pelo Ipea em 1993 e, em 1994, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (LICIO, 2009). Daí o tom dado à política de combate à pobreza do governo federal, isto é, o novo referencial político adotado.

⁴⁵ Lobato (2005) afirma que, inicialmente, houve tentativa de desqualificação do CadÚnico como mecanismo de informação e gerenciamento de programas sociais.

⁴⁶ As famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo teriam direito ao benefício mensal de R\$ 50 para ser gasto exclusivamente na compra de alimentos.

⁴⁷ Ao longo de nove anos de implementação, o PBF teve alterados os valores dos benefícios, as condicionalidades e o corte da linha de pobreza. Atualmente, para serem elegíveis, as famílias devem apresentar renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 140. Os valores dos benefícios variam entre R\$ 32 e R\$ 306. Para as famílias com crianças de até seis anos, beneficiadas pelo programa Brasil Carinhoso, lançado em 2012, o benefício pode se estender até que elas atinjam o patamar de renda mensal de R\$ 70 *per capita*.

o desenvolvimento de atividades complementares com as famílias beneficiadas, como programas de alfabetização, qualificação, microcrédito, etc., que podem ser desenvolvidas tanto pelo governo federal como pelos subnacionais.⁴⁸

Para coordenar essa nova política social, foram extintos MAPS e Mesa, e em 2004, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passou a cuidar das temáticas da assistência social, segurança alimentar e renda de cidadania. O CadÚnico, inicialmente recusado, passou por uma série de reestruturações a fim de unificar os cadastros dos distintos programas e identificar duplicidades, e tornou-se uma das principais ferramentas de gestão do PBF.⁴⁹

Segundo Cotta (2009), a trajetória institucional do PBF também muito nos informa a respeito das “visões” de proteção social que embasaram o programa. Para ela, de 2003 a 2004, quando o PBF estava em processo de formulação, o paradigma da renda básica de cidadania e do desenvolvimento humano era o que prevalecia entre os gestores envolvidos e, portanto, direcionou as iniciativas em torno do programa. No período subsequente, de 2005 a 2008, no entanto, a autora acredita que o paradigma dos direitos socioassistenciais tenha substituído o modelo anterior. Daí nesse segundo período ter havido uma maior preocupação com o controle das condicionalidades do programa e com a articulação entre a transferência de renda e a assistência. O Sistema de Gestão de Condicionalidades do PBF (Sicon), por exemplo, foi lançado em 2008 e o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, que regula o atendimento social prioritário das famílias beneficiárias da transferência de renda e o encaminhamento à transferência das famílias atendidas pelos serviços assistenciais, foi aprovado em 2009.⁵⁰

⁴⁸ Sobre as iniciativas do MDS para o desenvolvimento dessas atividades complementares, Licio et al. (2011) afirmam que, apesar das parcerias feitas com outros ministérios e diversos órgãos dos três níveis de governo, as ações empreendidas ainda carecem de melhores sistematizações quanto ao atendimento do público beneficiário do PBF. Prova de sua baixa capacidade e fragmentação é o número de beneficiários atendidos por alguns dos programas de outros ministérios: em 2008, 268 mil pelo Programa Brasil Alfabetizado e, até 2010, apenas 1.491 pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

⁴⁹ Aqui vale uma observação atenta sobre as modificações no papel desse cadastro e o status de importância que ele foi assumindo ao longo dos anos. Ainda que seu principal uso continue sendo para a seleção dos beneficiários do PBF, hoje, essa ferramenta é um importante dispositivo de mapeamento da população pobre do país, configurando-se como um censo da pobreza. Atualmente, são cerca de 20 milhões de famílias pobres inscritas. Além disso, como relatam Barros et al. (2010), o cadastro vem, progressivamente, sendo utilizado pelo governo federal para selecionar beneficiários de outros programas sociais que não os de transferência de renda e, pelos estados e municípios, para integrar a transferência aos programas sociais locais e monitorar o desenvolvimento das famílias beneficiadas. Para esses autores, o CadÚnico é, sem dúvida, uma das mais abrangentes e ricas fontes de informação sobre a população pobre do país.

⁵⁰ O estabelecimento desse novo paradigma para a transferência de renda não quer dizer que, hoje, não haja discussões acerca da temática. Muito pelo contrário, o desenho do PBF e até mesmo o futuro desejado para ele ainda são alvos de grandes debates. As condicionalidades, por exemplo, são entendidas por uns como uma

É também nesse segundo momento do PBF que o MDS se voltou ao desenvolvimento de mecanismos capazes de organizar a gestão compartilhada do programa. No lugar das pactuações feitas com estados e municípios para a integração do PBF aos programas locais, o MDS passou a exigir a adesão ao programa dos municípios interessados e a consequente definição de um órgão gestor e de uma instância de controle social para ele. Nessa mesma linha, em 2006, criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador mensal que avalia a qualidade da gestão do PBF nos municípios e estados, com base, sobretudo, nas taxas de cobertura cadastral e no acompanhamento das condicionalidades. Quanto maior o IGD, maior o valor do repasse do recurso destinado à gestão do programa.

Exatamente por contar com mecanismos bem elaborados de incentivo à gestão local, como o IGD, e centralizar no governo federal a decisão sobre a seleção dos beneficiários, o PBF é comumente identificado pelos analistas políticos como exemplo de programa centralizado. Para Licio et al. (2011), no entanto, a trajetória institucional do programa, para além de traduzir as diferentes concepções normativas acerca da política, também reflete diferentes arranjos federativos. Deste modo, a transferência de renda, a primeira dimensão desenvolvida no PBF, sugeriria, de fato, um modelo mais hierarquizado de relações governamentais. Já as dimensões que começaram a ser ampliadas nos últimos anos, quais sejam, as que dizem respeito à intersectorialidade, teriam caráter mais “negociado” entre os entes federativos, uma vez que sua implementação é responsabilidade das secretarias municipais de saúde, educação e assistência. Contudo, tendo em vista os sistemas de monitoramento desenvolvidos e o próprio desenho do programa, não há como negar que o governo federal seja o grande ator da gestão compartilhada do PBF.

No modelo inicial de relações intergovernamentais forjado pelo PBF, os estados cumprem papel marginal, o de auxiliar os municípios na implementação do programa. Não por outro motivo que, em 2011, o governo federal encabeçou uma série de pactos regionais com os governadores para o combate à pobreza. Nessas ações, acordos de cooperação e integração entre o PBF e programas estaduais de transferência de renda foram assinados. Esses pactos, na verdade, compõem o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), também lançado em 2011, que inaugurou uma nova fase da estratégia de combate à pobreza extrema do governo federal e,

forma de acompanhamento do desenvolvimento das famílias beneficiárias. Por outro lado, aqueles mais próximos à defesa da renda básica de cidadania, as entendem como uma ferramenta autoritária que busca disciplinar o pobre.

consequentemente, do PBF. Uma das frentes de atuação do plano é a inclusão produtiva. Vencidos os primeiros obstáculos da implementação do programa – afinal, não há erros significativos de focalização e o PBF atende a cada vez mais famílias – a preocupação, agora, seria a de aumentar a renda das famílias extremamente pobres por meio de sua (re)inserção no mercado de trabalho.

Para a comunidade da assistência social, evidentemente, esse novo direcionamento do programa não enfrenta obstáculos somente no que diz respeito às capacidades institucionais para sua execução, mas também a discordâncias em termos de referencial normativo. Emblemático, pois, o comentário de uma das especialistas da área no país: “Não acho que a área da inclusão produtiva deva ficar no MDS. (...) Não estamos falando de trabalho, mas de emprego precário na inclusão produtiva” (Sposati)⁵¹. Ou seja, o futuro da transferência de renda e, em especial, do PBF polariza o debate entre aqueles que entendem que seu objetivo é o de se tornar um modelo de renda de cidadania e entres os que o consideram como um programa de oferecimento de oportunidades para que a família seja reinserida no mercado de trabalho. O lançamento do BSM, que tem com um de seus eixos a inclusão produtiva dos beneficiários, deixou ainda mais evidente esse embate. Essa discussão, aliás, persiste desde a criação do programa. Cohn (2010) explica que, nos primeiros anos de implementação do PBF, o MDS enfrentou desconfortos oriundos de sua composição funcional: equipes de diferentes setores de política e de diferentes origens institucionais passaram a conviver – situação que teria gerado conflitos internos não somente quanto à paternidade do PBF, mas, sobretudo, no que diz respeito à sua concepção política.

Hoje, para além do debate sobre o futuro da transferência de renda, há outro desafio a ser vencido por ela, qual seja, o da intersectorialidade. Articular diferentes setores de política, como os da assistência, saúde, educação e trabalho, significa garantir o diálogo entre comunidades profissionais que têm seus próprios valores e objetivos e, mais do que isso, que veem as suas funções e as das demais áreas de maneira diferenciada, como pudemos apreender com as proposições da análise setorial. Esse imperativo da intersectorialidade, portanto, é um desafio para as políticas contemporâneas que requer muito mais do que boa vontade política ou desenhos bem elaborados.

⁵¹ Entrevista concedida à autora em 20 de janeiro de 2012.

Ainda que a assistência social não seja a mãe da transferência de renda, no Brasil, para esse setor de política, a transferência figura, hoje, como um de seus principais programas. Como se verá a seguir, a transferência de renda ocupa lugar de destaque no Sistema Único de Assistência Social (Suas). Ela se vale das estruturas locais da própria política nacional de assistência para ser implementada.

2.4 Sistema Único de Assistência Social (Suas)

A construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas), inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), de 1990, pode ser considerada como a última grande transformação pela qual o setor passou. Todas as proposições dessa nova normativa são as que regulam, hoje, a operacionalização dos serviços de assistência social oferecidos no país. Portanto, vale uma observação mais atenta sobre as principais disposições inauguradas com o Suas.

Como vimos, a implantação de um sistema universal para a assistência social já era uma demanda antiga do setor. Mesmo a Loas, cujo primeiro texto é de 1990, já tratava da estruturação de um sistema descentralizado. Os governos subsequentes à promulgação da lei orgânica, no entanto, apesar de criarem dispositivos que permanecem presentes na regulamentação do Suas, como os conselhos e as comissões intergestores, não avançaram com a proposta da universalidade. “Os governos que vieram depois da Loas falavam teoricamente do sistema único, mas a ideia desse sistema não foi pra campo” (Chiachio)⁵².

Foi por meio dos mecanismos de debate e participação da sociedade, que foram sendo estabelecidos, que as primeiras diretrizes do Suas se estruturaram. Nessa perspectiva, a realização da IV Conferência Nacional, em 2003, cuja principal deliberação dizia respeito à implantação desse sistema, foi de encontro à janela de oportunidade aberta pelo novo momento institucional da área no governo federal, representado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), alocada no recém-criado MDS, e pela atuação do CNAS. Essa secretaria assumiu a responsabilidade de construir o sistema único. O oposto não seria esperado, já que na estrutura da SNAS foram incorporados profissionais do setor que, ligados direta ou indiretamente à LBA, já vinham lutando pela lei orgânica e pelo sistema integrado de operacionalização da política nacional há, pelo menos, uma década (LICIO,

⁵² Entrevista concedida à autora em 16 de março de 2012.

2009). Coube a essa secretaria, portanto, papel central na definição das orientações mais recentes da política nacional. Nesses termos, a agenda de debate da assistência social, em 2004, foi profundamente marcada pelas discussões em torno do sistema que estava sendo gerado. Em consonância com as contribuições dos conselhos, fóruns subnacionais e demais entidades e profissionais vinculados ao setor, em outubro de 2004, o CNAS aprovou nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004).

Além de instituir o novo modelo de gestão para a área no país, afiançando a gestão descentralizada e participativa já prevista na CF e na Loas, a política recomendou alterações significativas no fazer assistencial. Transformações que vêm para provar que, até então, as inovações na política da área haviam sido apenas incrementais. A primeira dessas mudanças foi a modificação da lógica por trás da prestação dos serviços. A população em situação de risco social, antes classificada por públicos – crianças, adolescentes, deficientes, etc. – passou a ser atendida de acordo com as seguranças que lhes deveriam ser garantidas: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio familiar.⁵³ Nota-se que a família ganhou centralidade com a nova política, passando a ser unidade de referência para grande parte das ações desenvolvidas pelo setor.

Outra grande novidade proposta pela política foi a divisão da proteção social em dois níveis: proteção básica e proteção especial. A proteção básica é destinada àquela população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza e/ou da fragilização de vínculos familiares e comunitários. Seus projetos e programas, portanto, sugerem acolhimento e convivência de famílias e indivíduos de acordo com a situação apresentada. Como exemplos de ações desse nível de proteção, podemos considerar os programas de transferência de renda. O Centro de Referência de Assistência Social (Cras), previsto pela PNAS-2004, é a unidade pública estatal responsável por implementar projetos desse nível de proteção. Os Cras são instalados nos municípios de acordo com suas áreas de vulnerabilidade social e o número de habitantes de cada uma delas. Deste modo, eles foram pensados para ser a porta de entrada nos serviços de assistência social.

⁵³ Como ação garantidora da segurança de sobrevivência foram entendidos os programas de transferência de renda. Já a segurança de acolhida, prevê ações de abordagem nos territórios vulneráveis e a oferta de locais de permanência para os indivíduos, como abrigos, albergues e casas de repouso. Por fim, a segurança do convívio supõe serviços que garantam oportunidades e ação profissional de modo a não permitirem o rompimento dos laços de pertencimento familiar e social.

Quanto à proteção especial, esta foi subdividida por graus de complexidade. A proteção especial de média complexidade volta-se a famílias e indivíduos cujos direitos foram violados, mas os vínculos familiar e comunitários permanecem. Serviços como orientação e apoio sociofamiliar, cuidado no domicílio e reabilitação de portadores de necessidades especiais na comunidade são exemplos de ações que se encaixam nessa categoria. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), que segue o mesmo padrão de distribuição territorial do Cras, é a unidade responsável por prestar atendimento a pessoas que estejam nessas situações de vulnerabilidade. A proteção especial de alta complexidade, por sua vez, destina-se a famílias ou indivíduos que, além de terem tido seus direitos violados, se encontrem ameaçados e, deste modo, necessitando ser retirados do núcleo familiar ou comunitário. Pessoas em situação de rua ou vítimas de violência doméstica, por exemplo, são casos de alta complexidade. Alguns dos serviços indicados, para esses casos, são albergues, repúblicas e casas de passagem.

Como decorrência da PNAS-2004 e seguindo o momento de nacionalização que vivia o setor, no ano seguinte, em 2005, o CNAS aprovou a NOB do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas), instituindo o Suas, sistema não-contributivo responsável por disciplinar a operacionalização da gestão da política. A NOB-Suas, que apresentou avanços consideráveis em relação às normas anteriores, dentre outras determinações, hierarquizou e padronizou os serviços socioassistenciais, discriminou as competências de cada ente federativo, definiu as instâncias de gestão e controle social da política e a relação entre governos e entidades sociais e tratou de questões relativas ao financiamento partilhado da área. As diretrizes da descentralização administrativa, participação social, matricialidade sociofamiliar, territorialização e divisão dos serviços em níveis de proteção e complexidade, já abordadas na política nacional, foram reforçadas.

Segundo o MDS, órgão responsável pela coordenação do sistema, em julho de 2011, 99,5% dos municípios brasileiros já estavam habilitados em um dos três níveis de gestão do Suas – gestão inicial, básica ou plena –, definidos de acordo com a capacidade de cofinanciamento e execução dos governos subnacionais. O sistema, finalmente, superou a interação conveniada antes estabelecida entre governo federal e municípios. Por meio dos repasses de fundo a fundo e do financiamento compartilhado da área, cabe aos municípios a responsabilidade de implantar e gerir os principais equipamentos sociais do Suas – os Cras e Creas.

Esse sistema universal e integrado, dispositivo idealizado para a área desde a mobilização em torno da Loas e que, aliás, subjaz ao próprio texto dessa normativa, veio para garantir, ao menos em termos legais, que a assistência social seja minimamente operada como política pública, como direito da população e dever estatal. O Estado passou a contar com estruturas próprias e, sobretudo, nacionais e universais em atendimento, para a implementação da política. Pela primeira vez na história da assistência social, o Estado tornou-se o ator central na distribuição da política, muito embora o sistema de conveniamento de organizações sociais ainda persista. Essas organizações, agora, no entanto, estão inseridas dentro da rede de proteção social estatal, prestando contas, inclusive, aos equipamentos sociais instituídos pelo Suas.⁵⁴

Não se pode negar que a transferência de renda, encabeçada pelo PBF, tenha servido para estimular o próprio desenvolvimento do Suas, em primeiro lugar, porque essa política se vale das estruturas locais da assistência social, em especial dos Cras, para sua execução. Sendo assim, até mesmo os mecanismos de incentivo à gestão desse programa, como o IGD, serviram para estimular o desenvolvimento das capacidades locais da assistência social. Para Bichir (2011), aliás, o governo federal usou estrategicamente o PBF como ferramenta de articulação do Suas.

Por fim, novo passo rumo à consolidação desse sistema foi a aprovação da Lei Federal 12.435, em 6 de julho de 2011, conhecida como Lei do Suas, que veio para regulamentar e garantir mais solidez às diretrizes e formas de financiamento em vigência no setor.⁵⁵ Quanto aos obstáculos futuros a serem transpostos pelo Suas, não só as diferentes capacidades institucionais locais, como bem destacou Bichir (2011), que impactam a forma como os serviços chegam aos cidadãos, mas a articulação entre diferentes setores de política, especialmente a relação entre as comunidades profissionais da política de transferência de renda e da assistência social, e a consolidação do pacto federativo, figuram como os mais importantes.

A reconstrução histórica do setor de política da assistência social feita aqui mostra que não só instabilidades institucionais, mas também aquelas referentes ao

⁵⁴ Em 2009, o CNAS aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, outra importante normativa do setor, que teve por objetivo determinar quais programas e serviços se inserem na rede socioassistencial estatal e conveniada, permitindo uma maior padronização nacional de seu oferecimento. Segundo publicação do MDS, em 2010, existiam mais de 9 mil instituições privadas atuando na área de assistência social no país, estando pouco mais da metade delas concentrada na região Sudeste (BRASIL, 2011).

⁵⁵ A lei do Suas também estabeleceu o IGDSuas que, à semelhança do IGD do PBF, pretende oferecer incentivos financeiros aos municípios e estados de acordo com a qualidade de sua gestão do sistema.

próprio conteúdo e direcionamento da política assinalaram o percurso. Esse setor já transitou por diversas estruturas no governo federal e já vivenciou uma série de fragmentações programáticas. Não é exagero dizer, portanto, que o desenvolvimento da assistência social brasileira enquanto política pública universal ainda dá seus primeiros passos. A Loas, reflexo da CF e que representa a primeira regulamentação da área no país, foi sancionada pelo Executivo apenas em 1993. A extinção da LBA, símbolo da função caridosa e seletiva da assistência social, só se deu em 1995. Além disso, somente em 2005, é criado o Suas, primeiro modelo de gestão que regula e organiza a política nacional de assistência social.

Como vimos, a trajetória do fazer assistencial foi predominantemente marcada pela centralidade das organizações sociais. O papel do Estado, cuja participação se deu somente a partir do século XX, durante décadas limitou-se à subvenção e, quando muito, ao monitoramento dessas organizações. Os primeiros esforços programáticos estatais tiveram estreita relação com a solidariedade civil e a bondade das primeiras-damas – legado esse que por muito persistiu e, até hoje, confere resquícios à política assistencial brasileira. É somente depois da CF, que representou o primeiro ciclo de reformas para as políticas sociais do país, a primeira conjuntura crítica importante para o setor, que a assistência pode contar com momentos mais promissores em termos de institucionalização e universalização. Com as determinações da PNAS-2004, concretizadas no Suas, a área, finalmente, ganhou diretrizes e estruturas padronizadas em todo o território nacional e o Estado passou a contar com papel de centralidade na execução e gestão da política.

Deste modo, embora a prática assistencial no país seja secular, a assistência social como política pública ainda é um fato recente. Esse setor de política ainda está sendo construído e se institucionalizando dentro da estrutura governamental. As próprias modificações conceituais, estruturais e programáticas estabelecidas pela PNAS-2004 ainda estão sendo maturadas. Dentro desse processo, importante função coube à transferência de renda que se configurou como prática comum desse setor que, historicamente, se constituiu por ações fragmentadas e sobrepostas. Se há séculos atrás, assistência social era sinônimo de esmola e de internação dos assistidos, hoje, sem dúvida, não há como desvinculá-la da transferência de renda. Não por acaso que cerca de 90% do tempo de trabalho dos profissionais dos Cras esteja relacionado às atividades da transferência de renda, como indicaram os entrevistados.

Por essas e outras condições tratadas neste capítulo, vê-se que o futuro da política de assistência social enquanto conteúdo e estrutura está diretamente relacionado não só ao futuro do Suas, mas especialmente ao futuro do PBF e, portanto, ao seu desenho e direcionamento como política pública de combate à pobreza e, sobretudo, de assistência social. Nos próximos capítulos, veremos quais as implicações de toda essa trajetória nacional da política no município de São Paulo.

CAPÍTULO 3 – AVANÇOS E RETROCESSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

A assistência social paulistana operou sempre como uma espécie de oficina de ideias e práticas – e de confronto de projetos políticos – quanto à gestão da política pública em face das graves expressões da questão social. (PUC-SP, 2004, p. 30).

A categoria “pobres”, “excluídos” ou “desassistidos sociais” adquiriu diferentes feições ao longo da história do município de São Paulo. Se olharmos para os três primeiros séculos de existência do município – ainda como vila, inclusive – veremos que dessa categoria já fizeram parte os rejeitados pela metrópole portuguesa, indígenas, escravos, brancos livres e europeus em piores condições financeiras que vinham para o Brasil “fazer a América”. Para esse público, restavam as esmolas oferecidas por entidades sociais, pela Igreja Católica e pelos ricos. Ou seja, como de resto ocorreu com a história nacional da prática assistencial, a iniciativa de execução de atividades de natureza filantrópica foi privada.⁵⁶ O governo municipal, quando muito, fiscalizava as doações.

A essa assistência esmolada seguiu-se a assistência higiênica quando, já no século XVIII, a internação – seja em hospitais, lazaretos, manicômios ou orfanatos – tornou-se a principal ação assistencial. Ação essa também patrocinada pelo Estado. Esse público, aliás, de órfãos, leprosos, doentes, inválidos e alienados, representa os primeiros segmentos a receberem algum tipo de auxílio assistencial de modo mais organizado por parte do governo do município de São Paulo (SPOSATI, 1988).

Embora nas primeiras décadas do século XIX a prefeitura tenha institucionalizado as subvenções e auxílios distribuídos a entidades sociais do município que atendiam à população pobre⁵⁷, foi só a partir da década de 50 que a assistência social passou a contar com um órgão de caráter programático dentro da burocracia municipal. Toda a trajetória particular da política pública de assistência social que prosseguiu, como se verá, não fugiu às condições gerais do processo de institucionalização nacional. Todavia, o percurso guarda certas peculiaridades

⁵⁶ A mais antiga instituição de assistência social do município de São Paulo a que se tem referência é a Irmandade de Misericórdia, instalada por volta de 1599. Dessa sociedade aristocrática eram poucos os que podiam participar. Do mesmo modo, poucos eram os que recebiam as esmolas. Escravos, por exemplo, estavam excluídos do grupo de assistidos (SPOSATI, 1988).

⁵⁷ A Junta de Auxílios e Subvenções da Prefeitura Municipal de São Paulo foi criada em 1932 (SPOSATI, 1988). Vê-se que o município não tardou em institucionalizar as subvenções se comparado ao governo federal, que o fez em 1931.

decorrentes tanto da dinâmica própria de formação do setor no município como da ação de atores – dinâmicas essas que merecerão destaque neste capítulo.

O próximo tópico abordará o trajeto que vai da criação do primeiro órgão voltado à área até a Constituição de 1988 que, como sabemos, foi a primeira conjuntura crítica da política brasileira de assistência social. Ao reconhecer, pela primeira vez, a assistência como um direito, a CF possibilitou que um novo rumo fosse dado à história do setor. Os governos municipais que sucederam a CF, portanto, representam os primeiros passos na consolidação dessa política em São Paulo. Deste modo, os tópicos seguintes deste capítulo descreverão a política municipal de assistência social de 1989 a 2000, quando a Loas – a lei que definiu os parâmetros nacionais do setor – ainda não havia sido completamente implementada no município e, portanto, não existia uma regulação nacional para o setor. Como veremos, os três governos desse período refletiram avanços e retrocessos da política assistencial. Eles, sem dúvida, se basearam em projetos políticos distintos para o desenvolvimento do setor. No primeiro deles, o de Luiza Erundina, a área experimentou momentos de reestruturação e expansão no sentido de concretizar a assistência como direito. Já os outros dois governos, o de Paulo Maluf e o de Celso Pitta, foram marcados por conservadorismo, garantindo à assistência social paulistana, com seu modelo caritativo, um atraso de uma década em relação à realidade nacional.

3.1 Assistência social antes de ser direito: da década de 50 a 1988⁵⁸

Como dito, embora entidades filantrópicas prestem serviços de assistência à população da capital paulista desde o século XVII, foi somente na década de 50 que as atividades de assistência social passaram a ser incorporadas nas ações do Estado com alguma organicidade. Este primeiro momento, portanto, que vai da década de 50 até o final dos anos 80, marca a institucionalização da assistência social no município justamente por representar o período em que o setor de política foi conquistando espaço dentro da estrutura estatal paulistana.

As diversas reformas institucionais e redirecionamentos políticos que assinalaram os primeiros passos da trajetória do setor nessas décadas foram

⁵⁸ A trajetória do setor da assistência social paulistana que vai dos anos 50 até a CF, contada neste item, tem por fontes os trabalhos de Mestriner (2011), Sposati (2002; 1988) e PUC-SP (2004).

moldadas, pelo menos até os anos 60, por conflitos político-partidários entre adhemaristas e janistas. Conflitos, aliás, não faltaram durante todo esse período, sejam eles internos – por conta de disputas entre funcionários pela concepção do trabalho ou entre o corpo funcional e os dirigentes do órgão a respeito de sua atuação – ou externos – tendo sido os movimentos sociais e a própria Câmara Municipal de Vereadores atores bastante presentes.

A Comissão de Assistência Social do Município (Casmu), criada em 1951, foi o primeiro órgão municipal de assistência social de São Paulo e teve à sua frente Leonor Mendes de Barros, personalidade reconhecida por suas atividades filantrópicas e esposa de Adhemar de Barros, então governador do estado de São Paulo. A Casmu era subordinada à área de saúde e funcionava junto ao gabinete do prefeito – à época, Armando Arruda Pereira. Vê-se, então, que as práticas assistenciais nasceram “sob a égide do ‘primeiro-damismo’ de Leonor Mendes de Barros” e tão cedo não dispensaram o estigma conservador (SPOSATI, 2002, p. 37).⁵⁹ Duas eram as funções da Casmu: propor ao prefeito possibilidades de articulação entre os serviços assistenciais municipais, estaduais e federais e aqueles oferecidos por entidades sociais; e fornecer atestados de pobreza de caráter jurídico à população solicitante.⁶⁰ Em 1952, a comissão foi novamente instituída e sua função restringiu-se ao atendimento dos indigentes e desassistidos. Sem orçamento próprio e com pessoal cedido, sua ação se confundia às atividades vinculadas ao setor da saúde: promovia a atenção médica, a internação e a doação de aparelhos médicos, como próteses dentárias e cadeiras de rodas, àqueles que não possuíam vínculo com o trabalho formal.

Em seus poucos anos de existência, a Casmu enfrentou alguns conflitos. A Câmara de Vereadores, por exemplo, apresentava críticas ao trabalho marginal desenvolvido para dar conta dos grandes contingentes de migrantes que chegavam

⁵⁹ O órgão foi instituído quando a prefeitura ampliava seus encargos sociais como resposta ao agravamento da situação de desemprego, ao empobrecimento da população e ao aumento da demanda por infraestrutura e serviços urbanos, decorrentes do processo recente de industrialização e das migrações. Sposati (1988) afirma que, ao contrário do que aconteceu com as políticas de saúde e educação, a de assistência social teve sua origem na extensão da intervenção do governo estadual no município, já que a primeira-dama estadual foi quem assumiu o novo órgão setorial. Na década de 60, no entanto, os dois órgãos responsáveis pela prática assistencial começaram a se distanciar em termos programáticos.

⁶⁰ A comissão era composta pela presidenta, pelo secretário municipal de Higiene, por um assistente social e um procurador municipal. O novo órgão foi o responsável por inserir o profissional do serviço social no quadro do funcionalismo público municipal. Pouco tempo depois, quando a Casmu agregou mais uma competência, a de avaliar os pedidos de subvenções das entidades sociais, um representante do Serviço Social do Estado, órgão do setor no governo estadual, e um advogado passaram a compô-la – prova da relação próxima entre os dois governos subnacionais nesse setor durante o período. Mais tarde, bolsistas estagiárias da Escola de Serviço Social (ESS) – que depois se tornou a Faculdade de Serviço Social da PUC-SP – e do Instituto de Serviço Social (ISS) também compuseram a equipe da Casmu.

à cidade. Já internamente, duas vertentes profissionais dividiam o corpo técnico: uma, pautada na filantropia e fomentada por Leonor Mendes de Barros, refletia a própria identidade da Casmu; outra, que foi, aos poucos, ganhando espaço no setor, era a dos funcionários vinculados à Escola de Serviço Social (ESS), que idealizavam novas atuações da comissão.⁶¹ O diálogo do setor com a ESS era tamanho que foi estabelecido convênio entre a escola e a prefeitura a fim de repensar a atuação da Casmu. A ESS era dirigida por Helena Iracy Junqueira, vereadora do Partido Democrático Cristão (PDC) e Secretária Municipal da Educação e Saúde. Nesse momento, a ESS, na figura de Helena, se aproximou do Instituto de Serviço Social (ISS), dirigido por José Pinheiro Cortez. Dessa parceria, surgiu a proposta de criação de um departamento de serviço social junto à Secretaria de Educação.

Quando assumiu a prefeitura em 1953, Jânio Quadros inaugurou um novo momento na breve história da Casmu. Transformou-a em órgão técnico e colocou na sua direção dois assistentes sociais. A prática assistencial foi pautada por uma certa racionalidade interessante ao setor: as ações foram divididas por tipo de ajuda e foram instalados boxes de madeira para proporcionar aos assistidos um atendimento individual sigiloso. Foi durante esse governo que teve início o trabalho de campo assistencial por meio da atenção aos moradores de favelas, ainda que sua promoção persistisse na lógica “caso a caso”. Sem contar com estrutura administrativa e com pessoal suficiente, a Casmu passou a estabelecer convênios com entidades sociais, dentre elas a Igreja Católica, para a execução das atividades – o processo de conveniamento, aliás, foi amparado por estudos técnicos da ESS.

Tendo em vista o embate entre adhemaristas e janistas e sob denúncias de desvios de verba, em 1955, a comissão foi substituída pela Divisão de Serviço Social (DSS), que permaneceu vinculada ao gabinete do prefeito. Essa mudança é tributada ao esforço conjunto da ESS, do ISS, do PDC e dos funcionários da Casmu. Sua criação, portanto, representou a inauguração de um outro pensar da prática assistencial na prefeitura (PUC-SP, 2004). Contudo, quando Adhemar de Barros tornou-se prefeito de São Paulo, em 1957, Leonor foi nomeada presidenta do

⁶¹ A habitação popular e o deslocamento dos profissionais para o atendimento no local de moradia dos assistidos eram duas dessas reivindicações. A ESS, criada em 1936, é a primeira escola do setor no país e tem suas origens no Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo, que trabalhava com a formação de técnicos para a ação social. A ESS tem presença marcante na trajetória da assistência social do município de São Paulo, na medida em que foi a responsável pela qualificação de grande parte dos funcionários do setor. Ideologicamente, ela se opunha ao serviço social enquanto prática caritativa (PUC-SP, 2004).

conselho da DSS.⁶² Ao perfil técnico que vinha assumindo o órgão, fruto da proximidade da ESS, somou-se a benemerência de Leonor e o clientelismo de Adhemar – fato que fez com que os anos do governo Adhemar fossem de bastante tensão para os profissionais do setor.

O orçamento reduzido do órgão fez com que ele passasse a ter por objetivo a articulação institucional com outros órgãos do setor e a realização de estudos.⁶³ Também foi a partir dos anos 60 que o órgão da assistência municipal passou a se distanciar cada vez mais do atendimento direto e a ser operado por meio de convênios com entidades sociais – o direcionamento era pensado, a princípio, como uma estratégia de melhor aproveitamento dos poucos recursos disponíveis. A ação indireta, aliás, permanecerá como marca constante na gestão da assistência em São Paulo até o período recente. Até 1963, portanto, o gasto com subvenções caracterizou a única atividade da DSS. Foi somente em meados dos anos 60 que novas frentes programáticas passaram a ganhar desembolso de recursos por parte do órgão, quais sejam, atenção à criança, habitação popular, atividades comunitárias, educação de base e formação para o trabalho. Ainda assim, não havia um padrão de continuidade nos serviços ofertados.⁶⁴ Para Sposati (1988), a prática assistencial da DSS era diretamente influenciada pela opção de seus 19 assistentes sociais. Em sua maioria, esses funcionários eram professores ou possuíam algum vínculo com a ESS. Havia, portanto, uma hegemonia interna de leitura do setor e de ação social, cuja grande protagonista era Helena Junqueira. A influência de outras visões acerca da prática profissional, no entanto, foi aos poucos adentrando o órgão e interferindo em sua unidade.

Em 1966, na gestão de Faria Lima, a DSS, junto ao Departamento Municipal de Esportes, foi incorporada à Secretaria de Bem-Estar Social (Sebes). Duas novidades setoriais foram instituídas pelo novo órgão. A primeira delas foi a introdução do atendimento a crianças de zero a quatro anos por meio da construção de creches municipais, cuja administração ficou a cargo de entidades particulares.

⁶² Helena Junqueira, embora tenha sido aprovada em primeiro lugar no concurso para a diretoria da divisão, por conflitos políticos, foi impedida de assumir o cargo, que foi dado ao segundo colocado. Foi só em 1960, já de posse de um mandado judicial, que Helena assumiu o cargo de diretora da DSS.

⁶³ O famoso “estudo dos mil casos”, uma iniciativa que averiguou as condições de vida e as necessidades da população pobre do município, foi a ação de destaque da DSS durante os anos 60. Seu objetivo era levantar informações capazes de orientar os trabalhos experimentais com comunidades – embora não tenha servido de subsídio para a estruturação de uma política pública de assistência.

⁶⁴ Já a atenção aos segmentos mais destituídos, aquilo que hoje chamamos de proteção especial, isto é, à população de rua, alcoólatras, vítimas de violência, etc., ficava a cargo do governo estadual. Embora, no final da década de 80, esses segmentos tenham começado a ser atendidos pelo município, as dificuldades de atuação do setor – até mesmo devido à sua pouca experiência na temática – sempre se mostraram evidentes.

Até então, esse segmento ainda não era atendido pelo setor. Portanto, apesar da ampliação de seu orçamento e da consolidação de seus gastos, a atuação da secretaria também esteve pautada pelo conveniamento de entidades sociais, que, a partir de então, passou a ser prática comum no setor. A segunda novidade diz respeito à instalação de subdivisões setoriais em cada uma das administrações regionais da prefeitura implantadas em 1965. Foi nesse governo que se deu início à gestão descentralizada dos serviços.⁶⁵

A lógica indireta de oferecimento dos serviços se acentuou ainda mais na gestão posterior, a de Paulo Maluf. A Sebes foi se configurando como órgão de planejamento e coordenação de atividades e não de sua execução direta. Ainda nessa gestão, a secretaria enfrentou um corte de 50% de seu orçamento e o bloqueio da expansão da rede de creches. Sob um forte apelo tecnicista, ela foi estruturada em dois departamentos, o de Integração Social e o de Habitação e Trabalho, uma coordenação de planejamento (Sebesplan)⁶⁶ – que teve Helena Junqueira como diretora – e a comissão do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). Para Sposati (2002), os novos departamentos da secretaria “estavam motivados a promover grandes intervenções sob a égide do planejamento social e não da política social propriamente dita.” Isto quer dizer que seus “programas não estabeleciam direitos.” (SPOSATI, 2002, p. 41).

Na década de 70, todavia, a Sebes viveu novo momento institucional. Foi a partir de 1972, já no governo de Figueiredo Ferraz e sob a gestão de Leopoldina Saraiva – assistente social reconhecida na comunidade profissional –, que a Sebes finalmente inaugurou sua estrutura organizacional, de pessoal e de recursos, instalando-se, de fato, como setor específico de política, o que se deu apenas seis anos após sua criação. Habitação, educação de base, formação para o trabalho e atenção à infância consolidaram-se como os principais projetos do setor. O projeto de construção de creches voltou a ser fomentado.⁶⁷ Também foi a partir desse período que a secretaria passou a ter maior visibilidade por meio da gestão direta: foram implantados os Núcleos de Capacitação e Ocupação Profissional (NUCOPs),

⁶⁵ A assistência social foi a primeira área de política social do município a vivenciar a gestão descentralizada (PUC-SP, 2004).

⁶⁶ Sposati (2002) afirma que a criação da Sebesplan representou a fase áurea dos especialistas no setor da assistência social paulistana. A maioria dos dirigentes da Sebes eram professores da PUC-SP. É também na década de 70 que assistentes sociais que são referência no setor, não só em São Paulo, mas nacionalmente, começaram a trabalhar na Sebes, dentre elas Rosalina de Santa Cruz, Luiza Erundina e, até mesmo, Aldaíza Sposati.

⁶⁷ De acordo com Santa Cruz (2002), o movimento de mulheres em favor das creches foi muito presente dentro da Sebes à época.

com o objetivo de firmar parcerias com empresas e capacitar novos quadros para elas. Foram os diversos projetos desenvolvidos dentro do eixo da assistência ao trabalho, aliás, que contribuíram para a legitimação do órgão dentro da prefeitura. Data dessa época, ainda, a criação do programa de Atenção à População com Problemas de Subsistência (APPS), desenvolvido por entidades conveniadas, que fornecia documentos e distribuía auxílios monetários e materiais.

A evolução dos programas de habitação, trabalho e educação ainda foi responsável por outro tipo de descentralização do setor, paralelo às administrações regionais: a partir de 1973, cinco unidades operacionais, as Unidades de Desenvolvimento Comunitário (UDCs), foram instaladas no território. Foi esse paralelismo de projetos descentralizadores que fez com que, em 1977, Olavo Setúbal extinguisse a Sebes. A estratégia de descentralização do novo prefeito previu a implantação das Supervisões Regionais de Serviço Social (SURSS) – única ação inovadora no setor durante sua gestão.⁶⁸ A Coordenaria de Bem-Estar Social (Cobes), vinculada à Secretaria das Administrações Regionais, tornou-se o órgão da assistência social. As diversas atividades executadas em cada uma das regiões, no entanto, não estavam fundadas numa linha de ação estratégica. Pelo contrário, houve um duplo comando no setor, na medida em que a gestão técnica das UDCs/SURSS era de responsabilidade da Cobes, mas a gestão administrativa ficava a cargo do secretário das Administrações Regionais.

Aos poucos, portanto, o projeto de descentralização acabou por distanciar o órgão central da Cobes das unidades regionais. As equipes da ponta da política foram desenvolvendo antagonismos em relação à equipe central. Para Sposati (2002), a contraposição se explicava porque a regionalização, que prezava pelo atendimento das urgências sociais locais, se diferenciava do projeto central, que buscava o desenvolvimento social por meio da qualificação de trabalhadores e da instalação de serviços sociais, em especial as creches. Até mesmo dentro da comunidade profissional o tema da descentralização não havia alcançado adesão unânime. Essa ênfase na atuação regionalizada ainda serviu para fortalecer as parcerias com entidades filantrópicas e religiosas no intuito de reduzir custos, já que a descentralização do órgão implicou um aumento em seus gastos.

⁶⁸ Sposati (1988) relaciona o projeto descentralizador à intenção de Setúbal de ampliar sua base eleitoral para concorrer ao governo do estado em 1978.

Também foi nessa época que aumentou o distanciamento entre o grupo mais próximo à ESS e os outros profissionais da secretaria. Uma das causas era o próprio momento histórico do serviço social. Nos anos 70, como reflexo das condições socioeconômicas, surgiu uma tendência reflexiva particular acerca da atividade profissional em toda a América Latina. Essa tendência, conhecida por “movimento de reconceituação”, questionava práticas assistencialistas em defesa de posições mais desenvolvimentistas, como a promoção social pautada na intersetorialidade.⁶⁹

Internamente, o setor ainda vivenciava outras tensões: havia forte mobilização dos funcionários contrária ao programa de remoção de favelas – que representa a política assistencial voltada à questão habitacional durante todo o período. O prefeito Olavo Setúbal, que assumiu em 1975, havia decretado como atribuição dos assistentes sociais a interrupção do crescimento das favelas, removendo as existentes e evitando novas ocupações. Luiza Erundina, que era assistente social da prefeitura desde 1971, conta que “ia o assistente social, junto com o policial, levando uma ajuda para o aluguel de três meses, ou para a construção de um barraco, ou a compra de um terreno.” (SOUSA, 2002, p. 21). Ameaçados de demissão, caso não cumprissem a nova função, os assistentes acabaram mobilizando a população favelada a resistir junto a eles. Erundina explica que desse ato conjunto de resistência surgiu o movimento organizado dos favelados de São Paulo na luta por seus direitos. Em resposta à pressão, Setúbal criou o Fundo Municipal de Atenção à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS).⁷⁰

Desse momento histórico de tensão para a comunidade paulistana da assistência social, a LBA, instituição nacional do setor, não fez parte. Conforme explica Luiza Erundina, “a LBA não tinha tanta importância para nós naquele momento. Primeiro porque a ação da LBA era muito limitada, assistencialista, pontual. Não tinha nenhum peso, nenhuma importância, pelo menos para nós naquele momento.” (SOUSA, 2002, p. 21).

⁶⁹ O Centro Latino-Americano de Serviço Social (CELASS), órgão que representava a vanguarda da reflexão acerca do setor naquele momento, foi o responsável por encabeçar esse movimento. À época, Luiza Erundina foi uma das representantes brasileiras no conselho do centro.

⁷⁰ Vale destacar o papel de mediação e defesa da classe profissional assumido pela Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo (APASSP) nos diversos conflitos do período entre prefeitura e Cobes. Luiza Erundina foi presidenta da associação de 1977 a 1979. Data também desse período a primeira grande greve do funcionalismo público municipal, que contou com os assistentes sociais da prefeitura entre suas lideranças, e o 3º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, quando, num ato de protesto, cerca de 500 dos assistentes sociais presentes tomaram a frente do evento, até então liderado pelo governo repressor. Erundina e o ex-presidente Lula foram algumas das personalidades que fizeram parte do episódio. Os conflitos no setor, portanto, só aumentavam à época.

Esse e outros conflitos, como as próprias discussões relativas ao processo de descentralização, levaram à criação de um grupo de trabalho interno para o debate dessas questões e o repensar acerca do propósito da assistência social; grupo esse sugerido pela nova coordenadora Therezinha Fran e que ficou conhecido como GT. À época, a clivagem setorial na prefeitura, como reflexo do cenário setorial nacional, foi marcada, de um lado, por um grupo que entendia o serviço social como atividade neutra, meramente técnica, desvinculada de posições políticas, e, de outro, por aqueles para os quais a função do assistente social se confundia à militância ideológica e política. A orientação do GT acabou sendo conduzida por lideranças progressistas e tornou-se hegemônica dentro da Cobes. No entanto, apesar da iniciativa, suas resoluções nunca foram concretizadas. Pelo contrário, as fissuras que existiam dentro da comunidade levaram ao adensamento dos conflitos internos e à demissão de servidores. Até mesmo o prefeito, diversas vezes se manifestava publicamente contra a atuação da Cobes e dos assistentes sociais.

Foi ainda como Cobes que essa área assumiu maior relevância na gestão da cidade no início dos anos 80, na medida em que passou a concentrar as prioridades da administração de Reynaldo de Barros, então prefeito. Assistência à infância e habitacional foram os principais programas desenvolvidos pela área nesse período.⁷¹ Com Reynaldo de Barros, a Cobes foi desligada da Secretaria das Administrações Regionais e vinculada ao gabinete do prefeito. Um de seus objetivos foi o de legitimar-se como setor de política frente à população mais pobre do município. Para isso, definiu como seu público-alvo a população que recebia de 0 a 4 salários mínimos – segmento até então excluído nos serviços ofertados e que passou a contar com os serviços específicos da coordenadoria, dentre eles, creche, moradia e alfabetização. Também dentro da prefeitura, a Cobes passou por um processo de legitimação que muito lhe foi útil para recuperar o status perdido após o rebaixamento da secretaria à coordenadoria. Nesses termos, o órgão foi se consolidando como uma das maiores burocracias municipais. Sposati (1988) afirma que, sem dúvida, no período, era o órgão que contava com o maior número de especialistas e tratava dos mais diversos temas, de edificação de moradias à educação de adultos.⁷²

⁷¹ Na gestão de Reynaldo de Barros, foram construídas 120 creches de gestão direta da coordenadoria, que se somaram às quatro até então existentes (SPOSATI, 2002).

⁷² Ela reunia, dentre outros especialistas, assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, pedagogos, enfermeiros, nutricionistas e economistas.

Em 1982, sob a gestão de Antônio Salim Curiati, a Cobes foi transformada em Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (Fabes). Durante os anos dessa gestão, o setor da assistência vivenciou o autoritarismo e a regressão política, sobretudo depois que o Coronel José Ávila da Rocha, que mantinha ligações com o DOI-CODI, assumiu a secretaria. Enquanto durou essa gestão, os funcionários da pasta trabalharam sob constante tensão e instabilidade no emprego – exonerações e remanejamentos eram comuns.⁷³

Durante o governo de Mário Covas, de 1983 a 1985, a assistente social Marta Terezinha Godinho assumiu a secretaria – uma profissional “democrática”, conforme Santa Cruz (2002). Não por acaso, durante essa gestão, segundo relato de assistente social que participou desse momento, as chefias da secretaria eram escolhidas pelo conjunto de funcionários. Ou seja, após um período conservador, o órgão avançava na ampliação do espaço de participação dos funcionários. Quanto aos projetos desenvolvidos, creches, habitação popular, formação de mão de obra e alfabetização persistiram como os eixos programáticos da secretaria (COUTO, 2007). Nesse governo, a rede direta de creches voltou a ser expandida.

Quando Jânio Quadros assumiu a prefeitura, em 1986, a Fabes foi extinta. Segundo Sposati (1988), a ação foi reflexo do prefeito se sentir “incomodado” com o reconhecimento popular do órgão. Mais uma vez, o setor teve seu status rebaixado. Ele e a educação passaram a compor uma mesma secretaria, a da Educação e Bem-Estar Social. Nessa estrutura, a Superintendência do Bem-Estar Social passou a ser o órgão responsável pelos programas até então executados pela assistência. Órgão esse que permaneceu ativo menos de um ano, já que em 1987, a Sebes foi reativada novamente. Foi ainda nessa gestão que o programa de habitação popular foi transferido à Secretaria de Habitação. Quanto à rede direta de creches, o principal projeto do setor, seu ritmo de implantação foi reduzido (SPOSATI, 2002).

Todo esse relato histórico se justifica por objetivar encontrar as respostas mais prováveis às questões: o que foi a política de assistência social do município

⁷³ Episódio desse período, considerado marcante para os profissionais do setor que dele participaram e que bem serve para ilustrar os conflitos setoriais nesse momento é o de quando diversos moradores de favelas e assistentes sociais da própria prefeitura, ao fazer reivindicações, foram mantidos “presos” no prédio da secretaria durante um dia inteiro, cercados por policiais. A “invasão”, que acabou de forma pacífica e conquistou as reivindicações feitas, foi uma mobilização resultante do pedido de revisão de demissão e transferência de duas funcionárias da Fabes. As duas trabalhavam diretamente na defesa e apoio a famílias que haviam sido expulsas de um terreno que ocupavam no Jardim São Paulo.

nesse período? Como ela se alterou ao longo do tempo? Que elementos do setor nos ajudam a entender e explicar seu próprio desenvolvimento?

Quanto às duas primeiras, viu-se que as diversas mudanças de status pelas quais passou o órgão municipal do setor, que transitou entre comissão, secretaria e coordenadoria, só fazem refletir o caráter fragmentário da área no período. Nenhuma dessas reformas administrativas foi capaz de estimular a criação de uma política estruturada para a assistência social, que se distanciasse definitivamente do modelo assistencial caritativo dos anos 50 – apesar de algumas gestões terem tido inflexões mais progressistas por conta da origem institucional dos que estiveram à frente do setor. Nem mesmo o projeto de descentralização em supervisões regionais, que se concretizou no final da década de 70, criou uma linha de ação estratégica para a política no intuito de superar a atuação indireta e pontual de entidades filantrópicas e religiosas. A análise do orçamento do órgão municipal da assistência, empreendida por Sposati (2002), nos mostra que, durante essas décadas, os grandes temas do setor foram, respectivamente, a atenção à criança, a habitação e a assistência ao trabalho. Fazer política de assistência social, portanto, significou criar creches diretas ou conveniadas, implantar o programa de remoção de favelas e oferecer cursos de formação e qualificação profissional.

Já em referência aos elementos característicos do setor, pelo menos três deles servem para facilitar a compreensão do seu desenvolvimento. O primeiro é a “politização” dos seus representantes.⁷⁴ A mobilização política e partidária de grande parte dos funcionários do órgão da assistência, muitas vezes, se confundiu com o trabalho diário. Como afirma Santa Cruz (2002, p. 22) sobre esse período, “muitas delas [assistentes sociais], tinham uma dupla militância, a militância profissional e a militância política”. As próprias clivagens internas do setor eram de caráter ideológico e partidário. Ou seja, mais do que questões gerenciais ou técnicas, questões ideológicas, políticas e partidárias também estiveram por trás das tomadas de decisões relacionadas ao setor.

Além das relações dentro do setor terem sido marcadas pelas circunstâncias políticas, suas atividades também puderam contar com forte presença da comunidade acadêmica. Mais do que ligações com a academia, os próprios

⁷⁴ Divergências entre adhemaristas e janistas que marcaram as primeiras décadas da institucionalização da assistência social; diversos conflitos acerca da proposta do setor que envolveram funcionários, gestores, prefeito e movimentos sociais e que levaram, por vezes, a demissões na secretaria; e episódios como o da greve dos servidores municipais, do congresso nacional da área e da invasão da secretaria exemplificam esse cenário.

responsáveis pela direção dos centros de formação foram elementos fundamentais do setor, pautando a agenda do órgão da assistência social municipal em alguns momentos. Helena Junqueira, da ESS, e José Pinheiro Cortez, do ISS, foram dois desses atores. Como bem observou relatório de pesquisa que buscou contar a história da assistência social nas primeiras décadas de institucionalização do setor, “nos primórdios, registrou-se a ‘triangulação’ formada pelos centros de formação de Assistentes Sociais, a filiação político-partidária e a gestão da assistência social paulistana.” (PUC-SP, 2004, p. 31).

Levados em conta os relatos históricos dos autores que reconstruíram essa trajetória, também é possível notar que pouco se fala do papel dos governos federal e estadual na construção da política assistencial ofertada pelo município. De fato, houve um primeiro momento de aproximação com o governo estadual, quando criada a Casmu, que teria se afrouxado à medida que o setor municipal foi ganhando sua própria estrutura. Quanto à relação com o governo federal, vimos no capítulo 2 que a LBA não priorizava os governos subnacionais como parceiros estratégicos em sua atuação. Para a fundação, eles e entidades filantrópicas possuíam o mesmo status. Sendo assim, afora o legado caritativo nacional da assistência social que também assinalou a condução da política local, não há relatos de nenhuma ação significativa que tenha sido desenvolvida entre os governos federal e municipal. Para Sposati (1988), essa dinâmica da relação federativa acabou por fazer com que houvesse uma demora no reconhecimento da prefeitura de São Paulo e de seus equipamentos sociais por parte da população.⁷⁵ Para a autora, somente no final dos anos 70, sobretudo devido à descentralização da oferta dos serviços, portanto, que a assistência social passou a ganhar legitimidade enquanto serviço municipal.

3.2 Governo Luiza Erundina (1989-1992)

Luiza Erundina (PT, hoje PSB)⁷⁶ é assistente social e atuou nessa função, na Secretaria do Bem-Estar Social de São Paulo, de 1971 a 1982. Saiu da secretaria para assumir o cargo de vereadora no município, dando início à sua carreira política a partir de então. Como já esclarecido, ela também foi presidenta da Associação

⁷⁵ Até o final dos anos 80, o investimento dos municípios era inferior em relação aos dos outros níveis de governo quanto ao número de serviços sociais prestados em educação, saúde e assistência (SPOSATI, 1988).

⁷⁶ Em 1997, após um estrequecimento de suas relações com o PT, Erundina migrou para o PSB, partido ao qual permanece filiada até hoje.

Profissional de Assistentes Sociais de São Paulo, organização a qual ajudou a reativar na década de 1970. Sua trajetória profissional, portanto, sempre esteve atrelada à militância política.

Para assumir a Sebes, Erundina convidou sua colega de profissão Marta Silva Campos (PT), professora da PUC-SP. Marta ficou no cargo por apenas um ano e, em 1990, quando saiu para se tornar assessora técnica na Secretaria Municipal de Administração, quem assumiu a pasta do bem-estar foi Rosalina de Santa Cruz (PT), outra assistente social e também professora da PUC-SP.⁷⁷

Todo o secretariado de Luiza Erundina, bem como os cargos de direção das administrações regionais, foi composto exclusivamente por petistas, alguns de sua confiança pessoal e outros por sua representatividade em determinados temas. Paul Singer (1996), secretário do Planejamento dessa gestão, explica que a homogeneidade político-partidária desse governo possibilitou uma maior colaboração intra e intersecretarial. Para o então secretário, foi essa homogeneidade que permitiu, por exemplo, que programas importantes fossem transferidos de secretarias sem que houvesse qualquer conflito. No caso da assistência social, a alfabetização de adultos, tema que havia entrado para a agenda política do órgão da assistência na década de 60, foi transferida para a Secretaria de Educação.

Ao assumir a prefeitura de São Paulo, era de se esperar que a trajetória de Erundina como militante na área da assistência social refletisse nas ações a serem postas em prática por esse setor de política, sobretudo por se tratar de um momento político propício a inovações sociais, de modo mais geral, proporcionado pela CF enquanto conjuntura crítica, e na assistência social, em particular – afinal, a Loas estava em construção.⁷⁸ O apoio ao setor, deste modo, era evidente, como salienta a então secretária do bem-estar:

[Tivemos] todo o apoio da Luiza, porque era a secretaria dela, então ela disse: 'olha, aqui tem que dar certo'. E num momento especial do Serviço Social, porque era quando estava votando a Loas. E a gente

⁷⁷ Antes de se tornar assistente social da prefeitura paulistana e professora da PUC-SP, Rosalina foi militante da Ação Popular (AP) e da Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares), tendo enfrentado a prisão e a tortura durante o regime autoritário. Rosalina e Erundina, apesar de terem trabalhado na Sebes como assistentes sociais durante a década de 1970, foram se aproximar somente a partir de 1986, quando ambas concorreram ao cargo de deputada estadual pelo PT. Nessa campanha, na qual Erundina defendeu o movimento de moradia e Rosalina levou a bandeira do movimento feminista, ambas foram "muito irmãs". "Fizemos muito debate juntas", explica a última (SANTA CRUZ, 2002, p. 20).

⁷⁸ Os mutirões de habitação, projeto que era a principal bandeira de política social de Erundina, ficaram alocados na Secretaria de Habitação e também representaram uma marca de sua política social.

[...] estimulou muito a participação na questão da construção da LOAS (SANTA CRUZ, 2002, p.25).

A população pobre, na faixa de renda de zero a 4 salários mínimos, foi o público prioritário da Sebes. Apesar da gestão ter desenvolvido ações voltadas a diversos públicos, segundo Chiachio (2006), havia um corte programático e territorial na política elaborada.⁷⁹ Ademais, a gestão também foi assinalada pela tendência à prestação direta de serviços. Neste sentido, a rede direta de creches, que continuou a representar a principal política da área em termos orçamentários, foi ampliada e recebeu investimento maior do que nos governos anteriores.⁸⁰

Em se tratando de política pública, duas ações merecem destaque por sua natureza inovadora. A primeira diz respeito à criação da primeira política permanente para atendimento à população moradora de rua. Até 1989, as ações voltadas a esse público se restringiam à manutenção de dois albergues conveniados. Somado a isso, no governo Erundina, foram instaladas as primeiras sete casas de convivência para essa população.⁸¹ A “Operação Inverno” foi outra ação criada para esse público. A prefeitura firmou convênios com entidades sociais para, nos dias de inverno intenso, acolher essa população em locais abrigados.

Outra novidade foi a inclusão produtiva, que passou a compor uma frente de atuação da assistência social. Nessa perspectiva, foram implantados projetos de Produção Associada de Bens e Serviços (Pabes), que se constituíam em núcleos de trabalho solidários para a geração de renda, similares a cooperativas populares.⁸² Dentre os 98 projetos de inclusão produtiva implantados durante o governo Erundina, os que são lembrados nos relatórios de gestão e pelos funcionários que participaram desse momento são as padarias e cozinhas comunitárias, as oficinas de roupas e as fábricas de blocos. Embora as Pabes tenham sido restritas em

⁷⁹ Para o público jovem, a política principal foi a de criar Centros de Convivência diretos e conveniar Centros de Juventude – equipamentos que ofereciam atividades culturais e de lazer. Para a população encortçada e vítima de calamidades públicas, o atendimento era prestado por meio dos antigos plantões sociais ou postos diretos de Apoio à População com Problemas de Subsistência (APPS).

⁸⁰ Até 2000, quando a gestão das creches foi transferida para a Secretaria de Educação, a área programática de atenção à criança – representada pelas creches – concentrou o maior volume de gastos da Sebes (SPOSATI, 2002). Segundo os assistentes sociais entrevistados e que participaram dessa gestão, ela ainda contribuiu diretamente para as discussões a respeito do Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990.

⁸¹ “Na perspectiva de respeitar a ‘condição de morar na rua’” (SÃO PAULO, 1992), nessas casas, o usuário poderia passar o dia, tomar banho e lavar sua roupa. Além disso, as regras de funcionamento da casa e sua programação diária também deveriam ser decididas coletivamente pelos usuários.

⁸² Os núcleos deveriam ser autogestionários e funcionar em sistema de rodízio de funções dos participantes. O próprio grupo decidia qual o serviço a ser oferecido ou o produto a ser produzido pela cooperativa. A produção era destinada à população de baixa renda e sua distribuição e controle eram gerenciados por um conselho de gestão formado por representantes dos produtores, consumidores, entidades, movimentos sociais da região e Sebes. Esta última se responsabilizava pela capacitação dos envolvidos e pelo financiamento dos projetos.

termos de inserção da população pobre⁸³, os entrevistados são enfáticos ao destacar o papel dessa iniciativa no setor, diferenciando-a dos projetos atuais de inclusão produtiva patrocinados pelo governo federal, como o programa Próximo Passo. Haveria dois diferenciais. Além da demanda por participação partir do próprio grupo, o projeto paulistano proporcionava a esse grupo o acesso aos bens produzidos. Deste modo, aos produtores de pães e refeições, o acesso a essa alimentação básica; aos produtores de blocos, o acesso a materiais essenciais para a construção ou reforma de suas moradias. A geração de renda, portanto, era um objetivo secundário. O foco era a atenção social às famílias de baixa renda e, mais ainda, o “trabalho organizativo da população” (Chiachio)⁸⁴.

A gestão participativa foi outra das marcas desse governo. Para tanto, foram estabelecidas diversas instâncias participativas para a gestão das políticas. Dentro da estrutura da Sebes e indo ao encontro da proposta de construção de um “sistema descentralizado e participativo” e de um “conjunto de instâncias deliberativas”, como previa o texto prévio da Loas, foram criados o Conselho e o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Grande Conselho Municipal do Idoso, o Fórum de Entidades Sociais e Projetos de Produção Associada e as Comissões de Gestão de Creches e de Centros de Juventude. Ou seja, cada um dos equipamentos sociais contava com uma instância deliberativa da qual participavam seus usuários.

Outra preocupação do setor foi o estabelecimento de novos direcionamentos para a política de convênios com creches e centros de juventude. Desde a gestão de Marta Campos, estudos foram desenvolvidos para subsidiar as decisões a respeito do tema. A modificação mais significativa foi a de que as entidades deixaram de receber um valor fixo de *per capita* por criança ou jovem atendido e passaram a ser financiadas tendo por base a relação entre esse *per capita* e suas capacidades estruturais. Vale destacar que essa reconfiguração partiu de uma proposta conjunta elaborada entre Sebes e entidades sociais.

Para uma assistente social, funcionária da prefeitura e que trabalha no setor desde o início dos anos 90, os dois últimos anos dessa gestão representam os “anos áureos da assistência social paulistana”. Além das ações inovadoras empreendidas, o que explicaria o bom resultado é o diálogo coeso que existia entre os profissionais

⁸³ Durante essa gestão, foram implantadas quatro padarias comunitárias, três fábricas de blocos e 24 cozinhas comunitárias (SÃO PAULO, 1992) – números bastante modestos se levada em conta a dimensão da pobreza do município de São Paulo.

⁸⁴ Entrevista concedida à autora em 16 de março de 2012.

da área, sobretudo entre os do planejamento e os da ponta da política. Para cada uma das 17 Supervisões Regionais de Bem-Estar Social (SURBES), havia dois técnicos de planejamento que dialogavam diretamente com os responsáveis pelo planejamento, vinculados ao gabinete da secretária, e os burocratas da rua. Esse entrosamento entre as equipes de planejamento e as de implementação, segundo ela, não voltou a se repetir no setor nos anos subsequentes (Chohfe)⁸⁵. Mesmo com as mudanças no quadro funcional que ocorreram nesse período, decorrentes da contratação de novos servidores e da aposentadoria de outros, conflitos internos a essa burocracia não foram comuns.

Ao que tudo indica, esse diálogo não se repetiu nos demais setores de política, já que Singer (1996) aponta que um dos conflitos que marcou essa gestão petista no município foi justamente a tensão entre as secretarias e os administradores regionais. Estes últimos, como representantes do poder municipal nas regiões em que atuavam, tenderam a “assumir o comando do conjunto das atividades da prefeitura em seu território”. (SINGER, 1996, p. 31).⁸⁶ Se o conflito entre Sebes e administradores regionais existiu, no entanto, ele foi filtrado pela própria capacidade organizativa descentralizada dos funcionários da secretaria.⁸⁷

Ainda sobre essa capacidade organizativa, os funcionários entrevistados contam que, durante o período, houve um “método de gestão”, uma razão por trás do fazer político – método esse que, para eles, diferenciaria as gestões de direita e as de esquerda na assistência social. Sendo assim, as ações do setor convergiam num mesmo objetivo, qual seja, o de pensar a política como direito, como obrigação do Estado, e não como favor prestado à população. Essa reflexão crítica estava embasada pelas proposições, ainda em tramitação, da Loas. Os programas desenvolvidos, portanto, buscavam concretizar aquilo que já vinha sendo proposto

⁸⁵ Entrevista concedida à autora em 03 de abril de 2012.

⁸⁶ A descentralização era uma das prioridades do governo Erundina. Para fortalecer as administrações regionais (ARs), a primeira medida tomada foi a redução das 33 ARs herdadas do governo de Jânio para 20, o que causou insatisfação da população moradora dos bairros que ficaram sem o equipamento. Às ARs cabiam, grosso modo, serviços de manutenção e pequenas obras. A fim de mudar essa realidade, vale lembrar que, em 1991, a prefeita, sem sucesso, encaminhou à Câmara de Vereadores Projeto de Lei que propunha a criação de 13 subprefeituras e a redução das 17 secretarias então existentes para cinco, quais sejam: administração; assuntos jurídicos; governo municipal; meio ambiente e desenvolvimento urbano, e desenvolvimento social. O plano era que cada secretaria se responsabilizasse pelo planejamento global da política e as subprefeituras, por sua vez, pela oferta de cada serviço (SINGER, 1996; PATARRA; 1996).

⁸⁷ Os conflitos dessa gestão também se estenderam ao governo federal e à Câmara Municipal. Segundo relatório de gestão, o governo federal não concedeu financiamentos à gestão local tampouco autorizou financiamentos externos. A relação com a Câmara Municipal, por sua vez, também foi bastante combativa. Com a minoria dos vereadores em seu apoio, a prefeitura enfrentou o retardo da votação de projetos de lei importantes, como o da municipalização dos transportes, e a não aprovação de outros, como o do Plano Diretor da Cidade e o da Reforma Administrativa (SÃO PAULO, 1992).

para a política nacional, como o exercício do poder junto à população e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política (Prado; Reis e Teixeira)⁸⁸.

A análise setorial nos informou que políticas podem mudar de modo a se adaptar a um novo referencial ou para antecipar transformações posteriores nesse referencial. Toda política, portanto, seria adaptação e antecipação. A política de assistência social paulistana durante a gestão de Erundina serve de exemplo a essa relação. A CF inaugurou um novo momento para os direitos sociais, sobretudo para a assistência social que, finalmente – pelo menos, na normativa –, tornou-se objeto de política pública universal e não da caridade estatal e privada. A política paulistana, portanto, apresentou inovações no sentido de se adaptar a esse cenário de mudança, ainda que tenha mantido legados políticos anteriores, como o das creches como política de atenção à infância. Do mesmo modo, antecipava, à sua maneira, mudanças posteriores na medida em que objetivava concretizar o modelo descentralizado, participativo e de gestão direta para a assistência social – modelo esse já previsto, embrionariamente, na CF e esboçado na Loas, mas que só será desenvolvido de maneira sistemática com o Suas.

Na avaliação da ex-secretária da Sebes Rosalina de Santa Cruz – e dos profissionais entrevistados –, a ação do setor, no período, intentou implantar uma nova concepção de assistência social, negando o caráter emergencial e de tutela e construindo experiências que tivessem por ideal o atendimento massivo. Ela explica:

Procuramos construir uma política [...] na perspectiva da assistência social ser uma política pública, uma política de direitos. E, nesse sentido, a gente fez um plano muito interessante: acabamos com todas as ações pontuais, focais, para tornar a política pública. Eu trabalhava vinte horas por dia. Uma loucura. [...] Um trabalho coletivo muito interessante, [com uma] equipe basicamente de assistentes sociais (SANTA CRUZ, 2002, p. 26).

Embora o governo Erundina tenha significado um período de expansão dos serviços da assistência social, além de uma tendência forte à sua gestão direta, sobretudo em relação às creches e aos centros de juventude, e tenha dado abertura ao debate acerca do papel da assistência social, Sposati (2002) afirma que não foi nessa gestão que a política se estabeleceu como uma rede de serviços de assistência social e de direitos de cidadania. Para ela, ainda não havia sido

⁸⁸ Entrevistas concedidas à autora em 03 de abril de 2012.

constituída, por exemplo, uma política de acolhida na assistência social, de caráter universal – o atendimento emergencial dos postos de APPS era prova disso.

No entanto, não há como negar que o setor da assistência social vivenciou um novo momento histórico durante os anos do governo de Luiza Erundina. De fato, os novos programas estabelecidos, os novos públicos atendidos e a preocupação com a participação dos usuários demonstraram que o projeto político por trás da política desenvolvida era o da assistência social pensada como direito, ainda que não tenha formalizado uma rede de serviços de atendimento massivo – e a despeito da prática caritativa da LBA e sem o apoio ou a cobertura do governo federal. O repensar crítico da atuação assistencial e as ações inovadoras empreendidas nessa gestão só voltariam a se repetir nesse setor uma década depois. Como uma das entrevistadas relatou, esse governo, marcado por “intencionalidade e seriedade”, representou o “grande boom da assistência social paulistana” (Chohfe)⁸⁹.

3.3 Governo Paulo Maluf (1993-1996)

Com a posse de Paulo Maluf (PDS, hoje PP), em 1993, a Sebes se tornou Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (Fabes) novamente. À frente da pasta ficou Antonio Salim Curiati (PDS, hoje PP), médico, aliado político e amigo pessoal de Maluf.⁹⁰ Em 1994, Curiati deixou seu cargo na Fabes para concorrer como vice-governador de São Paulo na chapa do candidato Luiz Antônio de Medeiros – chapa apoiada pelo prefeito Paulo Maluf. Quem assumiu a Fabes foi Adail Vettorazzo (PDS, depois PP), cirurgião-dentista e também aliado político de Maluf.⁹¹

Para a assistência social, 1993 foi um ano chave: a Loas, finalmente, havia sido promulgada. O governo Maluf, no entanto, se moveu na contracorrente desse novo momento institucional da assistência social. Ele não apresentou qualquer iniciativa de se adequar aos padrões nacionais. Muito pelo contrário, desrespeitou a Loas por completo: além de não participar das Conferências Municipais, a Fabes

⁸⁹ Entrevista concedida à autora em 03 de abril de 2012.

⁹⁰ Curiati já havia sido secretário estadual da Promoção Social do governo Maluf (1979- 1982), prefeito de São Paulo (1982-1983) e deputado federal (1987-1991). Ele era vice-prefeito de São Paulo e assumiu a prefeitura quando o então prefeito Reynaldo de Barros deixou o cargo para se candidatar ao governo estadual, permanecendo como prefeito durante dez meses. Em 1995, tendo perdido a disputa pelo governo estadual, Curiati voltou a participar da administração Maluf em São Paulo. Desta vez, como secretário municipal para Assuntos Comunitários, cargo no qual permaneceu até 1998.

⁹¹ Político de carreira, Vettorazzo já havia acumulado cargos políticos, como vereador e prefeito de São José do Rio Preto (SP) e deputado estadual e federal.

não permitiu que seus técnicos discutissem a concretização da lei no Legislativo municipal. Toda a discussão interna sobre a Loas, promovida pelos funcionários da assistência, se dava às escondidas.⁹² Os debates na Câmara Municipal, encabeçados pela então vereadora Aldaiza Sposati, levaram à decisão de apoio à criação do Fórum de Assistência Social da Cidade e à regulamentação do Conselho e do Fundo Municipal.

Na rotina de trabalho do setor, a gestão também representou uma fase “traumática”: muitos profissionais foram perseguidos. Há relatos que afirmam que, nas listas de servidores da Fabes, aqueles que tinham qualquer tipo de vinculação política à gestão anterior, ganhavam uma estrela vermelha em frente ao nome e eram impedidos de participar de reuniões de gabinete, de gestão ou com a população. Mais ainda, a alguns deles eram reservados “castigos” institucionais, como prestar atendimento nos plantões sociais. Além dessas práticas autoritárias – um claro resquício da ditadura –, não havia diálogo entre as equipes. Cada uma delas cuidava de seu programa e respectivo público – crianças, idosos, deficientes, etc. – e “raramente discutia-se com colegas de outras equipes o que fazer com o usuário no seu todo.” (COUTO, 2007, p. 33). Até mesmo os relatórios de atividades da época contavam com um padrão fixo, sem qualquer espaço para o repensar das ações ou sugestões.⁹³

Quanto à política pública assistencial implementada, as ações colocadas em prática, à época, foram na contramão da assistência como direito. Houve um “retrocesso ético e estético” daquilo que havia se construído como política durante a gestão de Erundina. O novo governo acabou “em uma canetada” com os projetos de inclusão produtiva e com os conselhos de creches e não deu qualquer incentivo ao ainda recente Conselho da Criança e do Adolescente, por exemplo. Como veremos no decorrer desta dissertação, sem dúvida, a passagem do governo Erundina para o governo Maluf representou o processo de transição mais radical dentro da secretaria. Segundo os entrevistados, os profissionais que assumiram cadeiras gerenciais na Fabes mal sabiam o que era assistência social. Para eles, o fazer

⁹² Sobre as conferências nacionais, vale registrar que a Fabes enviou assessores para participarem delas apenas “como fantasmas” (SPOSATI, 2002).

⁹³ Apesar do autoritarismo e da perseguição do período, havia, dentro da Fabes, grupos de profissionais que resistiam e tentavam trazer à sua rotina de trabalho alguma racionalidade ética, tendo em vista a Loas. Nesse momento, sua principal interlocução era com o Fórum da Cidade, instituição que servia de arena de debate e de “incorporação das novas ideias” a respeito da assistência social no município (SPOSATI, 2002).

assistencial estava muito próximo da benesse. Prova disso é o relato de que o próprio secretário distribuía cadeiras de rodas à população, dentro de seu gabinete.

Em termos concretos, o Corpo Municipal de Voluntários (CMV) que, desde a década de 70 mobilizava o voluntariado paulistano para a prática assistencial, foi substituído pelo Centro de Apoio Social e Atendimento, o Casa. O órgão contava com a primeira-dama Silvia Maluf como sua presidenta de honra, embora a Loas exigisse um comando único da assistência. O Casa tinha status de importância dentro da secretaria; ele trabalhava diretamente com a Fabes na execução das políticas, como bem descreve um dos relatórios dessa gestão: “os trabalhos da Secretaria da Família ganham em dinamismo e abrangência graças à integração com o Casa” (SÃO PAULO, 1993c, p. 1). Portadores de deficiência, mulheres, idosos e população de rua eram alguns dos segmentos atendidos pelo Centro, por meio de ações pontuais e emergenciais (YAZBEK, 2004). O retrocesso ao primeiro-damismo, portanto, foi mais uma prova da negação do novo momento institucional de renovação que vivia o setor.

A atuação da Fabes praticamente se restringiu à ampliação da rede de creches e de Centros de Juventude, sobretudo a rede indireta. Desde o governo Reynaldo de Barros, quando foi, de fato, implantada a rede de creches diretas, a gestão de Maluf foi a primeira a reduzir o número desses equipamentos. Por outro lado, aumentou em 20% a rede indireta e conveniada.⁹⁴ Interessante observar que, mesmo nas propostas de intervenção apresentadas em documentos oficiais (SÃO PAULO, 1993a; SÃO PAULO, 1993b), os únicos programas que contavam com objetividade na descrição de ações eram exatamente as creches e os centros. Nos programas voltados aos demais públicos, como idosos, deficientes e população moradora de rua, a descrição das propostas é bastante genérica, sem identificar ações específicas – uma demonstração clara da falta de projeto para esses públicos ou, mais ainda, do modelo assistencial que embasava as ações do setor.

Apesar da falta de projeto, para a população de rua, no entanto, foram iniciadas as “operações antimendigos”, implantadas pela prefeitura no centro do município. Funcionários jogavam água fria nos sem-teto para removê-los dos locais onde dormiam, além de recolher e incinerar seus colchões e cobertores. As ações, segundo o então administrador regional da Sé, faziam parte de “um amplo programa de limpeza do centro”, já que a limpeza era uma “questão de saúde pública”. Não

⁹⁴ Análise empreendida a partir da compilação de dados apresentada por Sposati (2002).

havia qualquer ação planejada de orientação ou encaminhamento desse público. A própria Fabes reconhecia que as 1.200 vagas por noite oferecidas pelos abrigos estavam muito aquém da população de 5 mil sem-tetos que vivia no centro de São Paulo. Quanto aos colchões supostamente “infectados” que haviam sido destruídos pela prefeitura, espantosamente, a resposta do administrador foi a de que “a própria população acaba[ria] fornecendo outros”.⁹⁵ Ou seja, é evidente que o modelo do fazer assistencial que pautava o trato de uma das questões sociais mais complexas do município de São Paulo estava distante do da assistência social como direito, aproximando-se mais da caridade e, até mesmo, do higienismo.

Em relação a novidades em políticas públicas dessa gestão, duas podem ser apontadas. A primeira diz respeito a um projeto bastante emblemático, a Guarda Mirim Metropolitana. Por meio de uma parceria com a Guarda Civil Metropolitana e, na tentativa de integrar outras secretarias municipais, o objetivo foi o de oferecer uma “programação socioeducativa, cultural e de lazer” (SÃO PAULO, 1993b) a crianças e adolescentes de rua. Na prática, no entanto, os entrevistados explicaram que os Centros de Convivência eram usados somente para ensinar as crianças “a baterem continência”. A iniciativa também serve para mostrar qual o modelo assistencial dessa gestão. Um modelo, sem dúvida, conservador, pois vincular um programa de assistência à Guarda Civil é retornar ao século passado e, ao menos, simbolicamente, entender a pobreza como questão de polícia – além de nos sugerir uma proposta de vigiar e disciplinar os jovens de rua. Ou seja, mais uma vez, esse tipo de política nada se assemelha à assistência como direito.

A segunda iniciativa foi a criação, em 1995, do Programa de Atendimento à Terceira Idade. A instituição de uma rubrica específica no orçamento da assistência para o atendimento aos idosos talvez tenha sido o único mérito da gestão. A novidade, na verdade, foi reflexo da edição da Política Nacional do Idoso, promulgada pelo governo federal em 1994. Concretamente, a política, cujo objetivo era o de oferecer atividades e benefícios materiais a esse público, era realizada junto aos Centros de Convivência e às entidades conveniadas e nos plantões sociais.

Também vale lembrar que foi durante a gestão de Paulo Maluf que a transferência de renda entrou para a agenda política paulistana. O Programa de

⁹⁵ Depoimentos e informações retirados da reportagem “Prefeitura retira 120 mendigos do centro”, publicada pelo jornal Folha de S. Paulo, seção Cotidiano, em 20 de setembro de 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/20/cotidiano/28.html>>. Acesso em 22 jul. 2012.

Garantia de Renda Familiar Mínima surgiu como iniciativa do vereador Arselino Tatto (PT) que, em 1995, apresentou à Câmara Municipal o Projeto de Lei n. 467, que tratava de sua instituição.⁹⁶ Embora a Câmara tenha aprovado o PL em 1996 e Eduardo Suplicy tenha ido pessoalmente tentar convencer o prefeito “da importância do projeto”⁹⁷, Maluf o vetou sob a justificativa de que ao Legislativo não competia tal iniciativa – veto esse, que, como veremos adiante, só será derrubado em 1998. Em contrapartida e um dia antes do veto, Maluf apresentou o “Projeto Sobrevivência – Programa de Complementação de Salário”, de sua autoria, semelhante ao PL de Tatto, mas com valores reduzidos. O PL de Maluf permaneceu imóvel no Legislativo e ainda demoraria cinco anos para que a transferência de renda municipal a famílias pobres fosse implementada em São Paulo.

O discurso do trabalho como solução para a questão social esteve sempre manifesto nas ações da Fabes – tratamento esse alinhado ao conservadorismo político dos que estavam à frente do Executivo municipal. Em um dos planejamentos apresentados pela secretaria, por exemplo, quando foram abordadas as intervenções possíveis para a população em situação de rua, o objetivo maior do atendimento a esse público, seja nos plantões sociais ou nas Casas de Convivência, era o de conscientizá-la “da necessidade de reconstruírem suas famílias, quando existentes, e de reingressarem no mercado de trabalho” (SÃO PAULO, 1993c). A mesma estratégia de inserção no mercado de trabalho valia para o portador de deficiência e para o adolescente carente, por meio do oferecimento de cursos de capacitação em parceria com instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Nas palavras do próprio secretário Adail Vettorazzo: “Temos um trabalho dirigido ao adolescente, nos centros de juventude e nos centros de convivência. Nestes locais, os jovens aprendem uma profissão que facilitará sua entrada no mercado de trabalho.”⁹⁸ Numa época de crise econômica e de aumento nas taxas de desemprego, era ingênuo acreditar que o ingresso no mercado de

⁹⁶ Em seu desenho inicial, o objetivo do Renda Mínima era o de complementar o rendimento familiar mensal com o valor de 33% da diferença entre esse rendimento e o valor de três salários mínimos. Para serem beneficiárias, as famílias deveriam: **1)** residir no município, **2)** ter renda bruta mensal inferior a três salários mínimos e **3)** ter todos os filhos ou dependentes com idade máxima de 14 anos e matriculados em escolas públicas ou creches. A contrapartida era a frequência escolar de todos os filhos ou dependentes. O benefício teria duração de um ano e poderia ser prorrogado posteriormente.

⁹⁷ Relato obtido a partir de entrevista de Eduardo Suplicy “Pitta e Maluf precisam ser investigados, diz Eduardo Suplicy”, concedida ao jornal Correio da Cidadania, edição 137, de 10 a 17 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/antigo/ed137/politica.htm>>. Acesso em 22 jul. 2012.

⁹⁸ Depoimento retirado do artigo “O social e as grandes obras”, de autoria de Adail Vettorazzo, publicado no jornal Folha de S. Paulo, na seção Cotidiano, em 23 de agosto de 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/8/23/cotidiano/10.html>>. Acesso em 22 jul. 2012.

trabalho poderia ser a solução de toda a problemática social. Além disso, tal discurso não demonstrava qualquer questionamento sobre o caráter multidimensional da pobreza ou sobre os tipos de trabalho a que estariam sujeitos os novos “inseridos”.

Em síntese, como todos os analistas apontam, para o setor da assistência social, o governo de Paulo Maluf significou a ampliação da rede conveniada, a precariedade dos serviços e a redução de verbas (SPOSATI, 2002; YAZBEK, 2004). Os entrevistados assinalaram que tanto os serviços diretos como os indiretos foram sucateados. Qualquer rápida pesquisa nas reportagens dos jornais da época demonstra que as manifestações e paralisações das entidades conveniadas eram frequentes. O atraso no repasse de recursos e a falta de reajustes estavam entre as principais reivindicações.

Sendo assim, a “ação participativa” que se objetivava estabelecer com a comunidade, a “atuação de forma descentralizada e regionalizada”, o “trabalho integrado” com entidades sociais e “a complementaridade de serviços com todos os demais órgãos públicos” serviram somente para ilustrar as páginas do Plano de Ação da Fabes (SÃO PAULO, 1993a). Para o resto do país, o setor da assistência de São Paulo era “como um mundo apartado, distante dos ditames constitucionais da política” (SPOSATI, 2002, p. 46). Em se tratando de assistência social, portanto, “São Paulo não contava” (Torres)⁹⁹.

3.4 Governo Celso Pitta (1997-2000)

O governo de Celso Pitta (PPB, depois PTN e PTB), que se iniciou em 1997, não trouxe qualquer mudança na gestão da assistência social em relação ao de seu antecessor. Seu governo representou, declaradamente, a continuidade das ações de seu padrinho político, Paulo Maluf. Tanto o é que sua gestão teve início mantendo dez dos 18 secretários de Maluf.¹⁰⁰ Uma das marcas do governo de Pitta foi a intensa alteração de seu secretariado. Além das renúncias comuns para concorrer a cargos eletivos; os escândalos de corrupção; as parcerias políticas decorrentes da candidatura de Maluf ao governo estadual, em 1998; o rompimento de Pitta com

⁹⁹ Entrevista concedida à autora em 12 de abril de 2012.

¹⁰⁰ Mesmo antes de assumir a prefeitura, já era dado como certo que o governo de Pitta seria representado por um “secretariado de transição”. Ou seja, o acordo era o de que os secretários malufistas que iniciariam o governo, em pouco tempo, deveriam ser substituídos por outros nomes mais próximos a Pitta, tendo em vista a coligação eleitoral.

Maluf; a desfiliação de Pitta do PPB e o afastamento temporário do prefeito de seu cargo foram algumas das razões por trás dessa grande movimentação.

Nesses termos, a pasta do bem-estar social teve cinco secretários. O primeiro deles foi Adail Vettorazzo (PPB), secretário de Maluf, que continuou à frente da Fabes. Meses depois de iniciado o governo, no entanto, quem assumiu a secretaria foi o advogado Maurício Najar (PFL).¹⁰¹ No segundo ano de governo, quando Najar deixou a secretaria para se candidatar a deputado estadual, o economista Deniz Ferreira Ribeiro (PFL), então presidente da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) e assessor de Pitta na Secretaria de Finanças durante o governo Maluf, tornou-se secretário. Em 1999, quando Pitta já havia rompido com Maluf e com o PPB e tentava uma aproximação do PMDB, Alda Marco Antônio (PMDB, depois DEM e, hoje, PSD), engenheira civil e secretária dos governos Montoro, Quércia e Fleury no estado, assumiu a gestão do órgão. Por fim, em 2000, quando Pitta foi afastado do cargo devido à investigação por corrupção, seu vice, Régis de Oliveira (PFL, depois PMN), tornou-se prefeito. Embora tenha permanecido como prefeito interino por apenas 18 dias, todo o secretariado municipal foi trocado. A assistência social ficou a cargo de Samuel Cássio Ferreira, pastor da Assembleia de Deus. Todavia, com a volta de Pitta ao governo, Alda reassumiu a secretaria. Essa grande movimentação do corpo dirigente da Fabes só não representou uma instabilidade na política de assistência social porque o pacto malufista, pelo menos até o início de 1999, ainda era o que direcionava todas as ações do governo.

Como era de se esperar, a política de assistência social de Pitta representou a continuidade da política de Maluf. Deste modo, durante essa gestão, permaneceu a tendência de aumento do número de vagas em creches conveniadas e de achatamento do desembolso público *per capita* com esses serviços. Os centros de convivência, os postos de APPS e o acolhimento a vítimas de emergência também continuaram em decadência, diminuindo suas unidades e o número de atendimentos e sofrendo flutuações nos valores investidos (SPOSATI, 2002).¹⁰² Ainda seguindo a fórmula malufista, a Guarda Mirim Metropolitana continuou em execução e Nicéia Pitta, primeira-dama, ficou à frente do Casa.

¹⁰¹ A indicação de Najar foi parte do acordo de Maluf com o PFL em troca do apoio do partido à candidatura de Pitta e como resultado da aliança entre PFL e PPB para apoiar Maluf como candidato ao governo do estado.

¹⁰² Em 1989, último ano da gestão de Luiza Erundina, eram 28 os Centros de Convivência do município. Na gestão de Maluf, eles foram reduzidos a 23 e, na de Pitta, a 18. Os postos de APPS, que eram 31 ao final do governo de Erundina, foram reduzidos a 18 no governo Pitta. Quanto ao número de pessoas atendidas em situações emergenciais como enchentes, incêndios e desabamentos, ele foi de 112.402, com Erundina, a 23.024, com Pitta. O levantamento de dados é de Sposati (2002).

A política de caráter higienista e de não enfrentamento da questão social de Maluf também persistiu no governo Pitta. Prova disso é a solução encontrada pela prefeitura para combater o tráfico de drogas na região conhecida como “cracolândia”: lavar suas ruas, todos os dias, com desinfetante, e instalar mais pontos de iluminação no local.¹⁰³ A mesma continuidade se deu no entendimento de que o emprego poderia ser a solução para os problemas da população moradora de rua. Alguns moradores de rua foram encaminhados a empresas de coleta de lixo, como forma de “reintegrá-los à sociedade” (SÃO PAULO, 1997).

Quanto aos programas inovadores, vale citar a criação dos Núcleos Distritais de Ação Comunitária (NUDACs)/Projeto Sorria, instalados nas creches, para o atendimento odontológico de crianças e o oferecimento de cursos profissionalizantes à comunidade. O programa, na verdade, serviu mais como solução imediatista para absorver os profissionais da saúde que haviam migrado da Secretaria de Saúde para a Fabes por não aderirem ao Plano de Atendimento à Saúde (PAS) – política local de Maluf para fazer oposição ao SUS.

Além disso, projetos assistencialistas como o “Leve-Leite” e o novo “Leite para a Vovó”, que determinavam a distribuição mensal de leite para crianças e idosos, respectivamente, também marcaram a gestão. Segundo depoimento dos entrevistados, os técnicos da secretaria eram contra programas como esses, tidos como meramente eleitoreiros – e que reforçavam a prática assistencial como caridade. Entretanto, por serem obrigados a implementá-los, faziam o possível para fornecer à população esclarecimentos sobre a situação, como o fato do leite não ser o de tipo adequado e sobre o provável caráter temporário do programa (Prado; Reis e Teixeira)¹⁰⁴.

Outra política criada, em 1999, e que permanece até hoje em execução é a Central de Atendimento Permanente (CAP) – que depois tornou-se Central de Atendimento Permanente e Emergência (CAPE). O órgão funciona com um serviço de plantão telefônico para o atendimento ao morador de rua e a famílias vítimas de situações de emergência.

Em relação à política de transferência de renda, em 1998, a Câmara Municipal derrubou o veto do prefeito ao PL do Renda Mínima e promulgou a lei que

¹⁰³ Informações retiradas da reportagem “Prefeitura combate tráfico na cracolândia com desinfetante”, publicada pelo jornal Folha de S. Paulo, seção Cotidiano, em 8 de janeiro de 2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff080120002>>. Acesso em 22 jul. 2012.

¹⁰⁴ Entrevistas concedidas à autora em 03 de abril de 2012.

o instituíla.¹⁰⁵ A ação foi resultado dos enfrentamentos entre Pitta e a base governista na Câmara. Pitta, no entanto, seguindo a mesma orientação do governo anterior, considerou o projeto inconstitucional por julgar que ia contra a prerrogativa do Executivo de propor leis que criassem despesas para o município, e recorreu à Justiça para impedir sua regulamentação. Além disso, para o então prefeito, o projeto poderia estimular a vinda de migrantes para São Paulo e aumentar o número de desempregados e moradores de rua, já que não estabelecia tempo mínimo de residência no município para que a família fosse beneficiada.¹⁰⁶ Sua contrapartida era a de tentar aprovar na Câmara o Projeto Sobrevivência, de Maluf, que previa que os potenciais beneficiários vivessem na cidade há, pelo menos, dez anos.

Em 1999, contudo, devido às pressões de parlamentares vinculados ao PT e ao processo de “desmalufização” da gestão municipal, Pitta desistiu da ação de inconstitucionalidade e passou a discutir as possibilidades de implementação do Renda Mínima. Houve até mesmo uma aproximação de Eduardo Suplicy para tratar da regulamentação do projeto. “O prefeito acatou as sugestões, mas ainda vai modificar alguma coisa – nada substancial”, conta Suplicy.¹⁰⁷ Uma das principais alterações sugeridas pela prefeitura ao projeto do Renda Mínima foi justamente a que dizia respeito ao tempo de residência no município, que passou a ser de, pelo menos, três anos. Ainda em 1999, Pitta divulgou que 1% do orçamento de 2000, ou seja, R\$ 78 milhões, seria destinado ao Renda Mínima. Todavia, no ano seguinte, a verba foi remanejada para outros projetos, sobretudo para as obras viárias da administração malufista (POCHMANN, 2002). Ainda não seria nesta gestão, portanto, que São Paulo ganharia um programa municipal de transferência de renda.

Quando Alda Marco Antônio assumiu a secretaria, segundo os entrevistados, houve uma mudança positiva no direcionamento de algumas ações do órgão. “Foi um alívio depois de tantos anos” (Chohfe)¹⁰⁸. Talvez por sua maior aproximação da área social, afinal já havia sido secretária estadual do Trabalho e do Menor¹⁰⁹, ela esclareceu que seu objetivo na Fabes era o de implantar o Conselho Municipal de

¹⁰⁵ Lei n. 12.651.

¹⁰⁶ Informações retiradas da reportagem “Renda Mínima estimula migração, diz Pitta”, publicada no jornal Folha de S. Paulo, seção Cotidiano, em 3 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/ff03069828.htm>>. Acesso em 22 jul. 2012.

¹⁰⁷ Entrevista de Eduardo Suplicy “Pitta e Maluf precisam ser investigados, diz Eduardo Suplicy”, concedida ao jornal Correio da Cidadania, edição 137, de 10 a 17 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/antigo/ed137/politica.htm>>. Acesso em 22 jul. 2012.

¹⁰⁸ Entrevista concedida à autora em 03 de abril de 2012.

¹⁰⁹ A Secretaria do Menor, criada em 1987, no governo Quéricia, tornou-se referência na ação assistencial voltada a crianças e jovens por implantar diversos programas educativos, culturais e de lazer de prestação direta de serviços.

Assistência Social (Comas) e fazer com que São Paulo adotasse plenamente a Loas (Prado; Reis e Teixeira).¹¹⁰ A proposta do conselho só havia sido enviada pelo Executivo à Câmara em 1996.¹¹¹ Como os vereadores haviam sugerido alterações no modelo proposto, Pitta aprovou a lei do conselho, mas vetou o Fundo Municipal de Assistência Social, congelando, portanto, a implementação do Comas – situação essa classificada por Sposati (2002) como “esdrúxula”.

Foi somente em 1999, devido à pressão do Fórum Municipal e da articulação da nova secretária com Aldaiza Sposati, ainda vereadora do município, que o Comas conseguiu ser regulamentado com uma proposta intermediária. Deste modo, em 2000, ocorreu a primeira eleição dos conselheiros – sete anos após a promulgação da Loas. O primeiro Plano Municipal de Assistência Social (Plas), publicado em agosto de 2000, recebeu diversas críticas do Comas, dentre elas a de que não apresentava uma avaliação dos programas desenvolvidos pela secretaria, tampouco estabelecia critérios e prioridades para a utilização dos recursos humanos e financeiros (SPOSATI, 2002). Uma nova proposta do Plas só seria apresentada no ano seguinte, na gestão de Marta Suplicy.

No final do governo Pitta, a Fabes ganhou nova estrutura: tornou-se Secretaria de Assistência Social (SAS). A mudança foi resultado das proposições decorrentes da Conferência Nacional de Assistência Social, da qual Alda participou, como forma de consolidar a política pública de assistência social no país. A alteração, no entanto, não acompanhou a consolidação de uma nova política para a área no município de São Paulo. Para o setor da assistência social, o que se viu no governo Pitta, portanto, foi a continuidade do referencial conservador, caritativo e até higienista da gestão Maluf. Qualquer um dos avanços conquistados pela gestão de Erundina, no sentido de caminhar rumo à consolidação da assistência social como um direito social, foi completamente revertido nessas duas gestões.

Para Sposati (2002), a avaliação da atuação do órgão da assistência em São Paulo desde sua criação, em 1951, até 2000, revela uma série de desafios que

¹¹⁰ Alda voltará a ser secretária da assistência social do município em 2009, no governo Kassab – cargo que acumula com a vice-prefeitura de São Paulo. Nessa última gestão, será possível observar uma continuidade de ações em relação ao período em que esteve à frente da secretaria durante o governo Pitta. Nesses dois períodos, que se inserem em cenários nacionais diferentes para a assistência social, o objetivo da gestão foi o de implantar as diretrizes nacionais da política, ainda que de modo questionável.

¹¹¹ Em 1999, foi instituído um Grupo de Trabalho na Fabes, cujo objetivo era justamente encaminhar as providências referentes à implantação da Loas. Partiu desse grupo a proposta para o Conselho enviada à Câmara.

ainda faltariam ser vencidos por esse setor de política no município. O principal deles seria superar os “vícios institucionais culturalmente transmitidos” – ou o que podemos chamar de legado político do setor – que evitariam a consolidação de políticas sociais massivas voltadas à garantia de direitos. Deste modo, a superposição de concepções e arranjos institucionais teria dado lugar a uma forte fragmentação da política da assistência e à ausência de um projeto unitário e democrático para o órgão. Nesse percurso, os quatro anos do governo de Luiza Erundina representaram um curto momento de progresso político de modo a entender a assistência social como direito e não como objeto da filantropia e da boa vontade humana – projeto político esse que não resistiu à troca de mandatos.

Como veremos no próximo capítulo, essa unidade programática idealizada por Sposati, capaz de superar a “imaturidade política” da assistência social paulistana e instalar a “maioridade” dessa política só será possível a partir da adequação do setor local à Loas, em 2001, à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), de 2005. A esse movimento, somar-se-á o papel central da política de transferência de renda, que acabará por indicar o caminho a ser percorrido pela política assistencial brasileira e, de modo semelhante, pela política do município de São Paulo.

CAPÍTULO 4 – ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MARCOS DO SISTEMA NACIONAL

É verdade que programas podem ser temporários, conjunturais e existirem até para qualificar uma determinada ação em determinado período de tempo. Mas é verdade também que se constituem programas datados e vinculados a figuras dos governantes, de características fortemente determinadas pelas disputas eleitorais e pela busca de legitimidade. Esse é um traço observado na Assistência Social. (CHIACHIO, 2006, p. 112).

Este último período, que se inicia em 2001 e persiste até os dias de hoje, compreende as três últimas gestões do Executivo paulistano, quais sejam, as de Marta Suplicy, José Serra e Gilberto Kassab. Como se verá adiante, ele reflete o encontro do movimento de nacionalização da política e da reestruturação local do próprio setor. Também foi nessa última década que a transferência condicionada de renda voltada à família, a nova agenda da política de assistência social brasileira, passou a ser implementada no município.

Apesar desse período se iniciar com a implantação da gestão plena da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em São Paulo, as três gestões que estiveram à frente do Executivo paulistano apresentaram soluções ou modelos diferentes para o setor da assistência social. Enquanto na primeira delas, a de Marta Suplicy, embora o setor tenha vivenciado uma fragmentação institucional, fruto de um acordo político local, houve a construção de novos padrões para a oferta dos serviços socioassistenciais no sentido de instituir a política como direito – padrões esses que acabaram por influenciar o Sistema Único de Assistência Social (Suas) –, os outros dois governos, o de Serra e o de Kassab, apesar de terem dado continuidade à implantação do Suas, foram assinalados por práticas que partidarizaram o novo sistema e a política assistencial do governo federal.

4.1 Governo Marta Suplicy (2001-2004)

A gestão de Marta Suplicy inaugurou um período de fragmentação institucional da assistência social enquanto setor de política. Para executar os programas do governo direcionados à população vulnerável, foi criada a coordenadoria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade dentro da estrutura da Secretaria de Finanças, esta encabeçada pelo economista e banqueiro João

Sayad.¹¹² O economista petista Márcio Pochmann foi quem assumiu a coordenadoria. O evidente estranhamento causado pelo fato de uma coordenadoria social não estar vinculada a uma pasta social, à época, era explicado pela prefeita como uma questão estratégica: estando próximos dos responsáveis por cuidar das finanças da prefeitura, era mais provável que os novos programas sociais pudessem contar mais facilmente com sua atenção na captação de recursos, uma vez que os projetos ainda não tinham recursos definidos (Sposati)¹¹³.

Algum tempo depois, a coordenadoria tornou-se Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) e Pochmann, o novo secretário. Sob o selo da transferência de renda, do microcrédito e do cooperativismo, a SDTS foi responsável por programas que, ao lado da implantação do SUS e dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), serviram para marcar as ações sociais do governo petista, dentre eles, Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Oportunidade Solidária. Mais à frente, serão abordados os pontos de contato e conflito entre o setor da assistência e a SDTS. Estrategicamente ou não, a criação da nova secretaria acabou por impedir que os principais programas sociais do governo ficassem a cargo de outro partido, em outra secretaria, já que a Secretaria de Assistência Social (SAS) foi assumida pelo médico Evilásio Farias, do PSB, em decorrência dos acordos políticos da coligação eleitoral.¹¹⁴

Quanto à assistência social, os quatro anos desse governo também representaram um período de diversas mudanças institucionais no setor. É verdade que em seu primeiro ano, quando Evilásio Farias estava à frente da SAS, o clima era de incerteza, já que, além da secretaria vivenciar as reconfigurações institucionais comuns à troca de mandatos, o governo que se iniciava carregava um legado de oito anos de retrocesso na política assistencial municipal – tradição essa que, por se tratar de um governo de oposição, era esperado que fosse superada. Os técnicos entrevistados que fizeram parte desse momento esclareceram que, se por um lado, houve uma certa “acomodação política”, já que o secretário não era conhecedor do setor, por outro, ele não colocou obstáculos ao trabalho que vinha sendo executado pelos profissionais da secretaria – pelo contrário, os escutava abertamente. Deste modo, os avanços esperados para a área, como a instituição do conselho e do fundo

¹¹² À época, Sayad já havia sido secretário estadual da Fazenda do governo Montoro (1983-1985) e ministro do Planejamento do governo Sarney (1985-1987). O economista era filiado ao PMDB.

¹¹³ Entrevista concedida à autora em 20 de janeiro de 2012.

¹¹⁴ Para o segundo turno das eleições municipais de 2000, que teve Marta Suplicy e Paulo Maluf na disputa pela prefeitura, o PSB, partido de Luiza Erundina, apoiou a candidatura de Marta.

municipais, finalmente, voltaram à pauta do governo, ainda que de forma tímida (Chohfe; Prado; Reis; Teixeira e Torres)¹¹⁵.

Logo no primeiro ano de governo, foi derrubado na Câmara de Vereadores o veto à lei do conselho e do fundo municipais de assistência social que, no mesmo ano, foi sancionada na íntegra pela prefeita. Também no primeiro ano da gestão, foi reestruturado e aprovado o primeiro Plano Municipal de Assistência Social (Plas) e que acabou, como consequência esperada, fortalecendo a ação do recém-formado Conselho Municipal de Assistência Social (Comas). Deste modo, São Paulo pôde, finalmente, se apropriar dos três mecanismos para a gestão plena da assistência. Os reflexos desse novo cenário serão tratados adiante.¹¹⁶ Por fim, ainda em 2001, também foi extinto o Centro de Apoio Social e Atendimento (Casa), órgão assistencial presidido pela primeira-dama e criado no governo Maluf.

No início de 2002, Evilásio deixou a secretaria para concorrer à reeleição como deputado federal. Aldaiza Sposati, então vereadora pelo PT, foi convidada a assumir a pasta. Os entrevistados afirmaram que já havia certa mobilização entre os técnicos do órgão para que Aldaiza fosse indicada.¹¹⁷ Na sua gestão, a política de assistência social municipal passou por diversas mudanças positivas, contudo, as mais importantes delas foram as relacionadas à criação da nova identidade do setor. É possível falar no surgimento de uma nova identidade porque a secretaria passava por um processo de esvaziamento de tarefas e do corpo funcional em decorrência da transferência da gestão das creches municipais à Secretaria de Educação, como assim o exigiam a CF e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, – transferência essa iniciada apenas em 2001. A fim de termos em mente o impacto que essa medida representou para o setor da assistência social, vale comentar que, em 2001, a secretaria contava com cerca de 12 mil funcionários. Em 2004, quando já havia sido finalizada a transferência, eram apenas 300 (TOBAR, 2005; SÃO PAULO, 2004).¹¹⁸

Não só um esvaziamento do corpo técnico, mas essa mudança deixou um vazio de objetivo e direcionamento na política de assistência social, já que apenas

¹¹⁵ Entrevistas concedidas à autora em 03 de abril de 2012 (Chohfe, Prado, Reis e Teixeira) e em 12 de abril de 2012 (Torres).

¹¹⁶ Ainda nessa gestão, foram realizadas duas conferências municipais de assistência social, chamadas pela prefeitura.

¹¹⁷ Sposati, assistente social de carreira da prefeitura e professora titular da Faculdade de Serviço Social da PUC-SP, já era uma das grandes referências nacionais do setor, tendo, inclusive, sido uma das principais mentoras da Loas e da nacionalização da política.

¹¹⁸ Além desses 300 funcionários, a SAS contava com outros 1600 que foram distribuídos nas subprefeituras a partir de 2004 (SÃO PAULO, 2004). Os reflexos da descentralização também serão discutidos mais à frente.

15% do quadro funcional inicial da secretaria não era vinculado à gestão de creches (SPOSATI, 2005) e, como vimos no capítulo anterior, desde as primeiras iniciativas em termos de políticas públicas assistenciais, a atenção à criança – materializada na construção e conveniamento de creches – sempre esteve entre as prioridades de ação política. Para Sposati, a fragmentação da política assistencial em duas secretarias, a SDTS e a SAS, e a transferência das creches demonstravam que “a SAS está[va] em franco declínio no alcance de sua responsabilidade na gestão da assistência social na cidade e num dilema em sua afirmação como área específica de gestão” (2002, p. 48). Era preciso, então, redefinir o papel da política assistencial.

Não por acaso, portanto, essa conjuntura crítica serviu para que dar início à inversão na lógica da política posta em prática. Até então – e, sobretudo, nos últimos dois governos –, a política municipal de assistência foi estruturada a partir de segmentos etários da população vulnerável e, consequentemente, essa organização se refletiu na própria estruturação da secretaria. Não havia diálogo entre as estruturas responsáveis pelas crianças, jovens, adultos e idosos. Pelo contrário, elas disputavam entre si o status de importância de acordo com as demandas de cada segmento (Torres)¹¹⁹. Na gestão de Aldaíza, a política e a secretaria passaram a ser organizadas por “seguranças” e não mais pela faixa etária. Sendo assim, foram instituídas as coordenadorias Acolhe, Convive, Provê e Defende. A implantação das seguranças de acolhida, convívio, provisão e defesa vinha ao encontro dos objetivos da política de assistência social previstos na Loas.

De acordo com o depoimento de uma técnica de carreira da secretaria, Aldaíza foi a primeira gestora a falar em padrões nacionais para o setor (Chohfe)¹²⁰. Ou seja, embora a nacionalização da política tenha sido objeto de debate, pelo menos, desde a constituinte, no município de São Paulo, até 2002, não se entendia a política de assistência social como integrante de um sistema nacional, com padrões que deveriam ter validade em todo o território brasileiro. Foi a partir desse período que a política de assistência social do município passou a compor, de maneira progressiva, o Suas (SPOSATI, 2002; YAZBEK, 2004).

Outra novidade que contribuiu para remodelar internamente o setor da assistência social, à época, foi o projeto do governo de criação das 31 subprefeituras, que tinha por objetivo distritalizar a gestão dos serviços setoriais –

¹¹⁹ Entrevista concedida à autora em 12 de abril de 2012.

¹²⁰ Entrevista concedida à autora em 03 de abril de 2012.

estratégia essa que, inicialmente, não contou com o apoio da secretária Aldaiza. De acordo com os relatos dos entrevistados, a SAS protelou até o último momento para inserir a assistência nas subprefeituras, o que só ocorreu, efetivamente, a partir de 2004.¹²¹ Na gestão de Floriano Pesaro, que será tratada na próxima seção e que vivenciou a concretização desse processo, suas consequências serão abordadas.

Como a Câmara não havia aprovado concurso público para a área e a equipe da secretaria estava defasada por conta da transferência das creches, foi preciso redistribuir os funcionários por toda essa nova rede¹²² – situação essa que gerou grande resistência por parte do corpo funcional mais antigo e “acomodado” que sequer havia assimilado a nova lógica de oferecimento da política (SÃO PAULO, 2004). José Maestro, técnico de recursos humanos da SAS no período, relatou que muitos funcionários que trabalhavam em regiões centrais e foram transferidos para regiões mais periféricas usaram de inúmeras ferramentas para resistir à mudança – a interferência de vereadores era uma delas.

Uma terceira inovação institucional que impactou o setor foi a instituição de uma política de parceria com as entidades sociais conveniadas. Até então, não havia padrões de financiamento estabelecidos para os convênios, tampouco qualquer controle da política ofertada. Ao contrário disso, as entidades eram as responsáveis por “ditar” a política. Já que a maior parte dos serviços ofertados pela secretaria eram conveniados, logo se vê que a política de assistência social estava diretamente subordinada às demandas e anseios dessas entidades. Eram sempre as mesmas grandes organizações que dominavam o setor, angariando os maiores recursos. Além disso, a maioria dessas entidades se concentrava na região central do município. Poucas delas eram as que estavam instaladas nas franjas de São Paulo. Com as modificações, que tenderam à racionalização da dinâmica das parcerias, editais e audiências públicas passaram a fazer parte dos novos procedimentos para o conveniamento. Essa novidade também serviu para gerar um clima de desconforto

¹²¹ De acordo com Grin (2011), a resistência em transferir serviços para as subprefeituras não foi exclusiva do setor da assistência social. Outros secretários e funcionários da prefeitura também se mostraram avessos à descentralização. Contudo, segundo o autor, a SAS foi a protagonista de um dos maiores enfrentamentos. Nas subprefeituras, a assistência seria alocada na Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento, na qual dividiria espaço com quatro secretarias municipais: abastecimento, esportes, lazer, cultura e trabalho. Aldaiza, no entanto, reivindicava que, assim como as áreas da saúde e educação, a assistência contasse com uma única coordenadoria com unidade orçamentária própria, já que também compunha um sistema único e descentralizado. O resultado não favorável à SAS fez com que ela se limitasse a descentralizar questões administrativas, como suprimento de material básico e a avaliação de imóveis para conveniamento. Foi apenas em 2004 que questões relacionadas diretamente à política pública foram, de fato, alocadas nas subprefeituras.

¹²² Esse processo se baseou em critérios como experiência acumulada e esteve sob controle de mesa de negociação formada por representantes da Secretaria de Gestão Pública, do Sindicato de Servidores Públicos Municipais e de associações profissionais (SÃO PAULO, 2004).

entre a gestão da secretaria e as principais entidades sociais, que entendiam a assistência social como um favor prestado e não com um direito do público atendido (Chohfe e Koga)¹²³. Ações pontuais, porém emblemáticas, quanto à implantação da lei de parcerias, são as relatadas por Dirce Koga, assistente social e assessora técnica da SAS de 2002 a 2004:

Colocar uma placa nas organizações dos serviços com o logo da prefeitura pra dizer que ali o Estado estava presente, pra dizer que aquele ali era um serviço público, financiamento com dinheiro público; que não era um serviço da entidade. Porque nesses serviços, as entidades colocavam a placa delas. E elas sempre acharam que estavam fazendo um favor pro Estado. Elas faziam o que o Estado não fazia. Outra coisa inovadora é que se passou a colocar em cada serviço, logo na recepção, os direitos que as pessoas a serem atendidas teriam [...]. Uma série de mudanças pra deixar cada vez mais claro que era uma política pública, que era para todos, que era um direito (Koga).

A lei de parcerias, portanto, serviu para, mais do que modificar a relação entre secretaria e entidades conveniadas, inverter a lógica da prestação indireta de serviços e criar uma nova cultura dentro do setor. “Não é a ONG que vai dizer que serviço deve ser oferecido e onde, mas o Estado. [...] Esse foi o maior gol da assistência social” (Chohfe). Essa nova lógica, inclusive, fez com que as entidades também passassem a participar dos novos programas de capacitação desenvolvidos pela secretaria.

Em se tratando de capacitação profissional, vale mencionar que, em 2003, foi criado o Espaço Público do Aprender Social (Espaso), vinculado à secretaria, e que teve por objetivo qualificar os profissionais da área, tanto os públicos quanto os das organizações conveniadas. O depoimento de Regina Brasil, bibliotecária de carreira da prefeitura de São Paulo e coordenadora da biblioteca do Espaso desde 2004, é bastante representativo sobre os projetos desenvolvidos para o quadro funcional da SAS no período: “em 30 anos de carreira, eu vivi oito meses com uma super valorização profissional.”¹²⁴ O Espaso é uma das inovações dessa gestão que resistiu às duas trocas posteriores de mandatos.

Além da valorização profissional, essa gestão ainda marcou o início da valorização da produção de informações para o direcionamento da política de assistência social no município, sobretudo informações georreferenciadas

¹²³ Entrevistas concedidas à autora, respectivamente, em 03 de abril e em 27 de março de 2012.

¹²⁴ Entrevista concedida à autora em 23 de março de 2012.

(BICHIR,2011 e Koga). “Quando a gente chegou na secretaria, a área de informação era uma área de informática. [...] Sua principal função era emitir certificados de cursos”, relata Dirce Koga. Foi criada, então, a área de Vigilância Socioassistencial, responsável pela produção de informações para o setor. Como atribuição da nova área, foi realizado o mapeamento da vulnerabilidade social do município, em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP (Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo). Este Mapa, dentre outras funções, permitiu a identificação de regiões prioritárias para o cadastro dos beneficiários dos programas de transferência de renda da prefeitura. Antes disso, “o único mapa que existia na secretaria era um mapa da cidade inteira que ficava no hall de recepção e que tinha um monte de alfinetinho com função de localizar os serviços e equipamentos”, conta Dirce.

A nova lógica de produção de informações, evidentemente, enfrentou obstáculos relativos à aceitação e apropriação por parte do corpo funcional. À não valorização das informações – resultado do legado dos governos anteriores – somava-se uma grande resistência à mudança da rotina de trabalho. Sobre isso, é interessante comentar a própria reação dos funcionários ao Mapa citado. Finalizada a pesquisa e divulgados seus resultados para a rede assistencial, os funcionários alegaram que o Mapa apresentava informações equivocadas, já que eles, que estavam na ponta da rede socioassistencial, conheciam os territórios em que atuavam e sua condição de vulnerabilidade não correspondia à diagnosticada pelo estudo. Na tentativa de “consertar” o possível equívoco, eles foram a campo pesquisar os setores vulneráveis do município e, ao contrário do que até então imaginavam,

Descobriram que aquilo que eles achavam que conheciam, eles não conheciam. [...] Eles começaram a ver a importância do mapeamento. [...] Os relatórios que vinham das áreas passaram a vir todos mapeados. [...] A partir desse processo de incorporação, vimos que a informação passou a ter um lugar privilegiado (Koga).¹²⁵

¹²⁵ Tamanha a importância que a gestão de informações da secretaria foi assumindo na prefeitura do município, ela tornou-se referência, passando a subsidiar outros setores de política. Além disso, profissionais de outros setores também se interessaram em migrar para a assistência devido à infraestrutura adquirida para a produção de informações (Koga). Sobre a gestão de informações, ainda é interessante mencionar a criação do Sistema de Vigilância, Monitoramento e Avaliação Permanente, que contou com a colaboração do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro na elaboração de indicadores de mensuração de resultados dos serviços ofertados, e do SIS-RUA, sistema de registro de atendimento da população de rua em albergues e outros serviços – segmento do qual ainda não se tinha informações detalhadas (SÃO PAULO, 2004).

Também foi durante essa gestão que se deu início à municipalização dos serviços socioassistenciais que estavam a cargo dos governos federal e estadual. Transferência essa mais de responsabilidades do que de recursos, já que o município também acabava investindo na manutenção e aprimoramento das políticas mais do que previam as novas receitas. Além disso, em alguns casos, era preciso executar a política antes de se saber qual verba seria destinada ao governo local. Esse processo de transferência de encargos que acompanhou o movimento de nacionalização da política de assistência social brasileira, iniciado a partir da Loas, foi o responsável por fazer do município o grande executor da política de assistência social (Chiacho¹²⁶; SÃO PAULO, 2004).¹²⁷

A municipalização, em São Paulo, como é de se esperar, não foi um processo isento de negociações políticas. Em relação ao governo federal, por se tratar do mesmo partido à frente dos dois Executivos, o trabalho foi próximo e o diálogo mais aberto, segundo relatório da gestão de Aldaiza. Já em relação ao governo estadual, dirigido pelo partido de oposição ao governo municipal, enfrentamentos e acordos não cumpridos foram comuns. Sobre isso, o relatório é bastante claro ao assegurar: “como se percebe, em uma e outra situação, o critério não é o de competência de instância de governo, mas de interesses outros a reger relações políticas entre governo e organizações sociais.” (SÃO PAULO, 2004, p. 43). Dentre os programas federais que foram municipalizados, estão Benefício de Prestação Continuada (BPC), Agente Jovem e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Quanto aos de âmbito estadual, merecem ser citadas as medidas socioeducativas em meio aberto, as Casas de Acolhida e o programa Renda Cidadã (RC).

A transferência de renda foi um dos principais eixos da política de assistência social do período. Como a SDTS ficou responsável pelos programas municipais de natureza assistencial, dentre eles o Renda Mínima (RM), restou a SAS a implementação dos programas de transferência de renda federais, o BPC e o Peti, e o estadual, RC. Desses, o que marcou essa gestão foi o último. Assim como o RM, o RC foi elaborado para oferecer auxílio financeiro temporário a famílias que viviam em situação de pobreza e previa, como contrapartida, o controle da frequência

¹²⁶ Entrevista concedida à autora em 16 de março de 2012.

¹²⁷ Como vimos no capítulo 2, embora a Loas seja de 1993, medidas efetivas para promover sua implementação só ocorreram a partir de 1997. Deste modo, somente a partir desta data, a descentralização dos serviços contou com amparo legal. Para tal, era necessário que o município dispusesse de conselho, fundo e plano de assistência social. Como São Paulo só passou a contar com esses três instrumentos em 2001, foi só então que se deu início o processo de municipalização da política de assistência social. São Paulo foi a última capital brasileira a iniciar o processo de municipalização.

escolar dos dependentes e o acompanhamento de saúde.¹²⁸ Em São Paulo, o RC está em vigência desde 2002. O estado se responsabiliza pela coordenação, monitoramento e assessoria operacional do programa. Já ao município, cabe definir o foco territorial de atendimento, cadastrar as famílias na base de dados, selecioná-las e realizar com elas atividades complementares.

Apesar do acordo com o governo estadual para que a prefeitura complementasse com o RM o valor pago para as famílias do RC, a divisão dos programas em duas secretarias foi duramente criticada, sobretudo pela comunidade da assistência social, que acreditava que cabia a seu setor de política a implementação dos dois programas. No início da implantação do RM, quando Aldaiza ainda era vereadora, houve até mesmo um diálogo entre ela e o secretário Márcio Pochmann sobre as possíveis estratégias de cadastramento. Quando Aldaiza assumiu a secretaria, no entanto, o RM já estava em implantação há cerca de um ano. Segundo ela, portanto, a SAS não teve relação direta com esse programa.¹²⁹ O único momento de diálogo entre as secretarias em relação aos programas se deu quando do início da implementação do RC. Para selecionar as famílias beneficiárias, a SAS se valeu do banco de dados do RM. Neiri Chiachio, que foi coordenadora técnica do RC na prefeitura durante a gestão de Aldaiza, explicou que a estratégia de priorização das regiões mais vulneráveis para o cadastramento do RC foi feita em parceria pelas duas secretarias.¹³⁰

Junto ao RC, a SAS também passou a implementar o programa estadual Fortalecendo a Família (FF), destinado às famílias que recebiam a transferência de renda estadual. Além da renda transferida, a prefeitura ainda recebia uma verba de acordo com o total de famílias beneficiadas pelo programa, para que com elas fossem desenvolvidas atividades complementares, como oficinas temáticas, visita domiciliar e plantão de atendimento.¹³¹ As equipes do programa eram constituídas

¹²⁸ O RC é resultado de incrementações que foram ocorrendo na política estadual de transferência condicionada de renda desde 1998. Seu formato mais recente data de 2001. Atualmente, o corte de renda *per capita* do RM é de R\$ 175 e o do RC é de R\$ 272,50 – equivalente a meio salário mínimo nacional. Quanto aos valores mensais pagos pelo primeiro, variam de R\$ 140 a R\$ 200. Já o segundo, paga a quantia fixa mensal de R\$ 80.

¹²⁹ “O próprio sistema de cadastro não passava pelas unidades da secretaria de assistência. Para o cadastro no RM, eram feitos mutirões em cada bairro. Não existia um processo contínuo de cadastramento e não existiam os Cras, que hoje têm esse papel.” (Sposati). Entrevista concedida à autora em 20 de janeiro de 2012.

¹³⁰ Entrevista concedida à autora em 16 de março de 2012.

¹³¹ Sob a coordenação da SAS, foi firmada parceria com a Fundação São Paulo e esta, por sua vez, envolveu algumas universidades, dentre elas a PUC-SP, e entidades sociais, para a construção de metodologias e a execução do FF, já que o quadro reduzido da SAS a impedia de oferecer o serviço diretamente. A parceria com as universidades tinha por objetivo a aproximação da realidade das famílias de cada território: “um dos nortes era uma inserção real no território, por isso que o programa não era só de uma entidade” (Chiahio). Além disso, a

por assistentes sociais, psicólogos e estagiários da secretaria e das demais organizações envolvidas e por agentes comunitários que trabalhavam na incubação de cada coletivo de famílias. Mais tarde, ainda nesse mesmo governo, após a municipalização, a gestão local rebatizou o FF de Programa de Assistência Social a Famílias (Proasf).¹³²

Foi esse programa, tido como um dos mais importantes projetos desenvolvidos pela secretaria durante esse governo, o responsável por marcar efetivamente o distanciamento de propósitos entre RM e RC. Os programas, portanto, não se diferenciavam somente no que se refere à sua operacionalização e locus organizacional. Eles também partiam de concepções diferentes acerca do papel da transferência de renda. Vinculado à secretaria do trabalho, o RM estava diretamente ligado à geração de renda, sobretudo aos programas dessa natureza da própria secretaria. A transferência de renda era entendida como um auxílio temporário cujo objetivo final era a (re)inserção do pobre no mercado de trabalho. A “emancipação” – se é que assim podemos falar –, portanto, era via trabalho. Por outro lado, a transferência de renda praticada na assistência social, representada pelo RC e pelo FF/Proasf, entendia a transferência como a última “porta de saída” para o pobre, já que o mercado não era capaz de absorvê-lo. A renda, nesta outra concepção, estava diretamente relacionada a um processo de fortalecimento da cidadania da família. Só o benefício, portanto, não era suficiente como proteção social (Chiachio; Prado e Sposati)¹³³.

Um dos momentos de conflito entre as gestões das duas secretarias se deu justamente em relação ao FF/Proasf. Quando Maria Helena Guimarães, então secretária Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, divulgou sua pretensão de finalizar o FF, destinando seus recursos ao aumento do número de beneficiários do RC, a ideia agradou a Pochmann, que com isso poderia aumentar a meta de beneficiários da prefeitura, mas não recebeu o apoio de Sposati, que tinha a intenção de continuar o trabalho desenvolvido com as famílias (Sposati).¹³⁴

parceria também foi necessária, pois “não havia uma cultura dos profissionais de trabalhar com coletivos. Então tinha que ser desenvolvida uma metodologia para trabalhar com coletivos de famílias” (Sposati).

¹³² O Proasf integrou o Paif (Programa de Atenção Integral à Família) – hoje, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família –, outro programa federal municipalizado à época e que, hoje, representa o serviço continuado básico oferecido nos Cras.

¹³³ Entrevistas concedidas à autora, respectivamente, em 16 de março, 03 de abril e 20 de janeiro de 2012.

¹³⁴ Ainda dentro do eixo da transferência de renda, vale comentar que o Bolsa Escola, programa federal implantado em 2001, era um dos responsáveis pelo financiamento do RM. Portanto, a transferência desses recursos federais também não estava vinculada ao setor da assistência social no município. Quando o Bolsa Família incorporou o Bolsa Escola, também coube à SDTS a articulação com o novo programa federal.

Outra política pública de destaque dessa administração – mas, agora, de iniciativa municipal – foi a voltada à população de rua. “Nessa gestão, houve uma grande prioridade à população em situação de rua, que explodia em São Paulo. Foi incrementada a rede de acolhida, de convívio, de serviços; esses serviços que a população utiliza durante o dia. Foi criado um centro exemplar que se chama projeto Oficina Boracea” (Chiachio). A Oficina Boracea, inaugurada em 2003, oferecia serviços de acolhida, capacitação profissional, oficinas, cursos e atividades de lazer, além de posto bancário, de internet e de emissão de documentos. Ainda contava com espaço para estacionamento dos carrinhos dos usuários e canil para seus animais de estimação.¹³⁵ O projeto, que buscava “acolher e capacitar”, concretizou um conceito inovador para o atendimento à população de rua.

Se nos governos de Paulo Maluf e Celso Pitta, o setor da assistência social ocupou o último lugar em termos de adequação à política nacional, no de Marta Suplicy, esse quadro reverteu-se por completo. Os técnicos entrevistados para esta pesquisa demonstraram clareza quanto ao fato de que as inovações implantadas durante os três anos da gestão de Aldaiza influenciaram diretamente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e o Suas, de 2005. A PNAS, aliás, foi objeto de discussão do curso “Desenho e Gerência de Políticas e Programas Sociais”, ofertado pelo Espaso aos técnicos da assistência da secretaria e das organizações conveniadas, em 2004. “Essa turma ficou discutindo as versões preliminares da PNAS, mandava sugestões e alterações a Brasília”, explicou Regina Brasil¹³⁶.

Certamente, ao assumir a secretaria de assistência social da maior cidade brasileira, Aldaiza Sposati como militante, professora e, agora, como gestora, se tornaria um caso interessante de ser observado nesse setor de política. “Foi quase que natural o pessoal do MDS vir querer saber o que estava acontecendo aqui”, contou Dirce Koga.¹³⁷ Somado a isso, o próprio MDS se mostrou atento às demandas do setor, sobretudo às das conferências da área.

¹³⁵ A Oficina Boracea foi instalada no prédio de uma antiga oficina de veículos da prefeitura, na Barra Funda. Somados às suas características, os cerca de 600 leitos e a capacidade para mais de duas mil refeições diárias, garantiram ao projeto o caráter de exemplo de política para a população em situação de rua. Sob a direção do Estado, diversas entidades sociais participaram da implementação do projeto, que contava com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da prefeitura e de instituições privadas (SÃO PAULO, 2004).

¹³⁶ Entrevista concedida à autora em 23 de março de 2012.

¹³⁷ É evidente que esse “diálogo” entre governo local e governo federal foi possível nos últimos dois anos da gestão municipal, pois o governo do PT já havia assumido a presidência do país.

Três experiências da política local, em particular, serviram de referência para os planejamentos nacionais que aconteciam concomitantemente a essa gestão. A primeira delas é o programa FF/Proasf. Para Neiri Chiachio, o desenho desse programa foi uma das possíveis influências para a criação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), ofertado pelos Cras. Mais ainda, se hoje o Suas assume a centralidade da ação assistencial no atendimento à família, é bastante provável que a experiência paulistana tenha sido uma das referências para tal, visto que, até então, a comunidade profissional da assistência social não acumulava muito conhecimento no trabalho com coletivos de pessoas, mas apenas no atendimento individual, como já destacado por Sposati. Até mesmo as seguranças de atendimento, às quais se refere o texto da PNAS-2004, foram inspiradas diretamente pelas novidades propostas nessa gestão do setor, durante a reestruturação da área. Por fim, a gestão territorializada da política, também iniciada nesse governo, acabou por impactar a construção das diretrizes da política nacional de modo que o território tem nela papel significativo (Koga)¹³⁸.

Não há como não concordar com Yazbek (2004) quando esta diz que essa gestão representou os primeiros esforços em direção a uma política de seguridade social em São Paulo, aproximando a política da assistência da constituição de direitos sociais. Para os entrevistados, essa transformação foi possível não somente devido ao papel empreendedor de Aldaiza, mas também esteve diretamente relacionada ao momento histórico do setor, que havia vivenciado duas gestões conservadoras e, portanto, sobretudo para aqueles funcionários com cargos de planejamento na área, já esperava por mudanças.

4.2 Governo José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008)

Ao contrário do que havia representado a transição anterior após um período de inovações positivas na assistência social, qual seja, a do governo de Luiza Erundina para o de Paulo Maluf, a transição entre os governos Marta Suplicy e José Serra, pelo menos no que diz respeito ao setor da assistência social e de acordo com os entrevistados, não foi motivo de conflito. Quem assumiu a SAS foi Floriano Pesaro, sociólogo vinculado ao PSDB e com experiência acumulada na área de educação do governo federal, tendo sido secretário do Programa Nacional Bolsa

¹³⁸ Entrevista concedida à autora em 27 de março de 2012.

Escola de 2001 a 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.¹³⁹ Todos os funcionários da SAS entrevistados, que vivenciaram esse momento, alegaram que os ares iniciais da gestão do secretário Pesaro foram de continuidade ao trabalho que vinha sendo desenvolvido pela gestão de Aldaiza.

Houve até mesmo um processo organizado de transição: Pesaro e seus assessores foram recebidos pelo gabinete de Aldaiza logo depois que Serra foi eleito prefeito. Durante os últimos meses do ano, no pós-eleições municipais, eles frequentaram a SAS e se reuniram constantemente com a secretária e seus coordenadores. “A gente passou tudo pra eles: dificuldades, realizações. A Aldaiza me falou assim: faça ofícios com as pendências principais que você tem. Foi uma transição civilizada: sentamos na mesa e conversamos bastante”, explicou Neiri Chiachio¹⁴⁰.

Alguns funcionários relataram uma situação emblemática quanto à transição dos governos, que bem pode revelar os primeiros indícios de uma frágil proposta de continuidade. Quando Aldaiza deixou o governo, demitiu os funcionários comissionados, aqueles que assumiram cargos de confiança, os quais havia contratado para acompanhá-la durante sua gestão. Por mais que o fato fosse comum à administração pública e esperado pelos profissionais, segundo os entrevistados, não houve qualquer comunicado anterior quanto à data da demissão, o que acabou por criar certo desconforto dentro da secretaria. Inesperadamente, Pesaro, numa suposta tentativa de dar concretude ao seu discurso de continuidade e construir uma empatia para com ele dentro do setor, recontratou esses funcionários. No entanto, apenas três meses depois de iniciado o governo, houve nova demissão desse mesmo corpo funcional. Deste modo, o gabinete “autêntico” de Pesaro foi composto por técnicos, em sua maioria, vinculados ao PSDB e com experiência anterior em políticas sociais no governo estadual, sobretudo na gestão de Mário Covas. Técnicos esses que, segundo os profissionais do setor municipal mais críticos quanto a essa gestão, eram “competentes”.¹⁴¹

Logo no início de 2005, importantes mudanças institucionais ocorreram no setor. O então prefeito José Serra transformou a SDTS em Secretaria Municipal do

¹³⁹ Antes de assumir a SAS, Pesaro era secretário-adjunto estadual da Casa Civil de Alckmin (2003-2004).

¹⁴⁰ Entrevista concedida à autora em 16 de março de 2012.

¹⁴¹ Duas delas, vale comentar, fazem parte, hoje, da equipe de assistentes parlamentares de Pesaro na Câmara Municipal de São Paulo: Paula Galeano foi secretária-adjunta de assistência social de São Paulo durante a gestão de Pesaro e Anna Maria Azevedo foi coordenadora do Colegiado das Supervisões Regionais e assessora de Relações Intersetoriais.

Trabalho e rebatizou a SAS de Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads). O programa RM, que era de responsabilidade da SDTS, foi, então, transferido para a Smads – o que, para Aldaiza, “foi corretíssimo”.¹⁴² Finalmente, todos os programas de transferência de renda (PTRs) voltados à família e implementados pela prefeitura foram centralizados sob a gestão de um mesmo órgão, evitando a fragmentação existente no governo anterior. Mais do que isso, foram submetidos à gerência da assistência social, o que, para esse setor municipal de política, significou um grande passo para sua consolidação como gestor de PTRs. Para gerir os programas, foi criada, dentro da estrutura da Smads, a Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB). A essa nova coordenadoria, que até hoje permanece ativa na administração municipal, foi dada a responsabilidade de planejar, acompanhar e controlar a execução do programa municipal e dos demais programas estaduais e federais dessa natureza.¹⁴³

Embora alguns projetos inaugurados pela gestão anterior tenham permanecido, como é o caso do Espaso, e metas estabelecidas pela gestão de Aldaiza tenham sido seguidas, o entendimento e o direcionamento da política de assistência social foram modificados. Como é de se esperar na troca de governos, estratégias e programas foram reformulados ou substituídos. Nesses termos, o Proasf, um dos programas inovadores do governo anterior, foi transformado em “Ação Família - Viver em Comunidade” (AF), declaradamente, um dos programas estratégicos da assistência social nessa nova gestão. Se levados em conta os investimentos em promoção interna e externa do programa, pode-se considerá-lo não só como o projeto chave da assistência social, mas talvez, até mesmo, como uma das principais apostas em termos de política social do governo Serra.¹⁴⁴

Assim como o Proasf, o AF foi criado para atender a famílias em situação de alta vulnerabilidade social por meio de atividades socioeducativas que fortalecessem

¹⁴² Os demais programas de transferência de renda municipais, vinculados diretamente à (re)inserção no mercado de trabalho, permaneceram na secretaria do Trabalho – como é o caso do Bolsa Trabalho e do Operação Trabalho – ou foram extintos.

¹⁴³ Nesse governo, os PTRs executados pela Smads foram: Renda Mínima, Renda Cidadã, Bolsa Família, Bolsa Agente Jovem, Ação Jovem, ProJovem, Bolsa Criança Cidadã, Peti e BPC (SÃO PAULO, 2006).

¹⁴⁴ Internamente, houve uma série de capacitações para a implementação do programa. Além disso, sob o selo da intersetorialidade, 12 secretarias foram mobilizadas enquanto parceiras na ação. Quanto à divulgação do programa, foram criados logomarca, camisetas e materiais promocionais. Segundo os entrevistados, a solenidade de lançamento do AF foi um evento importante, à época, que contou com a participação do prefeito e de todos os secretários do Executivo municipal. Durante a gestão de Pesaro, o orçamento dos serviços destinados à família chegou a R\$ 83 milhões, ficando atrás, em termos programáticos, do RM, da proteção social à criança e ao adolescente – área que, historicamente, sempre recebeu as maiores fatias orçamentárias do setor – e da proteção social à população de rua. Esta última, da qual falaremos em breve, representou o segundo eixo programático estratégico da política assistencial da gestão de Pesaro.

a convivência comunitária e a cidadania.¹⁴⁵ Todavia, os dois programas se diferenciavam em termos de concepção do trabalho social e de estratégia. Enquanto o primeiro articulava os profissionais do setor e as universidades parceiras no trabalho socioeducativo com famílias, embasado na noção de incubadora social, o segundo, inspirado pelo Programa Saúde da Família (PSF), deu centralidade à ação de Agentes de Proteção Social – moradores das comunidades atendidas, com nível médio de escolaridade –, reduzindo o envolvimento dos assistentes sociais da secretaria. Cada agente era responsável por cerca de 200 famílias. Sua função era a de visitá-las, convidá-las para participar de cursos e atividades socioeducativas e encaminhá-las aos demais serviços sociais da prefeitura (SÃO PAULO, 2005).

Como se sabe, 2005 foi o ano de instituição do Suas e uma das indicações do novo sistema é a de que os Cras, unidades descentralizadas e distribuídas territorialmente, sejam os equipamentos representantes da proteção social básica e, deste modo, funcionem como a porta de entrada dos cidadãos na rede socioassistencial. No município de São Paulo, os serviços de assistência social já eram oferecidos de maneira descentralizada no território por meio das Supervisões de Assistência Social das 31 subprefeituras, desde 2004. Por conta disso, durante a gestão de Aldaiza, os Cras passaram a funcionar como um dos equipamentos localizados nas supervisões. Já que o AF pretendia ser o programa de acesso das famílias paulistanas à assistência social, os Cras de São Paulo, não por acaso, receberam um selo político municipal: foram batizados por Cras Ação Família. Cabia aos Cras Ação Família, portanto, a gestão do programa AF, sobretudo a supervisão dos trabalhos dos Centros de Referência Ação Família (Crafs – equipamentos conveniados que também eram responsáveis por implementar a política. Estes, por sua vez, coordenavam o trabalho dos agentes comunitários.¹⁴⁶

Outra ação estratégica da gestão de Pesaro foi o programa São Paulo Protege. Seu objetivo era proporcionar acolhimento, proteção e encaminhamento aos demais serviços da prefeitura aos adultos, crianças e adolescentes que moravam e trabalhavam nas ruas ou cujos direitos tivessem sido violados. O trabalho também era feito por meio da abordagem dos Agentes de Proteção Social. Dentro desse programa, foi lançada, em 2005, a campanha “Dê mais que esmola.

¹⁴⁵ Para serem beneficiárias do AF, as famílias deveriam residir em setores censitários de alta ou muito alta vulnerabilidade, ter filhos de até 16 anos e residir em São Paulo há, pelo menos, dois anos. Ser beneficiária de um PTR era um dos critérios de prioridade para a inserção no AF (SÃO PAULO, 2005).

¹⁴⁶ Ao final de 2007, 45 instituições conveniadas com a prefeitura atuavam como CRAFs (SÃO PAULO, 2008).

Dê futuro”, que fez parcerias com instituições para a distribuição de adesivos e demais materiais promocionais sobre a temática do trabalho infantil nas ruas. A campanha pretendia, grosso modo, conscientizar a população para a não contribuição com dinheiro às crianças que moravam e/ou trabalhavam nas ruas. Como explica o próprio secretário: “as pessoas precisam entender que, ao dar esmola ou comprar produto de uma criança na rua, estão contribuindo com o trabalho infantil, comprometendo o futuro dessa criança, de sua família e de toda a sua comunidade com a perpetuação da miséria”.¹⁴⁷ Para Pesaro, para evitar que essa “falsa caridade” servisse de motor à “indústria da miséria”, a contribuição/doação das pessoas deveria ser feita, indiretamente, por meio das organizações conveniadas ou através do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Fumcad).

Quanto à solução imediata ao problema do morador de rua, seja ele criança ou adulto, a resposta da gestão estava no trabalho dos Agentes de Proteção Social. Estes, “com empenho e persistência”, *convenciam* os moradores de rua a serem encaminhados a um dos serviços socioassistenciais municipais, como os abrigos (SÃO PAULO, 2008). Ou seja, apesar da tentativa de distanciar-se do modelo caritativo da assistência social, a política aproximou-se de uma assistência social tutelada ou higiênica, como a exercida pelo Estado e por instituições filantrópicas no final do século XIX e início do século XX – uma visão da assistência social, evidentemente, que estava longe do seu entendimento como um direito dos cidadãos.

Ainda em se tratando de ações voltadas à população moradora de rua, vale registrar que o projeto Oficina Boracea, inaugurado na gestão anterior e que serviu de referência na atenção a esse público, foi desativado sob a justificativa de ser um serviço “grande, caro e que não é[era] eficiente e eficaz”.¹⁴⁸ Sua gestão foi transferida a entidades sociais conveniadas e passou a oferecer apenas a albergagem e o atendimento médico, numa concepção de política totalmente diferente daquela que inaugurou o projeto. Curioso observar que, durante a gestão de José Serra na prefeitura de São Paulo, foi iniciada a construção das polêmicas

¹⁴⁷ Artigo “Não dê esmola, dê futuro”, de autoria de Floriano Pesaro, publicado no jornal Folha de S. Paulo, seção Cidade, em 04 de julho de 2006. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0407200608.htm>>. Acesso em 25 jul. 2012.

¹⁴⁸ Depoimento de Floriano Pesaro retirado da reportagem “Serra decide desativar albergue modelo”, publicada na Folha de S. Paulo, seção Cotidiano, em 05 de outubro de 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0510200507.htm>>. Acesso em 25 jul. 2012.

“obras antimendigos” que, supostamente, serviam para acabar com pontos de assalto e de tráfico de drogas ou reformar praças públicas – e que se inseriam no projeto de revitalização do centro de São Paulo –, mas que acabaram por expulsar moradores de rua dos locais onde viviam.¹⁴⁹

Esses dois novos programas assistenciais da gestão de Pesaro, quais sejam, o AF e o São Paulo Protege, se firmaram paralelamente à necessidade de construção dos equipamentos da proteção social básica e especial previstos no Suas – os Cras e os Creas. Isto quer dizer que o AF e o São Paulo Protege, com seus desenhos e estratégias próprios, na verdade, funcionavam como uma espécie de releitura política municipal da política nacional de assistência social. Deste modo, houve pouco avanço nos Cras enquanto equipamentos sociais do Suas. Para esta gestão, os Cras serviram apenas como estruturas implementadoras do programa assistencial municipal. Prova disso é que os Cras e os Creas, em São Paulo, só passaram a contar no orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social – pelo menos, em rubrica específica – a partir de 2008, último ano da gestão.

No caso do AF, não há como não considerar sua proposta como uma ação política deliberada de tentar desvincular os prometidos louros da gestão municipal da assistência social da política do governo federal, que, no momento, estava sob a direção da oposição partidária e já se legitimava em termos de política social com a popularidade do programa Bolsa Família (PBF). O AF se consolidava como uma alternativa ao PBF. Prefeito e secretário não poupavam críticas ao PBF, o considerando como assistencialista e ineficaz para lidar com a problemática social: “Ao examinar o Bolsa Família, a resposta é clara. Ele não opera melhorias efetivas na qualidade de vida das famílias beneficiárias”.¹⁵⁰ A solução, portanto, estaria, para além da transferência de renda, no trabalho social desenvolvido com as famílias. Este diagnóstico de articulação entre transferência de renda e trabalho socioeducativo já era defendido e foi colocado em prática na gestão de Aldaiza Sposati por meio do FF/Proasf. Na gestão de Floriano, no entanto, a concepção da

¹⁴⁹ Exemplos das obras antimendigos são as rampas estruturadas embaixo de viadutos de modo a impedir, com sua superfície áspera e íngreme, que moradores de rua se alojassem no local. Da mesma maneira, as divisórias de ferro instaladas nos bancos da Praça da República impediam que pessoas se deitassem sobre eles. Para mais detalhes, ver reportagens “Serra põe rampa antimendigo na Paulista” e “Reformada, República ganha banco antimendigo”, ambas publicadas no jornal Folha de S. Paulo, seção Cotidiano, respectivamente, em 23 de setembro de 2005 e em 22 de fevereiro de 2007. Disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2309200501.htm>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2202200727.htm>>. Acesso em 25 jul. 2012.

¹⁵⁰ Depoimento retirado do artigo “O Bolsa Família é um programa assistencialista? Sim – É preciso superar os limites”, de autoria de Floriano Pesaro, publicado na Folha de S. Paulo, em 28 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.florianopesaro.com.br/blogdofloriano/sobre/>>. Acesso em 25 jul. 2012.

articulação era outra: o AF era o programa da assistência social básica, o primeiro contato dessas famílias com a rede assistencial. A partir dele, as famílias eram direcionadas aos demais programas e serviços socioassistenciais, dentre eles, a transferência de renda (SÃO PAULO, 2005). O AF, deste modo, tinha um status superior ao dos PTRs.

Para a comunidade profissional da assistência social da prefeitura, a desconexão entre a política municipal e a política nacional se concretizou também pelo pouco contato dos profissionais com o AF. Apenas alguns supervisores da rede trabalharam direta ou indiretamente com o programa. Para os entrevistados, “havia pessoas sérias envolvidas com o programa”, no entanto, faltava a ele integração com a própria Smads e uma “leitura da política assistencial como um todo”. Para aqueles mais envolvidos com o planejamento da política, a avaliação do período é a de que “parecia que não existia política nacional, não tinha NOB, Suas, nada. Era uma coisa totalmente à parte.” Deste modo, longe de se adequar à política nacional e avançar na criação de Cras e Creas, essa gestão teria sido “voltada pro marketing”, para a finalidade de “vender a assistência social”. Funcionários de carreira do setor até mesmo arriscam dizer que “a gestão de Pesaro só perdeu para a do Maluf e a do Pitta.”¹⁵¹

Como relatado no capítulo 3, durante as gestões de Maluf e Pitta, a política nacional do setor, estabelecida pela Loas, foi completamente ignorada. Apenas em 2001, já no governo de Marta Suplicy, São Paulo pôde se adequar aos pré-requisitos para a gestão plena da política. A assistência social do município, portanto, deliberadamente, se desenvolveu como se não houvesse a CF e a Loas durante os oito anos dessas duas gestões. Embora o cenário nacional e as estratégias de oposição sejam outras, na gestão de Pesaro, como vimos, também houve uma “negação” à política nacional – neste caso, ao Suas. Diferente das gestões anteriores, nesta última, a política nacional foi implementada aos moldes do governo local.

O processo de realinhamento da política municipal, tendo em vista o AF, também significou um esforço da comunidade profissional de se readequar às novas demandas. Afinal, ainda que toda a discussão anterior a respeito da política nacional ainda estivesse sendo assimilada, os funcionários a “deixaram de lado” para participarem das capacitações voltadas ao AF. Afora esses aprendizados vinculados

¹⁵¹ Entrevistados que pediram anonimidade.

ao próprio desenho da política assistencial municipal, o corpo funcional também precisou lidar com um novo instrumento de gestão: o planejamento estratégico, utilizado enfaticamente nesse período. Para esses profissionais, essa também representou uma das marcas dessa gestão, qual seja, a da incorporação de conceitos da administração de empresas na execução das políticas, a fim de “dar ganho de eficiência e efetividade” nas ações.¹⁵² Toda essa nova linguagem fez com que a gestão de Pesaro carregasse o estigma de “gestão da modernidade” – o que, para os profissionais entrevistados, não tem relação direta com a evolução positiva da assistência social. Também por conta disso, houve certa resistência interna a essas novas ferramentas de trabalho, sobretudo nos momentos iniciais de sua implantação.

Em 2007, o serviço de Vigilância Socioassistencial da antiga SAS deu lugar à Coordenadoria do Observatório de Política Social, que passou a reunir a área de gestão de parcerias e de monitoramento, com a finalidade de avaliar os programas e serviços da Smads e produzir estudos que embasassem suas decisões. A produção de informações de e para a assistência social, aliás, é um dos instrumentos de trabalho abordados na PNAS e no Suas. Sobre isso, vale mencionar que uma das mudanças na gestão de Pesaro foi a substituição do Mapa da Vulnerabilidade, encomendado pela gestão anterior, pelo Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), como ferramenta norteadora da atuação da secretaria. Se, por um lado, houve mudanças relativas ao planejamento territorial da política com a substituição da base de dados – mudanças essas mais estéticas do que estratégicas, embora haja diferenças entre as duas metodologias –, por outro, a valorização da informação, do conhecimento em assistência social, sobreviveu à troca de mandatos. E “para uma política tão marcada pela intervenção para lidar com urgências e emergências, ter um setor dentro da política que pensa em pesquisa e monitoramento é um ganho muito grande, independentemente dos direcionamentos políticos que possam ocorrer” (Koga)¹⁵³.

¹⁵² Houve capacitações internas com os servidores de todas as áreas da Smads e cada equipe ficou responsável por construir e implantar um plano de ações – esses planos, na verdade, constituíam o “Plano Tático Operacional 2007/2008”, ferramenta que estabelecia mecanismos de coordenação e monitoramento de todas as ações empreendidas no setor. Nesses termos, a “Sala de Situação”, um mecanismo de monitoramento, avaliava o desempenho das equipes da secretaria (GALEANO et al., 2008).

¹⁵³ Entrevista concedida à autora em 27 de março de 2012.

Outra novidade dessa gestão foi a Assessoria de Relações Intersetoriais (ARI), instalada para proporcionar “um salto de qualidade na comunicação entre a Smads e as 31 Supervisões de Assistência Social” (SÃO PAULO, 2008, p. 12). Se esta foi a intenção, a prática foi outra. Para os funcionários da secretaria entrevistados para esta pesquisa, outra marca da gestão de Pesaro foram os embates técnicos e políticos entre a secretaria e as subprefeituras, já que, nesse período, houve um “duplo comando” na assistência social. Ou seja, os profissionais do setor que trabalhavam nas supervisões tinham dois chefes: o secretário de assistência, que exercia a chefia técnica das atividades, e o subprefeito da região, que exercia a chefia administrativa. Para muitos deles, o período se caracterizou por “um verdadeiro caos”.

Somadas às dificuldades programáticas de se trabalhar de modo descentralizado, os funcionários ainda precisavam lidar com o conservadorismo dos subprefeitos que, em sua maioria, não entendiam ou concordavam com o papel e lugar da política de assistência social como direito. Sobre isso, bastante simbólica é a situação relatada por alguns dos entrevistados: houve subprefeito que ordenou aos assistentes sociais que distribuíssem à população os cocos recolhidos de um caminhão apreendido pela prefeitura. Aqueles que se recusaram a exercer a tarefa sofreram processos de retaliação interna. Para um dos entrevistados, a descentralização era um desenho muito avançado para a “mentalidade patrimonialista” dos gestores da época.¹⁵⁴ Mais do que isso, também havia barreiras pessoais e profissionais dos próprios técnicos da assistência social para exercerem uma prática intersetorial na ponta da política.

Essa transformação nas formas de intervenção do Estado – de uma lógica territorial parte-se para uma lógica setorial para, por fim, voltar à lógica territorial – está diretamente relacionada à crise do projeto modernizador, isto é, à crise do referencial político, sobre a qual fala Muller (1985). A tentativa de reterritorializar políticas públicas setoriais vem para desafiar a capacidade estatal de produzir políticas mais amplas, intersetoriais. Uma das barreiras para isso, como nos prova o exemplo da assistência social, é a aceitação dos próprios profissionais de cada

¹⁵⁴ Exemplo disso era a dificuldade dos contadores das subprefeituras entenderem o funcionamento do repasse e da prestação de contas dos benefícios eventuais oferecidos à população.

setor, que compartilham um referencial específico, e o entendimento de cada referencial setorial por parte dos demais setores.¹⁵⁵

Outra conjuntura institucional também indica uma fragmentação da política municipal de assistência social durante essa gestão. Embora a assistência detenha rubricas orçamentárias para ações voltadas à igualdade de gênero e etnia, aos deficientes, idosos e crianças e adolescentes, ou seja, embora o setor considere que estes são públicos ou questões da assistência social, os fundos, conselhos e coordenadorias municipais vinculados a esses temas e públicos foram transferidos da Smads para a Secretaria Municipal de Participação e Parceria, criada em 2005 – secretaria cujo objetivo é regular as parcerias com organizações conveniadas para a execução de serviços sociais. Bastante representativo é o depoimento de um dos entrevistados a respeito dessa fragmentação: “Nessa gestão eu vejo isso, uma pulverização muito grande. A sensação que dá é a de que várias unidades estão disputando o mesmo ser humano”¹⁵⁶.

Em 2008, Floriano se desligou da secretaria para concorrer ao cargo de vereador do município de São Paulo. Paulo Sérgio de Oliveira e Costa, promotor de justiça e ex-diretor da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem), foi nomeado para substituí-lo na pasta da assistência social. Por pior que tivesse sido avaliada a gestão de Pesaro por parte do quadro técnico, eles viram a mudança “como se tivessem saído da luz e entrado nas trevas”¹⁵⁷. Apesar da gestão de Paulo Sérgio ter durado apenas nove meses e de não ter ocasionado nenhum efeito em termos de políticas públicas, esse teria sido um período memorável para o setor devido aos conflitos que ocorreram entre o gabinete, tido como “truculento”, e os funcionários, com direito a ameaças e retaliações.

Em síntese, o que pudemos observar é que, nesta gestão, a política do setor da assistência social ganhou um selo político municipal, pois, a despeito da necessidade de implantação dos equipamentos sociais do Suas, o setor optou pelo desenvolvimento de programas assistenciais locais; programas esses que se revelaram uma tentativa de promover a gestão local da assistência social de modo

¹⁵⁵ Por outro lado, uma das ações positivas desse período, segundo os entrevistados, foi a autorização, junto à Prefeitura, da realização de concursos públicos para a área. Desde a gestão de Jânio Quadros, ou seja, desde 1988, a secretaria não contava com a aprovação para a realização de novos concursos, embora as gestões posteriores tivessem nessa uma reivindicação antiga. Nos concursos aprovados em 2007, foram abertas 422 vagas para Especialistas em Assistência e Desenvolvimento Social (Assistentes Sociais), 511 para Assistente de Gestão de Políticas Públicas (AGPP) e 40 para Assistente de Suporte Técnico (Técnico de Contabilidade), (SÃO PAULO, 2008).

¹⁵⁶ Entrevistado que pediu anonimidade.

¹⁵⁷ Entrevistado que pediu anonimidade.

paralelo ao sistema nacional. Deste modo, apesar dos avanços institucionais, como a centralização da transferência de renda sob a gestão da assistência social, pouco se avançou na implantação do Suas. Ademais, durante esse período, práticas consideradas higienistas foram concretizadas, forjando um modelo assistencial que, se não pode ser considerado retrógrado como os das gestões Maluf e Pitta – uma vez que a Loas já havia sido implantada e o sistema nacional já vigorava no setor –, tampouco pode ser caracterizado como o da assistência como direito social.

4.3 Governo Gilberto Kassab (2009-2012)

Com a vitória de Gilberto Kassab (DEM, hoje PSD) à disputa pela prefeitura municipal, em 2009, a vice-prefeita Alda Marco Antônio (PMDB, hoje PSD) tornou-se secretária de Assistência Social – cargo no qual permanece até hoje. Como explicado anteriormente, Alda já havia sido secretária estadual do Menor nos governos Quércia e Fleury (1987-1992) e secretária municipal de Assistência Social de Pitta (1999-2000). Seu gabinete foi composto por funcionários que a haviam acompanhado na secretaria estadual.

No final de 2008, mais uma inovação institucional na estrutura da Smads trouxe mudanças para o setor – mudanças essas cujas consequências só seriam sentidas a partir de 2009. Com a criação da Coordenadoria Geral de Assistência Social (Cogeas) e das Coordenadorias Regionais de Assistência Social (CAS Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Norte e Leste), as 31 Supervisões de Assistência Social transformaram-se em Cras regionais e estes, por sua vez, passaram a se conectar diretamente às cinco CAS e não mais às subprefeituras.¹⁵⁸ Se, por um lado, a novidade contribuiu para eliminar o problema do duplo comando na assistência social, já que desvinculou a gestão administrativa da política das subprefeituras, por outro, acabou por criar outra barreira gerencial. Esse novo modelo de gestão – representado pelas CAS –, para os profissionais entrevistados, aumentou o distanciamento entre o planejamento da política e sua execução. “O que é pensado não chega para o técnico que opera, pelo menos, não com a clareza que deveria chegar. Não basta só ter documentos”, esclarece um dos assistentes sociais. No

¹⁵⁸ O decreto n. 50.365, de 30 de dezembro de 2008, foi o dispositivo responsável pela nova estruturação da Smads. Ele estabeleceu que cada CAS fosse composta por representações dos demais órgãos gestores da Smads, quais sejam, das coordenadorias do Observatório de Políticas Sociais, de Gestão de Benefícios, de supervisões de assistência social e de administração e do Cras.

modelo de descentralização das subprefeituras, ainda que houvesse o duplo comando, cada uma das supervisões contava com poder de planejamento e decisão a respeito das ações empreendidas em sua região. Com as CAS, portanto, houve uma recentralização da política de assistência social. Essas instâncias intermediárias, para os entrevistados, não teriam qualquer funcionalidade. Elas representariam apenas “mais uma etapa” da gestão da política.

Quanto ao que tem significado fazer política pública de assistência social em São Paulo, de acordo com as entrevistas e a análise do período, o foco da política municipal tem sido o cumprimento das diretrizes nacionais da assistência. Os mecanismos de coordenação federativa instalados pelo MDS e que estão vinculados à transferência de recursos aos municípios, como o IGD do PBF e o IGD-Suas, sem dúvida, exercem influência nesse direcionamento da política.

Em termos concretos, as ações centrais dizem respeito à implantação e manutenção dos Cras. O fato é facilmente comprovado pela não existência de qualquer projeto próprio de assistência social por parte da gestão municipal. No Plas 2009-2012, por exemplo, as principais metas se referem à construção de Cras, Creas, centros de atenção à população idosa e à população em situação de rua, e à ampliação das vagas na rede socioassistencial para crianças e adolescentes (SÃO PAULO, 2010). E mesmo um dos entrevistados, vinculado à gestão atual da assistência social, garante que a ordem direta da própria secretária é a de “seguir o que manda o Suas e não inventar moda”. Sendo assim, o gasto com a assistência social tem sido feito “mais na linha da execução”. O gabinete, portanto, teria perdido seu caráter de formulador, de planejador da política de assistência social. A Smads, portanto, seria “uma secretaria muito acanhada”¹⁵⁹.

Conforme orientações técnicas federais, a prioridade para a instalação dos Cras é o não compartilhamento de espaço com outras secretarias ou demais órgãos da administração pública. Portanto, para se adequar à norma, a partir de 2009, a prefeitura passou a promover o desligamento dos Cras da estrutura das subprefeituras. Paradoxalmente, a descentralização dos serviços proporcionada pelos Cras também correspondeu a uma recentralização da gestão da política pública. O que os analistas do setor vêm notando, então, é que “a assistência social nas pontas está mais fraca”, já que, ainda que os Cras sejam distribuídos territorialmente de modo a alcançar a população vulnerável, eles são unidades de

¹⁵⁹ Entrevistados que pediram anonimidade.

prestação de serviço e não de planejamento. Vê-se, então, que o duplo comando da assistência social deu lugar à dupla recentralização.

Atualmente, há 46 Cras em operação no município de São Paulo; desses, 31 já existiam, desde 2004, dentro das subprefeituras. Se levadas em conta as indicações da PNAS e do Suas e o número de famílias vulneráveis do município, São Paulo deveria contar com, pelo menos, 70 desses equipamentos.¹⁶⁰ Portanto, ainda que a gestão municipal tenha se voltado a cumprir a agenda nacional da política, é possível afirmar que o vem fazendo de modo precário. Sobre isso, há avaliações ainda mais radicais em relação à gestão atual, que arriscam a justificar essa lentidão na expansão da rede pública socioassistencial como fruto de deliberação política:

A política nacional, na minha visão, não faz parte do roteiro daqui. Eles têm um outro jeito de fazer. Tem as mesmas nomenclaturas, mas o modo de fazer é equivocado em relação à PNAS. Pra estabelecer os Cras, tem uma referência, existe uma série de quesitos pra você justificar a presença de um Cras. Essa conta nunca bate em São Paulo e não é por falta de informação. Então, é uma opção política mesmo que está muito distante de acolher tanto a PNAS quanto a própria demanda da cidade.¹⁶¹

Esse diagnóstico de resistência da gestão municipal em seguir as orientações nacionais, a fim de não contribuir, indiretamente, para a promoção de uma imagem positiva do governo federal – já que se tratam de partidos de oposição os que estão à frente dos dois governos –, poderia ser comprovado por outras situações. Desde o governo de José Serra, o município de São Paulo é alvo de acusações dos veículos de comunicação, de políticos e de especialistas na área sobre o suposto “boicote” ao Programa Bolsa Família. O não cumprimento das metas de cadastro do programa e problemas com o cadastramento das famílias beneficiárias teriam feito com que, respectivamente, sobrassem vagas no programa e milhares de famílias do município

¹⁶⁰ A NOB/Suas 2005 estabelece que, em metrópoles, deve ser implantado 1 Cras para cada 5 mil famílias vulneráveis. Considerando os dados do IPVS 2004, São Paulo tem 334.877 famílias que vivem em condições de alta e muito alta vulnerabilidade – públicos prioritários da Smads (SÃO PAULO, 2010). Interessante observar que, se levássemos em conta o próximo grupo vulnerável, o de média complexidade, seriam acrescentadas no cálculo outras 616.201 famílias. Deste modo, o número provável de Cras saltaria para 190. A Agenda 2012, plano de metas da Prefeitura de São Paulo, prevê que, até o final de 2012, o município seja contemplado com outros cinco Cras, totalizando 51.

¹⁶¹ Entrevistado que pediu anonimidade.

deixassem de receber o benefício.¹⁶² Sobre isso, vale conhecer o depoimento de um entrevistado:

Com a Alda, a marca que tem fortemente é a de partidarizar o Bolsa Família como um programa do PT, do Lula e que, portanto, não se trata de desenvolver esse programa porque seria encher a bola do PT, do Lula e tal. Portanto, o que se percebe é que não houve um empenho maior em se ter efetivamente a cobertura das famílias que demandam o benefício, [...] sendo que São Paulo tem muita ferramenta pra isso.¹⁶³

De fato, de todas as capitais, São Paulo apresenta, ainda hoje, o pior desempenho de cobertura cadastral. Enquanto nas demais capitais, os registros no Cadastro Único já superam a estimativa da população pobre dos municípios, levantada pelo Censo 2010, em São Paulo, a cobertura é inferior, atingindo apenas 77% da estimativa.¹⁶⁴ Além disso, a meta de cadastrar 327.188 famílias até 2010, estabelecida pelo Plas 2009-2012 com base nos indicativos do MDS, foi cumprida apenas em 2012. Atualmente, segundo o Censo 2010, em São Paulo, há 500.686 famílias que se encaixam no perfil do PBF. 388.853 destas encontram-se cadastradas no CadÚnico, sendo 222.491 (57%) beneficiárias do programa. Também por problemas na atualização cadastral e no acompanhamento das informações da área da saúde, o município ficou de 2008 a 2010, pelo menos, sem receber o recurso federal do IGD, que pode ser aplicado na gestão do PBF.

Alguns dos entrevistados também relataram acontecimentos que indicariam uma partidarização da política municipal – fatos esses que, embora não possam comprovar “cientificamente” os possíveis direcionamentos políticos da gestão, merecem, ao menos, ser considerados na análise. Em um dos Cras visitados para esta pesquisa, por exemplo, o relato foi o de que, em 2010, durante a campanha para as eleições presidenciais, a Agenda da Família – material informativo a respeito do PBF distribuído aos seus beneficiários e potenciais beneficiários – tardou a ser

¹⁶² Até o início de 2010, o cadastramento municipal era realizado apenas por visitas domiciliares. A contratação de empresas terceirizadas permitiu à Smads passar a oferecer esse serviço nos Cras. Sobre os problemas relativos ao cadastro, ver reportagem “Sobram vagas no Bolsa Família em São Paulo”, publicada no jornal O Estado de S.Paulo, em 25 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,so-ram-vagas-no-bolsa-familia-em-sao-paulo,408467,0.htm>>. Acesso em 25 jul. 2012.

¹⁶³ Entrevistado que pediu anonimidade.

¹⁶⁴ O melhor desempenho dentre as capitais é de Boa Vista, com 163%. O Rio de Janeiro apresenta a segunda pior cobertura, atingindo 94% da estimativa da população pobre. Para as demais metrópoles, os resultados são: Recife, 151%; Porto Alegre, 145%; Fortaleza, 144%; Brasília, 137%; Belo Horizonte, 134%; Salvador, 131%; Curitiba, 119%. Os dados foram levantados a partir das informações divulgadas no Relatório de Informações Sociais do MDS, disponível no site do ministério. Os números de cadastros no CadÚnico são referentes a junho de 2012.

entregue aos equipamentos sociais, ainda que já estivesse disponível na prefeitura há bastante tempo. Também haveria certo “clima de repressão” em termos da publicização dos dados atuais da assistência social municipal referentes à transferência de renda. Seriam “equívocos políticos mediados por interesses individuais, ideológicos. Não se consegue enxergar que a pesquisa é um serviço público. [...] A coisa ficou muito personificada”, contou um dos entrevistados que enfrentou diversas barreiras para obter informações necessárias a uma pesquisa acadêmica.¹⁶⁵

Especulações ou não, fato é que há outras conjunturas da política municipal que podem nos revelar a concepção de assistência social que tem embasado as ações dessa gestão no trato da questão social – para além do cumprimento da diretiva nacional. Uma delas é a “Operação Cracolândia”. Nos primeiros dias de janeiro de 2012, a Polícia Militar iniciou a ocupação da região do centro do município conhecida como cracolândia, com o objetivo de controlar o tráfico de drogas na região. A medida, considerada por muitos como higienista, na prática, teria servido apenas para espantar e espalhar os usuários de crack da região mais central da cidade, já que não estava articulada a qualquer “solução” aos problemas relativos à dependência química e à situação de rua. A ação foi iniciada antes mesmo que o equipamento social que estava sendo construído justamente para prestar atendimento a esse público tivesse sido inaugurado.¹⁶⁶

Sendo assim, num regresso ao modelo assistencial do final do século XIX, o social foi, recentemente e mais uma vez, questão de polícia, de segurança pública, numa “inversão total daquilo até que a própria política [municipal] tem dito que é pra ser em termos de atendimento, de atenção, de proteção”¹⁶⁷. Como um dos entrevistados sabiamente sintetizou, simplesmente “decretou-se o fim da população da rua”. Apenas em março de 2012, a prefeitura inaugurou o Complexo Prates, um centro especial de acolhimento a dependentes químicos em situação de rua, sobretudo viciados em crack, que reúne serviços de saúde, como a assistência médica ambulatorial, e de assistência social, como espaço de convivência para

¹⁶⁵ Na realização desta pesquisa, também houve situações em que pessoas se negaram a dar seus depoimentos justamente por estarem vinculadas à atual gestão ou se mostraram avessas à divulgação de informações ou à abertura de caminhos institucionais para a pesquisadora.

¹⁶⁶ Segundo o Censo 2011 da População de Rua de São Paulo, o município conta com 14.478 pessoas em situação de rua. Dessas, 64% vivem na região central (SÃO PAULO, 2012).

¹⁶⁷ Entrevistado que pediu anonimidade.

adultos e abrigo para menores. O complexo se localiza no centro de São Paulo, próximo à região da cracolândia, e é financiado pelos três governos.¹⁶⁸

Para um dos entrevistados, a operação teria ocorrido por conta de uma antecipação dos governos municipal e estadual a uma ação federal voltada aos dependentes químicos em situação de rua. Em consonância com o plano federal “Crack, é possível vencer”, lançado em dezembro de 2011, a estratégia do Ministério da Saúde era a de financiar a instalação de Consultórios de Rua do SUS na cracolândia. Nessas vans – os consultórios de rua –, durante 24 horas, equipes de saúde atenderiam usuários de drogas que se encontrassem em situação de vulnerabilidade social e fora da rede de serviços sociais. Como as vans levariam o selo do governo federal e o atendimento municipal a esse público era feito de modo diferenciado, por meio de equipes de saúde que abordavam os usuários, o governo municipal teria reprovado o projeto federal. Sendo assim, “para garantir os créditos, o governo municipal resolveu agir e daquela maneira descoordenada”¹⁶⁹.

A análise da política municipal do governo Kassab permite afirmar que, hoje, assim como na política nacional de assistência social, a transferência de renda tem lugar central, sobretudo na proteção social básica. A transferência de renda, na prática, tornou-se um dos eixos da política de assistência social – não apenas mais um, mas um dos mais importantes. “Hoje, a assistência social é muito mais percebida pelo BPC e pelo PBF. [...] Mais de 90% dos municípios brasileiros implementam o PBF na assistência. Então, a gente acaba dizendo que é assistência porque é mesmo”. (Chiachio)¹⁷⁰.

Prova de sua centralidade é que, nos Cras, as atividades relacionadas à transferência de renda – atendimento, cadastramento, acompanhamento familiar, etc. – ocupam quase a totalidade do tempo de trabalho dos funcionários. Nos Cras visitados para esta pesquisa, a explicação para o não desenvolvimento de atividades complementares com as famílias beneficiárias – ações essas que estariam diretamente vinculadas ao fazer assistencial, à política do setor – era justamente o descompasso entre a oferta e a demanda pelos PTRs, que acaba por sobrecarregar

¹⁶⁸ Desde a gestão de Floriano Pesaro e até 2010, eram outros os planos para a antiga garagem que deu lugar ao Complexo Prates. Planejava-se construir o Centro de Jovens Prates, que ofertaria oficinas, atividades socioeducativas e de formação para o mundo do trabalho a jovens, e atividades de convivência a idosos (SÃO PAULO, 2006). Vale comentar que também faz parte da política de atendimento à população de rua dessa gestão a criação das “tendas”, espaços de convivência administrados por entidades conveniadas que oferecem serviços de acolhida e encaminhamento à rede socioassistencial, local para a higiene, oficinas e atividades socioeducativas. Atualmente, São Paulo conta com seis dessas estruturas.

¹⁶⁹ Entrevistado que pediu anonimidade.

¹⁷⁰ Entrevista concedida à autora em 16 de março de 2012.

o corpo funcional com a rotina desses serviços.¹⁷¹ Interessante observar que, com a criação das coordenadorias regionais, as CAS, muitos funcionários que trabalhavam na ponta da política – isto é, na última etapa de sua implementação – acabaram sendo transferidos para as regionais, enxugando ainda mais o corpo técnico dos burocratas da rua. Conforme alertou um dos funcionários entrevistados a respeito dos Cras: “Você escuta as pessoas falando que se montou a estrutura, mas não tem funcionários, não tem computador, rede. [...] Daí você fica pensando: está funcionando mesmo ou não?”¹⁷².

Deste modo, se há projetos interessantes sendo desenvolvidos com as famílias beneficiárias de PTRs, eles são bastante pontuais, fruto da iniciativa de alguns Cras, sem uma articulação maior – isso, é claro, sem considerar o trabalho das organizações conveniadas. Portanto, o trabalho socioeducativo, que se pretende complementar ao benefício financeiro e que é responsabilidade direta da assistência social, fica a cargo da “boa vontade” e do esforço de alguns funcionários. É possível, então, concordar com Sposati de que, no município, não houve uma institucionalização do trabalho com as famílias beneficiárias de PTRs:

Eu diria que não há na cidade de São Paulo um trabalho com as famílias beneficiárias. Quando eu digo isso é por resultado de pesquisa. daquelas famílias entrevistadas, as que frequentam os Cras ou que têm uma relação, é minoria. Não há um trabalho integrado entre saúde, educação e assistência social. Portanto, eu diria que não está efetivamente implantada, explorada, desenvolvida a capacidade de um PTR em todas as suas dimensões, aqui na cidade. (Sposati)¹⁷³.

As iniciativas voltadas às famílias beneficiárias, desenvolvidas desde o governo de Marta Suplicy, foram sendo incrementadas ao longo dos outros governos. Em 2010, houve nova modificação nessa política. O Ação Família, programa estratégico da gestão de Floriano Pesaro, passou por uma reestruturação com o objetivo de adequar o serviço de proteção básica ao modelo federal, o Paif,

¹⁷¹ Dos cinco Cras visitados, somente dois realizavam atividades complementares com as famílias beneficiárias. Em um deles, quando as famílias são contempladas pelos PTRs, elas são convidadas a participar de grupos socioeducativos, que se encontram mensalmente e reúnem, em média, 15 pessoas. Nessas reuniões, são realizadas dinâmicas de grupo que abordam temas como transferência de renda, habitação, trabalho e autonomia – os temas, segundo o entrevistado, são escolhidos pelos próprios beneficiários. Já o outro Cras, convida os usuários mais vulneráveis, dentre eles as famílias em descumprimento de condicionalidades, a participar de um “grupo sistemático” de encontros em grupo e individuais. A estratégia serve para a elaboração de um plano de desenvolvimento individual de cada integrante e para orientar quanto aos benefícios eventuais oferecidos pelo equipamento social.

¹⁷² Entrevistado que pediu anonimidade.

¹⁷³ Entrevista concedida à autora em 20 de janeiro de 2012.

que deve ser o principal programa da proteção social básica oferecido pelos Cras. Para substituir o AF, foi criado o Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio (Sasf), implantado em 2011, por meio de convênios com organizações conveniadas. As famílias beneficiárias de PTRs compõem o público-alvo desses dois serviços. Ou seja, partiu-se, no Proasf, de uma metodologia desenvolvida por universidades e embasada nas demandas territoriais para a incubação dos grupos, para o trabalho de agentes comunitários no modelo do PSF, com o AF e, por fim, chegou-se ao oferecimento de atividades socioeducativas e de convivência, exclusivamente por meio de entidades conveniadas, sem nenhuma metodologia específica, com o Sasf. Como completa um entrevistado, “apesar da Alda ser uma referência séria, é um caos”.¹⁷⁴

De acordo com as entrevistas, 2012, o último ano da gestão atual, tem sido um ano marcado pela movimentação política acerca da eleição municipal. Por conta da incerteza inicial quanto à permanência de Alda na secretaria, a Smads estaria “neste ano, que é o último, nesse clima: ninguém faz nada”¹⁷⁵. Interessante observar que, diferente do que prevê o senso comum a respeito do mundo da política, isto é, de que “tudo acontece no último ano de mandato”, um dos entrevistados revela outra dinâmica para o Executivo ou, ao menos, para o setor da assistência social:

As gestões são sempre assim: no primeiro ano, nada acontece porque eles estão conhecendo e trocando tudo; no segundo, começam a implantar alguma coisa; no terceiro, é uma pauleira, tudo tem que estar funcionando muito bem; e, no quarto, já começa a parar toda a máquina em função das próximas eleições.¹⁷⁶

Em junho de 2012, quando Alda Marco Antônio foi exonerada do cargo de secretária para se colocar à disposição de José Serra como candidata à vice em sua chapa para concorrer à prefeitura de São Paulo, o secretário-adjunto da Smads, Milton Roberto Persoli, assumiu a secretaria. Persoli, engenheiro de produção, funcionário de carreira da CET e ex-subprefeito de Freguesia do Ó, Pirituba, Ipiranga e São Miguel Paulista, no entanto, permaneceu no novo cargo por algumas semanas, pois, com a escolha de Alexandre Schneider (PSD), ex-secretário de

¹⁷⁴ Em 2011, tendo como base a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2009, a Smads publicou a tipificação municipal a fim de definir os principais indicadores para cada um dos serviços conveniados. Em maio de 2012, segundo o site da Smads, eram 1.122 os convênios firmados pela secretaria com entidades sociais.

¹⁷⁵ Entrevistado que pediu anonimidade.

¹⁷⁶ Entrevistado que pediu anonimidade.

Educação de São Paulo, para a chapa de Serra, Alda retornou à gestão da secretaria.

Ao que tudo indica, a última gestão da assistência social tem tentado se adequar às normas nacionais do setor, isto é, à PNAS e ao Suas – ainda que sua adequação seja questionável em termos de agilidade e extensão, tendo em vista a capacidade institucional do município mais “poderoso” do país. Deste modo, de imediato, seria possível aferir que o “modelo assistencial” do município tem sido o federativo. Por outro lado, iniciativas como a “Operação Cracolândia” ou os problemas em relação ao cadastro no PBF nos sugerem que, para além do retrocesso em termos de entender a assistência social como direito que ações como essas implicam, haveria uma partidarização da política nacional de assistência social por parte da gestão municipal a influenciar o desenvolvimento do setor assistencial paulistano no período mais recente.

Neste último período (2001 a 2012), a atenção à criança e ao adolescente permaneceram como a área programática que mais concentrou os gastos da assistência social em São Paulo. A atenção à família – se somados os orçamentos do RM e dos serviços socioassistenciais voltados a esse público – ficou em segundo lugar. Desde 2001, não é possível observar grandes disparidades em relação aos gastos da secretaria. Pelo contrário, em todas as áreas, eles foram crescendo gradativamente, o que pode sugerir que a política de assistência social venha caminhando rumo à sua maioridade – pelo menos, no que diz respeito aos públicos atendidos. Como os próprios entrevistados reconheceram, as transições de governos mais recentes têm sido menos traumáticas do que as das décadas anteriores, embora os referenciais da política possam ser distintos. “Agora, a assistência social, a saúde e a educação estão mais amarradas em leis, normas, regulamentos. Daí não pode vir uma pessoa e fazer tudo da cabeça dela. Mas, é claro que, dependendo da concepção dela, ela pode não fazer uma boa gestão.” (Chiachio)¹⁷⁷.

Deste modo, o esforço inicial de instalação dos equipamentos da proteção social básica e da proteção social especial já foi empreendido. As instituições nacionais do setor já moldaram a política municipal. Os próximos anos, portanto, serão fundamentais para definir os rumos da política de assistência social

¹⁷⁷ Entrevista concedida à autora em 16 de março de 2012.

paulistana, se poderá retornar ao patamar nacional de referência setorial ou se permanecerá cumprindo a agenda nacional de modo marginal. Como bem sugere um dos entrevistados: “Agora, os funcionários começam a entender a política, o Suas. ‘Eu trabalho no Cras, Creas, o que faço aqui?’ Nós estamos nesse momento: inaugurou tudo – e agora? O que vai acontecer? [Vem uma] nova troca de gestão. E aí?”¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Entrevistado que pediu anonimidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve por objetivo investigar a evolução do setor de política da assistência social no município de São Paulo a partir da Constituição Federal de 1988 (CF), isto é, observar a relação entre a dinâmica política do setor e a produção de suas políticas públicas a fim de identificar as possíveis “razões” para as mudanças de direcionamento e conteúdo dessas políticas nos últimos vinte e cinco anos. Como vimos, durante o período pesquisado, a assistência social paulistana alternou-se entre referência setorial nacional e exemplo de retrocesso da área no país.

A análise empreendida aqui nos ofereceu indícios suficientes, senão para construirmos um mecanismo causal capaz de explicar os processos de mudança desse setor de política – como bem sugere o método do *process tracing* –, ao menos para levantarmos hipóteses sobre alguns fatores condicionantes do desenvolvimento local do setor. As mudanças na assistência social paulistana, portanto, não foram decorrentes de fatores exclusivos. Quatro deles, em especial, afetaram e direcionaram o desenho e a distribuição da política pública municipal de assistência social, quais sejam, **1)** o próprio legado setorial, **2)** a organização federativa, **3)** o referencial da política e **4)** o papel de mediação de certos atores. Observou-se que a dinâmica política local foi marcada pela presença dessas condições e por seus desdobramentos. O modo como, em cada gestão, essas quatro variáveis se arranjam garantiu diferentes desenhos à política local. A seguir, a partir do enquadramento de cada uma dessas variáveis, são retomados alguns fatos apresentados ao longo da pesquisa.

A literatura neoinstitucionalista histórica nos ofereceu ferramentas analíticas essenciais para a avaliação que se pretendeu estabelecer, sobretudo aquelas que buscam investigar justamente os processos de estabilidade e mudança em instituições. Os conceitos de **legado** e de **conjuntura crítica**, postos à vista por essa agenda de pesquisa, foram especialmente importantes para o entendimento do percurso da assistência social paulistana tanto no que se refere às circunstâncias mais estruturais do desenvolvimento do cenário nacional da política como em condições locais do setor.

Nesses termos, como foi possível observar ao longo da pesquisa, só a partir da década de 30 que a assistência social brasileira foi incorporada às ações do

Estado de modo mais institucionalizado. Antes disso, o amparo aos desassistidos ficou a cargo da regulação religiosa e privada. Ao Estado coube apenas uma atuação repressiva. Longe de representar um direito universal, as práticas do ainda incipiente sistema de proteção social brasileiro, no que tange à assistência social, foram estabelecidas sob a aura da filantropia, do primeiro-damismo, da ação emergencial e da manipulação política. O próprio desenho da política, baseado na atuação indireta e pontual de entidades sociais subvencionadas, deu espaço ao desenvolvimento de práticas clientelistas tanto na relação entre Estado e organizações sociais como entre essas e os públicos atendidos.

O primeiro órgão municipal, de caráter programático, responsável pelo setor foi criado apenas em 1951, a Comissão de Assistência Social do Município (Casmu). Sem uma regulação nacional ou qualquer incentivo federal – afinal, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira grande instituição nacional do setor, não priorizava a parceria com governos subnacionais –, mas reproduzindo o legado caritativo assistencial brasileiro, o órgão municipal desse setor de política foi se modificando e se consolidando como um aparelho de planejamento e coordenação de programas e não de sua execução direta. O conveniamento de entidades sociais para o oferecimento dos serviços assistenciais, à semelhança do legado nacional, desde a década de 60, foi se estruturando como o principal meio de implementar a política do setor. Deste modo, até o final dos anos 80, a política assistencial do município não se distanciou definitivamente do modelo assistencial caritativo institucionalizado em São Paulo nos anos 50, apesar de ter vivenciado gestões mais progressistas. Ainda levaria cinquenta anos para que a assistência social fosse considerada como direito da população, com pretensões de se tornar universal.

Para a assistência social brasileira, a CF representou a primeira conjuntura crítica que tornou possíveis mudanças significativas em seu legado. Foi a partir dela que a assistência social, junto à saúde e à previdência, passou a compor o conceito de seguridade social, tornando-se objeto de política pública universal. A CF, então, inaugurou uma nova fase da história do sistema de proteção social brasileiro e, evidentemente, da assistência social. A Constituição não significou o fim do legado assistencialista no município, no entanto, sem dúvida, simbolizou o marco inicial da reforma desse setor de política – ainda que mudanças efetivas decorrentes da CF e de seus desdobramentos tenham demorado a ser concretizadas localmente. Mais do que a instauração de uma nova regulação, o texto constitucional deu legitimidade a

uma nova forma de pensar a assistência social, sobretudo após a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), quando o desenho da política tornou-se mais determinado. Sendo assim, a CF serviu para mobilizar os atores locais vinculados ao setor – dentre eles, funcionários e vereadores – para a discussão da necessidade de se criar e se levar a efeito novos direcionamentos da política.

Observando os temas ou públicos atendidos pela assistência social em São Paulo, por exemplo, também é possível verificar o impacto das políticas prévias ou do legado setorial local. No período pré CF, quando a assistência social foi se institucionalizando como setor de política no município, foram três os grandes temas da área: atenção à criança, habitação e assistência ao trabalho. A atenção à criança, concretizada pela construção e manutenção de creches diretas ou conveniadas, foi o principal objeto de política do setor, isto é, aquele que mais contou com recursos para sua execução. Quando, em 2002, a gestão das creches municipais foi transferida para a Secretaria de Educação, criou-se um vazio identitário no órgão da assistência social. Foi a partir dessa conjuntura crítica que outro público entrou definitivamente para a agenda política da assistência social paulistana: a família. O trabalho com coletivos de famílias, que se iniciou de modo sistemático durante o governo de Marta Suplicy, então articulado com a transferência de renda, foi sendo incrementado ao longo dos anos e governos seguintes – ainda que uma metodologia para o trabalho socioeducativo orientado a esses grupos não tenha se consolidado.¹⁷⁹ De todo modo, se seguirmos os ensinamentos da literatura, podemos supor improvável que a atenção à família deixe de constar como uma das ações prioritárias da assistência social municipal, tornando-se parte do novo legado do setor.

Aferir que o legado é uma variável importante para o estudo de políticas públicas é informar, grosso modo, que as políticas prévias de um determinado setor servem de enquadramento para as próximas decisões tomadas acerca das políticas setoriais. No caso da assistência social paulistana, seu legado foi marcado pela assistência social como objeto de filantropia, pelo conveniamento de organizações sociais e pela creche como política central do setor. Todavia, se entendemos a CF como uma conjuntura crítica que abriu possibilidades para inovações setoriais e, pela análise desenvolvida, comprovamos que, de fato, no governo que seguiu à CF

¹⁷⁹ Hoje, levando-se em conta também o programa Renda Mínima, a assistência à família ocupa o segundo lugar no orçamento municipal em rubrica específica. Crianças e adolescentes, juntos, compõem o público para o qual a maior porção orçamentária é destinada.

foram desenvolvidas políticas inovadoras no setor – ainda que não em decorrência exclusivamente desse novo momento institucional, como veremos adiante –, observar retrocessos políticos radicais em gestões posteriores, faz-nos ponderar sobre a existência de outros fatores, além do legado, a influenciar as decisões setoriais acerca de políticas. Afinal, a partir do novo momento institucional inaugurado pela CF e das práticas inovadoras da gestão que sucedeu essa conjuntura, implementar políticas caritativas não se tratava – pelo menos, não mais – simplesmente de perpetuar o legado anterior.

Deste modo, ainda que seja possível afirmar que o legado assistencial é uma das variáveis que ajudam a explicar a evolução setorial do município – afinal, ainda hoje, a rede socioassistencial é predominantemente constituída por organizações sociais –, a análise empírica nos revelou que outros fatores influenciaram a dinâmica política e a produção das políticas assistenciais locais. Fatores esses como a organização federativa, o referencial setorial e a mediação de alguns atores.

Ainda dentro da chave analítica neoinstitucional, viu-se que as relações políticas “verticais”, isto é, que a **organização federativa**, sobretudo a relação de proximidade ou conflito entre município e União, também impactou diretamente o desenvolvimento local do setor. Conexão essa determinada, especialmente, pelas colorações partidárias: a nacionalização da política, definida pela Loas e pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), somou-se à competição partidária. Ou seja, embora as regulações nacionais tenham servido de constrangimento institucional à ação local, uma vez que estabeleceram qual a política a ser implementada no nível local, município e União se relacionaram de modo diferenciado em cada gestão em decorrência do enfrentamento político-partidário. A relação entre os constrangimentos nacionais e o governo local, isto é, se o governo municipal se deixou ser constrangido ou não, deu lugar a diferentes arranjos locais nesse setor de política. A negação deliberada ou velada à política nacional, por exemplo, se fizeram presentes como estratégias de gestão setorial.

Em 1993, a Loas foi aprovada. Finalmente, o setor passou a contar com as diretrizes nacionais indicadas de modo embrionário na CF. A nova lei previu um sistema descentralizado e participativo para a assistência social brasileira. Embora tenha mantido o modelo de conveniamento de entidades sociais, a normativa deu centralidade aos municípios, que se tornaram os executores da política. Restou aos

estados um papel residual. Para um setor de política caracterizado, há muito, por um desenho federativo centralizado, a novidade significou sua total reestruturação.

Como pudemos observar, para o município de São Paulo, contudo, a instituição da nova lei não serviu para reorganizar esse setor de política. Os dois governos que sucederam a Loas, quais sejam, os de Paulo Maluf (1993-1996) e de Celso Pitta (1997-2000) – e que foram marcados por um continuísmo de ações – se opuseram deliberadamente a ela. Além dos vetos do Executivo aos dispositivos previstos pela lei – conselho, fundo e plano –, qualquer incentivo ao seu desenvolvimento dentro da secretaria municipal de assistência foi motivo de repressão. A desconexão entre município e União que existia no setor e que, até então, era resultado exclusivo da fragmentação de ações, persistiu por mais oito anos – agora, no entanto, como reflexo do interesse político municipal.

Por esse histórico anterior, São Paulo acabou sendo a última capital brasileira a implantar completamente a Loas. A plena adequação do setor local à lei orgânica se deu apenas em 2001, no governo de Marta Suplicy (2001-2004). Nesse período, por se tratar do mesmo partido à frente dos dois governos nos últimos anos da gestão, houve diálogo entre União e município acerca da política assistencial. Mais do que o cumprimento adequado das diretrizes nacionais, essa proximidade possibilitou que as práticas locais acabassem por influenciar a construção da política nacional que estava sendo debatida naquele momento.

Durante o governo de José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008), novamente a política local se distanciou das diretrizes nacionais – nesse momento, do Suas. Vimos que, nessa gestão, a política do setor ganhou um selo político municipal. Apesar de ser necessária a implantação dos equipamentos sociais previstos pelo sistema, a política municipal se desenvolveu de maneira paralela a essa exigência. Os programas locais, com seus desenhos próprios, funcionaram como uma espécie de releitura municipal das políticas de proteção básica e especial previstas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no Suas. Sendo assim, pouco se avançou na implantação do sistema, forjando um modelo assistencial que, à semelhança das gestões de Maluf e Pitta, se distanciou da regulação nacional e imprimiu uma marca própria à área.

Por fim, a gestão mais recente, a de Gilberto Kassab (2009-2012), sem projeto político próprio para a assistência social, priorizou a implementação das diretrizes nacionais estabelecidas para o setor – ainda que possamos questionar

seus meios e presteza. No entanto, os problemas relativos ao atraso no cadastro e na atualização cadastral do Programa Bolsa Família (PBF) permitem que indiquemos que teria havido inicialmente e mais uma vez, portanto, uma tentativa de partidarização da política nacional de assistência social por parte da gestão municipal influenciando o desenvolvimento local do setor.

Hoje, com os mecanismos de coordenação federativa do sistema nacional e das políticas federais, a política assistencial municipal fica menos à disposição da clientelização ou da partidarização da política. A esse movimento, soma-se o papel exercido pela transferência de renda, especialmente o PBF, que, nos últimos anos, vem direcionando o caminho a ser percorrido pela política brasileira de assistência social. Assim como a habitação e as creches já foram objetos de política assistencial, atualmente, a transferência de renda tornou-se eixo central dessa política. Como pudemos observar ao longo desta pesquisa, o PBF serviu ao governo federal como ferramenta articuladora do Suas.

A análise setorial também apresentou categorias analíticas imprescindíveis para a compreensão do desenvolvimento setorial da assistência paulistana. Para esta pesquisa, o conceito de **referencial do setor**, isto é, o modo como o setor traduz a realidade social, enxerga sua própria função e, a partir disso, produz seus projetos de ação, foi especialmente fundamental.

Para além do legado setorial e da nacionalização da política de assistência social, a identidade do setor também foi determinada pelas diferentes concepções do lugar e papel da política assistencial que estiveram por trás das ações de cada gestão. Sendo assim, vimos que a política assumiu um tom mais progressista ou conservador de acordo com o modelo assistencial do governo de cada período. Práticas inovadoras, caritativas, de tutela e até repressivas compuseram o cenário setorial das políticas em estudo.

A interessante alternância entre gestões mais progressistas, que implantaram políticas pautadas na concepção da assistência como direito, e gestões conservadoras, que adotaram práticas caritativas ou, até mesmo, higienistas, nos revela que, embora as instituições tenham influenciado o desenvolvimento do setor por meio do enquadramento das iniciativas locais, as visões sobre políticas também impactaram sua produção. Contudo, as transformações relacionadas ao impacto dos referenciais de políticas só são possíveis graças à performance dos **mediadores** – atores responsáveis por construir e promover referenciais, também destacados pela

análise setorial como um dos elementos importantes dos processos políticos. Ora, num setor de política tão marginal quanto a assistência social, marcado historicamente por modelos caritativos, fragmentações institucionais e barganha política, a presença de atores que cumpram o papel de mediação setorial é fundamental para que mudanças significativas aconteçam. Nesses termos, o papel decisivo de mediação setorial de atores como os gestores vinculados diretamente à temática se mostrou evidente na concretização de projetos que entendiam a assistência social como direito. Já no período que antecedeu a CF os ares inovadores eram explicados não apenas pela politização de boa parte dos profissionais do setor, que transformavam sua rotina de trabalho em mobilização política e partidária, mas especialmente pela origem institucional desses profissionais e de alguns dos gestores do órgão assistencial – origem essa que contribuiu para a definição do referencial que, em alguns períodos, tornou-se hegemônico no setor.

Do mesmo modo, durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992), por exemplo, quando, apesar da CF, ainda não havia qualquer regulação nacional para o setor de modo a constranger as iniciativas locais, vê-se que aquilo que se construiu localmente dependeu exclusivamente dos interesses políticos da gestão e dos gestores setoriais. Sendo assim, os atores que estiveram à frente do Executivo municipal e do órgão setorial, com seu histórico de militância profissional e política, sem dúvida, contribuíram diretamente para as transformações colocadas em prática. O mesmo cenário pudemos observar na gestão de Marta Suplicy, quando, apesar da fragmentação institucional local que afetou a assistência social, o setor pôde contar com o papel de mediação exercido pelos gestores da assistência setorial e ser inteiramente reestruturado – pela primeira vez, em sua trajetória mais recente, o setor assistencial municipal considerou a problematização da necessidade de um sistema nacional, com padrões para todo o território brasileiro.

Seguindo essa mesma explicação, mas partindo de uma concepção política inversa da assistência social, as gestões de Maluf e Pitta, além de se mostrarem contrárias à regulação nacional do setor e às iniciativas inovadoras empreendidas pela gestão anterior, implantaram políticas assistenciais que muito se diferenciaram do modelo da assistência como direito. É possível indicar, portanto, que as práticas caritativas e mesmo higienistas do período estavam diretamente relacionadas a um modelo político de entendimento e ação sobre a questão social, a um referencial

conservador da assistência social. O modelo assistencial dessas gestões remete ao modelo que inaugurou as ações assistenciais no Brasil. Foi apenas em 1999, no final do governo Pitta, justamente quando o setor assistencial passou a ter à sua frente uma gestora com um reconhecido histórico na administração de políticas sociais tidas como inovadoras, que a assistência social municipal passou pelas primeiras mudanças rumo à concretização do sistema previsto na Loas.

Até mesmo nas duas últimas gestões, embora não tenha havido uma negação manifesta à política nacional e ela, portanto, estivesse sendo implementada, viu-se que práticas higienistas e de tutela encabeçadas pela prefeitura municipal voltaram a fazer parte da realidade paulistana. Ou seja, ainda que haja o constrangimento de instituições nacionais influenciando o desenvolvimento local desse setor, é possível que ações voltadas aos públicos desassistidos estejam embasadas por concepções sobre a questão social e sobre a função da política assistencial que se diferenciam por completo do que entende o sistema nacional.

O papel dos atores na determinação dos processos políticos, no entanto, não se resume à função de mediação setorial. O pluralismo já havia nos ensinado a respeito da necessidade de observarmos os **conflitos** entre atores dentro de cada setor de política, uma vez que suas condições – dentre elas, seus atores e estratégias – não necessariamente se repetem em outros setores. Algumas situações relatadas ilustraram de modo bastante interessante os arranjos e resultados desses elementos dentro do setor local, que impactaram o desenvolvimento do setor no município e a produção e implementação de sua política no período investigado, como os conflitos entre gestores da pasta assistencial e administradores regionais ou entre burocratas da rua e administradores regionais. Contudo, talvez a mais importante dessas situações tenha sido aquela que resultou em fragmentação institucional e sobreposição da política do setor durante a gestão de Marta Suplicy. Não coube à assistência social a implantação das políticas sociais estratégicas do governo. Para essas, foi criada uma secretaria específica, a do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. Como consequência, a política de transferência de renda familiar, que passou a ser implementada a partir dessa gestão pelas duas secretarias, contou com dois diferentes modelos assistenciais: para a assistência social, a transferência estava diretamente vinculada ao trabalho socioeducativo com os beneficiários, ao

fortalecimento de sua cidadania; para a outra secretaria, ela buscava a (re)inserção dos beneficiários no mercado de trabalho. Mais uma vez, é possível verificar que o desenho das políticas estiveram diretamente relacionados às visões, aos referenciais políticos de cada setor – neste caso, aos setores do trabalho e da assistência social.

Esta pesquisa nos confirmou uma das teses mais caras à agenda de estudos acerca das políticas públicas, a de que há muita política por trás das decisões sobre políticas – a *politics*, portanto, influencia as *policies*. Sendo assim, vimos que uma decisão a respeito de políticas públicas pode ser tomada de modo a não interferir significativamente no *status quo* da política justamente por não pretender alterá-lo, ou porque a lei nacional assim prevê, ou porque não se quer beneficiar outros níveis de governo, ou porque ela está de acordo com a compreensão que os decisores têm a respeito da função dessa política, e assim por diante.

Em termos de agenda de pesquisa, talvez a contribuição desta dissertação seja a de dar ainda mais peso aos trabalhos que entendem que política também diz respeito a referenciais, a ideias sobre políticas. Isto quer dizer que políticas podem não diferir, por exemplo, em relação a gastos – variável que, comumente, aparece nas pesquisas acadêmicas como fundamental para o entendimento da importância de determinado programa político, inclusive nesta – e, ainda assim, terem desenhos completamente opostos. E por trás de um desenho político, por sua vez, há um enquadramento prevalecente, uma visão de mundo, um referencial, uma maneira de enxergar a questão à qual a política se refere e a própria função da política, do setor e, mais ainda, do Estado.

Se o objetivo inicial desta pesquisa era o de entender um certo resultado político, isto é, compreender os muitos momentos de mudança pelos quais o setor de política de assistência social paulistana passou desde a CF, o suporte da literatura e as evidências encontradas serviram para esclarecer que, se há um mecanismo causal minimamente capaz de explicar essa dinâmica política, ele deve ter em seu desenho não apenas, mas sobretudo, os quatro elementos destacados aqui – legado setorial, referencial da política, organização federativa e papel mediador de atores.

Ainda que cada um desses elementos ou hipóteses tenha seu próprio mecanismo causal a ser esboçado, viu-se que, de alguma maneira, eles se

somaram e se articularam de modo diferenciado a cada gestão política do município. Portanto, pode-se afirmar que, no caso da assistência social paulistana – e, talvez, do setor da assistência social de modo mais geral –, esses quatro elementos fazem parte de sua dinâmica política, de sua “gramática”, sendo, desta forma, fundamentais para a compreensão do desenvolvimento desse setor de política. Afinal, já não é novidade para a ciência política que o tipo de política pública também funciona como enquadramento da dinâmica política, isto é, determina, dentre outras circunstâncias, os padrões de relações entre os atores e as instituições e arenas decisórias mais importantes – as *policies* também impactam a *politics*.

Por fim, em se tratando de perspectivas futuras da assistência social paulistana – a despeito de tomar por obrigatório o exercício da futurologia na ciência política e, especialmente, nesta pesquisa – é possível arriscar a predição de que o Suas e os mecanismos de coordenação federativa, que vêm se mostrando efetivos no direcionamento da política municipal, podem acabar por minimizar o impacto dos outros elementos no desenvolvimento local do setor. As próximas gestões, portanto, sem dúvida, oferecerão novas pistas não somente em relação ao papel planejador e/ou executor do município nessa área de política, mas, sobretudo, ao próprio lugar da política de assistência social em São Paulo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p.147-151, jun. 2007.

ARTHUR, W. B. Positive Feedbacks in the Economy. *Scientific American*, vol. 262, n. 2, p. 92-99, 1990.

BACHRACH, P. & BARATZ, M. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, vol. 56, n.4, p. 947-952, dez. 1962.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. S. P. Sobre as utilidades do Cadastro Único. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. 1 vol. Brasília: Ipea, 2010, p. 181-211.

BENNETT, A. Stirring the Frequentist Pot with a Dash of Bayes. *Political Analysis*, vol. 14, n. 3, p. 339-344, 2006.

BLATTER, J. & BLUME, T. In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, vol. 14, n. 2, p. 315-356, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2010*. Brasília: MDS, 2011, 156 p.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 271 p. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CAPOCCIA, G. & KELEMEN, R. D. The Study of Critical Junctures – Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, n. 59, p. 341-369, 2007.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

CHIACHIO, N. B. *Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos*. O caso da assistência social. 2006. 164 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

COHN, A. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. 2 vol. Brasília: Ipea, 2010, p. 215-265.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, vol. 44, n. 4, 2011, p. 823-830.

COTTA, T. C. S. *Visões de proteção social e transferências de renda condicionadas no Brasil e no México*. 2009. 337 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

COUTO, M. G. F. *CRAS: territorialidade e intersectorialidade, desafios para a sua implementação na cidade de São Paulo*. 2007. Trabalho de conclusão de curso – Universidade Bandeirante de São Paulo, São Paulo, 2007.

DAHL, R. A. *Who governs? Power and democracy in an American city*. New Haven: Yale University Press, 1961.

_____. A Critique of the Ruling Elite Model. *The American Political Science Review*, vol. 52, n. 2, p. 463-469, jun. 1958.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social - USP*, vol. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

ELSTER, J. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Dumará, 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 24, p. 85-116, 1991.

GALEANO, P. G.; TEIXEIRA, H. J.; CAMARGO, R. X.; IWASAKI, C.; LIPPI, M. F. Acompanhamento do processo de planejamento da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads) do município de São Paulo através de metodologias de gerenciamento de projetos, visando ganho de efetividade na implantação do Suas. / *Congresso Consad (Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração)*, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.consad.org.br%2Fsites%2F1500%2F1504%2F00000816.doc&ei=xxVeUMqPNIPA9QTGsIEw&usg=AFQjCNFWBx1nBewLW1mkwj8dIDrX7kolYQ>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

GEORGE, A. L. "Case Studies and Theory Development: the method of structured focused comparison". In: LAUREN, P. G. *Diplomatic History: new approaches*. New York: Free Press, 1979.

GOMES, M. R. C. S. *Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo*. 2008. 329 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

GRIN, E. J. *Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy (2001-004)*. 2011. 120 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46, n.1, p. 1-35, 1992.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain. *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, Working Paper, n. 4, 1990.

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

IMMERGUT, E. "O núcleo teórico do novo institucionalismo". In: SARAIVA, E. & FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 155-195.

JOBERT, B. The Normative Frameworks of Public Policies. *Political Studies*, n. 37, p. 376-386, 1989.

JOBERT, B & MULLER, P. *L'État en action – Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2 ed. Nova York: Addison-Wesley Educational Publishers, 1995.

LAVINAS, L. Renda Mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 53, p. 65-83, 1999.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. *Texto para discussão do IPEA*, Rio de Janeiro, n. 534, p. 1-38, 1997.

LICIO, E. *Sucessos e limites da recentralização: o Bolsa Família no modelo federativo brasileiro*. 2009. 73 p. Proposta de projeto de tese de doutorado para qualificação (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

LICIO, E.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LOBATO, A. L. M. *Para além da transferência de renda*. Primeira Leitura, n. 1357, 19 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/Para-alm-da-transferencia-de-renda>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, vol. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A Tale of Two Cultures. *Political Analysis*, vol. 14, n. 3, p. 227-249, 2006.

MAHONEY, F. & THELEN, K. "A Theory of Gradual Institutional Change". In: MAHONEY, J. & THELEN, K. (orgs.). *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

MARQUES, E. C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/Annablume, 2003.

_____. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estadais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)*, n. 43, p. 67-102, 1997.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2011.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

_____. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, vol. 35, n. 2, p. 165-188, 1985.

PATARRA, I. *O governo de Luiza Erundina: cronologia de quatro anos de administração do PT na cidade de São Paulo, de 1989 a 1992*. São Paulo: Geração Editorial, 1996.

PIERSON, P. "Public policies as institutions". In: SHAPIRO, J.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (orgs.) *Rethinking Political Institutions: the Art of the State*. New York: New York University Press, 2006, p. 114-131.

_____. *Politics in Time – History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

_____. When Effect Become Cause – Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, vol. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

POCHMANN, M. (org). *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Cortez Editora, 2002.

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Instituto de Estudos Especiais (IEE – PUC/SP). *Projeto Memória, Caderno 3: A trajetória da assistência social na cidade de São Paulo*. São Paulo, 2004, 56 p.

REZENDE, F. C. Convergências e Controvérsias sobre a Mudança Institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n. 41, p. 37-51, 2012.

_____. Racionalidade, instituições e mudança: alternativas e concepções neoinstitucionalistas. *Seminários de Ciência Política* do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP. Artigo apresentado em 27 de maio de 2010. São Paulo, 2010.

SABATIER, P. & WEIBLE, C. "The Advocacy Coalition Framework". In: SABATIER, P *Theories of the Policy Process*. Cambridge, Westview, 2007, p. 189-220.

SANTA CRUZ, R. *Rosalina de Santa Cruz (depoimento, 2002)*. Rio de Janeiro, CPDOC/MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2002.

SANTOS, W. G. *Discurso sobre o objeto: uma poética do social*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura da Cidade de São Paulo. *Ação Família – Viver em Comunidade*. São Paulo, 2005.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. *Relatório de gestão 2001/2004*. São Paulo, 2004.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social. *Plano de Ação*. São Paulo, 1993a.

_____. *São Paulo Social às suas Ordens*. São Paulo, 1993b.

_____. *Relatório dos cento e oitenta dias da Gestão Antônio Salim Curiati*. São Paulo, 1993c.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Censo da população em situação de rua na municipalidade de São Paulo (2011) – principais resultados*. São Paulo, 2012. 26 p.

_____. *Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2009-2012*. São Paulo, 2010. 183 p.

_____. *Desenvolvimento social na cidade de São Paulo: balanço 2005-2007*. São Paulo, 2008. 80 p.

_____. *Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2006*. São Paulo, 2006. 128 p.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal do Bem-Estar Social. *Assistência Social na cidade de São Paulo: período de 1989 a 1992*. São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (Município). Secretaria do Planejamento. *100 dias de gestão*. São Paulo, 1997.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SINGER, P. I. *Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

SKOCPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

_____. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 3-37.

SKOCPOL, T. & AMENTA, E. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, vol. 12, p. 131-157, 1986.

SOUSA, L. E. *Luiza Erundina (depoimento, 2001)*. Rio de Janeiro, CPDOC/MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2002.

SPOSATI, A.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; FALCÃO, M. C. B. C. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-04). *Revista de Administração Pública (RAP)* - FGV, Rio de Janeiro, vol. 39, n. 3, p. 505-573, 2005.

_____. A Menina Loas. Conferência de abertura da IV Conferência Nacional de Assistência Social. 2003. Disponível em:
<<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAM1QAH/menina-loas>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

_____. *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002.

_____. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A; FLEURY, S.; FALCÃO, M. C. (Orgs.). *Os direitos dos (des) assistidos sociais*. São Paulo: Cortez, 1989, p. 5-30.

_____. *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

TOBAR, F. Estratégia e construção de políticas sociais: o caso da Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo. *Revista de Administração Pública (RAP)* - FGV, Rio de Janeiro, vol. 39, n. 3, p. 595-612, 2005.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. "Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking". In: SABATIER, P. A. (org.). *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview, 2007, p. 155-187.

WIER, M. & SKOCPOL, T. "State structures and the possibilities for Keynesian responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States". In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 107-164.

YAZBEK, M. C. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2004.

ENTREVISTAS REALIZADAS

	NOME	ATUAÇÃO	DATA
1	Brasil, Regina	Bibliotecária do Espaço Público do Aprender Social (Espaso) da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo (SAS) desde 2003.	23/03/12
2	Chiachio, Neiri	Assistente social SAS de 1979 a 1995; coordenadora técnica da SAS de 2002 a 2004.	16/03/12
3	Chohfe, Sueli	Assistente social da SAS desde 1991.	03/04/12
4	Francisquini, Luiz Fernando	Psicólogo; coordenador de Gestão de Benefícios da SAS desde 2009.	21/03/11 e 24/05/11
5	Gonçalves, Márcia	Pedagoga; técnica da Coordenadoria de Gestão de Benefícios da SAS.	05/04/11 e 14/09/11
6	Koga, Dirce	Assistente social e assessora técnica da SAS de 2002 a 2004.	27/03/12
7	Maestro, José	Técnico de recursos humanos da SAS de 2002 a 2004 e chefe de gabinete da SAS em 2004.	05/04/12
8	Prado, Wladimir	Sociólogo da SAS desde 1990.	03/04/12
9	Reis, Daniela	Assistente social da SAS desde 2001.	03/04/12
10	Sposati, Aldaiza	Assistente social da prefeitura de São Paulo de 1968 a 1992; vereadora de São Paulo de 1993 a 2002; Secretária Municipal de Assistência Social de São Paulo de 2002 a 2004.	20/01/12
11	Teixeira, Fátima	Assistente social da SAS; coordenadora do Observatório de Políticas Sociais da SAS de 2011 a 2012.	03/04/12
12	Torres, Abigail	Assistente social da SAS de 2002 a 2004.	12/04/12

Entrevistas não identificadas com burocratas da rua dos Cras

	MACRORREGIÃO DO CRAS	DATA
1	Sudeste	15/07/2011
2	Sudeste	19/07/2011
3	Norte	22/07/2011
4	Centro-Oeste	19/08/2011
5	Centro-Oeste	12/04/2012