

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Gênese da política de assistência social do governo Lula

Douglas Mendosa

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena Oliva Augusto

São Paulo
2012

Resumo

O objetivo da tese é o de compreender a reestruturação da política de assistência social durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010). A hipótese que orientou a pesquisa foi a de que essa reestruturação e seus principais redirecionamentos resultaram diretamente das posições e conquistas alcançadas por agentes políticos específicos, os assistentes sociais. Dentre esse conjunto de profissionais destacou-se a liderança de um grupo de professores e pesquisadores de cursos de Serviço Social de universidades públicas e confessionais, em sua maioria formada por militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), que soube aproveitar uma *janela de oportunidade* aberta no primeiro ano do governo Lula, para gerar as alternativas político-administrativas necessárias a fim de que a política de assistência social fosse implantada segundo os princípios e visões que vinham defendendo desde a década de 1980.

Ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), esses agentes formaram uma visão alternativa a respeito da política de assistência social, em que o Estado deveria assumir o protagonismo nas ações socioassistenciais, uma vez que o direito social à assistência é um dos pilares do sistema de seguridade social criado com a Constituição Federal de 1988. A assistência é definida por eles como “proteção social”, isto é, como política que previne e dá cobertura contra determinados riscos sociais. No caso da assistência, isso implicou a construção das “seguranças”: de acolhida; de renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; da sobrevivência a riscos circunstanciais.

Essa concepção, desenvolvida especialmente por um grupo de pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) sob a liderança de Aldaíza Sposati, sedimentou-se como uma das bases da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005), construídos ao longo do governo Lula como forma de materializar o direito social à assistência e de organizar um sistema descentralizado de gestão dessa política, coordenando as ações de municípios, estado, Distrito Federal e União.

O processo de reordenamento institucional dessa política revela a estratégia bem sucedida de um grupo de assistentes sociais com dupla ou tripla inserção: como professores universitários, como gestores dessa política no nível municipal/estadual e ou como militantes do PT, essa “comunidade de especialistas” acumulou capital simbólico suficiente no campo científico e no campo político para ocupar posições decisivas nos primeiros anos do governo Lula, o que lhe permitiu reordenar a política de assistência social e garantir-lhe um estatuto político inédito.

Palavras chave: Assistência Social, assistentes sociais, Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005), governo Lula, agentes políticos, Partido dos Trabalhadores (PT).

Email do autor: douglasmendosa@gmail.com

Resume

The aim of this thesis is to understand the restructuring of social assistance policy during the government of Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010). The hypothesis that guided the research was that this rebuilding and its principles redirections resulted directly from the positions and conquests achieved by specific political agents that are the social assistants. Among this group of professionals it is possible to highlight the leadership of a group of teachers and researchers in Social Work courses in public and religious universities, mostly formed by militants of the Workers Party (PT), which took advantage of a window of opportunities that were opened in the first year of the Lula's government, to generate the political and administrative alternatives that were necessary in order to implement the social assistance policy according to the principles and visions that had been advocated since the 1980s.

During the government of Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), these agents formed an alternative view of the social assistance policy, in which the state should take the leading role in the actions of social assistance, since the right to social assistance is a pillar of the social security system created by the Federal Constitution of 1988. Assistance is defined by them as "social protection", which means, a policy that prevents and provides coverage against certain social risks. In the case of assistance, this entailed the construction of "securities" of fostering; income; family, community and society life; development of individual, familiar and social autonomy; survival of circumstantial risks.

This conception, specially developed by a group of researchers at the Catholic University of São Paulo (PUC-SP) under the leadership of Aldaíza Sposati, was set as one of the basis of the National Policy of Social Assistance (PNAS/2004) and of the Unified Social Assistance System (SUAS/2005), built along the Lula government as a way of materializing the right to social assistance and to organize a decentralized system of management of this policy, coordinating the actions of municipalities, state, Federal District and Union.

The process of institutional reorganization of the policy reveals the successful strategy of a group of social workers with double or triple insertion: as university professors, as managers of this policy at the municipal/state and/or as members of the militancy in the Workers Party, this "community of experts" accumulated sufficient symbolic capital in science and in politics to occupy decisive positions in the early years of Lula's government, which allowed them to reorganize the social assistance policy and grant an unprecedented political status.

Keywords: Social Assistance, social assistants, National Policy of Social Assistance (PNAES/2004), Unified Social Assistance System (SUAS/2005), Lula's government, politics agents, Workers Party (PT).

Author email: douglasmendosa@gmail.com

Agradecimentos

O impulso inicial desta tese nasceu em 2007, da experiência de meus primeiros meses de trabalho no Instituto Via Pública - Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Pública e das Organizações de Interesse Público. Ao consultar editais municipais de licitação de serviços públicos na área assistencial, deparei-me com um conjunto de termos e referências sobre desenvolvimento social e famílias em situação de vulnerabilidade. O Programa Bolsa Família, a pleno vapor desde 2004, mantinha-se como matéria onipresente nos comentários da mídia acerca da política social do governo Lula. À época, e ainda hoje, muito se especulava sobre o caráter assistencialista da distribuição do benefício, tido como um dos principais fatores explicativos para a reeleição do presidente em 2006.

Embarcado no senso comum, tomei como dúvida norteadora de minhas primeiras incursões no tema, a contradição da distribuição de “bolsas” por um ministério encarregado do “desenvolvimento social”. Em conversa com o *velho* Olavo Viana Costa, este me chamou a atenção para a(s) distância(s) entre o mecanismo técnico e gerencial de cadastramento de famílias e a distribuição de benefícios *vis a vis* o desenvolvimento social. Ponto para o *papito* do Guillermo!

Além dessa dúvida, carregava certo espanto com as preocupações e ocupações do Estado como gestor de políticas públicas, que se aparelha de modernas tecnologias para localizar no espaço urbano a população alvo dos seus programas e projetos; que faz parcerias com organizações da sociedade civil de mais variados tipos para a formulação, implantação e avaliação de suas políticas, projetos-piloto e programas. Essas inquietações e alguma leitura inicial deram origem a um projeto de pesquisa bastante amplo e voltado para a compreensão da “formação da política de desenvolvimento social”.

No percurso *até* e durante o exame de qualificação, a partir dos pertinentes comentários dos professores Amelia Cohn e Brasília Sallum, tornou-se claro que a política de desenvolvimento social não era a mesma coisa que a política de assistência social, responsável pela implantação de um conjunto inédito de equipamentos públicos e de programas que colocavam em questão a exclusividade do Bolsa Família no campo da política social do governo Lula. Nesse momento, ainda me causava estranhamento que a “assistência social” pudesse ser uma política social. A querida

Annez Andraus Troyano ouviu muito essa angústia, colocada de várias formas durante boa parte da feitura deste trabalho.

As entrevistas realizadas, a leitura dos textos de assistentes sociais e dos instrumentos normativos da nova política de assistência social foram delineando as “marcas de origem” dessa política no governo Lula. Agradeço expressamente a disponibilidade de todas as assistentes sociais entrevistadas e nomeadas na introdução. Pedro Paulo Martoni Branco e Amelia Cohn chamaram a atenção para aspectos importantes sobre as iniciativas da área social desencadeadas no primeiro ano do governo Lula. A eles, também expresse minha gratidão.

Após a qualificação, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) concedeu-me auxílio (Processo BEX: 6790/10-0) para a realização de estágio no Centro de Estudos Sociais (CES) da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal. Lá, fui muitíssimo bem acolhido pela generosidade do professor Pedro Hespanha, experiente pesquisador que me permitiu a apresentação do seminário “Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Agentes e processos da recente política de assistência social no Brasil”.

Em Coimbra, privei do prazeroso convívio de Martha Palacio Avendaño, Fabrício Roberto Costa Oliveira e Miguel Mandujano. Todos ajudaram a diminuir as “saudades do Brasil em Portugal”! As preciosas indicações gastronômicas do bem humorado Álvaro Espírito Santo foram fundamentais. A ele também nosso muito obrigado.

A possibilidade de realizar estágio no exterior e a permissão de mais algumas ausências temporárias para a redação deste trabalho só foi possível graças à paciência, generosidade e confiança dos diretores do Instituto Via Pública: Pedro Paulo Martoni Branco, Annez Andraus Troyano e Luiz Henrique Proença Soares. Por meio deles estendo esses agradecimentos a todos os colegas e amigos que fazem do VP um lugar de troca, de colaboração, de aprendizado e de amizade. Peço desculpas por não citá-los nominalmente. Graças à força dessa instituição, precisaríamos de mais umas tantas páginas. Somos muitos! Somos “madeira de lei que cupim não rói”.

Não posso deixar de lembrar com muito carinho alguns daqueles que ouviram muitas das minhas dúvidas e observações a respeito das assistentes sociais e da política de assistência. A mais do que *competente* professora Maria Amélia Jundurian Corá, foi uma delas. Além de incentivar minha ida ao CES e ajudar a imaginar o porvir, acreditou que pude ajudá-la com sua própria tese! Sofia Reinach, perspicaz

administradora pública cercada de sociólogos por todos os lados, deu-me contribuição preciosa em momento crítico, dizendo de modo bastante simples: “finalmente a assistência social tem uma política”. Como se não bastasse, ainda se ocupou da primorosa versão do resumo para o inglês.

Wagner de Melo Romão e Guilherme Pedroso Nascimento, *sociólogos da política*, tornaram-se antes de tudo grandes amigos nessa caminhada. Valeu, camaradas!

Quero agradecer vivamente a minha orientadora Maria Helena Oliva Augusto. Professora elegante, amável e precisa, Maria Helena foi e é, antes de tudo, companheira do meu itinerário intelectual e acadêmico. Sempre contei com seu apoio, mesmo durante minhas divagações mais etéreas! Muito obrigado por chamar-me de volta à “terra”, pela paciência e pela confiança.

A Carolina e a Luísa agradeço simplesmente por serem quem são e do jeito que são. *Nada más.*

Tudo no mundo está dando respostas,
o que demora é o tempo das perguntas.

Memorial do Convento

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas utilizadas	03
--	----

Introdução

1. O tema da tese	05
2. Delimitando a questão	15
3. Metodologia	29

Capítulo 1 – Assistentes sociais e a superação do assistencialismo

1. Introdução	33
2. Direções da renovação do Serviço Social no Brasil	35
3. As primeiras análises críticas das “práticas assistenciais”	39
3.1 O mecanismo assistencial	40
3.2 A assistência como área programática	42
3.3 A superação da questão assistência versus assistencialismo	44
4. A assistência como direito e como política social	48
5. A formulação da Lei Orgânica da Assistência Social	60
5.1 A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)	65
6. “Assistência Social: Polêmicas e Perspectivas”: a construção da posição dominante no campo profissional	70

Capítulo 2 – Da Loas ao Comunidade Solidária: gênese de uma política de assistência social alternativa

1. Introdução	74
2. Programas, projetos e benefícios assistenciais implantados durante o governo de F. H. Cardoso	75
2.1 Os programas	75
2.2 O BPC e os programas de transferência de renda	79
2.3 Os serviços	81
3. O início do processo de descentralização	81
4. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica de 1999 (NOB 2)	82
5. O “social” e a assistência social no governo de F. H. Cardoso	89
6. Críticas à política de assistência social: marcando (o)posições	92

6.1 O Programa Comunidade Solidária e a posição dos assistentes sociais	95
7. A construção da alternativa: a especificidade da política de assistência social	104
8. Discutindo a assistência social: os mínimos sociais e os padrões de proteção social	113
9. Delimitando os confrontos no campo científico	119

Capítulo 3 – O reordenamento institucional da política de assistência social no governo de Luís Inácio Lula da Silva

1. Introdução	130
2. A política de assistência social no primeiro ano do governo Lula	135
3. A construção e a tomada das posições estratégicas	137
3.1 A estruturação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS): janela de oportunidade	144
4. A IV Conferência e nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)	149
4.1 Setorialidade e intersetorialidade	151
4.2 “A menina Loas”: a certidão de nascimento do SUAS	161
5. A Política Nacional de Assistência Social de 2004	168
5.1 Primeira referência do SUAS: Proteção Social	173
5.2 Bases Organizacionais do SUAS	180
6. Regulamentar para garantir a continuidade da política	184
Conclusão	193
Bibliografia	202

Lista de siglas e abreviaturas mais utilizadas

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ANAS - Associação Nacional de Assistentes Sociais

ANASSELBA - Associação Nacional dos Servidores da LBA

ASSELBA - Associação dos Servidores da LBA

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CBIA - Centro Brasileiro da Infância e Adolescência

CEAM - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

CFESS - Conselho Federal do Serviço Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centros de Referência Especializados da Assistência Social

CRESS - Conselho Regional de Serviço Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MAS - Ministério da Assistência Social

MBES - Ministério de Bem Estar Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA - Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

NAF - Núcleo de Apoio à Família

NEPPOS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social

NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social

NOB - Norma Operacional Básica

NOB RH - Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos

NOB SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PCS - Programa Comunidade Solidária

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PSB - Proteção Social Básica
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSE - Proteção Social Especial
PT - Partido dos Trabalhadores
PUC SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAC - Serviços e Ações Continuadas
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP - Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SAS - Secretaria de Assistência Social
SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS - Secretaria de Estado da Assistência Social
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
TNSS - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais
UNB - Universidade de Brasília

Capítulo 1 - Introdução

1. O tema da tese

O tema desta tese é a política de assistência social no Brasil. Junto com o direito à saúde e à previdência, a assistência social foi inscrita na Constituição Federal de 1988 como um dos pilares do sistema de seguridade social do país. Contudo, o processo de formulação e implantação de uma política pública que pusesse em prática o preceito constitucional de que a assistência social deve ser “*prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social*” estendeu-se ao longo dos anos, perfazendo uma trajetória com ritmos diferenciados de institucionalização.

De imediato, é possível identificar três fases distintas no período compreendido entre a promulgação da Constituição, em 1988, e o ano de 2010. A primeira fase foi fortemente marcada pela luta em torno da construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), finalmente aprovada em 1993. Em seguida, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), destacou-se o início da implantação dessa política segundo os parâmetros da LOAS, embora sem o peso político reclamado pelos principais agentes que lutaram por sua aprovação. Finalmente, na terceira fase, que corresponde ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), houve um intenso e notório fortalecimento institucional da política de assistência social.

A luta pela conquista da LOAS em 1993 e o início de sua implantação em 1995, constituem marcos importantes dessa trajetória. Porém, a partir de 2004, com aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social e, em seguida, com a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), foram incrementadas e ampliadas sobremaneira as ações assistenciais empreendidas pelo Estado brasileiro. Desde então, é cada vez mais difundida a percepção de que finalmente o governo nacional possui uma política definida nessa área. Não escapa sequer ao observador mais desatento a semelhança de termos e de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS). De fato, parece que a fortuna do SUAS, enquanto sistema descentralizado e rapidamente organizado em todo país, pode ser em parte creditada ao modelo bem sucedido do SUS, que, a despeito da baixa qualidade de muitas de

suas ações, foi constituído em modelo de política pública capaz de universalizar o acesso a um amplo conjunto de procedimentos médico-curativos e preventivos, em larga escala e em todo território nacional.

No entanto, apesar do caráter recente de sua consolidação enquanto política pública, a chamada ação *assistencial* do Estado brasileiro em direção às camadas mais carentes da população remonta pelo menos a 1942, ano da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Criada para organizar a ajuda às famílias dos soldados brasileiros que combatiam na Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), a LBA continuou sua ação de benemerência ao fim do conflito, prestando auxílio materno-infantil às famílias pobres. Ao longo do século XX, suas ações estiveram cada vez mais imbricadas à previdência social, seja enquanto fundação de direito privado vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, em 1969, seja na criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974. Portanto, sua ação estendeu-se do atendimento às necessidades dos “mais carentes” para as necessidades dos trabalhadores pobres, isto é, dos mais espoliados no processo produtivo.

A ineficácia, o caráter regressivo e a baixa efetividade das políticas sociais brasileiras consolidadas ao longo do século XX foram amplamente reconhecidos na transição do regime autoritário para a democracia, durante a década de 1980. Nesse contexto, a luta política pela democracia também foi a luta pela universalização dos direitos sociais e por uma mudança no padrão de atuação do Estado. Em relação à saúde, por exemplo, determinou-se que esta era um dever do Estado e um direito de todos, independentemente da capacidade individual de contribuição para o sistema médico-previdenciário que então vigorava. Já nos primeiros anos da Nova República (1985 – 1989) reconhecia-se também a necessidade de mudança de atuação no campo das ações assistenciais, dotando-as de maior eficiência e transparência, bem como a necessidade de uma separação explícita entre os benefícios recebidos em função da contribuição individual de cada cidadão e aqueles distribuídos em função da pobreza dos indivíduos (Cf. Boschetti, 2006: 99-141). Essa convicção também estava presente entre os deputados da Assembleia Constituinte que discutiram e elaboraram a Constituição Federal promulgada em 1988. Após inúmeras manobras e disputas entre partidários de um Estado mais liberal e aqueles que defendiam um Estado “mais social”, aquela Assembleia terminou por conformar um sistema de seguridade social

destinado a proteger todos os cidadãos. Assim, ainda que se tenha reforçado o modelo previdenciário para o qual qualquer cidadão deveria contribuir a fim de ter garantida uma aposentadoria, independente de sua inserção no sistema produtivo, delimitou-se também um campo específico para a garantia dos direitos daqueles que, embora necessitando de auxílio, não tiveram condições de contribuir: tratava-se da assistência social aos mais necessitados.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, são objetivos da assistência social:

- “I – proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção à integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988, art. 203).

Por conseguinte, delimitaram-se como portadores do direito à assistência social as famílias em necessidade em seus vários ciclos de vida, em especial naqueles em que seus integrantes ficam mais expostos a determinados riscos em função de sua condição ou faixa etária, como mulheres grávidas, crianças, adolescentes, deficientes e idosos. Aqueles, portanto, que ainda não possuem capacidade ou são impedidos legalmente de prover-se pelo próprio trabalho (crianças e adolescentes), que não podem fazê-lo temporariamente (mães) e os que não possuem condições físicas para tanto (idosos e deficientes). Além disso, no artigo 204, foi determinado que as ações governamentais na área assistencial fossem financiadas com recursos do orçamento da seguridade social e organizadas segundo as diretrizes da descentralização política e administrativa e da participação da população.

O primeiro passo para a materialização do direito à assistência foi dado com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, de 07 de dezembro de 1993. A LOAS, como ficou conhecida, representou a conquista de outro patamar na assistência social brasileira. Já em seu primeiro artigo, aprofundou-se sua concepção enquanto direito e enfatizou-se o dever do Estado:

“Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 1993).

É importante salientar que a fórmula utilizada na lei, *direito do cidadão e dever do Estado*, conduziu todas as lutas que então se desenrolaram ao redor da construção de uma política de assistência social capaz de materializar o que fora garantido na Constituição. Juntamente com a ênfase no direito de cidadania, a obrigatoriedade de o Estado implantar uma política pública para o setor punha-se como contraponto às ações dispersas e descontínuas empreendidas nessa área ao longo do século XX e também em oposição à magnitude das ações filantrópicas desenvolvidas por entidades privadas. Era preciso, portanto, que o Estado deixasse de ter papel subsidiário em relação às ações assistenciais desenvolvidas pela sociedade civil e assumisse o papel de protagonista dessa história.

Outras duas características importantes reforçadas pela LOAS foram a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação e controle público dessa política em todos os níveis de governo¹. Segundo a lei, cada nível de governo – União, estados, municípios e distrito federal – formularia sua política, além de criar seu respectivo conselho e fundo de financiamento da assistência social. No que tange à relação entre os três níveis, explicitou-se que suas ações se realizariam de forma articulada, “*cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*” (Brasil, 1993, art.11).

A LOAS também determinou a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), “*órgão superior de deliberação colegiada*”. Entre suas competências, cumpre destacar a prerrogativa de “*(I) aprovar a política nacional de assistência social; (II) normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada; (VIII) apreciar e aprovar a proposta orçamentária da*

¹ Contudo, é preciso lembrar que essas diretrizes não eram específicas da assistência. Antes, formavam o fundo comum da própria Constituição na luta por uma sociedade mais democrática e ativa na esfera pública.

Assistência Social; (IX) aprovar critérios de transferência de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal; (XI) estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)”; entre outras especificadas na lei (Cf. Brasil, 1993, art. 18), como aquelas atinentes à relação entre as entidades filantrópicas e ao sistema descentralizado e participativo.

Mudou-se, portanto, o *locus* da organização dos serviços assistenciais, isto é, o Estado brasileiro, em seus diferentes níveis, deveria assumir *diretamente* a gestão e a organização desses serviços, dotando-os de um caráter mais sistemático e contínuo, além de garanti-los de modo uniforme pelo território nacional.

Foi somente a partir de 1995 que a LOAS começou, de fato, a ser implantada. Nesse ano, por meio de medida provisória, Fernando Henrique Cardoso extinguiu a LBA, o que deveria garantir a descentralização e o comando único das ações assistenciais para estados e municípios. No entanto, a descentralização não se consolidou de imediato, dado que pressupunha o estabelecimento de processos coordenados e partilhados entre os diferentes níveis de governo da federação. Estes só foram alcançados ao longo dos anos e, de um ponto de vista estrito, teve sua forma mais acabada somente com a NOB SUAS, de 2005.

Contudo, além da extinção da LBA, no governo de Cardoso foi criado o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), teve início o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos e deficientes sem condições de garantir a própria sobrevivência e, por fim, foi aprovada uma Política Nacional de Assistência Social (1998) que apresentava os objetivos, diretrizes e princípios da ação estatal nessa área.

Mesmo com o estabelecimento da Norma Operacional Básica (NOB 2)², logo após a aprovação da PNAS de 1998, não se avançou muito além de diretivas gerais que já estavam contidas na LOAS. Assim, para fazer jus aos recursos do FNAS, os municípios e estados deveriam criar seus respectivos conselhos, planos e fundos de assistência social. À União caberia a coordenação e normatização do processo, além da definição do orçamento e de sua execução por meio do FNAS. Aos estados,

² Em 1997, portanto, antes da aprovação da política nacional, a Secretaria de Assistência Social (SAS) apresentou a primeira Norma Operacional Básica do setor desde a aprovação da Loas, a NOB 1. Seu conteúdo, porém, apenas reiterava os mecanismos definidores das ações descentralizadas propostos na Constituição e na LOAS.

caberia coordenar e executar a política em nível estadual, fornecendo apoio técnico e financeiro aos municípios. Estes deveriam planejar e executar a política em nível municipal, além de garantir o aporte de recursos próprios para o financiamento das ações assistenciais.

Dentre as características importantes do período (1995 – 2002) deve-se mencionar a manutenção da chamada rede de Serviços e Ações Continuadas (SAC), cujos repasses aos estados e municípios visavam ao financiamento: dos serviços de abrigo e educação infantil de crianças de zero a seis anos; dos serviços de acolhida e convívio para idosos; dos serviços de reabilitação para deficientes. Além disso, foram criados vários programas cuja execução era realizada por estados e municípios como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Agente Jovem, o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela – e o Núcleo de Apoio à Família (NAF).

Paralelamente a esse arranjo político e administrativo, – pois não estavam sob coordenação e execução da Secretaria de Assistência Social (SAS), embora se ocupassem do mesmo público alvo e tivessem objetivos gerais muito semelhantes – foram criados os programas de transferência de renda, primeiro como garantia de renda mínima (PGRM), sendo em seguida atrelados: à educação, o Bolsa Escola, e à saúde, o Bolsa Alimentação. Destaca-se ainda a existência, nos primeiros quatro anos, do Programa Comunidade Solidária. Este, embora caracterizado como programa de combate à pobreza, também se desenvolveu fora do âmbito técnico e político da assistência social.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), a política de assistência social ganhou nova densidade institucional, alterando-se profundamente seu escopo, sua dimensão e sua configuração político-administrativa. Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, recomendou-se enfaticamente que o novo governo implantasse o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de modo a efetivar o direito social à assistência previsto na Constituição.

Em 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), na qual foram mais uma vez apontados os objetivos e diretrizes dessa política. Afirmou-se que a assistência

social visa à proteção social dos cidadãos, devendo garantir “*a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar*” (PNAS, 2004:31).

A proteção social garantida pelo SUAS foi dividida em proteção social básica e proteção social especial, sendo a última dividida em média e alta complexidade. À **proteção social básica** atribuiu-se a função de prevenção às situações de risco e vulnerabilidade sociais mediante o “desenvolvimento de potencialidades e aquisições” das famílias e pelo fortalecimento dos vínculos sociais, comunitários e familiares. Tem por objetivo, portanto, fortalecer as famílias para o enfrentamento de situações sociais e econômicas que possam fragilizar ou provocar o rompimento desses vínculos. Para tanto, deve garantir o acesso a serviços, programas e benefícios que permitam o aumento de sua capacidade de proteção, promovendo seu desenvolvimento autônomo e efetivando os direitos sociais que lhes são assegurados. A **proteção social especial**, por sua vez, abrange as situações em que houve ou há ameaça de violação de direitos e fragilidade dos vínculos familiares, sociais e comunitários. Em seus próprios termos, é “*modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras*” (PNAS, 2004: 31).

Em seu nível de *média complexidade*, a proteção especial visa ao atendimento de famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Já a proteção especial de *alta complexidade* destina-se a famílias e indivíduos sem referências ou que estão sob algum tipo de ameaça e precisam ser retirados da convivência familiar ou comunitária.

A principal porta de entrada para o SUAS é o **Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)**, unidade *pública e estatal* de oferta de programas, serviços e benefícios socioassistenciais da proteção social básica. Estes centros devem ser implantados nos locais de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade, ou em locais de fácil acesso quando estas estiverem dispersas em diferentes áreas do município.

A quantidade de centros de referência de cada município é determinada pelo seu porte populacional e pela quantidade famílias em situação de vulnerabilidade. O número das famílias que vivem no território do CRAS – “as famílias referenciadas” – foi determinado na NOB SUAS de 2005 a partir de informações e classificações provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O quadro a seguir traz a relação entre porte do município, famílias referenciadas e número mínimo de CRAS a ser implantado.

Quadro 1

Porte	Número mínimo de CRAS	Famílias referenciadas por CRAS
Pequeno I (até 20.000 habitantes)	01	2.500
Pequeno II (de 20.001 até 50.000 habitantes)	01	3.500
Médio (de 50.001 até 100.000 habitantes)	02	5.000
Grande (de 100.001 até 900.000 habitantes)	04	5.000
Metrópole (mais de 900.000 habitantes)	08	5.000

A implantação do centro, isto é, a compra ou aluguel do imóvel, dos equipamentos e mobiliário, bem como a contratação e remuneração da equipe, são tarefas do município. Além disso, o gestor municipal dispõe de cofinanciamento federal e ou estadual para o desenvolvimento de atividades específicas.

Cada CRAS deve contar com uma equipe mínima de profissionais composta por um coordenador, um assistente social e um psicólogo, preferencialmente. Conforme se eleva o número de famílias referenciadas, devem-se agregar mais profissionais na composição dessa equipe, conforme previsão da Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos, a NOB-RH/SUAS de 2006. Além de atender as famílias, acompanhá-las, encaminhá-las para outros serviços e realizar atendimentos coletivos (grupos e oficinas) a equipe deve planejar, monitorar e avaliar suas ações.

Todo o centro de referência instalado no país deve desenvolver o **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)**, principal programa da proteção social básica e que compreende o trabalho social com as famílias. Os objetivos do PAIF são os mesmos da proteção social básica: prevenir o rompimento dos vínculos familiares, sociais e comunitários, por meio de “aquisições sociais e materiais” que fortaleçam a capacidade familiar de enfrentar riscos e vulnerabilidades. Para tanto,

deve garantir o acesso dessas famílias aos demais serviços, programas e benefícios socioassistenciais. É função importante do PAIF o conhecimento do território, das famílias em situação de vulnerabilidade, dos principais riscos a que estão expostas e de suas principais fragilidades.

Segundo a **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNSS)** (Brasil, 2009), são usuários do PAIF:

“- Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial:

- Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;

- Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;

- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;

- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social”

(Brasil, 2009:07).

É atribuição da equipe do CRAS/PAIF encaminhar as famílias para a inserção no Programa Bolsa Família (PBF) e no BPC. Deve também fazer o acompanhamento das famílias que já recebem esses benefícios, com especial atenção para aquelas que descumprem as condicionalidades do PBF. Ainda em relação ao PBF, o CRAS deve encaminhar as famílias beneficiárias para as chamadas atividades de geração de renda, qualificação profissional, etc. Outro papel importante em relação aos benefícios é a oferta ou articulação de atividades que permitam a manutenção dos vínculos sociais e comunitários para os idosos e deficientes inseridos no BPC.

A oferta do PAIF e a *gestão territorial da rede de assistência social* (Cf. Brasil, 2009b:11) são atribuições exclusivas da equipe do CRAS. A gestão territorial da rede significa articular e ser referência para todos os serviços socioassistenciais que possam colaborar no alcance dos objetivos da proteção social básica. Além do PAIF, fazem parte da proteção básica e, portanto, compõem a rede socioassistencial, o **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)** e o **Serviço de**

Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (Brasil, 2009a).

O Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas tem por objetivo evitar o rompimento dos vínculos familiares e sociais de idosos e pessoas com deficiência. Por meio de visitas domiciliares e acompanhamento específico, tem por meta a inserção do seu público alvo nos demais serviços de proteção básica como o PAIF e os grupos de convivência. Também devem encaminhá-los para os serviços de outras políticas, além de prestar informação, apoio e orientação aos familiares.

Os chamados *serviços de convivência e fortalecimento de vínculos* são constituídos pelo encontro periódico de grupos de indivíduos na mesma faixa etária como: crianças até 06 anos de idade; crianças e adolescentes de 06 a 15 anos; adolescentes e jovens de 15 aos 17; idosos com idade igual ou superior a 60 anos. Seu objetivo principal é o de fortalecer os vínculos familiares e sociais das famílias em situação de vulnerabilidade, constituindo apoio fundamental ao trabalho do PAIF.

As atividades grupais podem ser realizadas por educadores sociais vinculados diretamente à administração municipal ou por entidades de assistência social devidamente registradas no Conselho Municipal de Assistência Social. Os encontros podem ser realizados dentro do CRAS, em centros de convivência mantidos pelo poder público ou no espaço da entidade de assistência social responsável pela execução do grupo. No entanto, a coordenação e o planejamento das atividades são exercidos pelo CRAS, que deve designar um técnico de referência responsável pelo acompanhamento dos grupos.

Considera-se que demais atividades oferecidas no território, por outras políticas públicas ou por entidades sem fins lucrativos, também podem compor a rede socioassistencial desde que ofereçam serviços ou desenvolvam ações com objetivos semelhantes àqueles perseguidos no âmbito da proteção social básica. Para tanto, o coordenador do CRAS deve articular, isto é, estabelecer contato com os responsáveis a fim de que estes recebam usuários encaminhados e que também façam encaminhamentos para o CRAS.

2. Delimitando a questão

Este rápido panorama da trajetória e atual configuração da política de assistência social revela a existência de fases distintas em sua estruturação. Assim, se o primeiro momento foi marcado pelos confrontos e disputas em torno da criação da LOAS, o segundo e terceiro momentos são definidos em função do estatuto alcançado pela política de assistência social no interior dos governos que se sucederam após 1994. No entanto, embora o governo Cardoso tenha implantado uma série de dispositivos previstos na LOAS, há uma grande diferença entre o que foi sua política de assistência social e aquela implantada no governo Lula.

A primeira fase (1988 – 1993) que distinguimos nesse processo de configuração da política de assistência social foi marcada pelo retorno ao regime democrático e pelas conquistas expressas na Constituição. Contudo, nela também estão presentes os impasses da sociedade brasileira naquela conjuntura que, a despeito das conquistas sociais alcançadas em 1988, logo enfrentou a ascensão das idéias e valores do liberalismo econômico e político defendidos pelo governo Collor. Assim, a certeza de que o Estado deveria reduzir seu raio de ação nos campos sociais e econômicos, traduziu-se em diminuição e não efetivação dos direitos sociais conquistados na Constituição. Collor não só vetou a primeira proposta de lei orgânica da assistência social como já havia vetado vários artigos da primeira lei orgânica da saúde (Lei nº 8080 de 1990). Portanto, a luta pela aprovação da LOAS apareceu como uma conquista tão importante quanto as conquistas dos direitos sociais em 1988. Tratava-se de obrigar o Estado a cumprir o pacto constitucional, que fora invalidado com o veto à primeira versão dessa Lei.

Uma especial congregação de fatores permitiu que a lei fosse finalmente aprovada no governo que se formou após o afastamento de Collor e a posse do vice presidente Itamar Franco (1992 – 1994). Este procurou criar um governo de transição baseado em alianças amplas com os mais diferentes partidos, tendo em vista a manutenção da governabilidade até as eleições em 1994. O processo de reelaboração, discussão e aprovação da LOAS que teve curso durante seu mandato pôs em ação um conjunto de agentes políticos que militavam pela aprovação da lei e que haviam articulado um amplo movimento após o veto de Collor. Interessado em aprovar uma legislação capaz de regulamentar um dos focos de escândalos de corrupção do governo anterior – os convênios da LBA com municípios e entidades filantrópicas –

Franco deu aval para que o Ministério de Bem Estar Social coordenasse o processo de elaboração da lei orgânica a ser apresentada pelo poder executivo, como previsto na Constituição. Pondo fim à delonga, sancionou uma lei muito próxima ao que era desejado pelo movimento a favor de sua aprovação e que foi, ao mesmo tempo, profundamente negociada com os ministérios da área econômica (fazenda, planejamento) e com deputados contrários ao aumento de gastos com benefícios assistenciais.

Como vimos, a segunda fase, que compreende o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998; 1999 – 2002) foi a de implantação de dispositivos previstos na LOAS como o FNAS, o BPC, etc. Além disso, nesse período, o CNAS começou de fato a funcionar, convocando, em 1995, a primeira Conferência Nacional de Assistência Social. Outras duas seriam convocadas nessa fase: a segunda conferência em 1997 e a terceira em 2001. Essas conferências, bem como as municipais e estaduais que foram realizadas em preparação à nacional, embora pouco efetivas no sentido de terem suas deliberações acolhidas pelo governo federal, constituíram momentos significativos de debate e de oposição à política social do governo de F. H. Cardoso, em especial ao Comunidade Solidária.

Principal ação de enfrentamento da pobreza do governo de Cardoso, o Comunidade Solidária tinha por objetivo *“coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza”* (Medida Provisória, nº 813, 1/1/1995). De modo sintético, a referida coordenação baseava-se na articulação de parcerias *com* e *entre* elementos da sociedade civil para o desenvolvimento de ações específicas nos municípios e estados com maior concentração de pobreza. O programa recebeu inúmeras críticas, em especial daqueles agentes políticos que lutavam pela implantação política de assistência social desde que a Constituição fora promulgada. Para eles, as parcerias estimuladas pelo Comunidade Solidária representavam ações conjunturais, distintas em cada lugar onde eram implantadas, focalizadas nos segmentos mais pobres e coordenadas pelas primeiras damas locais. Do seu ponto de vista, não poderia haver indicadores mais claros de que o governo de Cardoso representava um retrocesso em relação às conquistas efetivadas até aquele momento, uma vez que suas ações não eram públicas, pois executadas por meio de parcerias com entidades da sociedade civil, não eram

permanentes, pois dependiam do tempo de duração da parceria, e tampouco eram uniformes e universais. Por ser um programa de “articulação de parcerias entre governos e sociedade civil” gerido por um conselho nomeado pelo Presidente da República, tendo como Secretária Executiva a primeira dama e sendo executado fora do comando direto da Secretaria de Assistência Social³ (SAS), o Comunidade Solidária tornava-se mais uma peça da chamada “fragmentação” da assistência social, colaborando para a não institucionalização da área, dando continuidade às políticas de cunho assistencialista, posto que largamente fundado no estímulo ao voluntariado e não na institucionalização dos agentes e da política de assistência social. Além disso, criticou-se sobremaneira o fato de que o programa era excessivamente focalizado, direcionado exclusivamente para comunidades / locais extremamente pobres (Cf. Sposati, 1995c; Raichelis, 2008; Boschetti, 2003).

Em 1998, após processo de discussão que envolveu inclusive os principais opositores dessa política, o governo conseguiu ver aprovada pelo CNAS a Política Nacional de Assistência Social, cujos destinatários, princípios e diretrizes são muito semelhante aos previstos na LOAS e na Constituição. A leitura da conjuntura e dos desafios a serem enfrentados pautava-se pela visão de política social que orientava o governo como um todo (Faria, 2003): era preciso focalizar a ação assistencial nas famílias mais vulneráveis e excluídas, com vistas a garantir seu acesso às políticas sociais básicas de caráter universalizante (PNAS, 1999:31). Para tanto, era necessário atuar na formação de uma rede de proteção social que agisse preventivamente, evitando que a família em vulnerabilidade perdesse o patamar de renda alcançado ou o acesso a serviços de outras políticas. Essa rede teria base territorial e caráter intersetorial, com vistas a “otimizar” os recursos de outras políticas setoriais e as relações sociais existentes no território (Cf. Brasil, 1999a:51). Essa, porém, não era uma tarefa exclusiva do Estado. As parcerias com a sociedade civil também deveriam colaborar no enfrentamento da exclusão social.

Ainda em relação à política de assistência social merecem destaque as reformulações ocorridas no segundo mandato (1999 – 2002), quando o Comunidade Solidária deu lugar ao Portal Alvorada e ao Comunidade Ativa. O último pode ser definido como um conjunto de ações visando ao chamado “desenvolvimento local

³ No segundo mandato de Cardoso, passou a denominar-se Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas).

sustentável”. Já o primeiro caminhava muito na direção proposta pela PNAS: a composição de uma rede de proteção social de base territorial e intersetorial, destinada a atuar nos municípios e regiões de menor desenvolvimento humano e social do país. Por meio do Núcleo de Apoio à Família (NAF), as famílias seriam cadastradas para a participação nos programas do governo, sendo também encaminhadas para os serviços e benefícios ofertados por outros órgãos públicos ou associações presentes no território.

A terceira fase, que chamamos de consolidação institucional e que corresponde ao governo Lula (2003 – 2010), tem características ímpares se comparadas às outras duas fases. A primeira delas é a de negação da política anterior e a aprovação de uma política própria, com o estabelecimento de divisões, critérios e termos que a diferenciam profundamente do modelo anterior, ao mesmo tempo que a identifica com o SUS. Assim, o SUAS é implantado na perspectiva de efetivar uma política de proteção social, que se divide em básica e especial, cuja porta de entrada é o CRAS, unidade pública e estatal destinada a garantir o acesso da população aos serviços, programas e benefícios da assistência social e de outras políticas públicas. Possui ainda unidades especializadas: os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas), para onde são encaminhados famílias e indivíduos com os direitos violados ou ameaçados.

Existem pelo menos três aspectos que podem ser invocados para demonstrar a existência de continuidades com a política – ou as “opções” – do governo anterior: (I) o foco na família, ou seja, o fortalecimento de sua capacidade de proteção; (II) o trabalho intersetorial que articula os serviços e programas de outras políticas públicas; (III) o território como base para o desenvolvimento do trabalho socioassistencial. Contudo, esses princípios e diretrizes comuns, que podem ser identificados até mesmo na LOAS, não são suficientes para sustentar que a política desenvolvida depois de 2003 seja apenas a continuidade da anterior sob “novas roupagens”. É preciso reconhecer que, mesmo presentes nas duas fases, esses princípios e diretrizes orientaram a política de assistência social de modo distinto nos dois períodos.

A aparente continuidade de elementos centrais da política de assistência social nos governos de Cardoso e de Lula não é suficiente para encobrir as notórias discontinuidades entre ambos, na implantação dessa política ao longo do período

analisado. Essa constatação deu ensejo às seguintes questões que delimitaram a investigação empreendida:

- Por que, a despeito da implantação da LOAS ter sido iniciada no governo de Cardoso, se tem a impressão de que a assistência social obteve o estatuto de política pública somente no governo Lula?
- Quais foram os fatores decisivos que conduziram ao reordenamento institucional dessa política a partir de 2003?
- Qual é a relação do Bolsa Família – marca da política social do governo Lula – com o desenvolvimento da política de assistência social?
- Qual a relação da constante preocupação com o *desenvolvimento social* – como forma de contraposição às críticas de que o Bolsa Família era assistencialista – e a política de assistência social implantada no governo Lula?

Variadas abordagens a respeito da prática e da política de assistência social, realizadas em sua maioria por professores e pesquisadores do Serviço Social, constituem as principais referências na discussão dessa política e, por isso, foram as primeiras fontes consultadas para a delimitação do nosso objeto de investigação. Tal literatura é fortemente marcada pelo compromisso histórico desses pesquisadores na defesa de uma política pública de assistência social. Por isso, seus textos compõem um longo manifesto em que alguns aspectos se destacam, pelo menos até a aprovação da LOAS: a crítica ao papel do Estado em relação à assistência social, o caráter assistencialista de seus programas e projetos voltados para a parcela mais pobre da população, a não institucionalidade dessa política, seu caráter fragmentado e estigmatizante (Cf. Sposati *et al.*, 1995; Sposati, Falcão & Fleury, 2006; Pereira, 1996). Durante o governo de Cardoso, esses autores criticaram sistematicamente a política social nele realizada e seu insuficiente empenho na efetivação de uma política pública de assistência social. Destacam-se também as críticas ao processo de descentralização, ainda marcado pelas transferências de recursos mediante convênios, e sobre os critérios restritivos de implantação do BPC (Cf. Yazbek, 1995b; Sposati, 1995a; Sposati, 1995c; Pereira, 1996; Pereira; 2002). Já no governo Lula, ganham relevo a “nova institucionalidade” da política de assistência social, a construção do

SUAS e sua implantação em estados e municípios, os novos contornos dessa política e as medidas necessárias para efetivá-la enquanto componentes principais do sistema brasileiro de proteção social (Couto *et al.*, 2010).

Entretanto, no trabalho de pesquisadores da política social brasileira, oriundos das ciências sociais, como Draibe (1994; 2003) e Arretche (2000), encontramos uma leitura diversa, marcada na primeira pela construção de compreensões globais das políticas sociais no país e na segunda pela identificação dos fatores condicionantes da descentralização das políticas sociais. Draibe (1994) recorta no âmbito de cada política setorial as características que permitem definir sua situação no contexto geral do sistema brasileiro de proteção social, construído ao longo do século XX, a partir de sucessivas reformas e ampliação de seu escopo, objetivos e clientela. Já em Arretche (2000), a identificação dos processos e elementos implicados na descentralização das políticas sociais após 1988 é feita a partir do reconhecimento das diferentes capacidades institucionais, políticas e administrativas de estados e municípios em assumir os recursos e as responsabilidades de planejamento, coordenação e execução de políticas anteriormente operadas pelo governo federal. Nas duas autoras, portanto, a política de assistência social é um caso – ora do estudo da(s) política(s) social (is) em uma dada conjuntura ou período (Draibe, 1994; 2003), ora dos processos de descentralização dessas políticas (Arretche, 2000).

Draibe e Arretche também constatarem que a política de assistência social foi historicamente relegada a segundo plano no sistema brasileiro de proteção social, com ações eivadas pelo clientelismo e fortemente centralizadas no governo federal por meio da LBA. Contudo, na esteira das reformas democratizantes iniciadas a partir de 1985, consagradas na Constituição de 1988 e confirmadas na LOAS, em 1993, deu-se início efetivo à total reformulação dessa política, sendo redefinidos seus objetivos, formas de financiamento, execução e usuários (Draibe, 1994; 2003; Arretche, 2000).

A importância dos assistentes sociais na reformulação dessa política foi reconhecida por diferentes pesquisadores, inclusive por aqueles que fazem parte dessa categoria profissional. Começando pelos externos ao Serviço Social, destacamos a análise de Almeida (1996), que apontou as dificuldades de implantação das propostas reformadoras dessa política após a Constituição. Para a autora, essas dificuldades resultaram da ausência de iniciativas do aparato do Executivo Federal visando a reordenação das ações desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo e da carência

de uma “elite profissional” com forte penetração naquele nível de governo, com capacidade para transformar em política os princípios pelos quais lutaram. Em seus termos:

“A fragilidade das tendências reformadoras reduziu o alcance e o impacto do impulso racionalizador e modernizador. Faltou, nesse caso, uma elite profissional que fosse capaz de nuclear e dar rumo a uma coalizão mudancista e que aliasse clara concepção do novo modelo assistencial com experiência de gestão pública e forte penetração nos centros de decisão da política assistencial no Executivo. Os profissionais atuantes no debate priorizaram os princípios em detrimento dos procedimentos necessários para assegurar uma concepção não-assistencialista da assistência social. Parece que se preocuparam mais em garantir um modelo participativo do que em proporcionar a descentralização da política assistencial” (Almeida, 1996: 26).

Na explicação de Almeida para o insucesso da descentralização da política de assistência social em meados dos anos noventa, a despeito dos princípios renovadores que foram introduzidos com as reformas democráticas, está a “incapacidade político-administrativa” de sua elite profissional. Esta, embora tivesse logrado a reforma dos princípios da assistência social enquanto política pública, não teve capacidade de implantar mecanismos e dispositivos voltados para a renovação das práticas vigentes neste setor no interior do Estado. Sua avaliação da elite profissional da assistência social é oposta à realizada sobre a elite profissional da saúde, que *“foi capaz de inscrever suas propostas reformadoras na agenda política, mobilizar a seu favor segmentos da opinião pública, negociá-la com as agências governamentais, transformá-la em artigo da Constituição, em legislação ordinária e em prática concreta de governos”*. E, sobretudo, como diferença fundamental: *“com conhecimento da máquina pública e alguma experiência de governo, adquirida durante os governos militares e atualizada com a redemocratização, no Ministério da Saúde, secretarias estaduais e municipais”* (Idem, *ibidem*: 20).

Apesar da incapacidade político-administrativa verificada por Almeida, os assistentes sociais são identificados fortemente à luta e à defesa de determinados princípios, sendo o mais destacado a luta pela superação das práticas assistencialistas, isto é, da ajuda motivada pela caridade e baseada nas necessidades dos indivíduos, com forte caráter compensatório e pouco efetiva do ponto de vista da mudança das

condições estruturais. Na medida em que essas condições não se alteram, tem-se a volta do necessitado à fila da instituição que lhe presta socorro.

Ao comentar as causas do fracasso da constituição de uma seguridade social integrada, Vianna (2000; 2002) afirma que a política de assistência social levada a cabo no país durante o governo de F. H. Cardoso retroagiu “à *condição meramente assistencialista, quase caridade pública, longe, pois, da idéia que a própria LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), de 1993, reforça: (...)*” (Vianna, 2000: 95). Isso porque, segundo a autora, “a despeito de contar com uma **elite profissional aguerrida**, a assistência social foi banida do debate sobre a seguridade” (Cf. Idem, *ibidem*: 96) [fonte em negrito pelo autor da tese].

Já no âmbito da produção dos assistentes sociais, também está presente a convicção da importância da atuação política dessa categoria profissional, especialmente na aprovação da LOAS. Como nota Raichelis:

“No que se refere aos trabalhadores da assistência social, observamos que os assistentes sociais organizados em suas entidades corporativas e acadêmicas tiveram atuação política destacada durante todo o processo de debate e negociação dos diferentes projetos. Assumiram, em muitos momentos, papel de direção política e cultural, politizaram os debates, estabeleceram alianças políticas nos campos governamental, parlamentar, acadêmico e partidário, o que se mostrou fundamental para o nível de consenso possível que conduziu à aprovação da proposta final da Loas” (Raichelis, 2008:124).

Nota-se também nessa produção uma explicação sobre o porquê da não formulação de proposta sobre a política de assistência social já na Constituinte, como foi o caso da saúde. Segundo os pesquisadores, dadas as características das práticas assistencialistas assumidas pelo Estado brasileiro, os assistentes sociais não se engajaram especificamente em uma luta pela assistência social na Constituição. De acordo com Boschetti (2006):

“Isto se explica, em parte, pela opinião até então prevalecente no seio da categoria a respeito da assistência social. Historicamente utilizada como instrumento de clientelismo, de controle, de adaptação e de integração social, ela foi, por longo tempo, recusada como prática social. Foi só a partir de meados dos anos 80 que ela passou a ser analisada

como possível campo de concretização de direitos sociais. A partir da Constituição de 1988, os assistentes sociais se interessaram pelo debate sobre a assistência social, dedicando-se mais sistematicamente a ele e se engajando nos movimentos pela regulamentação dessa área” (Boschetti, 2006:165).

A incapacidade “político-administrativa” para impor os rumos da reforma da política de assistência social, sua negação das práticas assistencialistas e seu *militantismo* em defesa do direito social à assistência, põe em relevo a importância dessa *elite profissional aguerrida* na implantação da política de assistência social no país. No entanto, essa importância não é uniforme, distinguindo-se sua atuação na conformação dessa política de acordo com os desafios e as possibilidades que marcaram cada uma das três fases distintas de implantação e consolidação da política de assistência social.

De acordo com Kingdon (2003), os especialistas que atuam em uma determinada política são os responsáveis pela formulação e apresentação das alternativas possíveis quando uma questão ascende à agenda de decisão do presidente. Embora este detenha o poder de colocar e retirar determinados assuntos da agenda, são os especialistas que formulam e põem à disposição do presidente as alternativas de solução (as respostas) às questões que estão em sua agenda. Cada política possui suas próprias questões, seus debates, sua própria agenda. As discussões, os problemas e as soluções que circulam nessas *agendas especializadas* têm chances variadas de se tornarem temas privilegiados na decisão presidencial. No modelo de Kingdon, cada política (*policy*) possui um fluxo próprio, podendo ascender à agenda pública de diferentes modos. Uma mudança na opinião pública, um grande acontecimento, uma alteração nos indicadores de uma determinada área, constituem alguns exemplos de como isso ocorre.

Cada *policy* possui grupos de especialistas, geralmente pesquisadores, trabalhadores da área, professores universitários, que conhecem seus principais problemas e para os quais dispõem de soluções. Estas geralmente são apresentadas em seminários, artigos e consultorias prestadas ao poder público. As soluções geradas na comunidade de especialistas só passam a ser seriamente consideradas pelo Executivo quando um *problema* que reclama uma decisão ganha proeminência na agenda. Então, os especialistas são consultados e suas alternativas passam a ser consideradas. A

escolha de uma alternativa para um determinado problema ou questão depende muito das disputas políticas (*politics*). Na verdade, será pelo interesse e atuação dos políticos, de seus confrontos eleitorais, partidários e nas arenas de decisão, como a Câmara e o Senado, que uma determinada solução gerada pelos especialistas poderá ter maior ou menor chance de encontrar um problema que precisa ser solucionado.

Kingdon afirma que uma decisão pode ser tomada, um problema encontra sua solução e uma política pública é alterada somente quando esses três fluxos (*streamings*) – problemas, *policy* e *politics* – são unidos. A junção desses fluxos não ocorre a todo instante, mas somente quando *janelas de oportunidade* estão abertas e permitem que sua união ocorra. Além disso, isso não ocorre automaticamente. É preciso que um “empreendedor da política” (*policy entrepreneur*) esteja atento à abertura das janelas de modo a promover ativamente a junção dos três fluxos que permitirá a mudança na política pública.

O modelo dos fluxos de Kingdon é bastante útil na descrição dos processos e agentes envolvidos na formulação de políticas públicas. A multiplicidade de fatores presentes na formulação de uma política – como os problemas a que procura responder, os interesses que movimenta, o arcabouço político-institucional em que se insere – ganham “lugares próprios” nessa abordagem. No entanto, será a noção de *janela de oportunidade* a que melhor servirá à construção inicial de nosso objeto de investigação.

Se nas fases anteriores de implantação da política (1988 – 1994; 1995 – 2002) as posições assumidas pelos assistentes sociais foram muito mais no sentido de renovar os princípios e diretrizes da política de assistência social, a terceira fase foi o momento de gerar as alternativas políticas administrativas viáveis para sua implantação. Desse pressuposto decorre a principal hipótese que norteou o processo investigativo: **a de que as características atuais da política de assistência social, em especial o seu reordenamento institucional ocorrido a partir de 2004, têm como principal fator explicativo as posições e conquistas alcançadas por agentes políticos específicos, os assistentes sociais. Dentre esse conjunto de profissionais destacou-se a liderança de um grupo de professores e pesquisadores de cursos de Serviço Social de universidades públicas e confessionais, em sua maioria militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), que soube aproveitar uma janela de oportunidade aberta no primeiro ano do governo Lula para gerar as**

alternativas político-administrativas necessárias para que a política de assistência social fosse implantada segundo os princípios e visões historicamente defendidos por esse grupo.

Neste trabalho, os assistentes sociais serão compreendidos como comunidade de especialistas e *agentes políticos* que estiveram o tempo todo preocupados em garantir que sua visão de mundo acerca da política de assistência social fosse levada em conta pelo governo federal. Mesmo quando sua atuação não foi capaz de desencadear um processo coordenado de renovação das estruturas estatais voltadas para a prática assistencial – veja-se o interregno entre a aprovação da LOAS e sua efetiva implantação – esses agentes permaneceram no campo político acumulando *capital simbólico* suficiente, o que lhes permitiu coordenar o processo de organização institucional da política de assistência social durante o governo Lula. Para tanto, a reforma ministerial ocorrida na passagem do primeiro para o segundo ano do governo Lula constituiu uma *janela de oportunidade* para o sucesso de seu empreendimento. Nesse momento, estavam superadas as dificuldades político-administrativas da categoria e sua “tomada de poder” no nível federal representou a possibilidade de viabilização de um projeto político-profissional formulado desde meados da década de 1990.

Portanto, este trabalho buscará conhecer como esse grupo de especialistas construiu uma visão alternativa da política de assistência social ao longo dos anos de 1990 e 2000, a partir de determinadas posições no *campo político*. Desse modo, aquilo que caracterizamos como as fases de implantação dessa política nada mais é do que momentos da disputa envolvendo agentes políticos específicos em torno da construção de uma política pública de assistência social segundo seus princípios e sua *visão de mundo*.

Enquanto agentes políticos engajados na defesa da assistência social, os principais assistentes sociais que colaboraram para a definição atual dessa política formaram boa parte de sua *visão de mundo* a partir de sua dupla inserção, no campo científico e no campo político. Além de constituírem um expressivo grupo de pressão altamente mobilizado e mobilizador, presente em assembleias, conferências, seminários, fóruns e conselhos de políticas públicas, suas principais lideranças são ao mesmo tempo professores, pesquisadores e gestores públicos, muitas vezes ocupando o cargo de vereadores, de secretários municipais, estaduais ou federais.

As noções de *campo*, *capital* e *agentes* são utilizadas com o sentido que lhes foi atribuído nas análises e pesquisas de Pierre Bourdieu sobre os mais diversos domínios da vida social e que deram ensejo a uma “*teoria da violência (ou dominação) simbólica*”. De acordo com Bourdieu, os diferentes espaços – *campos* – em que se dão as relações sociais são porções delimitadas do espaço social mais amplo que as contém. Um campo é sempre um *campo de forças*, isto é, um espaço social de relações que aproxima e distancia, que põe em confronto ou em parceria os ocupantes de distintas posições. Estas se definem pela relação que seus ocupantes entretêm com o objeto ou a questão que “está em jogo”, ou seja, com aquilo que dá sentido a esse campo e às relações que permitem sua existência. São, portanto, posições em relação ao que está em jogo e em relação às outras posições possíveis nesse espaço.

Essas distintas posições que permitem situar os agentes uns em relação aos outros, ao situá-los em relação ao que está em jogo, são distribuídas de forma desigual pelos agentes atuantes em determinado campo. Isto é, às distintas posições associam-se agentes com distintas quantidades e composição de capital, que é o conjunto de propriedades que permite ao(s) seu(s) detentor(s) agir no campo a partir de uma determinada posição. Portanto, a possibilidade de ocupação e ação de cada uma das posições possíveis é proporcional ao capital econômico, cultural e *simbólico* disponível para cada agente. Esse último, o simbólico, é o capital com valor específico em cada campo e está associado àquelas posições mais “eficientes” nesse espaço, ou seja, àquela com maior autoridade e peso em relação ao que está em jogo.

O capital econômico, cultural e social de cada agente ou grupo de agentes é elemento central na possibilidade de ocupação e atuação nos diversos campos de força da vida social. A quantidade, a composição e o peso específico de cada capital, que definem as possibilidades concretas de ocupação de uma determinada posição, são diferentemente avaliados e utilizados em cada um desses espaços. No campo da literatura e da arte, por exemplo, o capital cultural, expresso principalmente por títulos escolares, tem um maior peso na conquista das posições disponíveis.

No entanto, em cada campo se trava uma luta para ocupar as posições que “realmente importam”, isto é, aquelas posições que permitem aos seus ocupantes imporem seu princípio de “*di-visão*”, como costuma indicar Bourdieu, uma vez que implicam a difusão de *uma visão* acerca do objeto que necessariamente separa

(*divisão*) aqueles que a partilham ou não. Isto é, as posições mais importantes, mais cobiçadas, são aquelas que permitem aos agentes definir as regras do jogo, dizer quais são as condições para a entrada no jogo, o que efetivamente está em jogo, quem legitimamente integra o campo e quem dele não faz parte (leigos, profanos, não iniciados). É dessas posições que emanam as regras, as direções e as sentenças acerca do que é permitido e proibido em relação ao objeto em disputa.

São os agentes dotados dos meios eficientes para impor sua visão ao restante do campo que exercem “o monopólio legítimo da violência simbólica”. Por possuírem o *capital simbólico*, isto é, o capital mais valioso no campo, são reconhecidos como legítimos ocupantes das posições que lhes permitem impor aos restantes os princípios e as regras que constituem o campo e, portanto, que determinam a relação dos agentes com o que estiver em jogo.

Aqueles que participam de um determinado campo, que fazem parte do jogo, são enredados nas disputas desse espaço desde o momento em que ocupam uma posição nesse campo, que dele fazem parte e dele derivam os princípios de sua ação. São *interessados* no jogo que é disputado, pois aí também investem e possuem seus próprios *interesses*. Ao aceitarem as “regras do jogo” colaboram para o caráter eficiente da ação daqueles que ocupam as posições dominantes, pois, mesmo possuindo posições contrárias e opostas, partilham fundamentalmente da importância de manutenção do campo, de suas características e pressupostos. Assim sendo, conferem legitimidade às posições do campo e às de seus ocupantes, pois, a despeito das diferenças que os separam, não se põem em dúvida a validade última desse espaço enquanto lugar específico para se realizarem as batalhas que aí são resolvidas. De outro modo: o que confere legitimidade àqueles que ocupam as posições dominantes no campo e, por conseqüência, conferem legitimidade à sua visão de mundo, é o *acordo tácito*, isto é, a aceitação implicada na disposição de todos os participantes do campo de que aquele jogo vale a pena ser jogado, de que as regras vigentes são válidas para todos os agentes do campo, não importando as posições que ocupem. Há uma crença na validade do campo, de suas disputas e de sua existência, independentemente de quaisquer outras considerações ou divisões que coloquem os seus participantes em desacordo.

A análise sociológica faz com que os princípios válidos em um campo e que são objetivados em regras, recursos e instrumentos sejam reconhecidos enquanto

objetivação de um determinado estado das disputas passadas pelo seu estabelecimento. Isto é, para compreender a atual configuração de um campo e os produtos específicos resultantes das disputas de seus agentes, é preciso fazer a gênese das posições e das disputas cujos resultados foram transformados em estruturas objetivas do campo, ou seja, em “história objetivada” em leis, normas e princípios que orientam a ação de todos. Somente pela história da “história objetivada” é possível compreender e desvelar os móveis mais profundos daqueles que participam do campo, a razão que determina os valores que são atribuídos a esse espaço e a seus participantes, enfim, a legitimidade que é conferida ao jogo por todos aqueles que nele tomam parte/partido.

A (pré)(dis)posição dos agentes em relação às lutas do campo, seu interesse em jogar o jogo e o domínio de suas regras, convenções, etc. são o estado das lutas passadas incorporadas nos agentes. A participação em um campo qualquer pressupõe a existência do *habitus*, conjunto de regras e disposições incorporadas pelo sujeito, que o transformam em agente no campo. É o *habitus* que permite a identificação dos sujeitos com o campo em que atuam, funcionando como comprovação de que o agente foi *moldado* para a participação naquele espaço, dada a extrema concordância entre os seus interesses e os interesses em jogo no campo. De fato, cada campo seleciona e identifica os sujeitos mais predispostos pela socialização primária a ingressarem e a assumirem seriamente a(s) luta(s) que aí se desenrolam. A aquisição plena do *habitus* próprio a cada campo dá-se na participação e no interesse do sujeito em fazer-se *agente* nesse espaço, embora sua constituição inicial se baseie nas aquisições pretéritas feitas ainda fora dele.

O Estado, espaço de disputas para o qual todas as outras disputas convergem, permite a nomeação de princípios para todos os outros campos e, portanto, é o espaço de lutas no qual é determinado quais são os conflitos legítimos e onde existem disputas que devam ser levadas a sério. A partir do Estado definem-se mesmo os termos de todos os conflitos que se desenvolvem fora dele, uma vez que por sua capacidade de impor classificações, princípios e leis, colabora efetivamente para a definição do objeto em disputa, isto é, para a validade daquilo que está em jogo em qualquer campo. O Estado concentra, portanto, um *metacapital simbólico*, isto é, o conjunto de propriedades eficientes e reconhecidas como tal que permite aos seus agentes determinarem os princípios e as leis que orientam as disputas alhures, que

definem mesmo os objetos dessas disputas, ao instaurarem classificações e visões de mundo acerca desses objetos (Cf. Bourdieu, 2008:99).

O acesso às posições do Estado, pelo menos onde exista um regime republicano, dá-se por meio das disputas travadas no campo político. Segundo Bourdieu,

“(…) o campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de ‘consumidores’, devem escolher, com probabilidades de mal entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção” (Bourdieu,1989:164).

É o campo, portanto, em que a disputa se faz entre os “profissionais” dos diversos partidos com o objetivo de conquistar o maior número de seguidores, isto é, de votantes que legitimem seu acesso ao Estado, aos seus cargos e recursos importantes. A disputa pelos seguidores faz-se por meio da criação e divulgação de *ideias força*, que são proposições dos profissionais que valem pelo seu poder de mobilização, isto é, por sua capacidade de atrair o maior número de seguidores. É o número de seguidores, daqueles que aderem a uma causa ou programa, que definem a possibilidade de realização dessa ideia força, do programa político, da promessa. Ao mobilizar seguidores, o político cria as condições para realizar seu projeto, uma vez que a *crença* depositada no líder e nas suas ideias é a primeira condição de sua possibilidade objetiva de existência e de realização (Idem, *ibidem*:185).

3. Metodologia

A delimitação e construção do objeto de pesquisa desta tese – a recente reorganização (ou institucionalização) da política de assistência no Brasil como resultante da atuação de agentes políticos especializados – implicou a circunscrição de alguns movimentos importantes que passamos a explicitar.

É evidente a posição da LOAS como marco importante na configuração da atual política de assistência social. Por ser referência constante nos discursos e argumentos daqueles que lutam por essa política, sua existência permitiu a consolidação dos assistentes sociais enquanto guardiões e defensores da implantação

de uma política pública de assistência social. É no insistente reconhecimento da importância da conquista dessa lei, mais do que de sua garantia constitucional, que esses agentes políticos específicos situam o início da construção de uma política de assistência social para o país. Efeito próprio das posições dominadas que ocupam no campo político enquanto especialistas do “tratamento da pobreza” e também das disputas eleitorais, seu acesso às posições de comando dessa política no nível federal só ocorreu a partir de 2004. Até lá, organizaram e consolidaram suas propostas para o setor por meio de experiências em gestões municipais e pela produção intelectual e política de propostas alternativas e de críticas à política social do governo de Fernando Henrique. Foi assim que esses agentes criaram uma constante tensão no campo político pelo exercício do direito a assistência social.

Partimos do pressuposto de que não houve um “movimento social” sem rosto, nome ou lugar que *lutou* pela política de assistência social. Fórmulas abstratas como “*a sociedade brasileira* desejou um novo patamar de proteção social para os cidadãos”, ou “*o movimento social liderado pelos assistentes sociais...*”, também vão no sentido de desidentificação dos agentes responsáveis pelos lances decisivos que levaram à configuração dessa política. Por isso, desde as primeiras abordagens do tema, privilegamos a identificação das principais lideranças políticas e ideológicas presentes na elaboração e na implantação dessa política. Destacou-se nesse processo a importância de um grupo de pesquisadores e professores do programa de pós graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mesmo não ocupando postos oficiais na estrutura da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no período de 2003 a 2010, os professores da PUC, em especial Aldaíza Sposati, sempre estiveram presentes nos debates e nas principais formulações da política de assistência social, além de serem responsáveis pela *titulação acadêmica* dos principais agentes dessa política no governo Lula.

Além da análise de grande parte de sua produção, como livros e artigos veiculados principalmente na revista **Serviço Social e Sociedade**, realizamos também nove entrevistas com agentes relevantes no processo de estruturação dessa política desde a aprovação da LOAS, atuantes ou não no governo Lula. **Todas são assistentes sociais.**

As entrevistas, gravadas e transcritas, foram feitas com (nome/principal ocupação/cargo ocupado):

- 1) Denise Paiva – Assessora Especial da Presidência no governo de Itamar Franco;
- 2) Maria Carmelita Yazbek – Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP.
- 3) Rachel Raichelis – Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP.
- 4) Maria do Carmo Brant de Carvalho – Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP, membro do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC).
- 5) Aldaíza Sposati – Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP.
- 6) Ana Lúcia Gomes – Secretária Nacional de Assistência Social.
- 7) Beatriz Paiva – Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- 8) Márcia Helena Carvalho Lopes – Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina – PR (UEL), Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretária Nacional de Assistência Social, Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- 9) Potyara Amazoneida Pereira Pereira – Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos) da Universidade de Brasília (UnB).

No geral, iniciamos a entrevista perguntando à entrevistada qual era o principal motivo para que a política de assistência social tivesse avançado tanto no governo Lula. Em seguida, procurávamos explorar sua visão acerca da assistência social, da forma como essa política foi implantada, de sua atuação e história com essa política. O material dessas entrevistas não será focalizado separadamente, mas será integrado à análise de cada período de implantação da política.

Para caracterizar a política de assistência social dos governos de Cardoso e Lula foram consultadas diversas fontes, em especial os relatórios produzidos pelo

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e trabalhos de pesquisadores da área. Levantaram-se também políticas, normas, regulamentos, pesquisas e relatórios gerados pela SNAS/MDS e por sua antecessora no período de F. H. Cardoso, a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS).

No capítulo 1 são descritos e analisados os momentos iniciais de formação da “agenda política” do movimento em defesa da política de assistência social e os principais lances que permitiram a aprovação da LOAS.

No capítulo 2 são apresentadas as principais características da política social e de assistência social do governo de Fernando Henrique Cardoso. Por meio dos textos dos assistentes sociais situam-se suas (o)posições em relação a essas políticas.

No capítulo 3 são apresentadas as características da política social do primeiro ano do governo Lula e a formação de sua política de assistência social. Neste capítulo também são explorados os processos que permitiram que as “alternativas” de um conjunto de agentes políticos específicos fossem adotadas e conformassem uma nova política para a área.

Conclui-se o trabalho com algumas considerações a respeito da construção da posição dominante dos assistentes sociais em relação à recente política pública de assistência social implantada no país.

Capítulo 1 – Assistentes sociais e a superação do assistencialismo

1. Introdução

Desde o seu surgimento no século XIX, o assistente social apareceu como o detentor de técnicas especializadas para lidar com os trabalhadores pobres, isto é, com aqueles que não se conseguem “ajustar” às condições econômicas e sociais da acumulação capitalista. Enquanto conjunto de práticas e conhecimentos técnicos, o Serviço Social configurou-se como a possibilidade de racionalização da resposta à “questão social”, ou seja, como resposta às lutas entre o capital e o trabalho durante o século XIX. E especialmente: surgiu sob o impulso da Igreja Católica e como apanágio das classes dominantes para contra-arrestar a influência do socialismo, do comunismo e do anarquismo sobre os trabalhadores. Essa trajetória de surgimento do Serviço Social no Brasil é comum a outras experiências latino-americanas e europeias (Iamamoto & Carvalho, 2008).

As primeiras semanas de formação, às quais se seguiu a instalação do primeiro curso de Serviço Social no país, apareceram no interior de iniciativas da Igreja Católica para reconquistar seu espaço de influência na sociedade brasileira em função da *laicização* promovida pela proclamação da República em 1889. Entre essas iniciativas está a fundação do Centro de Estudos e de Ação Social (CEAS) em São Paulo, no ano de 1932. Seu impulso estava na formação das bases católicas voltadas para a difusão da ideologia dessa Igreja nos diversos meios de atuação de seus seguidores. Atenção especial era dada à racionalização das chamadas “obras sociais”, expressamente orientadas para a reconquista do operariado, em especial o mais pobre, sob influência dos movimentos operários. A formação dos assistentes sociais surgiu como expressão dessa racionalização, isto é, como o conjunto de técnicas especializadas voltadas para intervir em uma sociedade dividida em classes, que deveria ser reunificada com o auxílio da Igreja. A fórmula utilizada não foi o esmaecimento das divisões, mas a harmonização dos interesses das classes por meio da legitimação de suas diferentes inserções no processo produtivo, isto é, pelo fortalecimento das relações corporativistas entre trabalhadores e capitalistas, entre empresas e Estado. Em uma sociedade organizada corporativamente, a Igreja Católica procurava firmar-se como a liderança espiritual (a cabeça) capaz de garantir a unidade

de suas partes, em especial, garantindo a identificação dos interesses de padrões e operários, sociedade e Estado.

De acordo com Iamamoto e Carvalho (2008), o Estado rapidamente deu apoio às iniciativas da Igreja Católica de racionalização das obras sociais por meio do incentivo à profissionalização do seu voluntariado, passando também a demandar e incentivar a formação de profissionais especializados. A necessidade crescente dos conhecimentos e técnicas desses agentes nas instituições estatais e privadas constituiu um *mercado* de atuação específica, dominado desde então pelos portadores da formação de assistente social.

Ao longo do século XX, o Estado tornou-se o grande comprador dessa força de trabalho específica, determinando suas características mais importantes. Enquanto função do Estado e para o Estado, o assistente social tornou-se um profissional que, dominando de forma crescente um conjunto de procedimentos específicos no interior da burocracia, passou a ser também parte importante dela. Dentre suas tarefas, estavam o recebimento, a análise, a avaliação e as resposta aos pedidos diversos endereçados à máquina administrativa. No interior das instituições previdenciárias, esse profissional analisava e avalizava a concessão de benefícios para contribuintes pobres, doentes e inválidos. Sua função, a partir de critérios e regras estabelecidas pela instituição, era a de determinar quais solicitações deveriam ser atendidas com base na necessidade de seus demandantes. Tornou-se, portanto, o agente público que conferia e fiscalizava a “real” necessidade dos necessitados, evitando as “fraudes” contra o sistema e orientando os beneficiários quanto as suas obrigações (deveres).

Ainda dentro do Estado, o assistente social foi cada vez mais incorporado ao aparelho judiciário, respondendo pelas intervenções “corretivas” da Justiça em relação aos chamados “menores infratores”, isto é, atuando diretamente no encontro conflitivo e desigual entre famílias desestruturadas e o sistema judiciário. Avaliando “tecnicamente” a capacidade e as condições da família para cuidar de seus integrantes, o assistente social apontava criticamente para aquelas que não podiam fazê-lo, contribuindo, nesses casos, para informar a decisão judicial de separação da prole do seu núcleo familiar.

No sistema meritocrático e corporativista de proteção social consolidado no Brasil ao longo do século XX, o assistente social desempenhou claramente a função

de “guardião” ou “porteiro” dos programas e benefícios de políticas sociais voltadas somente para os trabalhadores urbanos que contribuía com alguma instituição previdenciária (mais tarde, com o sistema previdenciário). Mesmo no interior do conjunto de contribuintes, não era facultado a todos o acesso universal aos benefícios existentes. A entrada em determinados programas, serviços ou benefícios era controlada pelo assistente social e feita com base na prova de real necessidade da família. Entretanto, para os não contribuintes, era concedido o “atestado de pobreza”, senha para que a população empobrecida pudesse acessar a parcela desses benefícios classificada como “serviços sociais”, isto é, aqueles “concedidos” a fundo perdido ou independentes de contribuição pretérita.

2. Direções da renovação do Serviço Social no Brasil

A despeito de sua inserção cada vez mais diversificada no interior da máquina administrativa – pública e privada – o Serviço Social no Brasil viveu diferentes movimentos em direção à superação de sua prática mais tradicional, isto é, de superação de uma

“(…) ‘prática empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada’ dos profissionais, parametrada ‘por uma ética liberal-burguesa’ e cuja teleologia ‘consiste na correção – desde um ponto de vista claramente funcionalista – de resultados psicossociais considerados negativos ou indesejáveis, sobre o substrato de uma concepção (aberta ou velada) idealista e/ou mecanicista da dinâmica social, sempre pressuposta a ordenação capitalista da vida como um dado factual ineliminável’(…)” (Netto, 2011:117-118).

Netto identificou “três direções” de superação do Serviço Social tradicional a partir da instauração do regime militar em 1964. Classificou a primeira, que marcou o período inicial da ditadura, como **modernizadora**, pois visava adequar os procedimentos da profissão à “*racionalidade técnica e burocrática da autocracia burguesa*”. A segunda, que marcou a década de 1970, é chamada de **reatualização do conservadorismo**. Sua marca é a “*ênfase na abordagem psicossocial, a recusa do marxismo vulgar e do tradicionalismo*”. A terceira, que se desenvolveu a partir de 1980, manifesta a **intenção de ruptura** e apresenta uma “*crítica sistemática ao*

desempenho 'tradicional' e aos seus suportes teóricos, metodológicos e ideológicos” (Idem, *ibidem*:151ss.).

Não se pode afirmar que essas três direções constituem-se em movimentos estanques, bem delimitados no tempo e univocamente relacionados a grupos específicos no interior da categoria. Suas principais características, como veremos a seguir, foram delineadas por Netto (2011) a partir do conteúdo das discussões de encontros nacionais da categoria e por meio das obras de autores mais representativos de cada período.

De modo geral, essas distintas direções da renovação das bases teóricas do serviço social tradicional são classificadas como “impulsos” de um movimento amplo e difuso que se espalhou diferencialmente por vários países da América Latina a partir da década de 1960, o chamado **Movimento de Reconceituação**. A partir desse movimento, as bases metodológicas e tradicionais vigentes foram contestadas no interior da profissão e em seus centros de formação. Criticava-se a inexistência de uma teoria própria ao Serviço Social latino-americano e a estrutura tradicional de ensino dividida em Serviço Social de Caso, de Grupo e de Comunidade (Faleiros, 2005:60ss.). Também no interior desse movimento, pretendeu-se estimular o papel dos assistentes sociais na superação do subdesenvolvimento, reafirmando a distância dos tradicionais métodos utilizados em relação aos desafios impostos aos profissionais pela realidade social.

O primeiro impulso (ou direção) do movimento centrou-se na “modernização conservadora” da profissão. A partir da adoção dos métodos de “planejamento social”, houve a busca por racionalizar a atuação dos assistentes sociais, dividindo-a em etapas que partiam da identificação dos problemas, seguida pela seleção dos métodos, a escolha das técnicas e a intervenção planejada. Também afetados pela convicção então disseminada em meios intelectuais e políticos de que o subdesenvolvimento era o maior problema da sociedade brasileira naquele momento, essa vertente acabou por partilhar fundamentalmente da ideologia nacional-desenvolvimentista que se desenhou no interior do regime autoritário brasileiro a partir de 1964. Segundo sua crença, a superação do atraso nacional ocorreria mediante a adoção de práticas tecnocráticas modernizantes nos variados âmbitos da vida econômica e social. O caráter “moderno”, “técnico” e “científico” desta concepção tinha por objetivo ocultar os conflitos políticos e ideológicos que poderiam por em questão os limites e

possibilidades do desenvolvimento econômico e social do país sob um regime de exceção.

O segundo impulso desse movimento diferenciou-se por sua inspiração marxista. A primeira aproximação com essa corrente deu-se por meio da incorporação de conceitos extraídos de manuais de divulgação das ideias marxistas (Cf. Faleiros, 2005; Netto, 2011). Já em um segundo momento, a apropriação da obra de Marx ainda ocorre de modo indireto, via Althusser, e de modo combinado com a fenomenologia. Foi então que teve origem a segunda direção de superação do tradicionalismo nomeada por Netto (2011) como “reatualização do conservadorismo”, em que a intervenção profissional é pautada pela valorização do “indivíduo”, de sua subjetividade e da comunidade em que está inserido. Seu “produto” mais famoso foi a formulação do “Método Belo Horizonte”, desenhado no interior da Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como proposta de aproximação “dialógica” do profissional com a realidade social das famílias pobres. A divisão do conhecimento em momentos “sensíveis e abstratos” refletia ainda “fórmulas do materialismo vulgar soviético”. Mais tarde, os próprios autores fariam a crítica dessa abordagem, classificando-a como “metodologismo” ingênuo (Cf. Faleiros, 2005:61).

Por fim, o terceiro movimento de superação do tradicionalismo, a “intenção de ruptura”, desenvolveu-se de meados dos anos 1970 ao início dos anos 1980. A negação do serviço social tradicional e do “metodologismo” das correntes que tentaram superá-lo formou as bases de uma nova concepção crítica da realidade e da profissão no interior do Serviço Social na América Latina. Expressão desse momento foi a fundação do **Centro Latino-Americano de Trabalho Social** (CELATS) no Peru, na década de 1970. Por meio da associação de professores e pesquisadores de vários países, o CELATS impulsionou a realização de uma leitura crítica do serviço social no continente. Mais uma vez, tratou-se de uma (re) aproximação da teoria marxista, tendo em vista reformular as bases interpretativas da atuação dos assistentes sociais no interior das sociedades capitalistas. Sob o patrocínio desse Centro, foram realizadas pesquisas e publicações sobre diversos temas em serviço social, em especial, da história de seu surgimento em vários países da região. No caso brasileiro, destaca-se ainda hoje o livro de Marilda Iamamoto e Raul Carvalho, “**Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-**

metodológica”, publicado em 1982 e em sua 35ª edição! Sua interpretação histórico-metodológica das funções do serviço social nas sociedades capitalistas (primeira parte) e de seu surgimento no país (segunda parte) constitui um marco na compreensão das determinações e mediações da profissão na sociedade brasileira.

Além do contexto latino-americano, de ruptura com as bases tradicionais da profissão, os movimentos pela redemocratização do país e as lutas populares em torno dos direitos sociais também provocaram importantes alterações na configuração e na compreensão da atuação dos assistentes sociais. A participação cada vez maior em movimentos sociais e políticos da década de 1970, em especial na **Ação Popular**, disseminou e aprofundou o conhecido *militantismo* desses profissionais. Um marco na mudança de rumos ocorrida nesse período foi o III Congresso Nacional de Assistentes Sociais, realizado em São Paulo, em 1979, e conhecido como “**Congresso da Virada**”. Isso porque, logo na mesa de abertura, substituíram-se os representantes do governo por representantes dos trabalhadores, estando entre estes o então líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva. A programação também foi alterada, centrando-se nas “políticas sociais” como emprego, saúde, habitação, educação, etc.

Também a partir de 1980, a reavaliação crítica das bases de formação desses profissionais foi, cada vez mais, levada adiante por suas principais associações⁴, ganhando importância cada vez maior a análise e a abordagem da assistência social enquanto *prática específica no interior das políticas sociais do Estado capitalista*. Um núcleo importante de difusão dessa compreensão seria o Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Portanto, foi nesse período que as ligações com os movimentos sociais e a militância em favor das “causas populares” ganharam mais força para a maioria dos profissionais, inclusive entre aqueles jovens recém-formados que passavam a inserir-se na vida acadêmica de modo profissional, isto é, como professores e pesquisadores. Esse também foi o momento de fundação do Partido dos Trabalhadores (1982), que

⁴ À época, diferentes formas de associação foram organizadas ou reorganizadas: houve aquelas ligadas à formação, como a Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social (ABESS); entidades de regulação da profissão, como o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS) e suas estruturas regionais (CRAS); e ainda as sindicais, como a Comissão Executiva Nacional de Entidades Sindicais de Assistentes Sociais (CENEAS) que se desdobrou, em 1983, na Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS) (Cf. Netto, 2011:128).

passou a atrair cada vez mais a militância dos profissionais engajados nas lutas políticas desde os tempos de graduação, fosse pela via da Juventude Universitária Católica (JUC), fosse em sua versão “laicizada”, a Ação Popular. Foi esse conjunto de experiências que os tornou cada vez mais aptos a constituírem um grupo de especialistas na política de assistência social, ou, mais precisamente, especialistas na defesa de uma política pública de assistência social.

3. As primeiras análises críticas das “práticas assistenciais”

A primeira iniciativa de destaque na análise da assistência social enquanto política pública apareceu com a publicação, em 1985, do livro “**Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras. Uma questão em análise**”, que sistematizava resultados de pesquisa desenvolvida durante os anos 1983 e 1984 por quatro jovens professoras da PUC-SP: Aldaíza Sposati, Dilsea Bonetti, Maria Carmelita Yazbek e Maria do Carmo Brant de Carvalho. Com essa pesquisa, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) inaugurou uma linha específica de estudos sobre as políticas assistenciais. Além disso, também nesse momento, precisamente em 1984, foi criado o Núcleo de Estudos de Seguridade e Assistência Social (NESAS)⁵ do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-SP, centro catalisador da produção e da discussão sobre a política de assistência social desde então.

A análise da assistência pública efetuada naquela pesquisa partiu de um quadro bem delimitado: a grave situação da crise da dívida externa vivida pela sociedade brasileira no início da década de 1980 e a luta dos movimentos sociais que desde finais da década de 1970 “*exigem um novo direcionamento das propostas sociais*”. Nesse contexto, a assistência era considerada pelos pesquisadores como um “*campo concreto de acesso a bens e serviços pela população pauperizada*” (Sposati *et al.*, 1995:20). De imediato foi assumida a importância da análise desse “campo concreto”, isto é, do campo das políticas sociais, enquanto incorporação das demandas sociais pelo Estado, “*sendo necessário avaliar até onde tais políticas são ou não um avanço para a população*” (Idem, *ibidem*:21).

⁵ Hoje chamado de NEPSAS: Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social.

3.1 O mecanismo assistencial

A primeira perspectiva assumida pelas analistas para avaliar se as políticas sociais representavam ou não um avanço para a população foi a de tomar o Estado de Bem Estar como “*referência para mostrar a distância das políticas sociais brasileiras em relação à sua própria referência*” (Idem, *ibidem*, id.). Desse modo, se a crise econômica acabou por evidenciar-se nos países que consolidaram o *Welfare State* como a crise de seus modelos de proteção social, nos países subdesenvolvidos, o que se evidenciava era “o emergencial” das políticas sociais. Segundo as autoras, o caráter emergencial seria a forma como o “assistencial” se expressava na ação do Estado brasileiro nas políticas governamentais de “corte social”. Em seus termos:

“*É o assistencial que imprime o caráter de emergência às políticas sociais.*

(...) O caráter de emergência é aqui conotado como respostas estatais eventuais e fragmentadas. Com isto, as políticas sociais brasileiras terminam sendo mais um conjunto de programas, cuja unidade se faz a reboque dos casuísmos de que surgiram” (Idem, *ibidem*:23) [itálico das autoras].

Portanto, analisar o assistencial nas políticas sociais brasileiras é analisar o desenvolvimento da ação do Estado segundo parâmetros heterogêneos e distintos daqueles constatados nos sistemas de proteção social de países desenvolvidos. Aqui, em vez de “*consolidação do direito*” tem-se o “*caráter assistencial*”. Em vez de critérios de “*uniformização, universalização e unificação*” que pautam ou devem pautar o *Welfare State*, tem-se “*mecanismos seletivos*” de incorporação das demandas sociais (Cf. Idem, *ibidem*, id.).

A despeito da presença do assistencial e de seu agente – o assistente social – no interior das políticas sociais, enfatiza-se que o Estado é um espaço contraditório, de confronto de interesses. Assim, não há uma orientação de mão única que comande a exclusão dos “interesses da força de trabalho” desse espaço. Contudo, para nele consolidar as conquistas populares, é preciso desmascarar o assistencial presente nas políticas sociais brasileiras, “*trazendo as forças populares para o cenário da decisão*” (Cf. Idem, *ibidem*:24).

As autoras rejeitam permanecer no nível da “constatação empírica dos assistentes sociais” de que a assistência possui um caráter paliativo e, portanto, não resolutivo dos problemas vividos pela força de trabalho. Ao contrário, afirmam que é

preciso “*atentar para as determinações sociais e históricas do significado da assistência como política governamental, de sua imbricação com as relações de classe e destas com o Estado*” (Idem, *ibidem*:25). Ao fazerem tal afirmação, aproveitam para “acertar contas” com o passado recente da profissão. Para tanto, asseveram que a análise da assistência social pública e do exercício de sua prática pelos assistentes sociais não é uma tentativa da PUC-SP em redimir-se do seu ‘erro histórico’ de também ter assumido, com o Movimento de Reconceituação, a “negação da assistência como um dos elementos da prática profissional”. De seu ponto de vista, a análise proposta insere-se na discussão que vinha sendo retomada pela categoria profissional e por suas entidades de ensino, como a ABESS, que ao apresentar um novo currículo mínimo “*reconhece que a ação profissional do assistente social se deu historicamente através da assistência ‘a estratos carentes da população’*” (Idem, *ibidem*:26).

Logo a seguir, como que se escusando por reconhecerem que também a assistência “tem o seu valor”, negam a **possibilidade** de conciliação entre *acumulação e equidade* nas sociedades capitalistas para voltar a afirmar que o espaço contraditório das políticas sociais e, portanto, o Estado, constitui “*uma relação de forças sociais onde se movem autoridades, porta-vozes governamentais, técnicos, críticos, partidos políticos, movimentos populares, entre outros. Não se trata de um movimento homogêneo, enquanto espaços, formas, valoração, etc. é uma relação marcada por posições de classes, nem sempre claras e conscientes a todos e a cada um*” (Idem, *ibidem*, id.).

Como mecanismo presente nas políticas sociais brasileiras, o “assistencial” é, **ao mesmo tempo**, o que permite a inclusão e a exclusão das demandas da população na ação do Estado. Inclusão porque por meio dele o “trabalhador” passa a ter acesso a benefícios e serviços produzidos pelo Estado e que, de outra forma, lhes seriam negados. Exclusão porque esse *acesso “mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito”*⁶ (Idem, *ibidem*: 29).

⁶ Interessante notar que as autoras usam os termos benefício/beneficiário com a conotação de ajuda, de auxílio dado em benefício de alguém, como **beneficência**. Contrapõem-se à condição de beneficiário o “usuário”, o “consumidor” e o “gestor do serviço a que tem direito”. Com o passar dos anos, verificar-se-á um deslocamento desse sentido, sendo o termo benefício associado mais frequentemente a um serviço ou importância monetária usufruída pelos cidadãos que têm direito a recebê-lo.

Além disso, segundo as analistas, o assistencial é o que imprime às políticas sociais o “caráter compensatório” de alívio de carências. Nesse registro, faz sentido o Estado procurar determinar o “grau de carência da demanda”, sendo o assistente social o “*profissional legitimado para atribuir o grau de carência do ‘candidato’ a usuário e o Serviço Social é a tecnologia que dá conta da racionalidade desse processo*” (Idem, *ibidem*:30).

Por outro lado, ao permitir a inclusão das demandas sociais no interior do Estado, o assistencial pauta a ação pública, no sentido de reconhecer e alargar os direitos de cidadania da população. Portanto, se, para o Estado, o serviço de assistência é a forma emergencial de lidar com o conflito social, de “aferir as carências” por meio de “graus de necessidade”, para os movimentos sociais ela pode servir como instrumento de garantia de direitos e, portanto, como alargamento da cidadania⁷.

3.2 A assistência como área programática

Além de mecanismo presente na estruturação das políticas sociais para lidar com as demandas emergentes dos segmentos mais pobres da população, as autoras enfatizam que assistência social pública também é uma “área programática” dentro do Estado. No entanto, se o mecanismo assistencial presente no interior das políticas sociais não é operado exclusivamente por assistentes sociais, encontrando-se aí representantes de outras categorias profissionais, a assistência enquanto área ou setor da ação pública representa um domínio de atuação praticamente exclusivo dos assistentes sociais.

A consolidação do tratamento da pobreza como “função do Estado” foi um processo tortuoso e desenvolvido de diferentes modos ao longo do tempo. Resumidamente, as autoras acompanham esse processo como a passagem da repressão da mendicância para a formulação e adoção de soluções para a “questão social” que passou a afligir as sociedades industrializadas de modo dramático no século XIX. Nas sociedades europeias, a transmutação do tratamento da pobreza de

⁷ “Esta apreensão permite levantar a hipótese de que no assistencial está contida a possibilidade de negação dele próprio e de sua constituição como espaço de expansão da cidadania às classes subalternizadas” (Idem, *ibidem*:35).

“caso de polícia” para “questão social” deu-se por força do movimento operário organizado e de suas lutas pelo reconhecimento de seus direitos, fazendo surgir “pelas mãos” do Estado as primeiras medidas de proteção da força de trabalho e de garantia de sua sobrevivência em casos de invalidez e morte. No Brasil, verificou-se o mesmo movimento no início do século XX, desencadeando-se um paulatino processo de aproximação entre Estado e classes trabalhadoras que culminou no Estado Novo e no seu pacto populista que articulava interesses da elite empresarial, política e econômica com os interesses dos trabalhadores.

A reflexão das autoras passa então a acompanhar a estruturação da assistência social no interior da administração pública brasileira, recuperando momentos da trajetória de sua institucionalização como forma de lidar com a pobreza no interior do Estado brasileiro e como prática determinada dos assistentes sociais. Enquanto gasto público na função “assistência”, identifica-se, para além dos recursos destinados à LBA e à Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (Funabem), uma enorme fragmentação e pulverização dos gastos com função “assistência”, que acabam por financiar programas e projetos das mais diferentes matizes nos vários órgãos da administração pública (Cf. Idem, *ibidem*: 79ss.).

São também recuperadas pelas autoras as várias concepções desenvolvidas ao longo desse percurso sobre a atividade profissional no interior do Serviço Social, marcado desde o início pela negação do assistencialismo, isto é, das práticas de “caridade”, de distribuição de benefícios e de intermediação do acesso a serviços sociais por seu caráter paliativo e clientelístico (Idem, *ibidem*:46). Na imagem construída pela categoria profissional ao longo dos anos, procurou-se continuamente associar sua ação à “promoção” das classes populares, à sua preparação e integração ao mundo do trabalho por meio de atividades educativas e coletivas baseadas em sólido conhecimento técnico.

A negação do assistencial se fez tanto pelas vertentes modernizadoras e racionalizadoras do serviço social quanto pelas propostas críticas de compreensão e fundamentação da prática desses profissionais. Neste último caso,

“a leitura marxista da sociedade capitalista a partir da vertente althusseriana, em que se apoiavam vários desses autores [ligados à Reconceituação], contribui para que os assistentes sociais brasileiros, na busca de uma leitura

progressista da prática, terminassem por caracterizá-la como fadada à reprodução ideológica dos interesses do capital.

A busca da transformação social nessa vertente é considerada incompatível com a prática institucional. Esta é negada a favor de práticas alternativas pautadas na militância política. Favorece esta negação a compreensão do Estado como ‘comitê de classe’, destinado irredutivelmente à reprodução ideológica, à manutenção da dominação de forma linear e pronta. As forças sociais continuam a ser lidas como bloco monolítico” (Idem, *ibidem*:51).

Segundo as autoras, a partir de 1979, o aprofundamento e a sistematização da prática social “*voltada para a transformação das condições opressivas de vida da população consubstanciam a corrente hegemônica na profissão, pelo menos a nível do discurso [sic]*”, permanecendo, portanto, a negação da assistência como prática dos assistentes sociais⁸. De seu ponto de vista, era preciso **negar** a negação do assistencial para viabilizar uma compreensão das políticas sociais que permitisse a construção de estratégias para revertê-las a favor dos interesses populares (Cf. Idem, *ibidem*:53).

3.3 A superação da questão assistência versus assistencialismo

Por em pauta as possibilidades de ampliação da cidadania por meio dos serviços sociais prestados pelo Estado à população pobre significava superar a compreensão que reduz os serviços e benefícios gerados no interior das políticas sociais como meros instrumentos de controle do conflito social, isto é, como reiteradores da tutela e da subalternização dos espoliados, meros paliativos da situação de miséria vivida pelos sujeitos, moeda de troca por votos, ou, ainda, antigas práticas de benemerência da sociedade canalizadas para o Estado.

Para que se constituam como possibilidade de atendimento dos interesses populares, para que ampliem os seus direitos, os serviços e benefícios prestados pelo Estado e mediados pela ação técnica e política dos assistentes sociais não podem ser confundidos com “esmola pública” que no longo prazo, com a transformação e a superação dos entraves ao desenvolvimento social e econômico, será desnecessária.

⁸ “Hoje, duas grandes ‘saídas’ apresentam-se na pauta profissional: a racional-modernizadora e a político-transformadora. Mas ambas continuam a ter um ponto em comum: a negação da assistência. Esta não se dá nem nas soluções tecnocráticas do planejamento social nem nas estratégias de transição social pautadas na organização popular” (Sposati *et al.*, 1995:53).

Considerar o espaço das políticas sociais como espaço contraditório implicava compreendê-lo como espaço que *ao mesmo tempo* atendia aos interesses do Estado e da população trabalhadora. Isso porque “*os serviços atendem necessidades concretas da população, sendo a forma com que a lógica capitalista brasileira estende os bens e serviços às classes subalternizadas*” (Cf. Idem, *ibidem*: 68-69). Assim sendo, eles não são simplesmente peças de dominação ou de manutenção do controle sobre os trabalhadores, que se tornam dependentes desses serviços e benefícios do Estado. Pensar dessa forma é reduzir as possibilidades, inscritas nessa “concessão”, de que as classes subalternizadas possam exigir a ampliação dos seus direitos em relação ao Estado, transformando o espaço “compensatório” e de “dominação” de políticas sociais assistencialistas em lugar de participação popular, de aumento da cidadania.

De um ponto de vista estreito, a ação governamental de assistência social é aquela que destina recursos públicos para ações a “*fundo perdido*” (Idem, *ibidem*:59). E principalmente: em sua ação assistencial distribui mercadorias que devem ser concedidas com parcimônia pelo Estado, evitando-se a “dilapidação do patrimônio público” (Cf. Idem, *ibidem*:60). Por isso, destaca-se na função do assistente social o dever de verificar o real mérito daquele que pede um benefício (vale transporte, cadeira de rodas, prótese, medicamento, refeição). Contudo, com o aumento crescente do pauperismo, dá-se uma importante passagem, da concessão do benefício a indivíduos pertencentes a grupos minoritários para parcelas cada vez mais expressivas da população. Ora, se a concessão implica o reconhecimento da pobreza e da necessidade do outro, ao alargar a base dos beneficiados, o Estado reconhece explicitamente a pobreza de amplos contingentes da população brasileira, fragilizando-se os critérios de elegibilidade⁹ dos beneficiados.

É assim que se vai pondo em relevo a compreensão de a assistência social não ser benesse da sociedade para com os pobres, mas uma forma de relação social, de constituição da sociedade que põe em relevo as necessidades coletivas das classes sociais. Mais uma vez: deixa-se de compreender a assistência como ajuda a indivíduos pobres para compreendê-la como ação que o Estado desenvolve “*junto às classes subalternizadas, com aparente caráter compensatório das desigualdades geradas*”

⁹ “Com isto fragiliza-se a necessidade de critérios pessoais de elegibilidade e, portanto, de triagem da demanda. Um dos avanços na constituição de direitos sociais é exatamente a universalidade da elegibilidade. Posta a situação como necessidade do cidadão, a questão é atendê-la, solucioná-la e não qualificá-la ou graduá-la” (Idem, *ibidem*:62).

pele modo de produção” (Idem, *ibidem*:64). Reconhece-se cada vez mais o caráter da “espoliação urbana” das classes populares¹⁰, que reclamam ao Estado os serviços e benefícios que elevem seu nível de vida e garantam sua reprodução enquanto força de trabalho. Para o Estado trata-se de canalizar o conflito coletivo e “organizar as desigualdades”, ao passo que para os trabalhadores o que se coloca é o atendimento de suas necessidades.

Os assistentes sociais valorizam somente as práticas que permitem acompanhamento por meio do desenvolvimento de processos educativos, taxando de assistencialistas as ações que se extinguem com a concessão de um benefício ou que se esgotam no imediato. Para alguns a “*assistência é vista até como necessária, mas vazia de conseqüências transformadoras*”. Na negação constante do assistencialismo, chegam a reforçar os mecanismos burocráticos aos quais os indivíduos se devem submeter para obterem a ajuda necessária. A tendência “na busca de um desempenho competente” é a de introduzirem processos terapêuticos de ajuda, em vez de processos coletivos de mudança. O paternalismo e o burocratismo de sua ação, que transforma o benefício em concessão e em dependência, são reiterados. (Cf. Idem, *ibidem*: 67).

Segundo as autoras, não é a presença do benefício ou do serviço do assistente social em si que determina o caráter assistencialista de sua prática. Assim:

“É preciso tornar claro que a prestação de serviços assistenciais não é o elemento revelador da prática assistencialista. Considerar que a prestação de serviços é meramente reprodutora, paternalista, opressora, significa afirmar que a prática profissional é unidirecional, realizando somente o interesse do capital. Há que se recuperar no âmbito de ação profissional os interesses dos setores populares.

Há que se ter presente que esses serviços atendem a necessidades concretas da população” (Idem, *ibidem*:68) [em itálico pelas autoras].

Mais uma vez, afirma-se que as políticas sociais são um espaço de luta que se modifica conforme as diferentes conjunturas sociais e históricas. Por isso, a “prevalência” dos interesses e proposições dos trabalhadores também é variável,

¹⁰ Esta referência está diretamente fundada na abordagem que Lucio Kowarick desenvolvia desde meados da década de 1970 sobre a marginalidade na América Latina, os conflitos sociais na cidade e a espoliação urbana. Os resultados de seus trabalhos foram largamente incorporados pelas autoras, assim como toda uma linha de estudos e pesquisas sobre políticas sociais que já circulava entre os cientistas sociais brasileiros. Entre estes podem-se citar o já clássico de T. H. Marshall, *Cidadania, Classe Social e Status*, de 1967, e *Cidadania e Justiça*, de Wanderley Guilherme dos Santos, publicado em 1979.

alternando-se conforme as respostas dadas pelo Estado. Dessa perspectiva, o assistente social deve constituir-se em representante do avanço dos interesses e da organização popular, desmascarando o caráter assistencialista, compensatório e tutelador das políticas sociais do Estado¹¹.

A partir dessa compreensão das políticas sociais e do papel do assistente social, a assistência passa a ser entendida como instância de mediação que “*vincula mútua e dialeticamente totalidades diferentes. A categoria mediação se constitui no conjunto de movimentos contraditórios que se dão em ações recíprocas*” (Cf. Idem, *ibidem*:73).

Assim, ao desempenhar suas funções, o assistente social estabelece que o assistido seja “aquele que não tem poder aquisitivo”, confirmando-se, portanto, sua exclusão. A seguir, ao “conceder” o auxílio, vincula dominantes e dominados, operando técnicas de subordinação dos sujeitos. Os serviços sociais então “se apossam da exclusão”, mantendo o assistido como dependente da ajuda governamental. “*Da totalidade excluído-necessitado os serviços produzem uma nova totalidade, o excluído-sujeitado*”. Encobre-se a relação de direito pela subordinação, isto é, pela manutenção do sujeito como dependente da ajuda do governo. A ação profissional passa então a centrar-se no “incluído” e no aprimoramento dos critérios que justificam sua inclusão, isto é, no atendimento dos “mais necessitados” (Idem, *ibidem*:74).

O assistencialismo faz-se presente pelo *movimento inclusão-exclusão*, isto é, manifesta-se na separação que o assistente social opera das necessidades do indivíduo em relação aos seus pares, de sua classe social. Ao atendê-lo individualmente, são esmaecidos os vínculos com aqueles que possuem as mesmas necessidades, tornando o seu caso como algo “singular”, excluído da situação de classe da qual faz parte. Desse modo:

“Romper o assistencialismo não é romper com o serviço em si, mas com o engodo, com o mágico que é reificado em

¹¹ “Não se pode esquecer que existem duas lutas imbricadas: uma para a superação das condições estruturais determinantes da miséria, das desigualdades sociais; mas, ao mesmo tempo, a luta para reduzir as situações conjunturais da exploração. Não se pode esquecer também que a prática do assistente social não resolve em si mesma os problemas estruturais e de fundo das populações, mas que não é por isso que se deve impedir que a mesma concretize em respostas o atendimento às suas necessidades tangíveis, articulando-as com reivindicações maiores que encaminham o processo da mudança estrutural” (Idem, *ibidem*:72).

sua mediação. Mas, se a realização da necessidade implica a inclusão do ‘assistido’, isto seria viável? Não se estaria nesta reflexão criando um novo engodo?

Há pouco se apontava que uma ação no sentido da não-reiteração do assistencialismo consistia em pensar a inclusão dos excluídos. Isto é, estender cada vez mais a universalidade da elegibilidade dos serviços através da expansão do existente, como da criação de novas formas que ampliem a cobertura das necessidades” (Idem, *ibidem*:75) [em itálico pelas autoras].

Desse modo, rompe-se com o assistencialismo quando se vincula o particular ao seu universal que é a classe social e suas lutas para fazer avançar os direitos dos trabalhadores. Ao realizar essa vinculação no interior das políticas sociais brasileiras, torna-se claro quais são os direitos escamoteados pela “face aparente da assistência”, permitindo-se o reconhecimento da “cidadania das classes subalternizadas” (Cf. Idem, *ibidem*:76-77).

4. A assistência como direito e como política social

À criação de uma visão alternativa em relação aos benefícios e serviços mediados pelos profissionais do serviço social, sucedeu-se a construção da defesa da assistência social como direito de cidadania. Se, por um lado, foi importante estabelecer entre os pares o princípio de que os bens e serviços gerados no interior das políticas sociais não implicam necessariamente a reiteração do assistencialismo, por outro, foi preciso começar a construir, para além das disputas profissionais com correntes mais “revolucionárias”, a transformação da estrutura da assistência pública em política social. Com a redemocratização do país e a disseminação dos diagnósticos que circulavam extensamente entre os cientistas sociais, de ineficácia e de ineficiência das políticas sociais brasileiras, tinha-se a “conjuntura ideal” para o florescimento dessa bandeira.

Contudo, a introdução do direito à assistência na Constituição não foi resultado somente da pressão dos movimentos sociais urbanos que reclamavam por melhorias nas condições de vida da população. Resultou, também, de propostas de reforma do sistema previdenciário que já tinham vindo à luz nos primeiros anos do governo de José Sarney (1985 - 1989). Na visão dos técnicos da previdência, era

preciso desvincular benefícios contributivos dos não contributivos, ou seja, distingui-los em previdenciários e assistenciais.

Essa distinção introduzida na Constituição Federal de 1988 foi o mote para que os assistentes sociais aprofundassem a discussão da assistência pelo viés do direito, do contrato, das obrigações públicas. De fato, aquele grupo de professores vinculado à PUC-SP já insinuara no livro “Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras” que os serviços e benefícios concedidos de forma “assistencial” poderiam contribuir para o alargamento da cidadania das classes populares desde que a mediação operada pelo assistente social pusesse a descoberto o engodo da relação de dependência implicada na concessão dos benefícios. Com a garantia constitucional da assistência como direito social e toda a movimentação que precedeu a aprovação da “Constituição Cidadã”, a questão do direito e da cidadania passaram a caracterizar fortemente o debate no interior da profissão, a despeito da persistência de correntes que continuariam a considerar a assistência e as políticas sociais como mecanismo de reprodução da desigualdade criada no processo produtivo de exploração da força de trabalho.

Segundo Sposati (2006), [1989, 1ª edição], com a inclusão da assistência social na Seguridade Social, proclamada pela Constituição como um direito universal, chegou o momento de “*expor esta ação [assistência] a uma séria discussão*” (Sposati *et al*, 2006:02). Constituída como “espaço paralelo” de atenções àqueles que não estão formalmente inseridos na relação capital-trabalho, a assistência até então era campo do “*não-direito*”, voltada para a ajuda dos necessitados. Como lugar “discriminado” de repostas às necessidades sociais da população pobre, os “desiguais”, a assistência estruturou-se como o espaço de produção de “respostas desiguais”, isto é, forjadas conforme as diversas circunstâncias em que tais necessidades se manifestam para os segmentos mais espoliados da população.

No Brasil, o assistencialismo vicejou a partir e à sombra de um “Estado de Bem Estar ocupacional” voltado para a garantia de *direitos contratuais* – portanto, não universais –, aos estratos ocupacionais economicamente mais importantes e com maior organização política (Idem, *ibidem*:14). Ao restante da população, jogada na “vala comum dos destituídos”, restavam as ajudas emergenciais e compensatórias, acessadas somente por aqueles que conseguiam “provar” que tinham o mérito de poder recebê-las em virtude de sua destituição.

Nos dois espaços, seja o dos direitos relativos à ocupação no mundo do trabalho, seja o dos “necessitados” dependentes do assistencialismo, as relações entre quem concede – Estado, líder político, empregador – e aqueles que recebem – eleitores, trabalhadores e pobres – aparecem como relações de troca de favores, de ajuda e proteção, sendo “*o grau de reconhecimento da necessidade social atravessado pela personalidade do mandante*” (Cf. Idem, *ibidem*:21). No campo da assistência social, assentado em particularismos de toda sorte, isso é mais do que evidente. Segundo Sposati,

“É neste sentido que o discurso da cidadania possui ainda foros de estratégia política nesta área de ação, à medida que incide, e se confronta com, a questão da discriminação em que é posta a população que recorre a esta prática, como também aponta a direção da garantia de acesso ao atendimento e sua universalização.

É neste sentido ainda que a Constituição brasileira de 1988, embora mantenha pouco clara a área de assistência social ao envolvê-la no tripé da seguridade social, possibilita direcioná-la em novo patamar. Agora um patamar estratégico assentado no avanço político dos grupos populacionais que recorrem a seus serviços” (Idem, *ibidem*:21-22).

Ao reconhecer a assistência como integrante do sistema de seguridade, o Estado admitiu, mesmo que fragilmente, as necessidades dos segmentos mais espoliados. Para tanto, deveria organizar-se para respondê-las, o que implicava superar a irracionalidade da qual a assistência social padecia por constituir “*um universo estilhaçado de organismos em cada uma das instâncias governamentais e entre elas*”. Contudo, a organização de um sistema nacional para essa política já encontrava, de “saída”, mais um entrave:

“Ao constituir uma forma discriminada de atenção, a assistência social, diferente dos demais órgãos sociais, não tem uma dada necessidade social por objeto de ação, mas o conjunto das necessidades sociais de um determinado segmento da população” (Idem, *ibidem*:23).

Pela construção do seu *objeto de ação*, a assistência social poderia universalizar suas atenções, deixando de ser uma forma secundária e estigmatizante de atendimento das necessidades sociais. Além disso, para deixar de ser o lugar da produção de “respostas desiguais” (voluntaristas, emergenciais, personalizadas) para a desigualdade social, precisava passar a ser entendida como política de equidade,

sendo responsável pela “*reprodução social de significativo segmento da população brasileira*”. Embora não seja capaz de alterar de forma cabal a distribuição da riqueza entre os segmentos sociais, ela pode colaborar na diminuição dos contrastes entre eles. Para isso, deveria assumir seu lugar no âmbito das políticas sociais, constituindo-se “*num ‘fornecedor eficiente’ de serviços sociais aos segmentos mais espoliados*”. Ao colocar-se no campo dos direitos que deveriam ser assegurados à população, a assistência poderia superar o histórico caráter assistencialista de suas ações. Ademais, se nas sociedades capitalistas “a redistribuição” vinha assumindo cada vez mais a forma de “combate à pobreza”, a busca pela equidade “*adquire o formato de garantia e promoção dos direitos sociais*”. Contudo, considerá-la como política social não significaria cristalizá-la como forma de atenção aos segmentos espoliados, mas tomá-la como estratégia para sua própria superação histórica. Mesmo a entendendo como transitória, “*ela precisa ganhar visibilidade como uma política social para ser superada*” (Idem, *ibidem*:27-28).

“Há um avanço estratégico possível na assistência social que precisa ser explorado. Basta de este setor andar por força inercial. Basta de trivializá-lo. Cabe reposicioná-lo ante sua possibilidade histórica na sociedade brasileira” (Idem, *ibidem*:30).

A visibilidade a ser alcançada pela assistência social implicava, portanto, organizá-la como política social. No momento que se seguiu imediatamente à promulgação da Constituição, isso se traduziria na necessária definição das diferentes competências dos níveis nacional e subnacional na organização de um sistema descentralizado, cuja “*coordenação e normas gerais cabia à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas à esfera estadual e municipal bem como a entidades beneficentes e de assistência social*” (Cf. Brasil, 1988, art. 204). No entanto, não bastava a definição das competências desses níveis, mas também o estabelecimento das regras de parceria entre entes públicos (união, estados, municípios) e a sociedade, entendida duplamente: como participante da formulação e controle da política por meio de suas organizações representativas e, também, como executora dos programas por meio das entidades beneficentes.

Mesmo que precariamente, a assistência social acabava por atender às necessidades da população, sendo necessário, para “superá-la” como ajuda, “*conferir-lhe o estatuto de política social e articulá-la como proposta universal*”. Seria preciso

ainda ampliar sua interlocução política com as demais áreas, considerando seu papel estratégico na extensão dos direitos sociais. Seu espaço devia ser o de “*área de construção de uma nova perspectiva social*”, introduzindo no Estado o reconhecimento das necessidades sociais dos segmentos populares (Cf. Sposati, 2006: 27-29). Enfim, é preciso reconhecer que os segmentos espoliados da população brasileira têm direito de ter suas necessidades atendidas pelo Estado, sem que isso implique assistencialismo. Tratava-se, na verdade, de garantir sua “reprodução social”, de garantir um “salário indireto” àqueles que estavam fora ou inseridos precariamente no mercado de trabalho. Tratava-se, enfim, de acentuar o tratamento diferenciado que já recebiam ao serem relegados ao espaço da ajuda, do residual, das sobras das demais políticas. Contudo, com um importante elemento distintivo: esse espaço deveria passar a ofertar bens e serviços que respondessem às necessidades desses segmentos de modo uniforme e continuado, sem amadorismos, moralismos ou subalternização dos assistidos.

Compreender a assistência social como política social, como **setor** da administração pública, era estratégia fundamental na mudança do paradigma das ações assistenciais públicas. Para tanto, era importante recorrer à constituição do *Welfare State* e de suas políticas de proteção em países avançados, de modo a subsidiar a construção de um sistema de seguridade social integrado, com garantia de cobertura aos mais diferentes riscos a que estava exposta a população brasileira. Com a integração da assistência a esse sistema, bem como conquistada a universalização do direito à saúde, vislumbrava-se a superação das históricas desigualdades de acesso a bens e serviços públicos baseados na capacidade contributiva dos indivíduos.

Para Vicente de Paula Faleiros¹², assistente social e um dos professores da UnB que participou da formulação da primeira proposta de lei orgânica, “*a organização da assistência sempre foi um problema para a sociedade capitalista, tendo em vista tanto a ideologia liberal como a dinâmica política e econômica dessa sociedade*” (Cf. Faleiros, 1989:110). A possibilidade de exercício desse direito colocou-se na direção oposta ao exercício do trabalho remunerado, sendo condição imprescindível para o acesso aos serviços assistenciais a impossibilidade e ou incapacidade para o trabalho. Na consolidação dos diferentes regimes de *Welfare*

¹² Pelas indicações de Boschetti (2006), cremos que o texto de Faleiros que passaremos a analisar constituiu-se originalmente de sua contribuição para a Comissão de professores da UnB responsável pela formulação da primeira proposta de lei orgânica da assistência social, como veremos adiante.

State realizada após a Segunda Guerra Mundial, a assistência foi sendo *incorporada* “como um direito das pessoas em necessidade com correspondente dever do Estado em socorrê-las” (Idem, *ibidem*:111). O benefício assistencial passou então a ser concedido como contraprestação da sociedade para os desempregados, crianças, idosos, deficientes, etc., ainda que, na maioria dos casos, sua concessão estivesse ligada ao “teste de meios”, isto é, à verificação de que aquele que precisava de ajuda não possuía outras fontes (rendimentos, imóveis, herança) para prover seu próprio sustento.

Foi sobretudo na Inglaterra que a sistematização do conceito de seguridade social integrou, de modo mais coerente, o direito à ajuda como função do Estado. A este caberia garantir à população a satisfação de um conjunto de necessidades básicas, especialmente no caso de perda de rendimentos. O atendimento dessas necessidades dar-se-ia pela garantia de uma “renda mínima” e pelo acesso a serviços universais de saúde, educação e de “assistência (ajuda) propriamente dita” a “*idosos, deficientes, desabrigados, guarda de crianças*”. Estes também se articulavam a “serviços sociais” [sic] “*para idosos, de proteção à juventude, assistência jurídica e desenvolvimento comunitário. Estes serviços estão voltados para a prevenção, a educação social, a mobilização coletiva e o atendimento clínico especializado de caráter psicossocial*” (Idem, *ibidem*:113).

Ao longo do século XX, a assistência apareceu como prática de governos autoritários e democráticos. Se, nos primeiros, ela foi tratada como “outorga”, “bondade” ou “concessão” com o objetivo de “controlar” as desordens provocadas pelas “massas”, nos segundos, ela apareceu como direito social conquistado por meio das lutas dos trabalhadores e como estímulo ao trabalho, já que suas garantias foram mantidas abaixo do nível médio de rendimentos visando o desestímulo a “dependência” dos benefícios.

Embora não gere “*redistribuição imediata de renda*”, a assistência tem garantido o “*não agravamento de sua desigualdade*”, mesmo que essa situação se modifique em função das características sociais, políticas e econômicas de cada contexto em que ocorre. Além disso, nas sociedades de *Welfare State*, a assistência não é medida isolada, aparecendo combinada “*com uma política de seguro-desemprego, de treinamento de mão-de-obra, de política salarial e de emprego, e ultimamente cada vez mais vinculada à política fiscal*” (Cf. Idem, *ibidem*:115), isto é,

como imposto negativo com o objetivo de diminuir a “invasão de privacidade” operada pelos técnicos responsáveis pela verificação de critérios de concessão dos benefícios.

Colocar a “questão da assistência” na sociedade brasileira implica considerar a extrema desigualdade socioeconômica da população, as características de nosso capitalismo “periférico” e a assimetria de poder entre os diferentes grupos sociais e econômicos. Essa assimetria impõe à população em situação de desvantagem o uso de canais e de intermediações de toda sorte para buscar os recursos que necessita. Uma das intermediações mais comuns no acesso dos bens e recursos públicos consolidou-se na figura da “primeira dama”, isto é, da “generosa” esposa do prefeito, governador ou presidente, responsável por organizar as “obras públicas de caridade”.

“Nessa relação assimétrica e de intermediação pessoal a figura da primeira-dama aparece como dadivosa, medianeira de graças, intercessora, protetora dos males, vingadora dos malfeitos, e, para isto usa justamente o assistencialismo. Esse assistencialismo promove campanhas para os ‘coitados’, distribui brindes, organiza mutirões (em pequena escala), mobiliza as senhoras de classes médias e altas para alguma ação que lhes alivie a consciência em relação aos pobres e se aproveita dos recursos do governo como se fossem seus (patrimonialismo)” (Idem, *ibidem*:118).

Desse diagnóstico da situação brasileira e do assistencialismo que caracteriza a relação entre os necessitados e o Estado, surge a importância de construir também aqui um sistema de garantias e proteções semelhante àqueles desenvolvidos nos países do *Welfare State*, em que as garantias para as várias categorias da população (crianças, adolescentes, jovens e adultos desempregados, idosos, deficientes) são fundadas no direito, podendo ser reclamáveis ao Estado perante os tribunais. Constituem, portanto, pela lógica da cidadania, regras válidas para todos e não frutos do casuísmo, do fisiologismo, do clientelismo.

“As mudanças na política de assistência no Brasil terão de passar a inverter esta situação de patrimonialismo, tendo como consequência a aceitação de critérios estabelecidos em lei, a transparência, a prestação de contas da política de assistência. Isto implica, evidentemente, um conflito de interesses, uma batalha política para [que] uma legislação nova seja operacionalizada e não fique no papel” (Idem, *ibidem*:id).

Do ponto de vista de Potyara Pereira, assistente social e professora da UnB que também participou da primeira formulação da LOAS, a assistência social não deve ser analisada somente pelas funções que desempenhou historicamente, o que induz a pensá-la a partir de seus efeitos e não pelas suas “determinações fundamentais”. Isso porque, a despeito das inúmeras funções que a assistência social pode ter nas sociedades capitalistas, inclusive a de apontar as iniquidades sociais, não são elas que definem seu conteúdo substantivo. Outro equívoco seria analisá-la pelo seu lugar institucional de elaboração, isto é, o Estado, como se sua origem pudesse ser explicada a partir de seus dispositivos legais e institucionais e não a partir “*da autonomia relativa da sociedade, que é o espaço das classes sociais e onde os imperativos da assistência social são gerados*” (Pereira, 1996:36).

De acordo com Pereira, para superar esses “vícios” no entendimento da assistência social, é preciso analisá-la a partir da coexistência de dois princípios contraditórios nas sociedades capitalistas: o da rentabilidade econômica e o da atenção às necessidades sociais, ambos ligados por laços de antagonismo e reciprocidade. É o atendimento às necessidades sociais que põe limites à rentabilidade econômica, impedindo a exploração desenfreada dos trabalhadores. Enquanto a rentabilidade econômica impele à busca do lucro sem limites, o atendimento às necessidades sociais põe em relevo a busca da justiça social. Em permanente tensão, esses distintos princípios coexistem sem que os “ganhos de um resultem em perdas para o outro” (Cf. Idem, *ibidem*:38). Todavia, é possível que a assistência social seja capturada pelo imperativo da acumulação, inerente ao princípio da rentabilidade econômica. Para que isso seja modificado, é imprescindível a “*participação de forças sociais comprometidas com o princípio da atenção às necessidades sociais*” (Idem, *ibidem*:40).

Na visão de Pereira, a assistência social não se contrapõe às demais políticas sociais e nem ao trabalho. Na verdade, ela é uma condição para que essas políticas “se efetivem como direitos de todos” (Cf. Idem, *ibidem*:52). Ao desenvolver ações de assistência social que englobam as necessidades dos segmentos mais pobres, os estados de bem estar tornaram-se de fato “sociais”, uma vez que a contradição entre o princípio da rentabilidade econômica e do atendimento às necessidades sociais passou a “atravessar” todas suas políticas. Ainda segundo essa autora,

“Na verdade, a assistência social resulta de resistências estruturais ao modo de produção capitalista as quais problematizam por dentro a compulsão deste modo de produção para a desigualdade e injustiça. Consequentemente, nada mais natural que ela assuma a condição de direito de cidadania e componente da seguridade social” (Idem, *ibidem*:39).

No modo de produção capitalista, a assistência social assumiu duas formas distintas, “embora uma seja o reverso da outra”: a *stricto sensu* e a *lato sensu*. Na primeira, suas práticas são “capturadas” pela rentabilidade econômica, sendo “o que muitos chamam de assistencialismo, por sua estreita associação com a noção de pobreza absoluta e com formas emergenciais de atendê-la”. A segunda, *lato sensu*, respalda-se “tanto no movimento da sociedade quanto em garantias legais, integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social”. Nessa modalidade, constitui a “feição verdadeiramente social das políticas de bem-estar capitalistas por não descartar o pobre e impor limites à compulsão dessas políticas à elitização e à injustiça” (Idem, *ibidem*:40).

A assistência social *stricto sensu* é aquela ação que se limita ao problema do *indivíduo* despossuído e, assim sendo, é tópica, circunstancial, assistemática, sem garantia legal, procurando somente o alívio das carências mais graves. Está voltada para as situações de *pobreza absoluta*, já que procura satisfazer as necessidades vitais de pessoas cuja sobrevivência está seriamente ameaçada. Não é “redistributiva”, mas somente “distributiva”, pois não transfere rendimentos do “topo” da pirâmide social para sua “base”. Não constitui uma arena de conflitos e é contingencial, dependendo das sobras orçamentárias e de doações, pois

“nem sequer possui fundos específicos, garantias legais e nem aliados políticos – estrategicamente situados – para advogá-la. É aquela ação que envergonha os partidos de esquerda, dada a sua funcionalidade ao sistema e à sua incapacidade de redistribuir riquezas, e é vilipendiada pelos partidos de direita que a transformam em clientelismo. É, enfim, terra de ninguém ou espaço ocupado por improvisações de toda ordem, bem ou mal-intencionadas...” (Idem, *ibidem*:50).

Por fim, é ação que faz de tudo um pouco para uma “clientela rigidamente” específica: os miseráveis, isto é, aqueles situados abaixo de uma determinada linha de

pobreza e que se encontram em privação absoluta, uma “*excrecência social e um fracasso político*” (Idem, *ibidem*:54).

Ao contrário, segundo Pereira, a assistência social *lato sensu* caracteriza-se pela atenção às necessidades sociais, “*que são históricas e de classes*” (Idem, *ibidem*:41). Não é um fim em si mesma, mas um meio para estender os direitos sociais para os mais pobres. Além disso, é redistributiva, ou um “jogo de soma zero”, pois tira dos que tem mais recursos para transferi-los para os “menos aquinhoados”. Não atua de forma isolada, mas com o conjunto das demais políticas do bem-estar, procurando deselitizá-las ao integrar em suas preocupações as necessidades sociais da população. Diferentemente das demais políticas que são especializadas na atenção (a saúde, a educação) e genéricas nos destinatários (universais), a assistência social *lato sensu* é genérica na atenção e específica nos destinatários. Nesse sentido, ela é política “*particularista*”, pois

“é a única política social que tem como destinatários exclusivos os segmentos pior situados na escala de distribuição de riqueza, bens, serviços e direitos sociais em uma dada sociedade de classe. Neste caso, ela não é e nem deve ser, em si mesma, universal, mas propiciadora da concretização do princípio da universalização inerente às demais políticas sociais, mediante a sua participação nos processos de extensão da cidadania e da inclusão dos segmentos excluídos no universo em aberto destas demais políticas” (Idem, *ibidem*: 53-54).

O fato de ser “genérica na atenção”, portanto, está ligado ao seu papel de garantir que o princípio de atenção às necessidades sociais seja incorporado pelas demais políticas públicas. Na assistência social *lato sensu*, ser genérica na atenção não é garantir de “tudo um pouco” como ocorre na assistência social *stricto sensu*, que assume para si a tarefa de fornecer o medicamento não garantido pela saúde, o material escolar não garantido pela educação e assim por diante. Ao contrário, ser genérica na atenção é ter a função de estender a cidadania aos segmentos excluídos pelas demais políticas, operando sua inclusão no “universo aberto” delas.

Enquanto “*policy*”, “*programa de ação baseado em pesquisas, diagnósticos e recomendações abalizados*” (Idem, *ibidem*:52), a assistência social é estratégia que depende de pessoal qualificado, pois desenvolve ações “*ex ante*” e não “*ex post*”,

devendo antepor-se ao surgimento de problemas que aprofundem ainda mais a desigualdade entre os segmentos sociais.

Para Maria do Carmo Brant de Carvalho (1994)¹³, a especialização da assistência social no atendimento aos necessitados sociais pode configurá-la como “*governo paralelo da pobreza*”, isto é, como gestão estatal das necessidades dos segmentos mais pobres da população, para os quais são ofertados serviços e benefícios negados pelas outras políticas.

Para a autora, a pobreza que caracteriza esses segmentos não é simplesmente determinada pela ausência de rendimentos, mas por um conjunto de causas e dimensões que impedem seu desenvolvimento e inserção nos vários contextos sociais, políticos, econômicos e culturais. Por isso, sua situação caracteriza-se cada vez mais como *exclusão social*, ou seja, como *apartação* desses contextos. Uma das causas da expansão da pobreza enquanto exclusão social está nas transformações ocorridas nos processos de produção, cada vez mais poupadores de mão de obra. Ao mesmo tempo, assiste-se a um processo de “reconcentração” de riqueza nos países desenvolvidos e de piora nos índices de desigualdade socioeconômica nos países pobres; por sua vez, os crescentes déficits públicos têm implicado “recuos constantes na oferta estatal de bens e serviços”. Por fim, as relações de dominação implicam, cada vez mais, que haja “*subalternização, discriminação e confinamento dos grupos atingidos pela pobreza. Vivemos o tempo do apartheid social. É assim que pobreza é também sinônimo de exclusão*” (Carvalho, 1994:89).

Segundo Carvalho, em face da expansão da pobreza verificada no mundo contemporâneo, políticas compensatórias são reintroduzidas no elenco de atuação do Estado, o que envolve a “*re-assunção da política de Assistência Social a nível mundial*” (Idem, *ibidem*:id). Nesse cenário, a política de assistência social possui um “verso e um reverso”, podendo tanto mobilizar os recursos públicos e os das redes de solidariedade familiar, comunitária e societal, como constituir-se em “governo paralelo da pobreza”, isto é, “*um governo sem compromisso de garantir padrões de qualidade e de controle social*” (Idem, *ibidem*:90).

¹³ A despeito desta contribuição específica de Carvalho situar-se no “pós LOAs” consideramos que o modo como tratou a Assistência Social ainda é fortemente caudatário das preocupações “pré LOAS” dos assistentes sociais. Por esse motivo, trazemos sua contribuição para junto da discussão dos textos produzidos até 1993, ano da aprovação da Lei.

No verso da política de assistência social está seu caráter contemporâneo de garantia de mínimos sociais, o que a torna um componente “básico” das políticas de seguridade social. Na expansão do *Welfare State* nos países desenvolvidos, os mínimos sociais foram, progressivamente, associados à garantia de uma renda mínima ou de benefícios “*que completam o mínimo necessário à sobrevivência*”. Esses benefícios assumem feições universais, uma vez que o aumento massivo do desemprego implica sua absorção cada vez maior por indivíduos sem renda e, portanto, não contribuintes dos esquemas clássicos de seguridade social (Idem, *ibidem*:93). Ao mesmo tempo, a tendência a dar prioridade à “renda mínima” contrapõe-se à prática histórica de concessão de benefícios em espécie como a cesta básica, os sopões, etc., que mantém o beneficiado na condição de subalterno, dependente. Por outro lado, Carvalho afirma que quando benefícios em espécie são integrados às demais políticas como, por exemplo, a complementação nutricional na política de saúde ou o material escolar na educação, tendem a possuir um efeito positivo, constituindo aquilo que se classificou como “*as fatias assistenciais*” dessas políticas (Idem, *ibidem*:94). Em seus termos,

“Cada política setorial, desde que pretenda incluir os segmentos mais pauperizados, comporta uma fatia assistencial como mecanismo de distribuição de bens e serviços às camadas excluídas. Neste caso, os princípios de equidade e redistributividade estariam incorporados.

No entanto, são ainda incipientes as fatias assistenciais incorporadas na forma de bens e serviços às diversas políticas.

“O substantivo da Assistência Social se dá de forma setorial, isolada, enquanto política especializada na gestão paralela da pobreza” (Idem, *ibidem*:id).

Desse modo, tem-se o reverso da assistência: o atendimento especializado nas necessidades dos segmentos mais pobres, que implica o não reconhecimento de suas demandas pelas outras políticas sociais e, principalmente, o desempenho de um papel de “*administradora terminal das políticas públicas junto às faixas populacionais excluídas de seu acesso ‘normal*” (Idem, *ibidem*:95). Nesse papel “reverso”, sua atuação é sempre pontual, “exemplar”, mas nunca chega a universalizar os bens e serviços mobilizados junto a outras políticas para o conjunto de todos os que deles necessitam.

Para Carvalho, o “governo paralelo” constituído pelas ações assistenciais é a face “oficiosa” e secundária que o Estado apresenta aos pobres, mantendo-os apartados e excluídos de seu lado “oficial”, garantidor de serviços e benefícios com outro padrão de qualidade. Trata-se de um desdobramento político do próprio Estado, “*que introduz uma gestão/relação dual necessária na administração das desigualdades sociais e da extensão, por conseguinte, dos processos de dominação*” (idem, *ibidem*:99).

O financiamento dessas ações apontam para uma crescente desresponsabilização do Estado e para o aumento da repartição de seus custos com a família e com a sociedade civil, cada vez mais organizada, qualificada e mobilizadora de recursos técnicos, relacionais e financeiros de uma extensa rede de indivíduos e instituições. Essa “nova sociedade-providência” não está mais baseada na benemerência de filantropos, mas no objetivo de realizar os objetivos das políticas sociais segundo seus propósitos, métodos e recursos. Assim sendo, assemelham-se cada vez mais a um “Estado paralelo”, confrontando-se com o Estado oficial (Idem, *ibidem*:101).

Segundo Carvalho, todas essas tendências estavam em tensão na Assistência Social, tornando-a “um campo de garantia de mínimos sociais e também de especialização no trato da pobreza; de convivência dos direitos inscritos constitucionalmente e da solidariedade social; de publicização das iniciativas privadas sem fins lucrativos; da gratuidade; da fluidez e da organização com alta capacidade de capitalização e baixa institucionalidade; dos determinismos estruturais e conjunturais” (Cf. Idem, *ibidem*:102).

5. A formulação da Lei Orgânica da Assistência Social¹⁴

O direito social a assistência foi inscrito na Constituição Federal de 1988 e, em conjunto com o direito à saúde e à previdência, deveriam dar forma e substância a um sistema de seguridade social destinado a garantir a proteção social para todos os

¹⁴ Este item foi extensamente baseado em Boschetti (2006) que descreve a trajetória da assistência social no interior da previdência social até sua “emancipação” durante a Constituinte. A pesquisadora acompanha com riqueza de detalhes os processos, agentes e disputas que conduziram à aprovação da Lei Orgânica. Obviamente, destacamos os elementos que mais contribuem para a construção de nosso argumento, deixando de lado inúmeras informações a respeito do conteúdo daquelas disputas e processos. Estes, de certa forma, reaparecerão na história posterior dessa política sob outras formas, embora já estivessem referidos nos momentos iniciais que apresentamos de modo resumido.

brasileiros. De fato, como aponta Vianna (2002), não se pode afirmar que o país tenha constituído esse sistema, pois cada um desses direitos teve suas leis orgânicas discutidas separadamente, com os processos respectivos de aprovação e implantação bastante independentes. Basta notar que a lei orgânica da saúde é de 1990, a da previdência data de 1991 e a da assistência é de 1993.

A discussão e aprovação da LOAS foi a que consumiu mais tempo, configurando um dos pontos de maior importância na história de sua criação e implantação dado que os lances e agentes políticos implicados nesse processo foram determinantes para a configuração do campo de forças construído em torno da melhor definição de uma política de assistência social para o país.

Segundo Boschetti (2006):

“Diferentemente dessas duas políticas [saúde e previdência], a assistência social, que durante a Constituinte não contou com a organização e defesa de movimentos sociais ou de grupos mais estruturados, ficou ‘órfã’. Imediatamente após a promulgação da Constituição, não se identificava nenhum grupo mobilizado em favor de sua regulamentação” (Idem, *ibidem*:185).

Assim, embora discutida como questão pública mesmo antes da Constituinte, seja no âmbito universitário, seja no âmbito da própria Legião Brasileira de Assistência (LBA), ou ainda no âmbito do sistema previdenciário, em que, a partir das preocupações e esforços de seus técnicos, era procurada a delimitação clara da distinção entre benefícios previdenciários e assistenciais (contributivos *versus* não contributivos), foi somente após a promulgação da Constituição, em 1988, que a luta em torno da construção de uma política de assistência social passou a implicar um número cada vez maior de agentes políticos preocupados com a sua implantação. Dentre tais agentes, destacaram-se os assistentes sociais, desde então cada vez mais mobilizados e dispostos para reclamar ao Estado uma *política pública* de assistência social.

Conforme disposto na Constituição da República de 1988, o governo federal deveria enviar ao Congresso proposta de regulamentação da Seguridade Social. Para, tanto, foi delegada aos Ministérios da Previdência e do Planejamento, especificamente ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a elaboração de pré-projetos de lei. O IPEA, por sua vez, assinou convênio com a Universidade de Brasília (UnB)

para a criação de grupos de trabalho com o objetivo de realizar estudos, debates e esboços dos projetos. No caso específico da assistência, mobilizou-se para tal empreitada o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Sociais (Neppos), que faz parte do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam) daquela universidade (Cf. Boschetti, 2006:182ss.). Foi a partir de sua inserção no Neppos que Potyara Pereira e Vicente de Paula Faleiros, ambos assistentes sociais, inscreveram suas contribuições na definição de como materializar o direito a assistência, tal como analisados no item anterior.

O resultado dos trabalhos desse grupo, um pré-projeto de lei para a assistência, acabou por não ser enviado ao Congresso pelo presidente José Sarney (1985 – 1989), embora se tenha transformado em ponto de partida para as várias propostas de lei orgânica que surgiram desde então. Uma dessas propostas surgiu por iniciativa da Câmara dos Deputados que, devido à inércia do Executivo, passou a discutir e elaborar seu próprio projeto de lei. A proposta do Congresso, finalmente concluída em agosto de 1990, havia aproveitado parte do pré-projeto IPEA/UnB; no entanto, as modificações que lhe foram feitas durante o processo de discussão e aprovação na Câmara alteraram profundamente suas intenções originais. Exemplo de alteração introduzida pelos deputados foi a manutenção de uma gestão centralizada e da ampla dependência e pouca transparência dos convênios com entidades filantrópicas. Tão logo recebeu a proposta, o então presidente Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) vetou-a integralmente. Em suas justificativas destacava-se a argumentação de que uma “assistência social responsável deveria se limitar às camadas sociais mais carentes, concedendo apenas auxílios eventuais e pontuais”, e não uma garantia de renda aos que não pudessem sobreviver com meios próprios, como propunha o projeto. Além disso, afirmava que a assistência “absorvia recursos de outras ações e engessava o orçamento da assistência e da seguridade” (Cf. Boschetti, 2006:217ss.).

O veto de Collor passou a ser identificado como o estopim de um intenso processo de mobilização que provocou a articulação de forças em torno da construção de uma nova proposta de lei orgânica. Esse processo foi encabeçado pelo Conselho Federal do Serviço Social (CFESS)¹⁵ e pelos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS)¹⁶, contando com o apoio da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em

¹⁵ À época Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS).

¹⁶ À época Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS).

Serviço Social (ABEPSS)¹⁷, das Associações Nacional e Regionais dos Empregados da LBA (Anasselba e Asselbas) e da Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS). Mobilizando a categoria para discutir as razões do veto presidencial à lei orgânica apresentada, essas entidades também deram início à elaboração de uma nova proposta que, após ser discutida em encontros regionais e nacionais, foi enviada ao Congresso em agosto de 1992.

Nessa altura, projetos de lei de outros deputados também já haviam dado entrada na Câmara e aguardavam pela continuidade do processo legislativo, fortemente prejudicado pelas investigações que ocuparam o Congresso naquele ano e que levaram ao afastamento do presidente Collor. Vale destacar que entre as denúncias de corrupção que minaram a base daquele governo, figuravam desvios de recursos da LBA em favor de parentes da primeira dama, então dirigente da instituição. Esse fato, somado ao descontentamento dos funcionários da instituição em relação à gestão de Roseane Collor, que envolvia transferências arbitrárias de funcionários e o aumento do viés clientelista de suas ações, provocou uma mudança de postura dos servidores da LBA. Até então, era incerta sua posição em relação à criação da lei orgânica, uma vez que a descentralização político-administrativa contida no artigo constitucional que definiu a assistência como direito punha em dúvida a continuidade daquela instituição. Com a descentralização, a LBA deixaria de ser a executora das ações assistenciais do governo federal, que deveriam ser assumidas pelos municípios, distrito federal e estados. Logo, nada mais certo que sua eminente extinção. Aliás, esta já fora prevista no primeiro projeto lei, elaborado no âmbito do convênio IPEA/UnB. Nas discussões que aconteceram após o veto presidencial no seio daquele amplo movimento pró-lei orgânica, capitaneado pelos assistentes sociais e suas organizações, os servidores da LBA aderiram à descentralização das ações assistenciais ao mesmo tempo em que defenderam uma transformação da instituição e não sua extinção. Para eles, a LBA deveria ser mantida com um papel de normatização e coordenação da política nacional de assistência social, cujas ações passariam a ser executadas pelos governos municipais e estaduais (Boschetti, 2006:226ss.).

Instalada a nova composição de governo com Itamar Franco (1992 – 1994), em conjuntura de intensa mobilização que tomou conta dos mais diferentes grupos da

¹⁷ À época Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS).

sociedade civil naqueles anos – sejam as manifestações pelo afastamento de Collor e pela ética na política, sejam as desenvolvidas pela Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida – colocava-se como uma das tarefas importantes daquele governo transitório a adoção de medidas exemplares de combate à corrupção e à fome. A aprovação de uma lei orgânica da assistência que conferisse mais transparência ao setor não poderia chegar em melhor momento. Era imperioso aprovar uma lei que regulamentasse os artigos 203 e 204 da Constituição, em especial no que tangia à relação entre entidades filantrópicas e fundo público.

O Ministério de Bem Estar Social (MBES) criado por Franco tomou então a dianteira da redação da proposta de lei orgânica a ser apresentada pelo poder Executivo, instância que deveria propor a regulamentação como fora previsto na própria Constituição. No interior do governo, a posição do MBES implicou o preterimento da secretaria e das instituições da área assistencial na condução desse processo. Assim, embora a Secretaria de Assistência Social (SAS) tenha reclamado e obtido a função de liderança da elaboração da lei em seus momentos iniciais, foi a equipe do MBES que conduziu de fato os passos necessários para sua aprovação. Além de convocar a participação das assistentes sociais que haviam mobilizado a categoria pela aprovação da lei orgânica e que, inclusive, já tinham uma proposta enviada ao Congresso, a equipe do MBES procurou garantir o apoio necessário dos integrantes dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Previdência Social, além de manter diálogo com as lideranças partidárias.

O processo de conformação da LOAS em conjunto com esses vários agentes políticos não foi pacífico. Contudo, a conjuntura pela “moralização” da relação com as entidades filantrópicas, a pressão organizada das assistentes sociais em favor da efetivação do direito social à assistência, a pressão de congressistas pela regulamentação do terceiro direito da Seguridade Social, além do empenho da equipe do MBES e do interesse do próprio presidente da República em aprovar a lei, conduziram finalmente à sua sanção em 07 de dezembro de 1993. Não se tratava da lei tal e qual defendida pelos assistentes sociais, pois limitava os auxílios assistenciais àqueles previstos no artigo 203 da Constituição, ou seja, a deficientes e idosos. Ficava de fora, portanto, um auxílio para crianças de famílias pobres, proposta que já havia sido aventada e descartada inclusive na Assembléia Constituinte. Além disso, os limites impostos para a concessão dos benefícios eram bastante restritivos como idade

acima de 70 anos e renda *per capita* familiar inferior a ¼ do salário mínimo para a concessão do benefício.

A questão da manutenção da LBA também não foi prontamente solucionada devido à pressão da instituição no interior do governo. Segundo as disposições transitórias da LOAS, o poder Executivo teria 60 dias para encaminhar proposta de extinção e reordenamento dos órgãos de assistência do MBES, ou seja, para determinar o destino da LBA, do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) e da Coordenadoria Nacional da Pessoa com Deficiência (Corde). As últimas eram instituições historicamente ligadas à assistência e à previdência, tendo por função financiar e planejar ações no campo de cuidados da infância, adolescência e de pessoas com deficiência. Passado o tempo previsto, nenhuma decisão foi tomada, mostrando a força do *lobby* pró-LBA e demais instituições. De fato, sequer o pagamento dos benefícios teve início, postergado pela Medida Provisória 754 de 1994. A aprovação da Lei fora alcançada no governo de Itamar Franco; contudo, sua implantação só teria início no governo seguinte, o de Fernando Henrique Cardoso. Mesmo a implantação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instalado em 1994, portanto ainda no governo Itamar, só começou a funcionar de maneira efetiva no ano seguinte.

5.1 A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

A aprovação da LOAS foi efetivamente uma conquista para o início da materialização do direito à assistência social, a despeito das “conquistas” do Ministério da Fazenda, à época sob o comando de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), e do esforço do então líder do governo na Câmara dos Deputados, José Serra (PSDB), em limitar o acesso do primeiro benefício assistencial brasileiro somente aos deficientes “absolutamente incapazes para o trabalho e para a vida independente” e aos idosos com 70 anos ou mais, ambos sob a miserável condição de que a renda familiar *per capita* não excedesse a ¼ do salário mínimo (Cf. Boschetti, 2008: 247).

Embora com um nível de detalhamento muito maior que os dois artigos constitucionais consagrados à matéria (arts. 203 e 204), em muitos aspectos a LOAS trouxe mais ganhos na explicitação de seus princípios do que no conteúdo daquilo que

deveria ser garantido à população. Essa indefinição é patente na forma lapidar que assumiu o primeiro artigo do Capítulo I - “Das Definições e Objetivos”. Segundo ele,

“A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 1993, art. 1º).

A localização da assistência social na Seguridade Social implicava a garantia de coberturas, isto é, de prestações materiais, que permitissem aos cidadãos não segurados pelos regimes previdenciários o recebimento de benefícios com vistas a suprir suas necessidades básicas. O problema estava exatamente na (in)determinação de quais eram os “mínimos sociais” a serem providos e as necessidades básicas a serem atendidas. Referiam-se a carências de alimentação, vestuário, higiene, moradia, educação? Obviamente, fazer uma lista desse tipo implicaria a *impossibilidade* de existência da lei, uma vez que a discussão acerca dos itens a serem contemplados imobilizaria qualquer chance real de sua criação e aprovação. Foi, portanto, o caráter genérico das necessidades básicas e dos “mínimos sociais” que assegurou a aprovação da LOAS. Note-se, inclusive, que a “garantia de necessidades básicas” já era uma tentativa de superar as questões suscitadas e a profunda indeterminação do que seriam os “mínimos sociais”.

Consequentemente, uma lei, especialmente quando assume caráter muito genérico, constitui um objeto de conflito pela sua melhor “redação”, isto é, para maiores detalhamentos no futuro. Nesse sentido, mesmo quando sua aprovação implica “perdas” imediatas, fica em aberto a possibilidade de ganhos a serem obtidos em processos de revisão. Além disso, também durante sua implantação é possível modificar e dotar de novos sentidos um termo muito restritivo em seu alcance, mostrando que os “infortúnios e vícios” legislativos podem constituir a fortuna e a virtude da uma política em seu processo de formulação e implantação. Os caminhos e descaminhos daqueles que tentaram implantar a política de assistência social a partir da LOAS são um bom exemplo desse processo “legislativo” estendido no tempo. No governo Fernando Henrique Cardoso, vários artigos da lei tiveram seu conteúdo alterado. Além disso, sua implantação inicial não foi capaz de fundar uma nova

política de assistência social baseada nos princípios da LOAS. Nos primeiros anos, houve a reiteração dos atendimentos mais tradicionais feitos no setor – atenção a idosos, crianças e deficientes, definidos nos objetivos da lei (art.2º) e na Constituição (art. 203) como “alvos” da assistência. Foi preciso um longo tempo de maturação, de experimentos municipais e alteração das condições sociais, econômicas e políticas para que viessem à luz novas práticas no âmbito da assistência social, contidas como “possibilidades” nas linhas e entrelinhas da Lei sancionada em 1993.

É certo, contudo, que ao lado das continuidades, como, por exemplo, o reconhecimento das ações da iniciativa privada (“da sociedade”), consideradas então como “entidades e organizações de assistência social que prestam sem fins lucrativos atendimentos aos beneficiários abrangidos pela lei” (Cf. Brasil, 1993, Art.3º), impôs-se também ao Estado o cumprimento de obrigações para com a população em situação de pobreza. Provavelmente, a afirmação utilizada na LOAS de que a assistência é “direito do cidadão e dever do Estado”, à semelhança da saúde, “direito de todos e dever do Estado”, representava o elemento mais importante no campo social brasileiro, tradicionalmente “ocupado” pela sociedade e, subsidiariamente, pela administração pública. Desde então, tornava-se imperioso o desenvolvimento de respostas públicas cada vez mais claras no âmbito da satisfação das **necessidades sociais**, a serem atendidas em nome da cidadania, isto é, dos direitos daqueles em situação de pobreza e não em função e de forma complementar à ação filantrópica dirigida por particulares. Não se tratava de uma expulsão da “sociedade” do campo social, ou de diminuição dos recursos públicos que financiavam suas obras, embora este temor fosse disseminado entre as entidades, tornando-as avessas à LOAS. Tratava-se, de fato, da ampliação das funções e dos investimentos públicos num espaço historicamente negado e ocultado, uma vez que seu reconhecimento implicaria a constatação do fracasso parcial do desenvolvimento social e econômico da nação.

No Capítulo II, “Dos Princípios e das Diretrizes”, a LOAS reafirmou o caráter público, no sentido de “bem comum”, e estatal da Assistência Social, declarando no 4º artigo a:

“I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

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

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

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

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios de sua concessão” (Brasil, 1993, art. 4º).

No que toca às diretrizes, foi reforçada a disposição constitucional de descentralização “político-administrativa” para os estados, o Distrito Federal e os municípios, com comando único das ações em cada esfera de governo e a “primazia da responsabilidade do Estado” em sua condução. Igualmente reforçada foi a participação da população, “*por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*” (Cf. Idem, *ibidem*, art.5º).

No capítulo III, “Da organização e da Gestão”, ficou estabelecido que as “ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo”, constituído pelas entidades e organizações abrangidas pela lei, “que articulem, meios, esforços e recursos”. As ações das três esferas também deveriam ser conjugadas de modo que caberia “a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Cf. Idem, *ibidem*, art.11º).

Cada nível de governo deveria “fixar” sua política de assistência social, “observados os princípios e diretrizes” estabelecidos na LOAS. Além disso, em cada um desses níveis deveriam ser criados conselhos de composição paritária entre governo e sociedade civil com o objetivo de assegurar a participação popular na elaboração e controle da execução dessa política em cada esfera de governo.

O funcionamento das entidades no âmbito desse sistema, bem como a possibilidade de obtenção de isenções fiscais e de recursos via convênios, passou a depender do “Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos¹⁸”, expedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). No entanto, só poderiam solicitar o

¹⁸ Alterado em 2003 para “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social” (CEBAS).

certificado as entidades e organizações previamente inscritas nos Conselhos Municipais e do Distrito Federal, que passavam a ser responsáveis por sua fiscalização.

Além de definir principalmente as competências do CNAS e do “órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação e aprovação da Política Nacional de Assistência Social”, a LOAS estabeleceu que essa política seria materializada por meio de benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social. Os benefícios dividiam-se entre o de prestação continuada e os eventuais, sendo estes entendidos como aqueles que “*visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo*” (Cf. Idem, *ibidem*, art.22º). Sua concessão seria regulamentada pelos conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal a partir de regulamentos e critérios definidos pelo CNAS¹⁹.

Os serviços, por sua vez, seriam entendidos como “*atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei*”, com prioridade para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social²⁰ (Cf. Idem, *ibidem*, art.23º).

Os programas compreendiam “*ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais*”, sendo definidos pelos respectivos conselhos, “*com prioridade para a inserção profissional e social*” (Cf. Idem, *ibidem*, art.24º).

Os projetos, referidos como “Projetos de Enfrentamento da Pobreza”, compreendiam “*investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação*

¹⁹ Que conseguiu estabelecê-los somente em 2006 (Resolução nº 212, de 19 de outubro), sendo em seguida objeto de Decreto da União (Decreto nº 6.307 de 14 de dezembro de 2007).

²⁰ Em 2005, introduziram-se também entre as prioridades os serviços voltados às pessoas que vivem em situação de rua.

do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social” (Cf. Idem, *ibidem*, art.25º).

Por fim, foram estabelecidos alguns princípios do financiamento dessas ações, sendo o mais importante a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e as condições de repasse de seus recursos para os municípios, estados e Distrito Federal que, para tanto, deveriam criar o Conselho, o Fundo e o Plano de Assistência Social²¹ (Cf. Idem, *ibidem*, art.25º).

6. “Assistência Social: Polêmicas e Perspectivas”: a construção da posição dominante no campo profissional

O adensamento da discussão sobre a assistência social como política de direitos já havia alcançado esse novo patamar em 1994, ano decisivo para a implantação dos dispositivos da LOAS, mas, como vimos, decepcionante para os militantes da política pública de assistência social. Relacionava-se diretamente com os acúmulos feitos por pesquisadores reunidos em núcleos de pesquisa sobre o tema, como o NEPSAS da PUC-SP e o NEPPPOS/CEAM da UnB, ou em programas de pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Em um ciclo de palestras realizado em São Paulo, no primeiro semestre de 1994, um grupo de pesquisadores vinculados a essas diferentes instituições debateram as “polêmicas e perspectivas” sobre assistência social que os enredava em seus compromissos político-partidários²² e nas universidades. Na verdade, as palestras

²¹ A lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, incluiu entre as exigências para a efetivação da transferência de recursos para estados, municípios e Distrito Federal a comprovação de “recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos fundos”.

²² O grupo da PUC de São Paulo teve sua primeira grande chance de implantar uma política pública de assistência social com a conquista da prefeitura da cidade de São Paulo por Luiza Erundina em 1989. Embora privando de convívio estreito - Erundina e Sposati eram assistentes sociais do município desde finais de década de 1970 - ambas pertenciam a diferentes tendências no interior do PT. A disputa dessas tendências tornou-se um conflito permanente no interior da administração municipal, principalmente nos dois primeiros anos da gestão (1989-1990) (Couto, 1995). Sposati, nesse período, assumiu a função de Secretária das Administrações Regionais, deixando a prefeitura na metade do mandato de Erundina, quando foram trocados vários membros da equipe de governo em função do acirramento das disputas internas. A Secretaria de Bem Estar Social (SEBES) foi ocupada nos dois primeiros anos por Marta Silva Campos, também assistente social e professora da PUC-SP. De fato, não havendo instrumentos legais e nem propostas alternativas consolidadas no interior da universidade, a primeira experiência de gestão da assistência social pública em São Paulo foi bastante “experimental”. Ao lado do dever e da necessidade de dar continuidade aos atendimentos prestados por

transcritas dos professores da UNB que participaram do evento, Potyara Pereira e Vicente Faleiros, traziam as visões que já vinham sendo defendidas e explicitadas em artigos desde meados da década de 1980. Além disso, perpassou a maioria das apresentações - inclusive uma de José Paulo Netto da UFRJ e outra de Suely Gomes Costa da Universidade Federal Fluminense (UFF) - uma “polêmica” que se desenhara a partir da identificação de diferenças teóricas e ideológicas entre as pesquisas desenvolvidas pela PUC-SP, UnB e a UFRJ. De fato, a controvérsia centrava-se especialmente nas conclusões da tese de mestrado de Maria Thereza Candido Gomes de Menezes, **Em busca da teoria: Políticas de Assistência Pública**, defendida na UFRJ sob a orientação da professora Marilda Iamamoto e publicada em 1993 pela Editora Cortez.

A autora e a orientadora do trabalho sustentavam que a produção teórica do Serviço Social brasileiro nos últimos anos e, conseqüentemente, a produção dos cientistas sociais sobre políticas sociais em que aquela se assentava, padeciam de um viés “politicista”. Por esse termo indicavam uma sobrevalorização da dimensão política ou “reprodutiva” da sociedade capitalista, em detrimento da compreensão das determinações estruturais de produção, onde se criam os antagonismos e a necessidade funcional da assistência social. A autora criticava ainda o fato de que os pesquisadores brasileiros “importavam” interpretações do Estado de Bem Estar Social construídas em “contextos sociais distintos”, desconsiderando, ao impô-las à realidade nacional, os constrangimentos específicos da formação de nosso capitalismo periférico. Vale citar trecho do prefácio em que a orientadora da dissertação marca com nitidez o alvo de suas críticas:

“Uma outra armadilha fundamental identificada na literatura refere-se ao politicismo: a tendência a ‘enfeixar soluções na órbita da política’, autonomizada da economia. Não apenas considerada na sua autonomia relativa, mas rompendo os fios, por vezes indivisíveis, que articulam essas duas dimensões da vida social. A saída para a pobreza tende a ser vislumbrada exclusivamente através da construção de identidades coletivas, de novas formas de sociabilidade que dêem sustentação a uma moderna concepção de cidadania,

entidades via convênios e, ao mesmo tempo, de remover o “entulho” assistencialista, inúmeras dúvidas e hesitações a respeito dos objetivos e funções de um órgão público de assistência marcaram a gestão de Campos à frente da SEBES (Cf. Campos, 1994; Hower, 1996).

mantida intocada a organização do mundo do trabalho. Tal politicismo resvala, no caso em questão, em um receituário para a alteração das políticas sociais assistenciais encurralado no ‘reformismo institucional’, de viés técnico-burocrático’, traduzido em propostas de ‘reforma administrativa’ como solução para as ações voltadas para o combate à pobreza. Estas passam a ser arquitetadas a partir de um melhor gasto das verbas públicas, de uma racionalização dos aparatos estatais na prestação dos serviços sociais. Em outros termos: se o Estado fosse melhor organizado e gerisse com maior eficácia o sistema de ‘proteção social’, as políticas sociais poderiam vir a realizar efetivamente o enfrentamento da pobreza” (Menezes, 1993:11) [em itálico pela autora].

No seminário ocorrido em São Paulo (ciclo de palestras), a maioria dos expositores concordou que não havia uma separação rígida entre economia e política nas análises sobre a assistência social, tal como argumentavam Menezes e Iamamoto. De fato, economia e política eram esferas autônomas, mas interdependentes, com variações nessa relação verificadas em cada contexto social e histórico. É claro que a política social das sociedades capitalistas é funcional em relação ao capital, na medida em que colabora para o processo reprodutivo das classes sociais subalternas, cuja posição é gerada, em última instância, no processo produtivo. Porém, a necessidade de “reprodução” da sociedade capitalista repõe o conflito das classes na esfera política. Por sua vez, a relativa autonomização desse espaço em relação à economia permite que os trabalhadores coloquem em questão a desigualdade e a exploração criadas na esfera da produção. As lutas pela ampliação da cidadania e pelo fortalecimento do Estado de Bem Estar Social põem em cheque a “hegemonia” do capital sobre a sociedade graças ao reconhecimento e a atenção obtida em relação às necessidades sociais. Historicamente, a organização de políticas sociais implicou a constatação da exploração e empobrecimento dos trabalhadores em função dos processos de acumulação de riquezas desencadeados nas sociedades capitalistas. Desse ponto de vista, o Estado e suas políticas não são armas de uso “exclusivo” dos capitalistas, mas também dos trabalhadores. Mesmo as mudanças recentes de organização dos processos produtivos que deflagraram a crise dos Estados de Bem Estar Social, quando um número crescente de “massas sobrantes” passou a desafiar a continuidade e a sustentação daqueles modelos de proteção social, colocam com

maior força a relevância dos conflitos na esfera política, reafirmando a importância da luta pela cidadania (Cf. Sposati, 1995a).

A polêmica não estava resolvida, uma vez que tanto Yamamoto como Sposati continuariam a sustentá-la em textos e notas de rodapé de sua produção escrita nos anos posteriores. Contudo, a inserção cada vez maior de Aldaíza Sposati na política, seja como vereadora (1993 - 1996; 1997 - 2000; 2001 - 2002) seja como Secretária Municipal de Assistência Social de São Paulo (2002-2004), conformaria cada vez mais seu viés “politicista” por oposição ao viés “economicista” de Marilda Yamamoto.

Capítulo 2 – Da LOAS ao Comunidade Solidária: gênese de uma política de assistência social alternativa

1. Introdução

Somente em 1995, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) teve início a implantação de uma política de assistência social a partir dos marcos legais estabelecidos pela Constituição e pela LOAS, ainda que de modo bastante incipiente. Em medida provisória (nº 813) expedida no primeiro dia de seu governo, Fernando Henrique empreendeu duas ações que afetaram profundamente o modo de implantação dessa política. Uma delas foi a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundação pública constituída em 1942, que, até então, era a principal executora direta e indireta das ações federais na área assistencial. Por meio de convênios com entidades beneficentes, prefeituras e governos estaduais, ela repassava recursos para a manutenção de creches e para serviços de atendimento a idosos e deficientes. Esse modelo estava disseminado por todo o país, uma vez que a LBA contava com escritórios regionais em todas as unidades da federação (Lima, 2003:28). Contudo, seu desmonte era mais do que evidente por ser considerada antimodelo de uma *política pública de assistência*, dada a utilização de seus serviços como moeda de troca por votos.

Na mesma medida provisória de 1995, foi instituído o Programa Comunidade Solidária. Principal ação de enfrentamento da pobreza do governo de Fernando Henrique, tinha por objetivo “*coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza*” (Medida Provisória, nº 813, 1/1/1995). De modo sintético, a referida coordenação baseava-se na articulação de parcerias *com e no interior da* sociedade civil para o desenvolvimento de ações específicas nos municípios e estados com maior concentração de pobreza.

Também em 1995 foram iniciados os primeiros projetos de transferência de renda direta para famílias muito pobres²³. No entanto, essa iniciativa não partiu do

²³ É preciso referir que em 1991 o Senador Eduardo Suplicy (PT) já havia proposto um projeto de lei para a criação de um “programa de garantia de renda mínima”, transformado em “renda básica de cidadania” pela Lei nº 10.835 de 2004 (cf. Silva *et al.*, 2008; IPEA, 2008:213-214).

governo federal, mas de dois governos locais: Campinas e Brasília. Logo a seguir proliferaram programas de iniciativa municipal por todo o país, até que o governo federal, em 1997, sancionou lei criando o primeiro programa federal de garantia de renda familiar (PGRM) associado à educação, isto é, associado à obrigação de que as famílias inseridas no programa mantivessem e comprovassem que os filhos frequentavam a escola. Dois anos depois, esse programa foi explicitamente vinculado à educação, recebendo o nome de Bolsa Escola. Na mesma época, o governo federal lançou outros dois programas de transferência direta de renda, o Vale Alimentação e o Auxílio Gás. É interessante notar que nenhum desses programas tipicamente assistenciais ficaram sob a responsabilidade administrativa da Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas), mas sob responsabilidade dos ministérios da Educação, da Saúde e das Minas e Energia, respectivamente, embora também fossem financiados pelo FNAS e encontrassem na LOAS o fundamento legal mais adequado à justificativa de sua existência.

2. Programas, projetos e benefícios assistenciais implantados durante o governo Fernando Henrique Cardoso

2.1 Os programas

Em relação aos programas²⁴ implantados no período em que Fernando Henrique Cardoso governou, devem ser destacados o **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**, o **Agente Jovem**, o **Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela)** e o **Núcleo de Apoio Familiar (NAF)**.

O **PETI**, criado em 1996, tinha por objetivo alcançar famílias em que fosse constatado trabalho infantil ou aquelas mais expostas a esse risco. Por isso, foi iniciado em áreas onde uma série de denúncias indicava sua existência, como as carvoarias do Mato Grosso do Sul, a zona canavieira de Pernambuco e a região produtora de sisal da Bahia. Posteriormente, foi expandido para todo o país,

²⁴ Embora possam também ser caracterizados como benefícios, os programas que serão apresentados (PETI e Agente Jovem) foram postos nessa rubrica pela Seas/MPAS quando de sua criação. Segundo Boschetti, 2003, p. 88, uma regulamentação das ações continuadas no ano de 2000 incluiu esses programas na rede de serviços de ação continuada (SAC), embora tivessem mais características de benefícios.

destacando-se sua grande expansão nos anos de 2001 e 2002 (Cf. Silva *et al.*, 2008:103). O Programa transferia um benefício mensal no valor de R\$ 25,00 (áreas rurais) a R\$ 40,00 (áreas urbanas) às famílias com renda de até meio salário mínimo, como incentivo para que as crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos permanecessem na escola. Além do benefício pago diretamente às famílias, o governo federal repassava aos municípios, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, de R\$ 10,00 (áreas rurais) a R\$ 20,00 (áreas urbanas) por criança ou adolescente inscrito no programa a fim de que lhes fosse ofertada a chamada “Jornada Ampliada”, ou seja, um conjunto de atividades de educação e lazer em horário complementar ao da escola. Pais, mães ou responsáveis deviam participar de programas e projetos de qualificação e requalificação profissional, de atividades de geração de trabalho e renda ou em outras ações de melhoria da qualidade de vida das famílias (Cf. Silva *et al.*; 2008:104ss.). A frequência à escola e às atividades socioeducativas, além da participação dos adultos, condicionava a continuidade do recebimento do benefício, pago até os 15 anos de idade dos adolescentes.

Para atender os jovens de 15 a 17 anos, em 1999, o governo criou o **Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**. Seu objetivo era alcançar aqueles que tivessem deixado a escola; *“pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo; em situação de risco social; que tivessem participado de outros programas como o PETI ou de atendimento às vítimas de exploração sexual; envolvidos em situações de crime ou contravenção; egressos do sistema judiciário de proteção ou sob medida protetiva; portadores de algum tipo de deficiência”* (Cf. Silva *et al.*, 2008:119). Para receber a bolsa no valor de R\$ 65,00, os jovens deviam frequentar a escola e atividades do programa, com 75% de presença. As atividades caracterizavam-se como capacitação teórica e prática, não se configurando em atividade de trabalho, antes visando que os jovens se dedicassem a ações sociais, culturais e ambientais em suas comunidades. O programa era implantado pelos governos estaduais e municipais, que se responsabilizavam pela oferta das atividades e pelo pagamento direto da bolsa ao jovem por até 12 meses. Juntamente com o Agente Jovem, foram criados os Centros da Juventude que dispunham de informações e apoio social e pedagógico a jovens de 15 a 24 anos (Cf. IPEA, 2001b:36).

O Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela compunha-se principalmente de ações intersetoriais visando à prevenção e

a repressão aos crimes de abuso e violência sexual contra crianças e adolescentes. O papel da política de assistência social era o de prover atendimento e apoio psicossocial às vítimas em sua rede de serviços, além da oferta de atividades semelhantes à Jornada Ampliada do PETI (Cf. IPEA, 2002a:42).

Por fim, é importante destacar o **Programa Núcleo de Apoio à Família** (NAF), cujas normas e diretrizes foram estabelecidas pela portaria nº 881, de 3 dezembro de 2001, republicada com correções no dia 19 do mesmo mês. Apresentando como justificativa para sua criação a valorização da família nas ações de políticas públicas, considerava o grupo familiar e comunitário como *“lugares naturais de proteção e inclusão social capazes de oferecer vínculos relacionais que possibilitem o desenvolvimento pessoal e social, bem como a implementação de projetos coletivos de melhoria de qualidade de vida”* (Portaria 881, 19 de dezembro de 2001). Enfatizava também a valorização da execução de serviços intersetoriais de atenção à família, que deviam compor *“uma rede capaz de articular e totalizar as atenções até então setorializadas e fragmentadas”* (Idem). Concebido com a perspectiva de *“convergir e otimizar o trabalho realizado pelas instituições sociais do município”*, tinha por objetivo:

“Impulsionar o processo de inclusão social por intermédio de um centro de referência em serviços sociais, que abordará os indivíduos como membros de uma estrutura familiar, visando a propiciar novos aprendizados e favorecer o desenvolvimento pessoal das famílias vulnerabilizadas socioeconomicamente” (Idem).

Seu público alvo eram as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo nas seguintes “áreas de abrangência”: aquelas que tivessem sido vítimas da violência urbana; inseridas nos outros programas da Seas; pessoas em privação ou com restrição de liberdade; residentes em assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); em situação de rua ou migrantes. Prevista em sua metodologia dois módulos: um de *relacionamento com instituições e serviços* (visitas, reuniões, articulação) e outro de *atendimento* (serviço de apoio e orientação, encaminhamentos, visitas domiciliares, atividades socioeducativas e complementares com a área social) (Cf. Idem).

O NAF inseriu-se no **Projeto Alvorada** e, junto com o Comunidade Ativa, foi proposto no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, como um dos meios de

suplantar as críticas dirigidas ao desenho e execução do Comunidade Solidária. Iniciado pelo governo federal no ano de 2000 como forma de focalizar o combate à pobreza e a redução das desigualdades, o Projeto Alvorada propunha a articulação e o gerenciamento intensivo de políticas e programas sociais com elevado poder de impacto nas populações residentes em estados, microrregiões e municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5, os chamados “bolsões da pobreza”. Na primeira etapa, foram identificados os estados com IDH inferior à média do Brasil. Na segunda, foram identificados microrregiões e municípios de baixo desenvolvimento nos estados de IDH igual ou maior que a mediana nacional. Para assegurar ainda mais a focalização, foi criado o **Portal Alvorada**²⁵, que tinha por objetivo cadastrar²⁶ as famílias pobres nos 23 estados incluídos no Projeto, além de concentrar em um único lugar a ação de quinze programas nas áreas de educação, saúde, geração de renda e assistência social (Cf. IPEA, 2001b:29-30; IPEA, 2003a:34). O **Comunidade Ativa**, por sua vez, estimulava e coordenava “em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), *programas de desenvolvimento local* nos municípios mais carentes (...)” [destacado no original] (Draibe, 2003:87).

Segundo Draibe, o Projeto Alvorada evoluiu, no final do governo Fernando Henrique Cardoso para um novo programa chamado **Rede Social Brasileira de Proteção Social**, “*concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas mais diversas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social*” (Idem, *ibidem*:88). Abrangendo benefícios como o Bolsa Escola, as aposentadorias rurais e o seguro desemprego, a Rede Social era formada por treze programas distintos que transferiam renda monetária a famílias e a indivíduos nas mais diversas situações.

A título de registro, considerem-se também as iniciativas classificadas como “projetos de enfrentamento à pobreza”, financiadas com recursos do FNAS. Segundo Boschetti, as principais ações sob essa designação foram as de “*Geração de Renda, como financiamento a lavouras comunitárias e/ou microunidades produtivas e Ações Sociais e Comunitárias, destinadas a ampliar e reaparelhar equipamentos sociais*”

²⁵ Com a criação do Programa Núcleo de Apoio à Família, o Portal do Alvorada teve suas funções assumidas pelo(s) NAF(s).

²⁶ Desde 2001, fora instituído o **Cadastro Único** dos programas sociais do governo federal, eliminando a necessidade de preenchimento de um cadastro para cada programa.

como creches, asilos e outros” (Boschetti, 2003:83). A tendência, contudo, foi de reestruturação dessas ações com a implantação do NAF, dos Portais da Alvorada e das atividades de geração de renda voltados para as famílias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (Idem, *ibidem*: 107).

2.2 O BPC e os programas de transferência de renda

O primeiro e único benefício de assistência social totalmente independente de contribuição prévia e garantido aos cidadãos como direito – o **Benefício de Prestação Continuada** (BPC) – começou a ser pago em 1996. Seguindo definição da LOAS, teriam direito a um salário mínimo mensal os idosos e portadores de deficiência física cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a um quarto do salário mínimo. No caso dos idosos, ainda era necessária a idade mínima de 70 anos para requerer o benefício. Após 24 meses do pagamento dos primeiros benefícios, a idade mínima dos idosos que poderiam requerer o benefício deveria cair para 67 anos e, após 48 meses, para 65. Contudo, em 1998, o governo Fernando Henrique Cardoso fixou em 67 anos o acesso ao benefício, o que impediu a inclusão de idosos com 65 anos de idade no ano de 2000, ou seja, 48 meses após o início efetivo dos pagamentos do BPC. Com a aprovação do Estatuto do Idoso, em outubro de 2003, passou a vigorar como idade mínima os 65 anos. Além disso, deixou de ser computado nos cálculos de rendimento da família o benefício recebido por outro idoso, abrindo a possibilidade para a concessão de mais um benefício na mesma família (Cf. IPEA, 2004a:37).

O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – “Bolsa Escola” – de 2001, substituía o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) “para toda criança na escola”, de 1997. O objetivo geral do Bolsa Escola era o de “*integrar o progresso educacional das crianças de menor renda ao estimular a universalização do ensino e contribuir para a redução da evasão escolar e da repetência*” (IPEA, 2002a:66). Seriam elegíveis para o programa as famílias com renda *per capita* de meio salário mínimo por mês, com filhos ou dependentes com idade entre 6 e 15 anos, matriculados no ensino fundamental e não beneficiados pelo PETI. Ao entrar no programa, cada família recebia R\$ 15,00 por filho, sendo permitido no máximo o recebimento de 3 benefícios (R\$ 45,00). A frequência escolar das crianças não poderia ser inferior a 85% no trimestre. As famílias retiravam o benefício diretamente nas agências da Caixa Econômica Federal por meio de cartão

magnético, que estava em nome da mãe das crianças ou de seu responsável legal. A partir de dados socioeconômicos fornecidos pelo IBGE e pelo IPEA, o governo federal estabelecia o número (cota) de beneficiários que cada município poderia cadastrar no programa. A gestão do programa era compartilhada entre o Ministério da Educação e os municípios. Estes, além de cadastrar as famílias elegíveis, também deveriam desenvolver ações socioeducativas com as crianças beneficiárias e encarregar-se dos mecanismos de controle previstos (Silva *et al.*, 2008:111ss.).

Também criado e regulamentado em 2001, o **Programa Bolsa Alimentação** destinava-se “à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade mediante complementação de renda familiar para melhoria da alimentação”. Crianças filhas de mães soropositivas para HIV/AIDS seriam beneficiadas desde o nascimento. O benefício era concedido para famílias com renda *per capita* mensal inferior a um valor fixado pelo poder Executivo para cada exercício financeiro (ao final de 2002 fixado em meio salário mínimo). No cálculo dos rendimentos, seriam excluídos aqueles provenientes do Bolsa Escola, do PETI, do Seguro Desemprego e de outros programas federais. O valor do benefício era de R\$ 15,00, sendo que cada família poderia receber até 03 deles (R\$ 45,00). A família também deveria ser alcançada por ações básicas de saúde, cabendo ao Ministério da Saúde “a coordenação, o acompanhamento, a avaliação e o controle das atividades necessárias à execução do programa, assim como a fixação do montante de bolsas disponíveis para cada município com base em dados provenientes de estudos socioeconômicos, epidemiológicos e nutricionais”. Os municípios encarregavam-se da implantação e operacionalização do programa (Cf. IPEA, 2002a:135-136; Silva *et al.*, 2008:116ss.).

Criado em 2002, o **Programa Auxílio Gás** visava “compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados de petróleo e a retirada do subsídio ao gás de cozinha. (...) sendo critério de acesso a família já integrar os programas do Governo Federal ou ter uma renda *per capita* mensal familiar de até meio salário mínimo. O benefício era a transferência de R\$ 7,50 por mês, cujo repasse ocorria a cada dois meses” (Silva *et al.*, 2008:120).

2.3 Os serviços

A chamada “rede de serviços de ação continuada” era composta pelos atendimentos e serviços mensais às crianças e adolescentes em creches e ou pré-escolas; pelo atendimento aos idosos em asilos ou em meio aberto, como os centros de convivência; pelos atendimentos prestados aos deficientes físicos como os serviços de reabilitação. Essas ações eram ofertadas por entidades conveniadas ou pelas prefeituras, que recebiam recursos mensais *per capita* para a manutenção de seus atendimentos. Muitos desses serviços haviam sido criados pela LBA, extinta em 1995. A permanência das creches e ou pré-escolas para crianças de 0 a 06 anos no escopo da Assistência Social era encarada como uma contradição ao reconhecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, já que esta as compreendia como serviços de educação infantil sob a responsabilidade do Ministério da Educação (Cf. Boschetti, 2003:88).

3. O início do processo de descentralização

Em relação à descentralização político-administrativa, aconteceram algumas iniciativas importantes, no período de 1995 a 2002. Nos primeiros anos, ocorreu tão somente a transferência de recursos para o pagamento dos serviços conveniados, evitando-se quebra na continuidade de sua prestação dada a extinção da LBA, que até então era responsável por esses convênios (estabelecidos com entidades ou com prefeituras). Logo a seguir, para o repasse automático dos recursos do FNAS, passou-se a ser exigido dos entes federados três requisitos formais presentes na LOAS: a criação de um plano, de um fundo e de um conselho de assistência social. No caso, criação não significava necessariamente funcionamento efetivo desses mecanismos (Cf. Lima, 2003).

A Norma Operacional Básica (Brasil, 1997) aprovada pela SAS, em 1997, pouco avançou na definição de critérios para a operacionalização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SDPAS), limitando-se a reafirmar os princípios de uma gestão descentralizada implicados nas relações de complementação e cooperação intergovernamental. Além de replicar os princípios, diretrizes e requisitos da LOAS, a primeira NOB estabeleceu que o modelo de gestão intergovernamental

“ocorre nas redes de assistência social que se constituem pela interconexão de agentes, benefícios, serviços, programas e projetos, assim como de organizações governamentais, movimentos sociais e comunidades locais.

O grande mecanismo da gestão intergovernamental é criar condições de articulação e de parceria entre os agentes envolvidos e o cumprimento de metas, ampliando o alcance das ações de assistência social” (Brasil, 1997).

Apenas dois níveis de gestão do SDPAS foram reconhecidos: o municipal e o estadual. A gestão dos serviços, programas e projetos assistenciais seria desenvolvida prioritariamente pelos governos municipais, devidamente habilitados por possuírem Conselho, Plano e Fundo. Aos governos estaduais, caberia papel de complementaridade e de responsabilidade direta no caso de municípios não habilitados na gestão municipal. Ao órgão federal, no caso, a SAS, foram reservadas a coordenação e a normatização geral.

Não foram estabelecidos critérios para os repasses de recursos para além daquilo que já estava regulamentado por decretos presidenciais referentes à constituição do Fundo Nacional de Assistência Social e por outras normas sobre repasses de recursos da União. Foi somente em 1998, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (Brasil, 1999a) e a edição da segunda Norma Operacional Básica (Brasil, 1999b) que o governo federal começou a imprimir à descentralização uma lógica de gestão partilhada entre as esferas, para além da mera transferência de recursos.

4. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica 2 (NOB 2)

A Secretaria de Assistência Social (SAS) apresentou a primeira versão de uma política nacional para a assistência social em julho de 1996 (Raichelis, 2008:114). Até sua aprovação pelo CNAS, em dezembro de 1998, foram organizados e promovidos debates com especialistas para discutir a proposta apresentada pela SAS, das quais participaram inclusive os assistentes sociais que se punham em oposição à política social do governo Fernando Henrique Cardoso e que se articulavam em núcleos de

pesquisa, em fóruns de discussão e nos conselhos recentemente implantados, a partir de experiências de gestão municipal da política de assistência.

A PNAS desenvolvida nesse governo teve início com a constatação das contradições do contexto mundial: ao mesmo tempo em que era observado grande avanço na tecnologia do conhecimento e da informação, aumentavam o desemprego, a exclusão social, a vulnerabilidade e a precariedade nas relações de trabalho. Em seguida, foi reconhecida a necessidade de uma reforma no aparelho do Estado, “*tendo como princípio a busca de eficiência na gestão das políticas públicas que articulem e equilibrem o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social com foco no cidadão*”, admitindo que, no caso do Brasil, a agenda governamental incorporava a “*necessidade de construção de estratégias de enfrentamento da exclusão social para além do limite da ação do Estado*” (Cf. Brasil, 1999a: 09).

Afirmava-se, então, que o Estado era insuficiente para responder sozinho às demandas sociais, o que implicava ampliar sua interlocução com a sociedade. Nessa configuração, o Estado deveria ser o “agente promotor, normatizador, financiador e condutor da elaboração das políticas públicas, exercendo as funções de planejamento e, financiamento, incentivo e fiscalização”, e não a de executor (Cf. Idem, *ibidem*, id.).

Nesse contexto, era preciso redesenhar as políticas sociais que, do mesmo modo que a política econômica, deveriam ter na *inclusão social* o seu eixo norteador. No caso da política de assistência social, admitia-se também o “pressuposto conceitual” de que os destinatários dessa política precisariam sair da “condição de assistidos para a de cidadãos de direitos”. Por fim, era reafirmada a direção dos esforços das políticas sociais daquele governo:

“A Política Nacional de Assistência Social, com funções de inserção, prevenção, promoção e proteção, integra, com suas proposições, o conjunto das políticas sociais que visam, num esforço conjunto, de âmbito nacional, o combate da pobreza, da miséria e da exclusão social” (Idem, *ibidem*: 11).

No chamado “Marco Situacional” (Idem, *ibidem*: 11ss.), constatava-se a persistência das desigualdades regionais, municipais e familiares de desenvolvimento humano e de condições de vida. Ressaltava-se também que as mudanças estruturais da

economia, nos níveis nacional e internacional, possuíam “efeitos negativos” em relação ao emprego, agravando-se os indicadores sociais. Passou-se então à sistematização de informações sociais, econômicas e demográficas, com o objetivo de subsidiar a formulação da “política pública de assistência social voltada para a inclusão e proteção social dos segmentos mais vulnerabilizados da população” (Cf. Idem, *ibidem*: 12). Foram analisados indicadores de renda, pobreza, empregabilidade, escolaridade e mortalidade infantil, seguidos de informações a respeito da “heterogeneidade demográfica” da população brasileira, do seu progressivo envelhecimento, do crescimento da população em idade para ingressar no mercado de trabalho e de sua concentração em áreas urbanas.

No eixo “contingentes populacionais mais vulnerabilizados”, considerados o foco da política de assistência social, afirmava-se que a construção da igualdade de acesso e de direitos passava pelo princípio da equidade e da discriminação positiva de indivíduos ou segmentos sociais em situações de maior vulnerabilidade, sendo destacada a importância de articular políticas sociais universais com ações focalizadas em grupos específicos (Cf. Idem, *ibidem*:31).

De acordo com a PNAS 1998, a quantificação dos destinatários dessa política se fez pelo corte de renda familiar mensal ($\frac{1}{2}$ salário mínimo mensal), associado às vulnerabilidades advindas dos diferentes ciclos de vida (infância, adolescência, velhice). Acresceu-se a esse conjunto de destinatários as categorias populacionais formadas em função de situações circunstanciais e conjunturais, como indivíduos em situação de rua, dependentes de drogas, crianças abandonadas ou vítimas de maus tratos, em situação de trabalho infantil, vítimas de abuso e exploração sexual, e segmentos em “desvantagem social”, isto é, sujeitos com deficiência (Idem, *ibidem*: 36ss.).

No eixo “o enfrentamento dos desafios – o *locus* e as intervenções da assistência social”, reafirmava-se que as famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão eram o “núcleo alvo” dos serviços da assistência social, que deveriam articular uma rede de atenções, “*implementada de forma descentralizada tendo como base o microterritório (a comunidade), otimizando as relações e os recursos aí existentes, com vistas ao desenvolvimento local sustentável*” (Idem, *ibidem*: 51). Ainda nesse eixo, foram arrolados os programas, serviços e benefícios que vinham

sendo executados e que haviam sido apresentados anteriormente, à exceção daqueles que tinham sido extintos ou incorporados em outras ações.

Nos “desafios futuros”, a PNAS 1998 apontava mais uma vez para a importância da participação da sociedade para fazer frente aos desafios postos pela globalização econômica geradora de novas formas de exclusão. Ao governo caberia fundamentalmente assegurar a estabilidade macroeconômica, “mediante reforma tributária e fiscal” que visasse a uma “nova solidariedade tributária” e ao aumento de sua “eficácia e eficiência”. Outro desafio eram os “serviços sociais básicos de vocação universal”, que exigiam um esforço “concentrado para eliminação dos desperdícios, aumento da eficiência, promoção da descentralização, ampliação da cobertura, com o objetivo de melhorar a qualidade, incentivar a articulação e sobretudo aumentar o impacto redistributivo” (Cf. Idem, *ibidem* :64).

Também nos desafios a serem enfrentados constatava-se a necessidade de superação de determinadas limitações à “plena operacionalização das ações” e que repercutiam negativamente na efetiva proteção social dos destinatários da política de assistência social. Dentre estas, destacavam-se:

“a) limitada sustentabilidade dos serviços sociais básicos, de vocação universalizante, onde ainda ocorrem muitos desperdícios, baixa eficiência, centralização das decisões e da execução, baixa cobertura, limitada qualidade e pequeno impacto redistributivo;

b) inexistência de rede articulada, pulverização de serviços e precariedade na organização e equipamento dos mesmos;

c) limitada capacidade de contrate democrático do Estado por parte da sociedade, ainda pouco organizada, para exigir o adequado cumprimento dos seus direitos de cidadania;

d) agenda de ação governamental a curto e médio prazos para enfrentar a inclusão social, em vista da necessidade de obtenção dos recursos exigidos para o desenvolvimento das ações setoriais, segundo a realidade econômica vigente” (Idem,*ibidem*: id).

Para superar esses desafios, a Assistência Social deveria construir uma “rede de proteção social que privilegi[ass]e a **articulação** entre as ações desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade, a **intersetorialidade** entre as políticas públicas e a

complementaridade entre as áreas sociais e econômicas” (Cf: Idem, *ibidem*: 65) [em negrito pelo autor da tese].

Os princípios e diretrizes da PNAS eram os mesmos que já figuravam na LOAS, com pequenas alterações em sua redação e classificação. Interessante destacar as “funções” do “novo paradigma de assistência social, centrado na cidadania”. A saber:

“a) Inserção: entendida como forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas propiciando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população;

b) Prevenção: no sentido de criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços mantendo-o incluído no sistema social a despeito de estar acima da linha de pobreza e/ou atendido pelas políticas socioeconômicas setoriais,

c) Promoção: vista como a função de promover a cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que submetem, fragmentam e desorganizam os destinatários da Assistência Social; e,

d) Proteção: compreendida como a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meio de ações de redistribuição de renda direta e indireta. (Idem, *ibidem*:70).

A PNAS 1998 também definiu algumas “estratégias”, dentre as quais sublinhamos o “desenvolvimento da capacidade gestora”, “a formação da rede de inclusão e de proteção social, de cooperação multi-setorial, com participação do Estado e da Sociedade”, “a construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área”, “a utilização de indicadores para a construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da PNAS” e a “implementação do sistema de acompanhamento da rede de assistência social” (Cf. Idem, *ibidem*: 72).

No item “gestão”, foram discriminadas as competências comuns e específicas dos entes federativos, em que se destacam os papéis mais abrangentes do Governo Federal, como “a formulação da PNAS, a coordenação geral, normalização, fomento e avaliação da Política Nacional e do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, a articulação com outras políticas públicas com vistas à inclusão

dos destinatários da assistência social, no financiamento dos programas de renda mínima, o apoio técnico e financeiro a serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, a formulação de política para qualificação dos recursos humanos, a promoção e o fomento de estudos e pesquisas no âmbito da assistência social, a implementação e gestão do Sistema Nacional de Informação de Assistência Social” (Cf. Idem, *ibidem*: 73).

No caso dos governos estaduais e do Distrito Federal, foram arroladas competências semelhantes a serem desempenhadas nos limites de suas administrações, com a orientação de que estes deveriam “prestar serviços assistenciais que extrapol[ass]em o nível dos municípios, por sua complexidade e especialidade, como por exemplo, os serviços de atendimento a migrantes, crianças e adolescentes, dentre outros”. Por fim, os governos municipais foram ainda incumbidos da “organização do sistema de assistência social local, que se constitui pela interligação dos benefícios, serviços, programas e projetos, operacionalizados em rede por organizações governamentais e entidades e organizações de assistência social da Sociedade Civil” (Cf. Idem, *ibidem*, ib.).

Após reafirmar as competências das instâncias de controle social, isto é, dos conselhos instituídos nos três níveis de governo e da participação da “Sociedade” nas conferências de assistência social, a PNAS 1998 realçou a importância da criação de espaços de negociação e estabelecimento de pactos entre os gestores do sistema, a exemplo do que já ocorria no “interior de outras políticas públicas”. Tratava-se das chamadas Comissões Intergestores: Tripartite quando reúne o governo federal, estadual e municipal, e Bipartite quando reúne o gestor estadual e os municipais. Em ambos os casos, trata-se de espaços para “operacionalizar” o processo de descentralização²⁷ (Cf. Idem, *ibidem*: 78).

No item “financiamento” não se avançou além do reforço das premissas de financiamento de políticas, cuja coordenação e execução eram partilhadas por diferentes níveis, ou seja, destacando-se a vinculação de aplicação de recursos na área em questão e a autonomia dos entes na gestão dos recursos segundo as prioridades estabelecidas nos planos. Foi deixada para regulação posterior a regra estabelecida no artigo 18, inciso IX da LOAS, de que os critérios “*para transferência de recursos*

²⁷ Os critérios e as competências da CIT e das CIBS são explicitados na NOB 2.

para os Estados, Distrito Federal e Municípios, devem propiciar uma distribuição regionalizada mais equânime, a partir da consideração de indicadores, como população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda” (Cf. Idem, ibidem: 79).

A PNAS era encerrada com uma “Agenda Básica da Política Nacional de Assistência Social”, em que são definidas as ações necessárias para a implantação dessa política em dois níveis: estratégico e operacional. As ações listadas retomavam as funções, princípios, diretrizes, desafios e objetivos da política, bem como os desafios e as competências gerais de gestão de um sistema destinado a implantar uma política pública. Em suas “considerações gerais”, a PNAS afirmava que o esforço coletivo de enfrentar os desafios da atual conjuntura passava

“necessariamente, pela construção de um estado de inclusão social que permita o nascimento da terceira via, que não deve ser confundida, nem com o antigo capitalismo nem com o antigo socialismo. Os pressupostos da terceira via privilegiam o desenvolvimento humano alicerçado nos ideais democráticos, com ênfase na justiça social” (Idem, *ibidem*: 85).

A NOB 2, expedida alguns meses após a aprovação da PNAS, pretendia “explicitar procedimentos e definir estratégias e fluxos operacionais do processo descentralizado e participativo da assistência social” (Brasil, 1999b: 11). Para tanto, retomava do ponto de vista da gestão, os principais pontos da PNAS. Como na NOB 1, reconhecia dois níveis de gestão do SDPAS: o municipal e o estadual. Além dos requisitos formais da constituição do conselho, plano e fundo para a habilitação de estados e municípios como gestores desse sistema, a NOB 2 impunha a comprovação do funcionamento “de fato” dessas instâncias, o que implicava a apresentação das atas das três últimas reuniões do conselho, da lei de criação e da previsão orçamentária do fundo municipal ou estadual e do plano de assistência social, “*devidamente aprovado pelo Conselho, que deve conter definição e quantificação das ações, destinatários, prioridades, estratégias e metas; previsão de recursos próprios e recebidos por transferência e diretrizes para a construção do Sistema de Assistência Social, considerando a complementariedade entre o Estado e a sociedade na prestação de serviços*” (Cf. Idem, *ibidem*: 14).

Em relação às competências de cada um dos entes federativos, há um maior detalhamento em comparação ao que se havia explicitado nos instrumentos anteriores, chegando-se inclusive a determinar que o governo federal deveria estabelecer normas e procedimentos para o “*controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes na área de educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo*”, restando aos estados e municípios o exercício desse controle e fiscalização (Cf. Idem, *ibidem*: 12ss.).

Na ausência critérios que garantissem a equidade na transferência de recursos para a execução dos serviços assistenciais por estados e municípios, que deveriam ser aprovados pelo CNAS a partir de proposta da SEAS, a NOB 2 afirmava que o repasse seguiria a “série histórica de despesas”, isto é, seria baseado no montante de recursos que já vinham sendo aplicados anualmente no pagamento desses serviços. Já o financiamento de programas e projetos, *via conveniamento*, dependeria da demanda dos municípios e estados, que só seriam atendidos se houvesse “disponibilidade de recursos”.

5. O “social” e a assistência social no governo Fernando Henrique Cardoso

Uma das principais discussões em torno das políticas sociais no governo de Fernando Henrique Cardoso refere-se ao fato de suas iniciativas na área social terem sido dirigidas a grupos específicos, seja com os programas de combate à pobreza extremamente focalizados nas camadas mais pobres e miseráveis (Comunidade Solidária, Portal Alvorada), seja na focalização no interior das políticas universais (reforço da educação **básica**, das ações e programas em atenção **básica** à saúde). Enquanto eixos orientadores da ação desse governo na área social, a focalização e a seletividade dos beneficiados consolidaram-se enquanto estratégia ao longo dos dois mandatos, em especial com o crescimento dos programas de transferência de renda direta e a constituição de uma “Rede Social” de proteção baseada na articulação de diferentes programas e benefícios executados pelos diversos setores sociais. Na verdade, a própria rede de proteção estruturou-se segundo esse padrão: garantir às camadas mais pobres da população, para as quais foram desenhados os programas de transferência de renda, o acesso aos serviços básicos das políticas universais. Como vimos, o texto da PNAS reafirma constantemente esse padrão, além de enfatizar outra

“marca” da política social no período: a participação da sociedade civil no combate à pobreza e à exclusão.

A determinação de por em foco os serviços sociais básicos, a questão de seu acesso pelos mais pobres dentre os pobres (seletividade) e a convocação da sociedade a “fazer sua parte”, foram justificadas no interior da chamada “reforma do aparelho do Estado” levada a cabo nesse período. Segundo o governo, era preciso reformar as estruturas do Estado para eliminar o burocratismo e aumentar a eficácia e a eficiência do gasto público, em especial aquele destinado às políticas sociais. O diagnóstico era de que o país gastava mal o dinheiro destinado a ações e programas na área, possuindo pouco impacto redistributivo. Era preciso, portanto, uma reforma dos parâmetros, processos e fluxos da administração pública visando dotar a máquina governamental de maior eficiência e agilidade. Para Cohn (1999), equacionou-se de forma prejudicial “reforma do Estado” com “reforma administrativa”, sendo esta reduzida, no mais das vezes, à adoção da racionalidade própria do setor privado na gestão do setor público, havendo diminuição da esfera pública, de discussão e deliberação sobre as políticas, em nome de uma razão tecnocrática, que deveria operar com mais “eficiência” os escassos recursos públicos destinados aos mais pobres.

Do ponto de vista de Draibe (2003), a atuação do governo Fernando Henrique Cardoso nas políticas sociais não pode ser caracterizada por meio de oposições como políticas universais versus programas para a pobreza, ou ainda, universalismo versus focalização. De acordo com essa autora, a análise do período indica que *“o universal e o focalizado combinaram-se duplamente no interior do programa de enfrentamento da pobreza, mas também no interior dos programas universais básicos, sobretudo os de educação e saúde”*. Para ela, a focalização no interior de programas universais foi estratégia para aumentar o impacto redistributivo das políticas, não sendo possível caracterizar como focalização *“medidas e mecanismos introduzidos na política educacional ou no SUS, por meio dos quais foram conferidas prioridades às ações básicas, de maior impacto social (ensino fundamental, ações básicas de saúde), às regiões e aos municípios mais pobres (por exemplo, pelo uso do per capita como mecanismo de transferência de recursos) e aos grupos mais pobres da população (por exemplo, o Programa de Saúde da Família, ou os programas de transferência monetária, dentro das áreas sociais – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação)”*. O mesmo ocorreu com os programas focalizados de enfrentamento da pobreza - o Comunidade

Solidária, o Alvorada e o Comunidade Ativa -, que também combinaram e tentaram equilibrar programas universais e ações focalizadas (Draibe, 2003:90).

Os dados referentes à execução e ao número de beneficiários das ações da assistência social (programas, serviços, benefícios), ou seja, os dados da “cobertura” das ações financiadas com recursos do FNAS e cuja coordenação e ou execução, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), estavam sob a responsabilidade do órgão gestor da Assistência, foram amplamente analisados por Boschetti (2003). A conclusão mais importante de sua análise aponta para o caráter insuficiente dessas ações, ou seja, para a baixa cobertura do número de indivíduos que, segundo os critérios de elegibilidade poderiam e deveriam ser alcançados por elas. E isso em um cenário de crescimento contínuo do número de beneficiários na maioria dessas ações. O PETI, por exemplo, teve o número de crianças participantes elevado de 1.500, em 1996, para 809.228, em 2002. Contudo, estimativas feitas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apontavam que cerca de 2,6 milhões de crianças e adolescentes (07 aos 14 anos) estavam trabalhando em 2001 (Boschetti, 2003: 111).

O caráter insuficiente das iniciativas em tela fica mais evidente quando se toma como exemplo a manutenção dos critérios restritivos adotados para a concessão do BPC. Tomando como referência as recomendações das Conferências Nacionais de Assistência Social que propunham a redução da idade de acesso (de 67 para 65 anos) e de aumento do rendimento *per capita* (de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo), Boschetti indica que aproximadamente quinhentos mil idosos em situação de pobreza estavam **excluídos** do BPC (Idem, *ibidem*: 111).

Assim, o governo Fernando Henrique Cardoso chegou ao seu fim com algumas situações bastante definidas em relação à assistência social. A saber: 1 - uma política de combate à pobreza baseada na transferência de renda às famílias pobres; 2 - programas extremamente focalizados e seletivos e que, portanto, não cobriam todos os cidadãos que tinham o direito à assistência social, embora procurassem combinar transferência de renda com políticas básicas de direção universalista; 3 - uma ênfase muito grande nas parcerias com e da sociedade civil, com a conseqüente prática e convicção de que o Estado não possuía papel exclusivo e preponderante nas ações de assistência social.

6. Críticas à política de assistência social: marcando (o)posições

Na década de 1990, o lugar privilegiado de deliberação da política de assistência social foi formado pelos conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional. Criados como “*instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil*” (LOAS, art. 16), a maioria deles surgiu no processo de descentralização política-administrativa iniciada no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse governo, os conselhos de assistência social tornaram-se focos de irradiação das concepções acerca dos desafios e obstáculos da política de assistência social. Reunindo e articulando os trabalhadores da assistência (assistentes, psicólogos, educadores), as entidades da sociedade civil, os representantes do governo e dos movimentos sociais, os conselhos formaram um permanente e contínuo espaço de discussão dessa política nos diversos níveis do governo federal. Além disso, articulavam-se em conferências municipais e estaduais com vistas a preparar-se, debater propostas, fazer sugestões e eleger seus delegados à conferência nacional. Esses conselhos, como já referido, foram implantados a partir de 1995 como um dos requisitos para que os municípios, os estados e o distrito federal, assumissem a execução dos recursos do FNAS e passassem a responder pelo conveniamento ou produção direta das ações assistenciais.

Como vimos, o processo inicial de descentralização foi bastante burocrático, não propiciando de imediato a criação de uma visão alternativa de política de assistência social. Por isso, não se pode afirmar que a força e o vigor das idéias críticas em relação à política de assistência social no governo Fernando Henrique Cardoso estivessem presentes em todas as experiências municipais do país. Desse ponto de vista, as ações e discussões propostas pelo CNAS, as três Conferências Nacionais realizadas no período e as administrações petistas ou de partidos coligados, possuíram maior relevância na conformação de uma “assistência social” alternativa.

De acordo com a LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social é composto por 18 membros e respectivos suplentes, sendo 9 representantes do governo e 9 representantes da sociedade civil. Os representantes indicados pelo governo como

seus representantes são assessores ou técnicos de diversos ministérios (saúde, educação, trabalho, previdência, planejamento) e do próprio órgão dirigente da política de assistência. Entre eles também são incluídos 1 representante dos estados e 1 dos municípios. Os representantes da sociedade civil, por sua vez, são eleitos em foro próprio e segmentados da seguinte maneira: a) representantes dos usuários e de suas organizações; b) das entidades e organizações de assistência social; c) trabalhadores do setor.

O CNAS foi instalado oficialmente com essa composição em 4 de fevereiro de 1994, portanto, ainda no governo de Itamar Franco. Seus momentos iniciais foram marcados por bastante hesitação e conflitos com a equipe do Ministério do Bem Estar Social. Nesse momento, destacaram-se as dificuldades relativas à falta inicial de estrutura e o desconhecimento dos procedimentos burocráticos para a concessão dos certificados de entidades beneficentes²⁸, entre outras.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o CNAS continuou exercendo suas prerrogativas legais em tensão constante com os representantes do governo. Como aponta Raichelis (2008), o CNAS constituiu um verdadeiro espaço de conflito e da possibilidade de consensos distintos. Nem sempre os representantes do governo tiveram uma posição única em relação às questões discutidas e deliberadas, o mesmo sendo válido para os representantes da sociedade civil. O certo é que durante a maior parte do período, o Conselho apresentou publicamente suas críticas à forma como era conduzida a política de assistência, inclusive pressionando para que o governo apresentasse sua proposta de política para a área, para apreciação e deliberação.

Contudo, além dos embates cotidianos, das requisições e deliberações negativas em relação às propostas apresentadas pelo governo, foi por meio das Conferências Nacionais de Assistência Social que o CNAS pôde articular e mostrar de modo mais amplo sua oposição a ele, envolvendo os municípios, os estados e as entidades.

²⁸ A concessão do certificado era uma das mais importantes funções do antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) criado em 1938 por Getúlio Vargas para o desempenho desta tarefa. Uma das principais críticas daqueles que lutaram pela LOAS era justamente a concessão deste certificado, cercado de práticas clientelistas e corruptas. Contudo, como constataram os conselheiros tão logo assumiram o CNAS, este não poderia desincumbir-se dessa função tão facilmente (Raichelis, 2008: 138).

Nesse governo foram realizadas três conferências (1995, 1997 e 2001). De acordo com a LOAS, as conferências têm por atribuição “*avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema*” (LOAS). Nas deliberações dessas três conferências, podemos encontrar manifestações de repúdio às políticas sociais e econômicas do governo então vigente. Já na primeira delas, em 1995, deliberou-se contra o Comunidade Solidária, por instituir o paralelismo na área social e não colaborar para a construção do sistema descentralizado e participativo proposto na LOAS. Essa posição repetiu-se nas conferências seguintes, nas quais também foram feitas críticas e exigências, como a proposição de uma política nacional para área, a fixação de um percentual para as ações de assistência social, o aumento dos recursos do FNAS e o estabelecimento de normas para a prestação dos serviços assistenciais, especialmente no que se refere àqueles prestados por entidades privadas, entre outras.

Dado esse forte caráter de oposição, podem ser deduzidos os reais motivos que levaram o governo a modificar a periodicidade das Conferências. Inicialmente, previu-se que sua convocação ocorreria a cada dois anos. Contudo, medida provisória do governo Fernando Henrique, convertida em lei, alterou a redação da LOAS prevendo que aquelas seriam convocadas a cada quatro anos. Com essa medida, a terceira conferência esperada para 1999 foi adiada para 2001. Medida obviamente recebida com repúdio e muitos protestos.

Todavia, como já salientamos, deve-se atentar para os governos municipais e estaduais de oposição que nesse período também constituíram espaços de oposição à política de assistência social do governo federal. Foi nas administrações estaduais ou municipais governadas pelo PT e ou por partidos com os quais fazia coligação (ões) que novas experiências acerca da condução política da assistência social começaram a surgir. A possibilidade de instauração de estruturas específicas no organograma administrativo possibilitou o acúmulo de experiência a respeito da execução dessa política a uma parcela importante dos agentes políticos da assistência social. Acima de tudo, tais experiências colaboraram para o desenvolvimento de uma visão própria de como deveria ser a implantação de uma política pública de assistência em todo país. Na visão desses agentes, era preciso criar e organizar uma política calcada nos “critérios públicos e democráticos” trazidos pela LOAS. De um lado, isso implicava, por exemplo, o maior controle sobre a prestação de serviços pelas entidades com

certificado de beneficentes. Por outro, era preciso manter ou desenvolver programas para o atendimento específico da população alvo dessa Lei: crianças, adolescentes, mulheres, idosos e portadores de deficiência. Além disso, também era preciso garantir a inserção dessas pessoas na vida social, no mercado de trabalho, como previsto na lei. Por fim, empreender tudo isso sob o signo daqueles princípios e critérios era compreendido como meio de superação de práticas de assistência social de cunho tradicional, clientelista, assistencialista e reprodutora das desigualdades sociais.

6.1 O Programa Comunidade Solidária e a posição dos assistentes sociais

O posicionamento dos assistentes sociais na defesa da assistência social como política pública foi extremamente fortalecido durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Isso porque a oposição crítica e persistente à sua política social, aliada às experiências de gestão da política municipal de assistência social que se multiplicaram no período, constituiu elemento central no desenvolvimento dos princípios de organização da política que passaram a defender na arena pública, com maior veemência desde 1995.

A edição da Medida Provisória nº 813 que criava o Comunidade Solidária e extinguiu a LBA foi feita no primeiro dia dessa administração. Também no primeiro mês desse governo foi reeditada medida provisória de Itamar Franco (nº 754/94) que alterava as instruções para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Essas duas ações já foram suficientes para levantar imediatas suspeitas a respeito do “compromisso” de Fernando Henrique Cardoso com relação à LOAS, transformando a defesa dessa lei em símbolo maior da luta pela política de assistência social.

O número 47 da revista Serviço Social & Sociedade, publicado em abril de 1995, já trazia na seção “Polêmicas e Debates” cinco pequenos textos que versavam sobre “A Assistência Social no governo FHC”. Assinados por Aldáza Sposati (1), pelo Fórum Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo e outras entidades (2), por Potyara Pereira (3), por Carmelita Yazbek (4) e por Vicente Faleiros (5), os cinco textos constituíam “pequenos panfletos” contra as primeiras medidas desse presidente, na área.

Sposati, por exemplo, recuperando brevemente os lances decisivos na aprovação da LOAS, lembrou as polêmicas travadas no período com associações

como APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais) e os servidores da LBA, para finalmente pontuar:

“A surpresa para o movimento social que luta pela política de Assistência Social foi descobrir, após a publicação da LOAS, em dezembro de 1993, que a maior resistência à efetivação desta política pública reside no âmbito do governo e não na sociedade civil ou nos servidores públicos” (Sposati, 1995a:137).

Classificando como “correta” a decisão de extinguir a LBA e o Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA), Sposati apontava, no entanto, que tal decisão não “*foi seguida de medidas claras e coerentes de consolidação da política de Assistência Social*” (Idem, *ibidem*:id.). Além de fazer “*tábula rasa*” do “arcabouço técnico” acumulado pela LBA, o descompromisso do governo com a Assistência Social expressava-se pela não designação do titular da Secretaria de Assistência Social (SAS), pela indefinição das competências e diretrizes para a municipalização, pela desconsideração “das demandas da sociedade civil” e pela não realização da Conferência Nacional, que “*mostra que é inexistente o empenho governamental em fazer valer o disposto na LOAS e, talvez, até mesmo contrário a tal realização*” (Idem, *ibidem*:138).

Ao lado, portanto, de exigência de “suporte institucional da política pública de Assistência Social”, somavam-se considerações a respeito do conteúdo “dessa política social”. Considerações desse tipo implicavam o “reforço” da função de seguridade social da Assistência, que não opera só benefícios, “*mas também serviços, como a saúde, sua parceira de seguridade social*”. Isto é importante, pois,

“O elenco de serviços, programas e projetos no âmbito de uma política pública rompem com a tradição de ações emergenciais, eventuais e precárias. Exige, em contrapartida, ação sistemática, planejada, qualificada e submetida ao controle social” (Idem, *ibidem*:139).

No que diz respeito ao controle social, reconhecia-se como fundamental que fosse alterada a relação entre o Estado e as associações sem fins lucrativos, uma vez que essa relação era fundada tradicionalmente no repasse de recursos por ações classificadas como “filantropia” e, portanto, desvinculadas de qualquer concepção de uma “política social”. Seria necessário “alterar a concepção e a legislação de utilidade

pública, acabar com o certificado de filantropia, articular em rede um sistema de operação dos distintos órgãos federais que atuavam com essas associações (Fazenda, Justiça, Previdência e Assistência, Educação, Saúde, Cultura), descentralizar e unificar os sistemas de cadastros dessas associações, alterar a política de subsídios e isenções, caracterizando-as como formas de acesso ao fundo público” (Cf. Idem, *ibidem*:140).

Por fim, Sposati voltava-se ao Comunidade Solidária afirmando que deveriam ser explicitadas as relações deste programa com a política de Assistência Social, uma vez que sua caracterização como ação de impacto não deveria retirar “*as competências da ação sistemática e continuada de responsabilidade estatal da Secretaria de Assistência Social*”. Para a autora, o exercício dessas competências deveria estar baseado na compreensão de que:

“* a função assistencial do Estado não quer dizer assistencialismo e sim proteção social e luta pela equidade e justiça social;

* a função assistencial pode e deve ser redistributiva na medida em que opera por políticas que articulem o social ao econômico e não se restrinja a ações emergenciais, focalistas e compensatórias;

* o combate à exclusão social supõe alterações estruturais e políticas de discriminação positiva capazes de alterar o jogo de forças e práticas que reiteram as diferenças;

* a melhor conduta para romper a política de favor é criar mecanismos claros de controle social através de canais institucionais, informações e padrões de referência e qualidade nas ações; (...)” (Idem, *ibidem*:141).

A intervenção do Fórum de Assistência Social da Cidade de São Paulo retomava todas as observações de Sposati num tom mais incisivo e panfletário. Afirmavam que as lutas que consagraram a política de assistência social como política pública de seguridade social visavam dar um basta ao assistencialismo, ao fisiologismo e ao caráter emergencial das ações nesse campo. Por seu turno, a reordenação institucional proposta pela LOAS impunha o rompimento do “paralelismo” de órgãos no campo da Assistência Social, sendo “*descabido que essa política, ao contrário de todas as outras, permaneça desenvolvida entre governo e órgãos paralelos de primeiras damas*” (Fórum, 1995:143).

O Fórum fora criado por “iniciativa” dos movimentos sociais da cidade de São Paulo e procurava debater a criação de mecanismos para a implantação da LOAS na cidade. Essa articulação dava-se efetivamente “por fora” do órgão governamental da prefeitura para área, uma vez que a aprovação da Lei no nível federal ocorreu durante o mandato de Paulo Maluf (1993-1996), de espectro político totalmente oposto àquele que sustentava os princípios e funções de uma assistência social *pública*. Portanto, a chance de implantação de uma política pública de assistência social no plano municipal, justamente na cidade que sediava um dos principais núcleos de agentes políticos a favor de sua institucionalização segundo os parâmetros da LOAS, ficaria postergada em praticamente 10 anos, uma vez que Maluf foi sucedido por Celso Pitta (1997-2000), que deu continuidade ao projeto político de seu antecessor.

Os textos de Pereira (1995), Yazbek (1995a) e Faleiros (1995) também caminharam no sentido de criticar o governo de Fernando Henrique Cardoso, pelo fato de ele não ter fortalecido a política de Assistência Social no momento em que a LBA tinha sido extinta. Os conselhos na área da infância e pessoas com deficiência foram transferidos para o Ministério da Justiça, ao passo que o combate à pobreza, em vez de ser coordenado pela SAS e integrado à estrutura da SAS, já que ações desse tipo haviam sido previstas na LOAS, ficou sob comando da Casa Civil. Não se deixava de reconhecer que a extinção da LBA e do CBIA, inseridas no anunciado objetivo do governo de modernizar a administração pública, acabava com focos problemáticos de corrupção e clientelismo. No entanto, a tais decisões não se seguiram as necessárias definições das diretrizes de descentralização da política de assistência social e do fortalecimento do CNAS. Nesses primeiros meses de governo Fernando Henrique Cardoso havia a impressão de que as alterações promovidas eram superficiais, uma vez que práticas assistencialistas e emergenciais de combate à pobreza teriam continuidade com o Comunidade Solidária, medida de grande “*apelo simbólico pensada para transformar a fome e a miséria numa causa capaz de ficar ao largo de definições políticas e atrair atenções e apoios generalizados*”. Contudo, exatamente por não ser área de “definição política”, mas de “coordenação e mobilização de recursos da sociedade”, apresentava-se como ameaça de reiteração da velha fragmentação das ações assistenciais (Cf. Pereira, 1995).

As críticas ao programa tiveram continuidade com outro texto de Sposati, (1995c) publicado ainda em 1995, no qual a autora pontuava que o Programa

Comunidade Solidária (PCS) se afirmava por sua ausência, “já que suas propostas não se visibilizam ou se viabilizam”. Mais uma vez, fazia referência às primeiras medidas de Cardoso no campo assistencial, entre elas a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado a partir da ampla mobilização do Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Do ponto de vista de Sposati, as medidas tomadas e a concomitante instalação do PCS representavam um “desmanche” da política de assistência social e uma afronta ao seu direito constitucional. Não escapou à autora relacionar a não implantação da LOAS com as distintas tradições intelectuais dos assistentes sociais e do presidente sociólogo. Diz ela:

“Às vezes parece até que está ocorrendo a reiteração da velha briga de corporações onde sociólogos desconsideram assistentes sociais, julgando-os ‘pouco aptos’ à análise qualificada da realidade social, que entendem ser de seu patrimônio profissional. Rechaçam a questão por entender este profissional extremamente pragmático” (Sposati, 1995c:126).

Naquilo que chamou de “engenharia política da Comunidade Solidária”, Sposati apontava para sete pontos/táticas que compunham a estratégia presente, de desmanche de órgãos e iniciativas sociais. Eram eles:

“1) desmanche das iniciativas sociais sem a reposição clara e imediata de programas sociais necessários, definição de claras responsabilidades e dos modos de acessá-los;

2) continuidade do *primeiro-damismo*;

3) centralização na figura do presidente;

4) substituição dos comitês de cidadania por comitês de solidariedade diretamente ligados ao Executivo federal, criando-se *novas formas horizontais de relação com a sociedade civil*;

5) centralidade do papel dos prefeitos e não das forças locais;

6) criação do ‘Banco do Povo’;

7) indefinição dos recursos orçamentários próprios” (Cf. Idem, *ibidem*).

Como foi apontado, um dos pontos centrais da crítica ao PCS residia no fato de que este se articulava como ação no campo social de modo paralelo à Secretaria de Assistência Social, órgão também criado pela MP nº 813 no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Nos primeiros meses do governo de Cardoso, a reação ao PCS decorreu da indefinição das responsabilidades da SAS e da importância que a Comunidade Solidária assumia no campo social. Era óbvio que a valorização do PCS enquanto estratégia para lidar com a fome e a miséria representava uma ameaça à concepção de assistência social enquanto “dever do Estado” presente na LOAS. Isso porque as ações do PCS não “criavam” uma estrutura para a implantação da política de assistência social, mas uma “estratégia” de enfrentamento da pobreza assentada na valorização da solidariedade. Ora, nada mais oposto ao modelo defendido pelas assistentes sociais ao longo daqueles últimos anos, quando apontavam que o mecanismo assistencial presente nas políticas sociais brasileiras só poderia ser superado quando o atendimento às necessidades sociais deixasse de ser feito à base da boa vontade (leia-se, solidariedade) para assumir uma configuração de política social, isto é, de ação *redistributiva* do Estado, com competências e recursos bem definidos.

Além disso, embora reconhecendo os méritos de Ruth Cardoso, “sua seriedade pessoal”, não se podia deixar de associar à sua função de secretária executiva do Comunidade Solidária a reiteração de velha prática do *primeiro-damismo* inaugurada por Darcy Vargas, quando assumiu a presidência de honra da LBA. Desse modo, se uma das intenções do presidente era romper o tipo de relacionamento entre Estado e sociedade, inaugurado por Vargas, no campo social o que se via era o contrário. Neste, reiterava-se o papel da mulher do presidente, à qual “*cabem as iniciativas do coração e, por conseqüente, o social. É o social sob esta ideologia palco de manifesta ‘bondade’, ‘sensibilidade’ e não de políticas públicas*” (Idem, *ibidem*:127).

Como estratégia de *gerenciamento* de programas sociais de outros ministérios, o PCS constituía uma “tática de unificação das fatias assistenciais” presentes nas demais políticas sem, contudo, as unificar a partir de uma política de assistência social ou do fortalecimento da SAS. Assemelhava-se desse modo ao *Pronasol* (Programa Nacional de Solidaridad) do governo do México, que possuía as mesmas características do PCS (Idem, *ibidem*:128). Tanto em um como em outro havia um forte elemento discricionário na figura do presidente que, passando ao largo de

instituições políticas definidas (SAS, Consea, CNAS), procurava relacionar-se diretamente com os prefeitos dos municípios mais pobres e com “a sociedade civil”, por meio de relações horizontais com as organizações não governamentais (os “comitês de solidariedade”). A extinção do CONSEA e a criação do Conselho de Solidariedade Civil do PCS eram vistos como indicadores do caráter discricionário do governo federal no campo social. Se aquele era composto por representantes eleitos pela sociedade civil, este era formado por personalidades e especialistas²⁹ escolhidos pelo presidente da república, constituindo-se em órgão paraestatal “fardado pelo Estado”.

O apelo à solidariedade que marcava o PCS também o aproximava do Pronasol. De fato, identificava-se aí uma marca das políticas sociais sob os governos “neoliberais”, nos quais políticas universais são substituídas por programas focalizados, seletivos e com grande apelo à solidariedade. Com a crise fiscal dos chamados Estados de Bem Estar Social, difundiu-se cada vez mais a concepção de um “Estado mínimo”, isto é, a necessidade de redução drástica do papel do Estado no financiamento dos serviços sociais, com o conseqüente aumento do peso relativo do custeio privado na efetivação do acesso a esses serviços. Nessa configuração, o Estado passava a ter um papel subsidiário no atendimento das necessidades sociais, a responsabilidade aparecendo cada vez mais como sendo função da família e da comunidade e, em último caso, do Estado. Os programas sociais, por seu turno, focavam especificamente o combate à chamada pobreza absoluta, ou seja, a satisfação imediata das necessidades de sobrevivência de famílias em situação de miséria. Para tanto, deveriam ser selecionadas, entre as famílias em situação de pobreza, aquelas em pior condição de sobrevivência, canalizando-se a atenção do Estado para elas ou para as comunidades, também identificadas como “bolsões de pobreza”. Nesses locais, além da ação pontual e restritiva do Estado, deveriam ser mobilizados recursos da

²⁹ O Conselho era formado por 21 “membros da sociedade civil”. Entre eles, estava a professora Maria do Carmo Brant de Carvalho, da PUC-SP, e Sônia Draibe, da Unicamp. Na secretaria executiva do programa, comandada por Ana Peliano, estava também Denise Paiva, ex-participante do CONSEA e que articulava a aprovação da LOAS enquanto assessora de assuntos sociais de Itamar Franco. Ambas, embora ligadas ao núcleo de assistentes sociais da PUC-SP, terminaram por assumir posição de simpatia em relação ao Comunidade Solidária. Obviamente que a convocação de Carvalho e Paiva possuía pressupostos, motivações e objetivos diferenciados. Paiva, embora privasse da convivência com o grupo, não era “oficialmente” membro da instituição, como era o caso de Carvalho, o que diferenciava sobremaneira a indicação da última como a “tentativa” de estabelecer pontes de contato com um núcleo que já havia demonstrado grande desconfiança em relação ao programa.

sociedade civil, solidariamente alocados no fortalecimento dessas comunidades e dos investimentos públicos realizados.

Portanto, em vez de políticas sociais universais e redistributivas, eram enfatizadas as ações compensatórias e reguladoras da miséria, com elevada probabilidade de reiteração de práticas clientelistas na relação entre Estado e sociedade, ou melhor, entre governo federal, prefeitos e organizações não governamentais, chamadas a participar desse processo de renovação das práticas governamentais no campo social. Evidenciava-se assim o conflito entre LOAS e PCS, uma vez que a proposta contida na Lei orgânica afirmava a assistência social como política de defesa dos *“mínimos sociais, mas como forma de universalização da proteção social e não de focalização e redução a uma proposta minimalista”* (Idem, *ibidem*:136).

De fato, o preconceito que automaticamente associava essa política ao *assistencialismo* mantinha na invisibilidade seu caráter de política de proteção social, que devia atuar para a diminuição das desigualdades, mesmo que isso implicasse a discriminação positiva daqueles que mais precisavam. Por sua vez, discriminação positiva não era a mesma coisa que focalização ou “Estado mínimo”. Pelo contrário. Significava por em prática o princípio da equidade, que visava ao atendimento diferenciado das necessidades dos segmentos sociais, sem comprometer ou inviabilizar o universalismo das demais políticas sociais como educação e saúde, por exemplo. Com isso, punha-se em relevo a necessidade de relacionar pobreza e cidadania sob outro patamar, trazendo a primeira para o espaço do reconhecimento e do direito que caracterizam a segunda. Ou seja, a pobreza não deveria deixar os pobres na invisibilidade. Antes de serem (des)conhecidos como pobres, era preciso identificá-los como sujeitos de direitos, isto é, como cidadãos.

Na visão de Sposati, para equacionar a questão “pobreza-cidadania”, era preciso tornar explícito: primeiro, *“o que entendemos por pobreza, exclusão e excluídos e seu vínculo com a cidadania”*; segundo, *“como articulamos intervenções estruturais de enfrentamento às desigualdades com ações emergenciais e conjunturais”*. Segundo a autora,

“A conjugação entre salário, terra, políticas sociais e exercício da cidadania não está bem equacionada. O embate por uma política de emprego e renda centra a maioria dos

esforços sociais e sindicais. Com isto, permanecemos indiretamente validando o velho paradigma liberal onde o trabalho é a grande chave para a resolução das questões. Todavia, salário não é a única via de acesso às necessidades do trabalhador. Os serviços sociais públicos de proteção social, saúde e educação são formas imprescindíveis às necessidades sociais (Idem, *ibidem*:139).

O argumento de Sposati tem o objetivo de atacar a concepção neoliberal de que o assalariamento e/ou um programa bem focalizado de transferência de renda sejam meios suficientes de satisfação das necessidades sociais. Para autora, a “valorização do salário no bolso” pode ser uma estratégia de valorização da solução “privada”, isto é, da satisfação de necessidades sociais via mercado de consumo e não por meio de políticas sociais universais. Nesse sentido, Sposati questiona até mesmo a pertinência de um “programa de renda mínima” que não esteja associado ao fortalecimento do “Estado social”, mas sim ao seu desmanche, isto é, ao fortalecimento de “políticas sociais privatistas” (Cf. Idem, *ibidem*:id).

As observações, preocupações e críticas de Sposati (1995c) foram compartilhadas por Yazbek (1995b) em texto que cunhou uma expressão desde então muito utilizada por estudiosos e pelos agentes políticos que lutavam pela defesa da política de assistência social. Segundo a autora, o projeto neoliberal expresso na desmontagem e retração de investimentos estatais no campo social e o apelo à solidariedade contido na proposta do PCS promoviam uma “**refilantropização da questão social**”, colocando sob ameaça os avanços conceituais e políticos conquistados com a aprovação da LOAS. É certo que nesse contexto chamava atenção o crescimento do terceiro setor, em que um conjunto bastante diversificado de associações passou a responder às crescentes demandas da população por serviços sociais, pondo “*em questão a ineficácia de muitas políticas sociais em seu conjunto programático*”. Deste modo, ao mesmo tempo em que o crescimento do terceiro setor construiu uma esfera de interesse público não estatal, aumentaram as relações de parceria entre Estado e organizações sem fins lucrativos. Contudo, essas relações “*não devem desobrigar o Estado e ao mesmo tempo devem fortalecer a autonomia da Sociedade Civil e as práticas democráticas desta sociedade*” (Yazbek, 1995c:18).

7. A construção da alternativa: a especificidade da política de assistência social

A despeito dos temores de não realização da I Conferência Nacional de Assistência Social, esta foi realizada em novembro de 1995. Precedida de conferências estaduais e municipais, a I Conferência foi mais um marco na constituição da oposição à política de assistência social do governo Fernando Henrique Cardoso. Fundamental no empenho de sua realização foi a atuação do CNAS, estrategicamente ocupado pelos assistentes sociais historicamente ligados à luta pela LOAS e que, anos mais tarde, ocupariam cargos relevantes no governo Lula, como Ana Ligia Gomes, secretária nacional de assistência social de 2006 a 2009 e Patrícia Souza De Marco, integrante da equipe do Ministério da Assistência Social (MAS) ainda no primeiro ano dessa administração. Contavam ainda com a vice presidência do Conselho, então ocupada por Maria Carmelita Yazbek, que juntamente com Ana Ligia haviam sido eleitas pelo CFESS. O resultado da disposição desses recursos pode ser visto não só na relação de palestrantes convidados, entre eles Potyara Pereira e José Paulo Netto, como também nas deliberações da conferência que, entre outras recomendações, propôs a extinção do Comunidade Solidária.

Em uma contribuição realizada para as conferências preparatórias, encontramos as primeiras referências de Aldaíza Sposati sobre a especificidade da política de assistência social (Sposati, 1995d). Após retomar mais uma vez a distinção entre a assistência enquanto tutela e como política pública, e destacar a importância da Constituição Federal e da LOAS para a compreensão da assistência social como direito de Seguridade Social, a autora discorre sobre as distintas trajetórias de institucionalização e coberturas a serem garantidas pela Previdência e pela Saúde. Por fim, indaga: *“e a assistência, o que cobre?”* (Idem, *ibidem*:24). Para Sposati, muito é dito sobre o que não é essa política, sendo objetivo do texto contribuir para dizer o que ela é.

Para tanto, reafirma que a assistência social é política não mercantil, isto é, *“seus serviços não podem ser adquiridos, eles não são objeto de interesse lucrativo”*, diferentemente da saúde e da previdência públicas que convivem com o mercado. Nos serviços assistenciais, mesmo quando eles são ofertados pelo setor privado, não existe o pagamento direto. No entanto, a autora constata que *“as iniciativas privadas são em muito maior número e volume de ações do que as iniciativas estatais”* (Idem, *ibidem*:26). Para entender esse fato, faz três referências:

- 1) a assistência localiza-se no chamado terceiro setor, um campo para além da relação Estado-mercado, onde “*se move entre solidariedades, bem comum, justiça social, ética social, benemerência, filantropia, caridade, enfim, um elenco de princípios que nem sempre configuram direitos sociais*”;
- 2) esse campo tem sido regido como sendo questão subsidiária, na qual o Estado participa de forma suplementar e executa somente ações emergenciais;
- 3) o financiamento pela via de convênios das ações particulares dá-se por meio de isenções, subvenções e cessões, sempre indiretamente, gerando invisibilidade das práticas, de seus custos e de seus gastos (Cf. Idem, *ibidem*:26-27).

Por não fazer parte do campo mercantil, a assistência social é associada à pobreza e àqueles que são carentes, isto é, que não podem pagar pelos serviços. Com isso é reiterada a exigência de que aquele que pede ajuda deve provar sua real necessidade e o mérito para ser ajudado. Sonia Fleury (In: Sposati, 2006) chamou isso de “cidadania invertida”, uma vez que, para receber o que seria um direito, o indivíduo precisa provar que não é cidadão para poder sê-lo. E, ainda assim, ser um cidadão de “segunda classe”, pois precisará passar inúmeras vezes por esses ritos de comprovação da necessidade.

Nos termos de Sposati, a assistência social enquanto ação governamental

“não tem se ocupado em identificar necessidades e, a partir destas, analisar demandas, estabelecer propostas e definir padrões, o que seria próprio de uma política pública, mas sim identifica pontualmente os necessitados. Assim, ao invés de se ocupar do que seriam as necessidades a serem atendidas pela assistência social como política universal, ela tem se ocupado em estabelecer quem são aqueles considerados como necessitados sociais” (Idem, *ibidem*:28).

Com este tipo de prática, afirma a autora, não se debatem propostas sobre os serviços assistenciais, inexistindo sequer uma “linguagem comum sobre qual a **nomenclatura** dos serviços (...) realizados”. Colocá-la na perspectiva da seguridade social implica também a definição de **padrões básicos** de qualidade para a satisfação

das necessidades e a delimitação de quais delas serão atendidas pela política de assistência social (Cf. Idem, *ibidem*:29).

Para determinar as necessidades que teriam “cobertura de segurança no campo da assistência social”, Sposati passa a pontuar a importância do desenvolvimento de análises baseadas na noção de “risco social”. Segundo a autora, a concepção de risco social então existente no país era frágil, sendo próprio das “culturas” liberal e neoliberal “entenderem o risco como uma questão pessoal e individual”. Além disso, quando se fala em risco não se está tratando somente da iminência de um perigo, mas também da possibilidade de que eventos futuros ocorram e diminuam a qualidade de vida das pessoas “pela ausência de uma ação preventiva”. Lidar com o risco nessa perspectiva

“exige que a assistência social estabeleça quais as situações que tornam os cidadãos os mais sujeitos à vivência de risco ou que imprimem maior vulnerabilidade social. Portanto, definir o conteúdo próprio da política de assistência social exige estabelecer quais as vulnerabilidades sociais que devem ser cobertas por uma política de proteção social ou de seguridade social” (Idem, *ibidem*:30).

Por sua vez, vulnerabilidade social não é carência e vulneráveis não são indigentes. Existe um conjunto de situações, não limitadas à inserção dos sujeitos no mercado, que também condicionam sua maior ou menor vulnerabilidade como “idade, o desemprego, a etnia, o gênero, a representação política, etc.”. Entendida desse modo, a noção de vulnerabilidade social só pode ser enfrentada a partir de uma política pública de assistência social que seja ao mesmo tempo “política de equidade e de vigilância das exclusões sociais”. Para tanto, seria necessário romper com uma “visão discriminadora em relação às políticas de proteção social” (Idem, *ibidem*:31).

Segundo essa visão discriminadora, partilhada inclusive pelos movimentos sociais e pelas “esquerdas”, a política de proteção social diferencia-se das políticas de desenvolvimento social como saúde e educação, pois, enquanto as segundas são “políticas básicas”, a primeira é meramente compensatória. Por isso, seria melhor extingui-la do que mantê-la somente para minorar as injustiças do sistema capitalista. Contudo, a essa visão, Sposati contrapõe o fato de que qualquer política de proteção social será compensatória quanto mais predatória for a política econômica do país. Além disso, definir a proteção social como compensatória é ter por fundamento os

ideários liberal e neoliberal que atribuem as responsabilidades pelos riscos sociais aos indivíduos. Por esse viés “economicista”, somente políticas de desenvolvimento social podem gerar dividendos, ao passo que a proteção social gera “custos, manutenção”, ônus e não direito. Ao contrário, deve-se compreender a proteção social como um componente do “conjunto de direitos de civilização de uma sociedade ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros” (Idem, *ibidem*:31).

Partindo desta compreensão, a autora passa a defender que a política de assistência social seja discutida a partir de sua especificidade. Em sua concepção

“a assistência social tem um conteúdo próprio que não deriva do mercado ou da condição de consumidor de um cidadão, mas sim de padrões básicos de cobertura a vulnerabilidades e riscos sociais” (Idem, *ibidem*:32) [grifo da autora].

Opondo-se à concepção de Maria do Carmo Brant de Carvalho, Sposati nega que a política de assistência social seja uma política difusa, que recorta as várias políticas sociais. Opõe-se, portanto, à concepção de que o remédio na saúde ou a merenda escolar na educação sejam “fatias assistenciais” das políticas, pois considera equivocado “fatiar as políticas sociais”. Obter o remédio não é uma “fatia”, “mas a garantia do atendimento pleno à saúde”, o mesmo sendo verdadeiro para a educação. Validar o raciocínio das fatias “(ou o raciocínio do ‘salaminho’)” é validar o princípio liberal de que “pré-condições da saúde e educação devem ser adquiridas no mercado, combinando consumo privado com ações públicas” (Cf. Idem, *ibidem*: 32).

Quais seriam, porém, as áreas de cobertura de assistência social? Responde Sposati:

“são dois os campos fundamentais para respaldar essa decisão: as garantias dos mínimos sociais a compor o padrão de atenção às necessidades do cidadão, e a garantia de cobertura dos riscos e vulnerabilidades sociais” (Idem, *ibidem*: id.).

Tomando então as principais vulnerabilidades que devem ser objeto de cobertura, Sposati estabelece quatro tipos de “segurança” que devem ser garantidos

pela política de proteção social. São elas: **a segurança de abrigo, de rendimentos, de vivência familiar ou do convívio e a de mínimos sociais.**

Na **segurança de abrigo**, trata-se da “construção da possibilidade de coberturas a várias vulnerabilidades”, não estando reduzida à população de rua. Dentre as possíveis vulnerabilidades a serem cobertas nesse âmbito incluíam-se: invalidez, deficiência, velhice, desemprego, maternidade, morte, acidente, criança, violência, doença, ausência de referências ou parentesco, “*entre outras várias situações*”. Para cada uma dessas questões, seria necessário propor qual seria a cobertura de abrigo, o que não é a mesma coisa que determinar o número deles, “*mas pensar quais seriam as formas de cobertura a ter em cada uma destas situações*” (Idem, *ibidem*:33).

Na **segurança de rendimentos**, o que estava em jogo não era a compensação do valor inadequado do salário mínimo, “*mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência independente de suas limitações para o trabalho ou desemprego*”. Incluíam-se, nesse caso, crianças abandonadas, deficientes, idosos e desempregados. A LOAS já havia garantido uma “renda mínima” para idosos e deficientes, embora somente para aqueles cujo limite de renda os colocava na indigência ($\frac{1}{4}$ do salário mínimo). Era preciso, portanto, garantir um “Programa de Renda Mínima” que não institucionalizasse a “esmola”, mas que fosse um “*mecanismo de redução da precarização do viver*”. Alternativas de integração com políticas sociais já estavam em curso no Distrito Federal, com o “bolsa escola” e com resultados interessantes, segundo Sposati (Cf. Idem, *ibidem*:33).

Quanto à **segurança de vivência familiar** ou a **segurança do convívio**, colocava-se a necessidade de impedir e evitar situações de reclusão e de perda de relações, reafirmando a importância de uma prática já utilizada na assistência por meio da criação de centros de convivência para crianças, idosos, população de rua, mulheres, famílias, “*onde as pessoas com situações comuns possam criar laços e possam numa troca, encontrar saídas para sua situação de vida e riscos que tem pela frente*” (Idem, *ibidem*, id.).

Na **segurança a mínimos sociais**, a menos formalizada naquele momento, era proposta a cobertura das “necessidades básicas”, como a segurança alimentar. O

importante era garantir que os cidadãos não vivessem privações e sofrimentos ou tivessem seus direitos humanos violados (Cf. Idem, *ibidem*:34).

Sposati afirmava ainda que “partindo-se do eixo exclusão social” se poderia multiplicar o elenco “das políticas de assistência social”, construindo sua inter-relação com outras políticas. Assim, a lista de situações de apartação e exclusão que precisavam ser enfrentadas poderia ser bastante ampliada com a inclusão da “*questão da segurança educacional ou a questão da segurança na moradia ou a segurança quanto às necessidades das mulheres ou da criança*” (Idem, *ibidem*, id.).

Pontuou ainda que “essas idéias” não eram novas, embora fosse novidade a reunião “de esforços em cada uma destas frentes num mesmo rumo”, garantindo-se efetivamente a proteção social. O novo também se manifestava na composição de uma “*rede de serviços*” e na garantia dos “*resultados desta rede em forma de leis, gerando direitos sociais*”. Tudo isso para romper a prática de ajudas parciais e fragmentadas, caminhando na direção dos direitos “*assegurados com padrões de qualidade*” (Idem, *ibidem*, id.).

Para efetivar uma política pública de assistência social que garantisse a cobertura de riscos e vulnerabilidades sociais, era preciso fazer referência aos seus princípios de gestão e de ação, muito semelhantes aos princípios orientadores da política de saúde, como a universalidade, a hierarquização, a regionalização, a descentralização e a participação, além de outros que deveriam ser acrescentados.

Em relação ao princípio da **universalização**, questão “sempre” discutida no campo da assistência, Sposati **entendia ser necessária** a distinção feita por Potyara Pereira de que a

“assistência social é específica na clientela e genérica na cobertura da atenção’. Ou seja, ela é específica para algumas situações e genérica na cobertura para todos os que partilham de uma dada situação. Este conceito, de certa forma, pode ser aplicado a outras políticas sociais. Por exemplo, é evidente que a política educacional deve abranger todas as fases de vida do homem. Mas é claro que ela será específica por faixas etárias e só será utilizada por aqueles que estiverem na designada faixa de idade. A rigor, nenhuma política é necessariamente universal ao mesmo tempo e para todos. Há situações que diferenciam os demandantes e fazem com que os cidadãos utilizem os serviços desta ou daquela política social em determinado momento ou situação da sua

vida. Neste caso, a assistência social não se distingue do conjunto de universalidades das políticas sociais.” (Idem, *ibidem*:35).

Compreendendo ao seu modo a distinção de Potyara Pereira, Sposati fez dela uma leitura própria, enfatizando mais o fato de que a universalidade deve ser entendida como a garantia de acesso a determinados serviços por todos aqueles que estiverem em uma situação específica, tal como fora inscrito na Constituição (“será prestada a quem dela necessitar”). Portanto, dentro do universo dos que precisam, todos devem ser “atendidos”. O problema está na “genérica cobertura *para todos os que partilham de uma dada situação*”. Com essa interpretação, Sposati acaba reafirmando aquilo que já dissera: todos devem ter acesso a uma determinada cobertura por viverem uma situação genérica a todos, comum a todos.

Esta, no entanto, não era a interpretação de Pereira, que diferenciava a política de assistência das outras políticas sociais na medida em que ela, ao contrário da saúde ou da educação, não possuía nenhuma especialização. Seu objetivo era o de “propiciar a concretização do princípio de universalização das demais políticas sociais para os segmentos mais espoliados. Deste modo, em si mesma, ela não era uma política universal” (Cf. Pereira, 1995: 53-54). Por dirigir-se aos segmentos excluídos das demais políticas, Pereira chegava inclusive a afirmar que a política de assistência era “particularista”, sendo uma de suas principais funções fazer com que as demais políticas incorporassem o princípio do atendimento das necessidades sociais em detrimento do princípio da rentabilidade econômica e, desse modo, pudessem tornar-se mais permeáveis às demandas dos segmentos excluídos.

A concordância de Sposati, portanto, não poderia continuar por muito tempo, uma vez que a defesa da **especificidade** da política social como política de proteção social destinada a garantir determinadas coberturas constituiria uma posição completamente oposta à de Pereira, que continuaria defendendo a **não especialização** dessa política.

Em relação ao princípio da **equidade**, Sposati também recorria a Potyara Pereira, lembrando a distinção feita por ela entre assistência social *strictu sensu* e *lato sensu*. De seu ponto de vista, a assistência social inseria-se nas formas de enfrentamento das desigualdades da sociedade capitalista, não como ação para alívio das misérias da pobreza absoluta, mas “*realizando a distribuição dos atendimentos*

em função inclusive das necessidades especiais do cidadão” (Idem, ibidem:35). É por esse princípio que a assistência podia ser considerada também **política de vigilância das exclusões**, pois não se ocuparia somente de atendimentos emergenciais e compensatórios, mas visaria, sobretudo, realizar a cobertura dos riscos a que os sujeitos estão expostos de forma diferencial por conta das distintas vulnerabilidades sociais que os fragilizam.

Pelo princípio da **hierarquização**, *“que se aplica plenamente na assistência social”*, chamava-se a atenção para a construção de relações cooperativas entre os governos federais, estaduais e municipais, o que também requeria revisões no valor *per capita* dos recursos repassados às entidades conveniadas. Contudo, segundo Sposati, na necessária definição das competências dos entes federativos, que ainda seria realizada, era preciso notar que **descentralização** e municipalização não implicavam a *“passagem de competências do Estado para entidades sociais, mas a construção de um plano de trabalho que garant[isse] a operação em rede dos serviços e assegur[ass]e direitos de cidadania”* (Idem, ibidem:36).

No processo de gestão da política de assistência social, também era preciso levar em conta que à municipalização deveriam ser somadas políticas regionais que atendessem aos pequenos municípios com *“até 10.000 habitantes e que não concentra[sse]m suficiente capacidade para manter uma política de proteção social”*. Constatava-se ainda que “alguns serviços” poderiam exigir uma *“nucleação especial de usuários, dado seu caráter especializado, o que inclui mais de um pequeno município na sua cobertura”* (Idem, ibidem: id.). Fundamental também era garantir a **participação** por meio dos conselhos paritários e pelas Conferências, ambos previstos na LOAS.

Além desses princípios vigentes na organização da política da saúde e que também se aplicavam ao campo da assistência social, era preciso incorporar o princípio da **unificação**, que implicava a construção **de redes de serviços**, unificando e articulando em um mesmo território os esforços das entidades privadas e dos órgãos públicos, e na instalação do cadastro único *“entre as três instâncias de poder e ... o conjunto das organizações, pois não sabemos ainda quantos somos, onde estamos, quantas pessoas mobilizamos, quantos recursos financeiros temos, etc.”* (Idem, ibidem: id.). Para tornar essa rede de serviços explícita para os cidadãos e submetida ao seu controle, é preciso garantir que sua atuação seja baseada em uma relação de

parceria orientada pelo princípio de **solidariedade** e não simplesmente por portarias, decretos, etc.

Outro princípio seria o da **inovação**, chamando a atenção não só para a necessidade de incorporação do avanço tecnológico na gestão da política de assistência social, mas também para o investimento em recursos humanos visando superar “práticas artesanais” de ajuda, que deveriam passar a ser regidas por “padrões de qualidade”.

Na questão do **financiamento**, Sposati mais uma vez chamava atenção para a necessidade de explicitação dos recursos alocados na assistência social, direta e indiretamente, isto é, aqueles que eram fruto do investimento direto da União, estados e municípios e aqueles que advinham das isenções e renúncias fiscais concedidas a entidades sem fins lucrativos. Em seus termos:

“É necessário tornar claro perante a sociedade, que a renúncia é uma forma de acesso ao fundo público. Portanto, aqueles que usufruem da renúncia devem garantir o caráter público das ações, inclusive com a contrapartida da quantidade de resultados e de serviços à coletividade social” (Idem, *ibidem*:37).

Seria preciso ainda garantir a **eficácia** no campo social, evoluindo da noção de ação **compensatória** para a de **reparação indenizatória**, que implica a “responsabilidade pelas perdas e danos” vivenciados pelos cidadãos. Isso não significa “abrir mão de todos os programas de urgência”, mas envolve situar as ações numa “hierarquia, circuito ou escala” no âmbito da qual sejam levadas à frente, desde ações emergenciais até “*o desenvolvimento humano e a autonomia*” (Idem, *ibidem*:id.).

Por fim, outro princípio da política de assistência social seria a relação **custo-resultado**, já que grande parte das ações assistenciais era apropriada como se não tivesse custo ou sequer padrão de qualidade, o que impedia que fosse aferida a efetividade do seu resultado em relação ao custo realizado em seu desenvolvimento.

Para que as ações de assistência social tivessem de fato o caráter de política pública, seria preciso ainda ter como meta a **garantia judiciária**, isto é, a possibilidade de “ir aos Tribunais reclamar do acesso não efetivado a um serviço de assistência social” (Idem, *ibidem*:38).

Ao finalizar o texto, Sposati sintetiza sua visão a respeito da futura gestão da política de assistência social em sete propostas, retomando em sua maioria os argumentos desenvolvidos ao longo do texto. Destacamos aqui a primeira e última delas. Na primeira, a autora lembra que, no interior da seguridade social, a assistência deveria ser o “*espaço da universalização da cobertura de riscos e vulnerabilidades como direito do cidadão e não uma precarização de benefícios já operados pela previdência*”. Na última, aponta para o imperativo de expansão do debate sobre o que fosse considerado mínimos de cidadania e “*quanto à universalização de condições básicas de vida e dignidade a todos os brasileiros sem discriminação e exclusão social*” (Idem, *ibidem*:id.).

8. Discutindo a assistência social: os mínimos sociais e os padrões de proteção social.

Nos limites impostos ao fortalecimento efetivo da política de assistência social, a então Secretaria de Assistência Social (SAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), sob a pressão do CNAS e dos agentes políticos que se punham em oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso, envidava alguns esforços no aprimoramento da gestão dessa política promovendo debates e estudos sobre os parâmetros da política de assistência social.

Um desses esforços materializou-se na contratação da assessoria da Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap), órgão de estudos e aprimoramento da administração pública no Estado de São Paulo, para o aprofundamento da discussão dos “mínimos sociais” previstos na LOAS. Foram promovidas oficinas de trabalho para apresentação de textos e discussão sobre o tema³⁰. Um dos textos que norteou a discussão foi elaborado por Aldáiza Sposati (1997), preparado especialmente para

³⁰ A oficina de discussão ocorreu em setembro de 1997 em São Paulo. Nesta, vários especialistas em “questões sociais” foram convidados a debater e propor quais seriam os “mínimos sociais”. Entre os convidados destacamos Maria do Carmo Brant de Carvalho, Márcio Pochman, Maria Lúcia Werneck Viana, Marta Campos, Vicente de Paula Faleiros e Wilnês Henrique. A oficina foi transcrita (Martins *et al.*, 1999) e constitui excelente exemplo do *modus operandi* dos intelectuais para a construção de categorias e classificações acerca de um problema eminentemente prático, no caso, a definição dos “mínimos sociais”. Do mesmo modo, expressa a ligação estreita entre o campo científico e o campo político, cujas relações de dependência e dominação supõem a passagem e a troca constantes dos agentes especializados em um ou outro domínio, como forma de acesso aos bens legitimamente produzidos “do outro lado”, como as “melhores” e “mais ajustadas” classificações, projetos e problemas acerca das “questões sociais”. Depreende-se também dessa relação a relativa autonomia dos campos científico e político na capacidade de gerar classificações próprias, independentes das “urgências” ou “necessidades” que postas em cada um dos espaços vizinhos.

uma dessas oficinas e também apresentado parcialmente pela autora na II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no mesmo ano, poucos meses depois.

Sposati partia da constatação de que a discussão dos “mínimos sociais” não poderia ser confundida com os princípios de focalização e seletividade impostos pelo neoliberalismo, cuja ascensão na década de 1990 pressupunha o “encolhimento das responsabilidades sociais” do Estado. Do mesmo modo, lembrava que era um desafio pensar em “mínimos” na situação brasileira, em que as políticas sociais são reduzidas ao atendimento da pobreza, para as quais são direcionadas ações precárias e circunstanciais. Num país que nunca contou com um “Estado Social” e no qual a pobreza é “naturalizada”, propor a discussão sobre os mínimos implicava a fundação de uma “nova cultura”, ou “a revolução da consciência de cidadania” (Cf. Sposati, 1997:13).

A autora propunha então, a partir da caracterização que Ramesh Mishra faz dos estados de bem estar social, que a questão fosse discutida a partir do “modelo” do *Welfare State* (ou Estado Providência, Estado Social) composto por (a) pleno emprego, (b) serviços universais de satisfação das necessidades básicas e (c) rede de segurança destinada aos grupos de baixos rendimentos e mais vulneráveis. Em seus termos:

Esta rede de segurança social para segmentos vulneráveis e de baixos rendimentos, presente neste segundo elemento [1º elemento: a+b; 2º elemento: c] do Estado Providência, condensa as competências da política de assistência social como campo de seguridade social, como afirma nossa Constituição Federal. Como se vê é uma linha complementar e não primordial sob a égide da construção de um *padrão de vida básico* (Idem, *ibidem*:14) [itálico pela autora].

Para Sposati, a discussão dos mínimos sociais deveria afastar-se de uma concepção “restrita e minimalista” para alcançar uma interpretação “ampla e cidadã”. A primeira relaciona[va]-se com a definição de patamares de indignância e do limiar da sobrevivência. A segunda, por seu turno, era relativa a um “*padrão básico de inclusão*”. Partindo de cinco patamares de “padrão de vida”, a proposição de mínimos deveria garantir: “*sobrevivência biológica, condição de poder trabalhar, qualidade de vida, desenvolvimento humano e necessidades humanas*”. Desse modo, propor um

“padrão de vida básico” supunha partir de um patamar mínimo que implicasse garantir a sobrevivência biológica para atingir outro, mais elevado ou “básico”, que permitisse o atendimento das necessidades humanas. Não se tratava de fazer ajustes às condições dadas, mas de “*construir outra referência na institucionalização de cidadania dos brasileiros*” (Cf. Idem, *ibidem*:15-16).

Algumas relações “intrínsecas” ao tema passavam a ser exploradas pela autora. Na primeira, entre “mínimos sociais e pobreza”, ressaltava que referenciar um padrão de vida básico não era a mesma coisa que verificar as “piores condições de vida” com o objetivo de normalizá-las, ou seja, não se tratava de “convalidar” uma proposta minimalista. A constatação das piores situações deveria impulsionar esforços para sua superação e não para sua “cristalização”. Nessa discussão, ater-se aos padrões biológicos de sobrevivência, como se estes fossem os mínimos a garantir, seria deter-se na pior situação encontrada e assumir uma “conduta minimalista”.

A proposição dos mínimos deveria sempre considerar o patamar do qual se iria partir, do “perfil de vida” desejado e do objetivo que se pretendia alcançar. O estabelecimento do salário mínimo no país, por exemplo, partiu da constatação de que aqueles que “sobreviviam” por seu trabalho deveriam ter condições mínimas de subsistência (alimentos, vestuário, higiene e transporte). Não estava posta, portanto, a discussão de outro patamar de vida. Tendo como referencial a cidadania e a *inclusão*, e não apenas as condições para o trabalho, a discussão dos mínimos vinculava-se diretamente “*à sociedade que queremos em redes de tensão com a sociedade que poderemos ter já, ou a médio e a longo prazos*” (Cf. Idem, *ibidem*:21).

Ainda na relação entre “mínimos sociais e pobreza” seria preciso atentar para o fato de que os estudos internacionais sobre a pobreza, em que eram construídos índices e escalas para a aferição da “capacidade de gasto” das famílias pobres, não visavam ao estabelecimento de mínimos sociais. Centrados na renda e na capacidade de consumo das famílias, esses estudos, ainda que importantes, determinavam medidas de desigualdade e formas de superação do consumo insuficiente dos pobres, deixando de lado a especificação das necessidades básicas que deveriam ser cobertas. Por medirem o “grau de carência” ou de “miséria massiva”, as propostas decorrentes desses estudos para enfrentamento ou saída dos limites da pobreza “*são de reposição ou melhoria das piores situações. Por isso são compensatórias e assistencialistas ou paternalistas se associadas à política do favor*” (Cf. Idem, *ibidem*:21).

Estabelecer “mínimos”, por sua vez, implicava a construção de um *padrão de vida básico de inclusão*, fundado em princípios igualitários e referido a “determinado padrão de satisfação de necessidades básicas”. Esse padrão exige[ia] a **discussão pública** do que são necessidades básicas, implicando a definição de uma ordem de valores. Por seu turno, as discussões e definições a respeito das necessidades deve[ria]m ser feitas dentro de uma “ética de vida coletiva”, considerando de modo amplo o significado de satisfação dessas necessidades. Pressupunha, para tanto, o que a autora chamou de “*novo padrão societário de civilidade*”.

Valendo-se de considerações de Ian Gough sobre a satisfação das necessidades, Sposati afirmava que dois grandes grupos de necessidades compunham o “padrão de vida básico”: I - a preservação da vida humana, e nela a saúde; e, II - o desenvolvimento da autonomia. Acrescia, ainda, que era preciso levar em conta o desenvolvimento humano, a qualidade de vida, a equidade e um outro ângulo da questão: “*a distância entre os cidadãos a partir de suas vulnerabilidades e riscos*” (Cf. Idem, *ibidem*:25).

Segundo a autora, o escopo da discussão sobre o que seriam consideradas necessidades básicas em uma sociedade estava diretamente relacionado à Seguridade Social, sendo necessário resgatar a “concepção dessa política social”. De fato, constata-se que o conceito de Seguridade Social inscrito na Constituição de 1988 aproxima-se bastante da concepção do *Welfare State*, pois seu formato constitui um conjunto de coberturas ou certezas sociais disponíveis para todos os cidadãos, abrangendo mesmo os “não contribuintes”, com ações baseadas em mecanismos solidários de financiamento por toda a sociedade. Assim considerada, seguridade equivale à **proteção social**, que tem por objetivo evitar privações advindas de fragilidades, por meio do fortalecimento dos indivíduos para resistirem às “condições predatórias de vida”.

Neste sentido, a assistência social, por ser uma política de “proteção social”, também visa “garantir a cobertura de vulnerabilidades, a redução de riscos sociais e a defesa de um padrão básico de vida”. Para tanto, seria preciso definir suas garantias básicas e os serviços que deveriam prover a população, tendo em vista “os padrões básicos de proteção social que devem ser afiançados na sociedade brasileira” pelo conjunto das políticas de Seguridade Social (Cf. Idem, *ibidem*:28-29).

Na terceira relação proposta por Sposati, entre “mínimos sociais e inclusão social”, o que se colocava em discussão eram os processos de exclusão marcadores “do final do século”. Diferentemente das concepções de pobreza que a entendem como um fenômeno isolado e estático, a concepção de exclusão social põe em pauta as discrepâncias e as disparidades das condições de vida entre países, bairros, classes, segmentos, etc. No contexto brasileiro, a exclusão social se expressava como apartação, como processo que vai “agudizando” o fosso que separa elite dominante e a “massa de desempregados e subempregados”. Seu sentido, portanto, está para além da constatação da exploração econômica, uma vez que o que se coloca em pauta não é a apropriação da riqueza produzida pelo trabalho daqueles que estão empregados ou subempregados, mas a distribuição ou o(s) acesso(s) de todos os cidadãos à riqueza socialmente produzida.

Nesse ponto, Sposati apontava para um trabalho desenvolvido sob sua coordenação em 1995: o **Mapa da Exclusão/Inclusão Social na cidade de São Paulo** (Sposati, 1996). Construído pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social (NEPSAS/PUC-SP), a partir de apoios diversos e especializados, como o do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), o Mapa originalmente fora proposto pelo Fórum Municipal de Assistência Social. Além disso, foi também amplamente incentivado pela Igreja Católica em função da campanha da fraternidade de 1995, cujo tema era “A Fraternidade e os Excluídos”. Trabalhando com indicadores sociais e econômicos nos “moldes do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)”, o Mapa tinha por objetivo comparar as condições de vida dos 96 distritos da capital, por meio de técnicas de georreferenciamento dos indicadores, construídos a partir da sistematização de informações disponíveis em bancos de dados variados e por observações diretas realizadas por fiéis católicos nas diferentes paróquias da cidade.

Para evidenciar “as distâncias ou disparidades” entre os distritos e no interior destes foram fixados os “limites” da exclusão e da inclusão. Para chegar à “ideia” de inclusão, o Mapa partiu de “quatro grandes utopias: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, configurando o conjunto de necessidades gerais de um incluído”. Em seguida, foram identificadas as situações de exclusão em cada um desses campos. A partir dessas situações, foram fixados como polos as piores e melhores condições de vida detectadas, bem como o “ponto de mutação” ou “ponto

zero”, do qual partia uma escala negativa para os excluídos e uma positiva para os incluídos. Partindo dos resultados alcançados, Sposati então propunha que o mínimo social fosse um padrão básico de inclusão, contendo “a ideia de dignidade da cidadania” (Cf. Idem, *ibidem*:31). Ou seja: o mínimo não seria a padronização das piores situações detectadas, mas o ponto de inflexão (o padrão básico) que permitiria qualificar os indivíduos como cidadãos plenamente incluídos na sociedade de que participam.

Reconhecendo a existência de limites para o estabelecimento de “mínimos sociais” no interior de uma política setorial, Sposati não deixava de “ousar” ou apontar os caminhos dessa discussão, a partir da política de assistência social. Inicialmente, seria preciso decidir se o campo das coberturas a serem delimitadas ficariam restritas à assistência social ou abrangeriam as outras políticas, o que certamente poria em questão a interrelação das políticas sociais. Além disso, dever-se-ia considerar se existiriam critérios de prioridade para segmentos etários, sociais ou regionais. Essas definições seriam o primeiro passo para superar a prática histórica da assistência de restringir-se às condições mais precárias de vida, enredando-se em soluções discriminatórias de que “para os que pouco tem, pouco é preciso”.

Seria preciso ainda superar uma concepção de assistência social entendida como política que atende aqueles que não conseguem ser consumidores, tornando-a provedora de tudo um pouco para os que menos têm. Nessa concepção, a assistência não tem “corpo próprio”, mas é transversal a todas as políticas e se ocupa de uma faixa de renda. No entanto, se derivarmos a concepção da assistência da posição que ocupa na Seguridade Social definida constitucionalmente, devemos supor que é preciso definir os riscos e as coberturas “*de que ela se ocupa, como procedem suas parceiras, a previdência social e a saúde*” (Idem, *ibidem*:34).

Com o objetivo de colaborar para a definição do conteúdo, já que a LOAS se “ocupou principalmente da nova forma de gestão dessa política”, Sposati apresentou mais uma vez aquilo que considera específico nessa “política universal de seguridade social”: a responsabilidade por assegurar **seguranças básicas**. No entanto, estas sofreram algumas alterações em relação à proposta apresentada em 1995, no momento que antecedia a primeira Conferência Nacional. A “segurança dos mínimos sociais” foi suprimida, tendo sido acrescentadas outras duas. A primeira, chamada **segurança de travessia**, era entendida como a “*construção de possibilidades de tornar o*

cidadão alcançável pelas várias políticas sociais, econômicas, etc.”. A outra, chamada “**segurança de equidade**”, antes considerada um princípio, era compreendida como “*condição de atendimento aos que têm necessidades especiais, entre os quais os portadores de risco por uma fragilidade biológica, econômica, etária, social, etc.*”. Além disso, a segurança de vivência familiar ou do convívio foi renomeada para **segurança do convívio social**, indicando que nela também se abarcavam o convívio familiar e comunitário. A segurança de abrigo, que em 1995 abrangia “várias vulnerabilidades”, passou a ser denominada, em 1997, como **segurança de acolhida**, “*inclusive aos abandonados, tanto pela via familiar como a comunitária institucionalizada, por meio de uma política de acolhida*”. Por fim, a única que não sofreu alteração, a “**segurança de rendimento**”, encarada como “*condição de satisfação de determinado padrão de atenção às necessidades sociais*”. Para cada uma dessas seguranças seria preciso estabelecer os “*padrões de inclusão*” (Cf. Idem, *ibidem*:35).

A maioria dos argumentos, e suas derivações, feitos por Sposati ao longo do texto foram arrematados ao final na condição de “escolhas estratégicas” que se punham para além de “opções teórico-conceituais ou acadêmicas”. Seu objetivo era o de promover o avanço na definição dos “mínimos sociais” como padrão básico de inclusão, o que implicava o ingresso em um “campo de tensão”.

9. Delimitando os confrontos no campo científico/acadêmico

Foram as “opções teórico-conceituais ou acadêmicas” que continuaram de fato sob tensão, uma vez que a ampliação das funções e responsabilidades da Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas), com a aprovação da PNAS 1998 e da NOB 2, reforçaram a política de assistência social do ponto de vista institucional, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 - 2001). De fato, não foi instalado o debate sobre os “mínimos sociais”; porém, com a substituição estratégica do Comunidade Solidária pelo Projeto Alvorada e pelo Comunidade Ativa, ambos seguidos pela implantação dos Núcleos de Apoio à Família (NAF), a discussão a respeito dos mecanismos de gestão da política de assistência social passava a ganhar proeminência.

Em texto preparatório para a III Conferência Nacional de Assistência Social, em 2001, Sposati reconhecia os avanços decorrentes dos rearranjos institucionais *provocados pela LOAS*. São eles: “unidade do *locus* de debate, entre e nas três esferas de governo, sobre a política de assistência social; incorporação de novos elementos ao debate a respeito da assistência social, decorrentes da instalação da relação participativa nas três esferas; capacitação no entendimento e desenvolvimento da política e da prática orçamentária da assistência social por meio da gestão dos fundos; instalação de um novo modo de gestão que passou a exigir o comando único, participativo e democrático em cada esfera de gestão; necessidade de referenciar a relação entre Estado e organizações de assistência social” (Cf. Sposati, 2001:54-55).

No entanto, era preciso superar alguns “desafios” para fazer avançar ainda mais essa política, em especial do ponto de vista de seu “conteúdo”, uma vez que, de 1997 até 2001, “os rumos adotados em cada experiência (nacional, estadual ou municipal) apresentam questões e desafios comuns, a despeito de suas particularidades”, referindo-se com isso ao fato de que persistiam “*distâncias, disparidades, confrontos entre os referenciais éticos, econômico-políticos e sociais, que foram sendo adotados durante esses anos de implantação da LOAS.*” Em sua visão, essas disparidades eram tantas que comprometiam “o conceito de avanço a ser aplicado na política de assistência social no Brasil”. Persistiam, nas várias experiências de gestão dessa política, “*resultados e modos de gestão regressivos, pois não significaram necessariamente o avanço democrático, o avanço orçamentário, a qualificação e a universalidade dos benefícios, serviços, programas e projetos, de modo a provocar novos direitos no campo da assistência social*” (Idem, *ibidem*:55).

Assim, mesmo a instalação do *locus* de debate da assistência social nas três esferas de governo não implicou o reconhecimento dessa “área como de política pública de seguridade social, isto é, como política setorial que deve afiançar proteção social e segurança de cobertura a determinadas necessidades sociais”. Consequentemente, não se definiram as seguranças que a assistência deveria prover, nem sua interlocução com a previdência social. No âmbito das relações com as organizações sociais, “permanece o predomínio conservador”, sob a égide da filantropia e, portanto, da moral privada e não da responsabilidade pública. Além disso, não se conhece o impacto dos gastos públicos de assistência social nas três esferas governamentais (Cf. Idem, *ibidem*:57-58).

Atacando esses “desafios” para fazer “avançar a política de assistência social no Brasil”, Sposati retomou os argumentos defendidos em 1995 e 1997. Iniciou reafirmando a política de assistência social como política de proteção social, responsável por um conjunto de necessidades sociais e não pelas necessidades dos pobres. Além disso, sendo a pobreza um “*fenômeno complexo derivado do modo pelo qual uma sociedade distribui/concentra o acesso à riqueza social produzida*”, afirmava que a assistência social não tinha o objetivo, ademais como as outras políticas sociais, de “*superar a pobreza e a desigualdade, o que exig[iria] mudanças estruturais*”.

Isso não implicava, contudo, que ela seja o espaço de atenções paralelas para os pobres, ou de que sua especialização seja a garantia de bens e serviços para aqueles que não podem ser consumidores no mercado. Seu papel não é o de substituir as demais políticas sociais para os segmentos mais pobres, mas sim o de ser a “*tensionadora do processo de inclusão*”, isto é, deveria tornar visíveis aqueles que são invisíveis para o Estado, para o mercado e para a sociedade. Tratava-se, portanto, de atuar na inclusão social daqueles que estivessem *apartados*, que não eram reconhecidos (Idem, *ibidem*:61).

Sendo política inserida na Seguridade Social, a assistência social deveria trabalhar no sentido de universalizar suas atenções e não de focalizar apenas os excluídos. Assim, deveria opor-se ao padrão das políticas sociais brasileiras que, em função da extrema desigualdade social do país, voltaram-se preferencialmente para o enfrentamento da pobreza e se especializaram no provimento de serviços e benefícios para os pobres.

A partir desse ponto, Sposati passou a defender com maior veemência seus pontos de vista em relação ao conteúdo e à especificidade da política de assistência social. Recuperou, por exemplo, constatações do momento pré-LOAS, indicadoras de que a assistência partia da identificação do necessitado social e não da cobertura de determinada necessidade social. Com isso, reintroduziu a tensão no “campo teórico-conceitual ou acadêmico”, uma vez que constatava que o tema não fora superado por seus “analistas”, leia-se Potyara Pereira, por exemplo.

“Considero que esta questão não está superada por muitos analistas do tema. Análises recentes consideram equivocadamente que *a assistência social opera em todas as*

necessidades de reprodução social dos excluídos. A denominação necessitado social, transmutada para cidadão excluído, não resolve a velha questão, apontada por Fleury Teixeira, da ocorrência da cidadania invertida. (...)

Por esta razão defendo que a assistência social é política com conteúdo próprio voltado para a provisão de seguranças e de vigilância da universalização de mínimos sociais entendidos como padrões básicos de inclusão. Esta provisão opera diretamente para a superação de algumas vulnerabilidades que fragilizam o cidadão em sua sobrevivência, existência, autonomia, relacionamentos bem como no enfrentamento das adversidades do viver” (Idem, *ibidem*:62). [Itálicos pela autora].

Em seguida, lembra mais uma vez que “*as necessidades de reprodução social dos cidadãos excluídos devem ser objeto de cada uma das políticas sociais, econômicas, culturais, etc.*”, pois, caso contrário, a assistência se tornaria o “gueto de atenções” dos segmentos apartados da sociedade. Neste sentido, mostra que Maria do Carmo Brant de Carvalho, ao denominar a assistência social como “governo paralelo da pobreza” retomava pontos de sua tese de doutorado publicada em 1988, **Vida urbana e gestão da pobreza**, na qual já apontava que a assistência social pública constituía lugar de discriminação dos interesses dos segmentos mais espoliados. Classifica a denominação de Carvalho como “otimista”, ao considerar que a pobreza poderia ser submetida a um governo (Idem, *ibidem*:63).

Ainda retomando o conteúdo de sua tese, afirmava que a assistência social poderia ser o lugar de apartação/exclusão ou de inclusão social, dependendo da “orientação política dessa política social”. Defendia mais uma vez seu caráter tensional, expresso por meio da prestação de serviços que poderiam incluir e/ou excluir os segmentos mais espoliados. Em nota de rodapé, defendia-se das críticas que havia recebido de Marilda Iamamoto em livro publicado em 1998, **Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**, e no prefácio ao livro de Thereza Menezes (1993), conforme já apontado.

Segundo Sposati, Iamamoto considera sua análise desfocada da ‘produção e das formas que assume’ a pobreza. Além disso:

“Chama-me de especialista da ‘pobreza assistida’ que não vê o ‘outro lado’ da ‘maturação capitalista’, nem a ‘gênese e as formas particulares de desenvolvimento e vivência de pauperização’. Coloca-me como ‘arauto das

iniciativas governamentais’, talvez, ‘inocente útil’ para a governabilidade da pobreza. Como se vê, há juízos parciais para tudo, talvez por isso seja tão difícil avançar (...). (Idem, *ibidem*:63).

Em sua defesa, invocava palavras de Boaventura de Souza Santos, sociólogo português que fora orientador de seu pós-doutorado na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. O trecho transcrito foi recortado de um seminário realizado pelo Nepsas e outras instituições a respeito da “territorialização/desterritorialização da exclusão/inclusão social no processo de construção de uma cultura emancipatória”, em que Santos opunha duas posturas em relação à pesquisa científica: a do “dogmatismo”, “quando se traz tudo dentro da cabeça”, e a de “deixar-se surpreender pela realidade” (Idem, *ibidem*:64). Contudo, em páginas anteriores, Sposati também já havia respondido a Iamamoto e à sua concepção de pobreza e superação da exploração nas sociedades capitalistas.

Comentando que a criação de condições coletivas de inclusão supunha mudanças do Estado, da economia e da política, Sposati ressaltava que o Estado não era o único responsável pelas desigualdades sociais ou pelo processo de expropriação da população brasileira. Isso implicava tornar redistributivo o financiamento da assistência social, contando com recursos do orçamento fiscal, e não com o orçamento da seguridade social, que saía “do bolso do próprio trabalhador”. Para ela,

“Esta concepção não é um ‘idealismo político’ que cria o engodo de gerir perversidades do capitalismo. É preciso trabalhar com tensionamentos para a mudança, ou cairemos no conformismo e aceitação do que está posto” (Idem, *ibidem*:60).

Afirmando que a Constituição e a LOAS deram novo estatuto à assistência, antes tomada como “refém das demais políticas sociais”, pois circunscrita àqueles que não possuíam os pré-requisitos para acessar os serviços delas, a autora reclamava urgência na superação da retórica e na consequente efetivação da assistência como “*política social com possibilidade redistributiva, de avanço de direitos e de cidadania*”. Mais uma vez combatia aqueles que “*interpreta[va]m algumas disposições da LOAS à moda antiga*”, enxergando-a como área focalizada nos carentes. Em seus termos,

“Por exemplo, quando a LOAS diz que cabe à assistência social tornar os cidadãos alcançáveis pelas demais políticas sociais, isto pode não significar que a assistência deva fazer de tudo um pouco para os mais pobres como se fosse o ‘gueto da pobreza’. Ela deve, sim, buscar, por meio da tensão de inter-setorialidade, que as políticas sociais saiam de padrões excludentes e incluam as condições efetivas da realidade de vida e de destituição de grande parcela da população” (Idem, *ibidem*:65).

Após a ênfase na especificidade da política de assistência como política setorial, a autora passou a defendê-la no âmbito da seguridade, considerando-a como “*detectora das vulnerabilidades, o que lhe permite tensionar a extensão da cobertura da seguridade social*” (Idem, *ibidem*:66). Em um contexto social e econômico de precarização do trabalho, o papel da assistência era o de apontar para as necessidades sociais de todos os cidadãos, independentemente da condição de contribuinte para o sistema previdenciário. Neste sentido, entendia que a assistência deveria agir no sentido de incluir os trabalhadores – formais ou informais – no âmbito da proteção social a ser garantida pelo Estado. Isto é, acreditava que seria responsabilidade do Estado prover as necessidades de todos, assegurando tratamento equânime àqueles sem condições de acesso aos benefícios sociais garantidos em função de inserção formal no mundo do trabalho.

Para poder definir quais eram as coberturas a serem garantidas no âmbito da política de assistência, Sposati recorreu, como nos textos anteriores, ao conceito de risco social. Desse modo, a seu ver, a política de assistência deveria garantir, por meio da “**segurança de acolhida; de convívio social; de autonomia/rendimento; da equidade; da travessia**” a redução ou a eliminação das vulnerabilidades das famílias em relação a determinados riscos que implicassem sua exclusão (idem, *ibidem*:71). Repetia, portanto, as denominações dadas no texto de 1997, embora tenha sido acrescentada a palavra **autonomia** na segurança de rendimento. No texto de 2001, no entanto, as seguranças foram mais bem delimitadas em relação às definições apresentadas anteriormente, valendo a pena destacar alguns elementos que colaboraram nessa melhoria.

É enfatizado, por exemplo, que a **segurança de acolhida** não “não é uma política habitacional”. Em face das distintas formas de abandono que caracterizam a sociedade atual, a segurança de acolhida pressupunha, a seu ver, a “*possibilidade de*

cobertura a várias vulnerabilidades, como, por exemplo, pela invalidez, pela deficiência, pela velhice, pela maternidade, pela morte, por um acidente, por ser criança, pela violência, pela doença, pela ausência de referências ou parentesco, entre outras situações". Em cada caso, deveria ser proposto qual seria a "cobertura de acolhida", não se tratando, no caso, de definir "quantos asilos ou orfanatos vamos instalar". Tratava-se, por outro lado, de "*estabelecer espaços de referência que dêem a liberdade de a pessoa a eles recorrer, reduzindo o seu sofrimento e garantindo seu padrão de dignidade e cidadania, evitando que chegue a um último grau de deterioração da sua condição humana de vida*" (Idem, *ibidem*:72).

A despeito da "abrangência" alcançada pelo termo "acolhida", na abordagem de Sposati, e dos cuidados de que esta se cercava para construir uma concepção dos espaços de acolhida como lugares de **referência** e não de "institucionalização total", indicava que uma das principais coberturas dessa política era a de prover "*habitação substituta, apoio e referência para pessoas, independentemente da faixa etária na condição de abandono*". Assim,

"Cabe à assistência social desenvolver a política de acolhimento que inclui, além do provimento de hospedagem, a produção de serviços de recuperação, reabilitação e retorno à normalidade do habitar. Não se trata de substituição da oferta de habitações, mas da oferta de condições que impeçam as pessoas de não ter referência, endereço, paradeiro e localização, além, é claro, do próprio abrigo" (Idem, *ibidem*:id.).

Em relação à **segurança de convívio** ou, de vivência familiar e do convívio social, retomava-se as indicações dos textos anteriores, destacando a importância da construção de espaços de "apoio", de "encontro e de decisão coletiva" (Cf. Idem, *ibidem*:73).

Na segurança de **rendimento e autonomia**, assentada na transferência de renda, Sposati apontava que os programas implantados no país àquela época constituíam apoios ao processo educacional. Nesse sentido, tinham a tendência de substituir os valores irrisórios do salário-família, complementação salarial concedida aos trabalhadores com baixos salários e que possuísem filhos menores. Entendia ser necessário ampliar o escopo dos programas de transferência de renda, isto é, não os reduzir a suportes do processo educacional, mas transformá-los de fato em programas

de garantia de rendimento e autonomia para todos, aumentando inclusive o valor dos benefícios (Cf. Idem, *ibidem*:id.).

Na **segurança de equidade**, incluída nesse rol pela primeira vez em 1997, atenção foi posta na garantia do trato diferencial àqueles que mais precisassem. Tratava-se, do seu ponto de vista, da necessidade da discriminação positiva de famílias que, por exemplo, possuísem filhos menores, pessoas com necessidades especiais, situações em que os pais não fossem alfabetizados, que habitassem em locais sem infra-estrutura de saneamento básico, em que a mulher fosse a principal responsável, etc. Isso implicava “avaliar a oferta concreta do meio ambiente onde se localiza sua moradia”, pondo-se em evidência as relações entre o local de moradia e as discrepâncias de acesso a bens e serviços pelas famílias (Cf. Idem, *ibidem*:74).

Por fim, a **segurança de travessia**, ausente da primeira formulação de 1995, tinha por função, junto com a **autonomia**, de construir “capacidades básicas” para que os sujeitos fossem capacitados para adquirir “requisitos básicos”, a fim de ter potencializadas suas capacidades ou “seu *empowerment* para confrontar-se com as exigências que lhe são feitas” (Cf. Idem, *ibidem*:75).

Além de definir o conteúdo específico de suas ações, outro desafio que merecia o enfrentamento para a consolidação da política de assistência social eram as relações entre Estado e entidades filantrópicas, ou de assistência. Fortalecer o “estatuto público” da política de assistência social implicava caracterizar as relações com as organizações da sociedade civil como relações de parceria e não subsidiárias. Enquanto parceiro dessas entidades, o Estado deveria manter sua responsabilidade de universalização dos direitos sociais e, para isso, contar com a “co-responsabilização” social. No entanto, quando é entendido que cabe a elas o protagonismo na prestação de bens e serviços à população, a responsabilidade pública fica mais frágil e, conseqüentemente, também a cidadania. Isso porque o espaço das entidades se confunde com a moral privada, na qual a ajuda é um ato isolado de caridade na direção de um necessitado e não uma relação baseada numa “ética social e pública”. Por outro lado, ao fundar as relações com essas entidades a partir de uma “política pública” capaz de estabelecer critérios transparentes de transferência e utilização dos recursos públicos, com definição de padrões de qualidade da ação empreendida com esses recursos, o Estado deixaria de ser aquele que subsidia a caridade privada para

tornar-se o principal agente da universalização dos direitos e do fortalecimento da cidadania. Para Sposati,

“Não se trata, no caso, de enquadrar a liberdade de organização e colaboração da sociedade, mas de direcionar o subsídio estatal a essas iniciativas (seja por isenção, subvenção, concessão etc.) no sentido de consolidar uma política pública” (Idem, *ibidem*:78).

Na última parte do texto em tela, a autora põe em foco a necessidade de “requalificação” do orçamento da política de assistência social e o “controle social” de seus gastos. Para isso, desenvolveu argumentos contra a diluição dos gastos da assistência em várias ações dispersas pelos diferentes ministérios, lembrando que essa constatação, feita na pesquisa “A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras” já apontava para a existência de uma assistência social *strictu senso* e outra *latu senso*. No primeiro caso, a assistência seria composta por ações eventuais, de caráter emergencial, “destituídas da noção de direito social”. No segundo caso, é considerada assistência o conjunto de atividades das demais políticas sociais direcionadas aos mais pobres, como medicamentos, material escolar, alimentos, etc. Sposati vê ambas as concepções como equivocadas. Nesse ponto, mais uma vez se opõe a Potyara Pereira, para quem a política de assistência social deveria operar no interior das outras políticas, visando incorporar o princípio do atendimento das necessidades sociais em seus objetivos, atuando desse modo no terreno das desigualdades sociais e desmontando o caráter “elitista” das demais políticas sociais. Segundo sua visão, se a política de saúde incorpora a distribuição de medicamentos como uma de suas metas, ela incorpora um princípio fundamental da política de assistência social *latu senso*. Não haveria, portanto, na visão de Potyara Pereira, a necessidade de um aparato específico para o atendimento das necessidades dos segmentos mais espoliados, uma vez que a política de assistência deveria ser transversal a todas as políticas, não constituindo órgão *setorial* ou de complementação das atenções não produzidas no interior delas. Decorre dessa sua posição o princípio inscrito na LOAS, em cuja primeira versão Pereira participou da redação, de que a assistência social é política de universalização dos direitos sociais, atuando para que as demais políticas alcancem e sejam alcançadas por todos os cidadãos.

Para Sposati, como vimos, a garantia das necessidades sociais pelas demais políticas – como o material escolar na educação, o medicamento na saúde, etc, - não

pode ser encarado como “fatia assistencial” e muito menos implicar a não estruturação de uma política *setorial* de assistência social, com conteúdo próprio e específico, que garantisse coberturas às famílias em situação de vulnerabilidade frente a determinados riscos sociais. Enfatiza, portanto, que essas coberturas não são providas pelas demais políticas, fazendo parte de um padrão civilizatório de atenção às necessidades básicas que deve ser operado a partir de estruturas institucionais específicas. Em seus termos,

“Esta presença da assistência social em múltiplos órgãos permitiu considerá-la como função de todas as políticas sociais e não uma política social em si mesma, isto é, uma política setorial com objeto e objetivos próprios. Partidários desta posição consideram um equívoco a existência de um órgão único gestor da política de assistência social, como a atual Seas – Secretaria de Estado da Assistência Social. Não reconhecem a necessidade de um *locus* institucional para essa política social” (Idem, *ibidem*:80).

Contudo, a despeito da existência de órgãos específicos de gestão da assistência social, Sposati continuava a identificar na falta de unidade de concepção da política de assistência social uma grande diluição dos gastos do setor no orçamento público, o que era reforçado pelas várias formas de transferência de recursos para as entidades filantrópicas. Em sua visão,

“A ausência de uma tipificação das atividades ao orçamento da assistência social como seguridade social leva a uma multiplicidade de serviços, programas e projetos. Inexiste uma **nomenclatura padronizada** dos serviços de assistência social. Qual a distinção entre um albergue, asilo, etc.? Não foi instituído e universalizado até hoje o conceito dos vários serviços de assistência social. A composição do orçamento federal da assistência social é ilustrativa destes argumentos” (Idem, *ibidem*:83) [fonte em negrito pelo autor desta tese].

Reconhecendo a importância e o avanço da participação popular, e o controle democrático da política por meio dos conselhos e fundos nacionais, estaduais e municipais já instituídos, Sposati afirma que o “confronto com os desafios para os avanços da política de assistência social levou à constituição do Fórum Nacional de

Assistência Social” que, aliado às discussões de fóruns estaduais e municipais, tem implicado em “mais coletivos de debates, análises e possibilidades de avanço”. Encerra, com “chave de ouro”, seu libelo “político acadêmico” em defesa dessa política afirmando:

“Assim, ao contrário do que muitos pensam, a assistência social não é uma política de ajudas parcelares sem perspectiva de escala. Ela pode ser, sim, uma política de inclusão e de **perspectiva de massa** face às necessidades sociais dos negligenciados pelo Estado brasileiro” (Idem, *ibidem*:81) [fonte em negrito pelo autor desta tese].

Capítulo 3 – O reordenamento institucional da política de assistência social no governo de Luís Inácio Lula da Silva

1. Introdução

Foram inúmeras as expectativas da sociedade brasileira em torno do governo de Luís Inácio Lula da Silva³¹. Uma das mais elevadas, provavelmente, referia-se à ampliação das políticas sociais. Essas expectativas não vinham apenas da população, mas dos próprios militantes do Partido dos Trabalhadores (PT). Assim, é possível imaginar a variedade de propostas e de grupos internos ao próprio partido que disputaram, no início do mandato, a condução de sua política social. De fato, o presidente Lula fez questão de frisar, já em seus primeiros pronunciamentos³², que o combate à fome e à miséria seria uma das prioridades de seu governo. E, tão logo assumiu a presidência, deflagrou um conjunto de diferentes ações na área social. As duas mais importantes vinculam-se à criação de dois programas: o **Fome Zero** e o **Bolsa Família** (PBF).

O “Fome Zero” fora gestado no âmbito do Instituto de Cidadania, organização criada por Lula logo após a queda de Fernando Collor. Especialmente no período que corresponde ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002), o Instituto reuniu diversos especialistas para a elaboração de diagnósticos e propostas de políticas públicas. O Fome Zero foi uma dessas propostas, anunciada em 2001³³.

Apesar da aparente e inicial imagem simplista que se criou sobre o programa – a de que seu objetivo era apenas a distribuição de cestas básicas – logo se evidenciou um projeto mais ambicioso e complexo, que pretendia integrar a distribuição de

³¹ A referência a esse governo, de agora em diante será feita pela indicação do apelido do Presidente: Lula

³² “Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobras e a memorável luta pela redemocratização do País. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana” (DISCURSO no Congresso).

³³ Informações disponíveis em <http://www.institutolula.org/projeto-fome-zero-2000-2001/>. Consultado em 24 de novembro de 2011.

alimentos ao fortalecimento e à articulação de cadeias produtivas locais e regionais, capazes de fomentar a produção e comercialização de alimentos, o desenvolvimento social e econômico, e a geração de trabalho e renda. Combinava, portanto, características de um programa de segurança alimentar, as chamadas “ações específicas”, com ações ditas “estruturais” como “*Reforma Agrária; Fortalecimento da Agricultura Familiar, Projeto Emergência de Convivência com o Semi-Árido, ampliação do Acesso e Qualidade da Educação; Programa de Geração de Emprego; Programa de Atenção Básica à Saúde*” (Silva *et al*; 2008:121).

Do ponto de vista das “ações específicas”, a distribuição de alimentos ou de recursos para sua aquisição apresentou-se como um dos maiores obstáculos para a equipe do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa), criado por Lula para a implantação do Programa. No princípio, e em alguns locais, a população recebeu cestas básicas de modo emergencial. Também nesse período inicial discutiu-se muito, com veiculações recorrentes na mídia, quais seriam os instrumentos a utilizar para a distribuição dos recursos para a aquisição de alimentos (cartão magnético, “tickets”) e se esses deveriam ser utilizados para a compra de outros produtos como os de higiene e vestuário.

Capitaneada por José Graziano da Silva³⁴, a execução do programa também foi “partilhada” pelo assessor especial do presidente eleito, Frei Beto³⁵. Este se tornou responsável pela articulação e mobilização da população no nível local, com o objetivo de garantir o controle público sobre as ações do programa, evitando sua transformação em prática clientelista pelos governos municipais. Uma das características mais questionadas dessa mobilização foi a criação dos comitês

³⁴ Além de Silva, devem ser ressaltados os nomes de Walter Belik e Maya Takagi, como coordenadores da equipe técnica que desenhou o programa no âmbito do Instituto de Cidadania e que participaram de alguma forma em sua implantação. Todos são pesquisadores do Instituto de Economia da Unicamp, onde desenvolviam e desenvolvem trabalhos em torno da segurança alimentar, da produção e distribuição de alimentos, entre outros. No governo Dilma Rousseff, Maya Takagi assumiu a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

³⁵ Frade da Ordem dos Dominicanos, Frei Beto, como é conhecido, tem estreita ligação com os movimentos sociais e com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBS), reconhecidas como uma das forças iniciais de constituição do Partido dos Trabalhadores. Na juventude, Frei Beto militou na Ação Católica e na Ação Popular. No governo Lula, ficou encarregado da “mobilização social”, isto é, de ser a “ponte” entre o governo e os movimentos sociais.

gestores³⁶ do Fome Zero e as funções por eles assumidas. Uma de suas atribuições era a seleção dos beneficiários, a partir dos cadastros dos programas sociais em execução no governo de Fernando Henrique Cardoso. As famílias selecionadas seriam aquelas com renda *per capita* familiar mensal de até meio salário mínimo, incluídos no cálculo os rendimentos provenientes de outros benefícios de programas de transferência de renda recebidos por algum membro da família (Cf. Silva *et al*; 2008:123). Os recursos eram transferidos por meio do **Cartão Alimentação** e o seu valor era de R\$ 50,00, sua destinação devendo ser exclusivamente a aquisição de alimentos. Além de selecionar as famílias, os comitês também controlavam seus gastos, tendo em vista o desencadeamento de um círculo virtuoso com a produção ofertada pela agricultura familiar (Cf. Fonseca & Roquete, 2005).

No mesmo período em que o Fome Zero estava sendo implantado, um grupo de especialistas em políticas sociais³⁷, também constituído por Lula, foi encarregado de refletir sobre as possibilidades e propor uma forma de integração dos programas federais de transferência de renda herdados da gestão anterior: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Segundo Fonseca & Roquete (2005), essa discussão já aparecia no Programa de Governo do então candidato Lula e teve continuidade na “Câmara de Política Social”, em 2003. A necessidade da integração partia do seguinte diagnóstico: *“pulverização dos recursos; elevado custo administrativo; superposição de público alvo; competição entre ministérios; ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial no combate à pobreza e à desigualdade; descaso pela existência de programas similares nos estados e*

³⁶ Formados majoritariamente por representantes da sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos, igrejas, conselhos), esses Conselhos também contavam com representação dos poderes municipal e estadual.

³⁷ Destacam-se, entre outros participantes, a historiadora Ana Maria Medeiros da Fonseca, especialista em programas de transferência de renda, Claudio Roquete e a socióloga e especialista em políticas sociais, Amélia Cohn. Fonseca, que havia coordenado a implantação do programa de transferência de renda da prefeitura de São Paulo, tornou-se a primeira secretária executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, deixando o cargo ainda em 2004. Retornou ao governo federal em 2011, no governo Dilma Rousseff, para comandar o programa de combate à miséria da presidenta eleita, o Brasil sem Miséria. Roquete também retornou ao governo Dilma Rousseff como secretário adjunto do Brasil sem Miséria. Há tempos, mantém um *blog* chamado **TiVi Brasil** (<http://tivibrasil.wordpress.com>). Neste, em várias “entradas” publicadas entre 24 de fevereiro e 23 de maio de 2010, Roquete deu informações sobre o que chamou de “bastidores” da política social do primeiro ano do governo Lula. Cohn, responsável pela negociação dos primeiros empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a implantação do Bolsa Família, também deixou o governo federal em 2004. Segundo Cohn, em entrevista para esta tese, foi no interior desse grupo que nasceu a sugestão de reestruturação da área social do governo Lula a partir da criação de uma instância que reunisse as ações de transferência de renda, segurança alimentar e assistência social.

*municípios; ausência de reflexão sobre as ‘portas de saída’; fragilidades e incompreensões acerca do cadastro; desconsideração com estados e municípios na gestão das políticas públicas” (Cf. Idem, *ibidem*:130).*

As discussões no interior desse grupo deu origem ao **Programa Bolsa Família**, lançado em 20 de outubro de 2003 sob o selo do Fome Zero, cuja principal proposta era a unificação mencionada acima dos programas de transferência, incluindo a incorporação do recém criado Cartão Alimentação do Mesa. Quando do seu lançamento, o Bolsa Família tinha por critério a inclusão das famílias cuja renda *per capita* fosse de até R\$ 50,00 (Grupo 1) e aquelas com filhos de 0 a 15 anos cuja renda *per capita* estivesse entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 (Grupo 2). O Grupo 1 receberia o valor fixo de R\$ 50,00 mais o benefício variável de R\$ 15,00 para cada filho menor de 15 anos ou gestante, com o limite de até 03 benefícios por família (teto de R\$ 95,00). No Grupo 2, as famílias receberiam somente o benefício variável, com a Bolsa podendo chegar até R\$ 45,00. Nos dois grupos, as famílias deveriam: comprovar a frequência escolar dos filhos; manter atualizados os cartões de vacinação das crianças; realizar o pré e o pós-natal, no caso das gestantes e nutrizes.

A partir de então, o programa passou a contar com um Conselho Gestor Interministerial e com uma Secretaria Executiva encarregada de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar sua operacionalização. Ambos foram vinculados, naquele momento, à Presidência da República. A responsabilidade pela implantação e gestão do programa foi pactuada com governos estaduais e municipais, buscando o compromisso de todos os entes federados em sua execução e controle. O Cadastro Único dos programas federais, criado em 2001, passou a ser gerido pelo Bolsa Família, após uma série de ações que tinham por objetivo qualificá-lo enquanto instrumento eficiente e eficaz para o planejamento e gestão da política social (Cf. Fonseca e Roquete, 2005; IPEA, 2004).

Do ponto de vista da equipe que fez a proposta do Bolsa, duas questões merecem destaque, pois frequentemente foram esquecidas no debate posterior, especialmente nas críticas, de origens as mais diversas, dirigidas ao PBF. A primeira refere-se à manutenção e compreensão das condicionalidades, isto é, ao fato de que as famílias que recebem o benefício devem zelar pela frequência escolar dos filhos, por sua completa vacinação e, no caso das gestantes, realizar o acompanhamento pré e pós-natal. Na opinião da equipe do programa, a manutenção das condicionalidades

não deveria ser vista como um instrumento de punição das famílias que, caso as descumprissem, perderiam o benefício, mas, antes, teria por objetivo verificar (“traçar”) o acesso das famílias às políticas públicas de saúde e educação (Cohn, 2010:223). Portanto, mais do que controlar possíveis deslizes da família, ou combater uma “pressuposta” aversão à escola e ao posto de saúde, concepção, aliás, bastante preconceituosa, a manutenção das condicionalidades tinha por objetivo por em foco a capacidade e o compromisso do Estado em garantir à população o acesso a esses dois direitos sociais.

A segunda concepção que norteou a equipe proponente do PBF opunha-se ao modo como as chamadas “portas de saída” eram compreendidas e defendidas pelo discurso conservador e economicista, que atribuía à família a responsabilidade de superação de sua situação de pobreza. Esta ocorreria pelo acesso a programas de educação e saúde, responsáveis pela formação de “ativos” necessários para a interrupção da transmissão “intergeracional” da pobreza. Na visão da equipe do PBF, ao contrário disso, as *“portas de saída” implicariam a articulação do PBF, como uma política transversal às demais, a outras políticas setoriais, econômicas, de trabalho, habitacionais, de apoio à microprodução agrária, entre tantas outras de cunho não tão imediato, dadas suas características, associadas ainda a outras de caráter mais estrutural e, portanto, de médio e longo prazos*” (Idem, *ibidem*:id.).

Importa ressaltar a dimensão da transversalidade ou de intersectorialidade presente no início do PBF, que também estava presente nas “ações específicas” e “estruturantes” do Fome Zero. De fato, era pela ênfase na articulação de um conjunto de ações empreendidas por diferentes setores do governo, inclusive daqueles encarregados da gestão da política econômica, que se tencionava imprimir uma direção distinta à transferência de renda. Isto é, em vez de instrumento eficiente de combate à pobreza e de alívio imediato da miséria, tratava-se de pensá-la a partir de uma abordagem mais ampla de **superação** da pobreza.

Os problemas experimentados durante a implantação do Cartão Alimentação como a morosidade de sua expansão, o discutível controle exercido pelos comitês locais e a centralização de toda essa operação no Mesa, vis a vis a rápida e bem sucedida estratégia do Bolsa Família, verificada especialmente no cumprimento da meta de alcançar 3,6 milhões de famílias até o final de 2003, condicionou o destino do

Fome Zero e do PBF na continuidade da política social do governo Lula, como se verá mais adiante.

2. A política de assistência social no primeiro ano do governo Lula

Já no primeiro mês de sua gestão, Lula também criou o Ministério da Assistência e Promoção Social, que, ainda em 2003, foi renomeado para Ministério da Assistência Social (MAS). Para o cargo de ministra, foi convidada a ex-governadora do Rio de Janeiro, Benedita da Silva (PT). De acordo com o Decreto 4.655 de 27 de março de 2003, o MAS teria sob sua responsabilidade a política nacional de assistência social e as funções correlatas ao órgão gestor federal dessa política, tais como coordenar, normatizar, acompanhar e avaliar sua execução, bem como seus projetos e programas. Responsabilizava-se também pela gestão do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), pelos programas, benefícios e serviços financiados com esses recursos e que já estavam sob a responsabilidade da SEAS.

De fato, parecia a todos que a criação de um Ministério da Assistência Social daria a essa política um *status* até então inédito em sua trajetória. Segundo a publicação do IPEA, *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, de agosto de 2003, a despeito da importância da criação de um ministério para o fortalecimento da política de assistência social, era possível identificar dois equívocos em sua organização. O primeiro deles era o peso dado às *ações meio* no lugar das *ações finalísticas*. Assim, segundo o Decreto 4.655, de 27 de março de 2003, o MAS seria composto por três secretarias, que seriam encarregadas: **1) das Políticas de Assistência Social, 2) da Avaliação e 3) da Articulação dos Programas Sociais**. A primeira secretaria era composta pelos departamentos de (I) Desenvolvimento e de (II) Acompanhamento das Políticas de Assistência Social. A segunda, pelos departamentos (I) de Acompanhamento e Monitoramento e (II) de Avaliação de Programas Sociais, além (III) encarregado do Desenvolvimento de Informações e Dados Sociais. Por fim, a terceira secretaria compunha-se departamentos de (I) Articulação do Setor Público, (II) de Articulação com a Iniciativa Privada e (III) de Articulação com Organismos Internacionais. Portanto, além de duas secretarias voltadas inteiramente para as funções de avaliação e articulação, havia uma única incumbida da política de assistência, que era dividida em dois departamentos; um

deles também estava voltado para uma função avaliativa. Conforme o boletim do IPEA alertava:

“Observa-se que não há instâncias institucionais explicitamente voltadas para o atendimento das populações que, segundo a Loas, são objeto prioritário de atendimento pela Assistência Social. A proteção social à mulher, aos idosos, aos portadores de deficiência, à criança e ao adolescente, parece perder, desta forma, visibilidade e destaque no organograma do ministério. Ao contrário, os programas de avaliação e articulação conformam o núcleo significativo daquela organização” (IPEA, 2003b:34).

O segundo equívoco destacado pelo IPEA referia-se ao escopo da função avaliativa do novo ministério. Observando a legislação que o estruturava, constatava-se que no Decreto 4.655, as atribuições da Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais eram atinentes à política de assistência social. Contudo, a Medida Provisória nº103 que havia criado o Ministério, referia-se a um programa de avaliação de políticas sociais do *governo* (Cf. Idem, *ibidem*). Na verdade, não era preciso recorrer à Medida Provisória para constatar o equívoco, pois no inciso IV do primeiro artigo do referido decreto, era afirmado ser competência do Ministério articular, coordenar e avaliar *os programas sociais do governo federal*. Considerando que essa perspectiva era estranha a LOAS, o boletim do IPEA alertava sobre os possíveis conflitos que se poderiam instalar entre os ministérios sociais.

Foi com essa estrutura legal vacilante e com os programas, benefícios e serviços herdados da gestão anterior, que Benedita da Silva assumiu o MAS. De imediato, havia a necessidade de dar continuidade ao repasse de recursos para o atendimento às crianças e idosos e para o pagamento do BPC. Contudo, também era preciso delinear o que seria a política de assistência social para os anos seguintes. Para tanto, duas propostas prioritárias, apresentadas como “inovadoras”, foram discutidas e elaboradas, em 2003, durante a preparação do Plano Plurianual (PPA) do MAS para o período de 2004-2007.¹ As mesmas propostas também apareciam como prioritárias no PPA do governo federal para o mesmo período.

Uma delas foi apresentada como **Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)**, considerado estratégico para promover o acesso das famílias mais vulneráveis à rede local de serviços sociais. Por meio das unidades do programa,

chamadas “Casa da Família”, seriam realizados o cadastramento, o atendimento, o encaminhamento e o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade. Além disso, também ficariam responsáveis por, integrar e articular os serviços, programas e projetos prestados por outras instituições de assistência social, fossem elas públicas ou privadas (Cf. IPEA, 2004a: 37). Na verdade, tratava-se de absorver e introduzir mudanças no Programa Núcleo de Atendimento à Família, o NAF, que tivera início no governo anterior.

Outra proposta do MAS foi a criação do “Programa de Proteção Social aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade”, com o objetivo de atender moradores de rua, migrantes, dependentes, vítimas da exploração de drogas, mulheres vítimas de maus tratos e pobreza. Para tanto, seriam construídos “Centros Públicos de Atendimento aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade”, além da oferta de “serviços socioassistenciais” (Cf. Idem, *ibidem*: id.). Destes, somente o PAIF continuou com o mesmo nome e função na nova estrutura da área social que o governo Lula apresentou em 2004, em sua primeira e ampla reforma ministerial.

3. A construção e a tomada das posições estratégicas

O profundo reordenamento da política da política de assistência social ocorrido a partir de 2004 foi resultado direto da pressão exercida pelas assistentes sociais. Mobilizada em fóruns, colegiados e conselhos voltados para a implantação, discussão e gestão da política de assistência nos municípios, nos estados e no país; em associações representativas da categoria como sindicatos, conselhos e associações de ensino e pesquisa; ocupando secretarias municipais e estaduais encarregadas da política de assistência social; unidas a parlamentares³⁸ e, simultaneamente, militando

³⁸ Várias frentes parlamentares voltadas especificamente para a discussão, defesa e intervenção na área da assistência social, ou uniões menos formalizadas de políticos com interesses comuns no Congresso Nacional, surgiram e ressurgiram em diferentes momentos, principalmente após a promulgação da Constituição Federal (1988), com o objetivo de regulamentar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), objetivo alcançado em 1993 (Cf. Boschetti, 2008). Especificamente em 1999, Boschetti registrou a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social. Segundo ela, “A Frente Parlamentar é uma articulação suprapartidária que reúne diferentes parlamentares interessados na defesa do direito à assistência social. Criada em 1999, por iniciativa de vários deputados, sendo os mais expressivos os deputados João Fassarela (PT-MG) e Eduardo Barbosa (PSDB-MG) que coordena esta Frente. No momento [2003], segundo informações do Coordenador, a Frente conta com um grupo de atuação mais constante formado pelos seguintes parlamentares: Ângela Guadagnin (PT-SP), Telma de Souza (PT-SP), Rita Camata (PMDB-ES), Laura Carneiro (PFL-RJ), Flávio Arns (PT-PR), Darcísio Perondi (PMDB-RS), Euler Moraes (PMDB-GO), Lídia Quinan (PSDB-GO), Luíza Erundina (PSB-SP), Tarcísio Zimmermann (PT-RS) e Selma Schons (PT-PR). Além destes, a Frente

em seus partidos políticos; ou ainda dando aulas, pesquisando e publicando sobre o tema do direito social à assistência, essa categoria profissional foi a principal responsável pela pressão exercida sob o governo recém-eleito para que este convocasse a IV Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2003, na qual foi deliberada a implantação do **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**.

No rol das iniciativas que catalisaram os distintos esforços para a alteração do padrão de atuação do Estado na área socioassistencial, devem ser destacados algumas iniciativas e eventos, entre eles, por exemplo, os seminários nacionais promovidos pela Frente Parlamentar de Defesa da Assistência Social nos anos de 1999, 2000 e 2002. No primeiro seminário, cujo tema era “*Assistência Social para o terceiro milênio: tendências e perspectivas para uma sociedade mais justa*”, debateu-se a assistência social “*na ótica dos direitos, a questão da focalização e os efeitos da globalização; o financiamento da política pública de assistência e a universalização dos direitos; a reforma do Estado e a rede de assistência e proteção social*” (Cf. Boschetti, 2003:186).

No segundo seminário, em 2000, cujo tema era “*Filantropia: marco legal e universalização dos direitos*”, foram tratadas questões referentes às entidades privadas e à política pública de assistência social. Em 2002, com o tema “*Avaliando o controle social das políticas públicas de saúde e assistência social*”, as principais questões referiam-se ao papel das instâncias de participação e controle democrático das políticas (Cf. Idem, *ibidem*, id.).

É interessante notar que os seminários da Frente Parlamentar começaram a ocorrer logo após a segunda Conferência Nacional, realizada em 1997. Desse modo, foi possível garantir que houvesse encontros entre a segunda e a terceira conferências, quando o intervalo para a sua realização foi ampliado pelo governo de então, de dois para quatro anos.. Com isso, a Frente conseguiu manter em discussão contínua e com visibilidade “oficial” aquilo que considerava ser os obstáculos e desafios à implantação de uma *política pública* de assistência social.

Além das conferências e seminários nacionais, outro espaço da discussão e defesa da assistência foi instaurado com o **Fórum Nacional de Assistência Social**,

conta com 114 parlamentares que assinam a lista da Frente e atuam como participantes mais eventuais” (Boschetti, 2003:184).

criado em 1999 por “organizações da sociedade civil”, como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social (CNTSS), a Federação Nacional dos Psicólogos (FENAP), o Fórum Mineiro de Articulação da Política de Assistência Social, o Núcleo de Seguridade e Assistência Social (NSAS)³⁹ e o Instituto de Estudos Especiais (IEE)⁴⁰, os dois últimos da PUC de São Paulo (Cf. Raichelis & Paz, 1999).

Seu principal objetivo era melhorar a articulação das organizações da sociedade civil diretamente implicadas na implantação da política de assistência social, aprimorando o controle social e a formulação de propostas alternativas de consolidação dessa política para além daquelas que já circulavam nos conselhos instituídos (Cf. Boschetti, 2003:169). O Fórum não tinha por objetivo subordinar os vários outros que já haviam surgido nos níveis subnacionais, constituindo antes uma *“estratégia política articuladora das diferentes iniciativas que pode fazer repercutir em maior escala propostas e conquistas que hoje não conseguem ganhar visibilidade social na cena pública”* (Raichelis & Paz, 1999:111).

Boschetti (2003:170) afirma que em “Reunião Ampliada da Assistência Social”, realizada pelo Fórum em novembro de 2002, foram avaliados os nove anos de LOAS e debatidas as perspectivas da política de assistência social do governo “Democrático e Popular recentemente eleito”, sob os seguintes temas: *“estratégia da política de assistência social no governo Lula; desafios da universalização do direito à assistência no governo Lula: proposta de uma agenda democrático-popular”* (Idem, *ibidem*:171).

A reunião aludida como sendo do Fórum foi também identificada como a 10ª Reunião Ampliada do **Setorial Nacional de Assistência Social do PT**, ocorrida em Brasília no dia 28 de novembro de 2002, em que Boschetti contribuiu com a redação da proposta final do encontro, uma espécie de “agenda petista” para a assistência no

³⁹ Atualmente, Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (NEPSAS).

⁴⁰ Atualmente, Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (CEDEPE).

governo Lula⁴¹ (Martins & Paiva, 2003:46). De fato, tem-se aqui um importante elemento para a delimitação mais precisa do “movimento” que impulsionou o reordenamento institucional dessa política no governo Lula. Assim, quando a mobilização da categoria das assistentes sociais é mencionada, devem ser destacados em seu interior os vínculos explícitos que ela mantinha com o **Partido dos Trabalhadores (PT)**. Essa ligação tornava difícil distinguir e delimitar com precisão qual deles, de fato, está sendo referido quando se pronunciam como “Fórum” amplo e suprapartidário ou quando se manifestam enquanto membros do **Setorial da Assistência Social do PT**, grupo que reunia, desde 1994, militantes petistas em torno da discussão e defesa dessa política. Segundo relato de Aldaíza Sposati para este trabalho, muitas das reuniões desse Setorial aconteceram nas dependências da PUC-SP, mesmo antes de 1994, e com grande número de participantes.

De fato, boa parte dos agentes políticos responsáveis pelo reordenamento da política de assistência social no governo Lula era formada por membros desse Setorial. Ocupando cargos políticos, eletivos ou não, como vereadores e secretários municipais; trabalhando como professores e pesquisadores; participando nos conselhos e fóruns municipais, estaduais e nacional da política de assistência; prestando consultorias especializadas por meio de seus núcleos e institutos de pesquisa; e ocupando posições chave nos sindicatos e associações de classe, esse grupo acumulou o capital simbólico específico e suficiente, **como especialistas da assistência social**, para ocupar posições estratégicas no governo federal, por meio do qual construíram e impuseram as classificações, nomenclaturas e visão de mundo acerca dessa política a partir de 2004.

O Setorial petista da assistência social construiu a oportunidade de participar da “Comissão de Transição” do governo eleito, contribuindo com a análise “*técnico-política situacional da política de assistência social*” (Cf. Martins & Paiva, 2003:48). Em entrevista para este trabalho, Beatriz Paiva, assistente social e professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), afirmou que inicialmente não havia ninguém do Setorial – leia-se, defensor da política de assistência social – nessa

⁴¹ “Contando com 117 representações de todo país, formada por gestores(as), técnicos(as), militantes, pesquisadores(as), parlamentares, entre outros militantes da área da assistência social, tal contribuição do Setorial objetiva subsidiar não só a construção do diagnóstico de gestão, mas também concretizar na perspectiva democrático-popular pelo governo Lula” (Martins & Paiva, 2003: 47).

Comissão. Foi a partir de interlocuções com o deputado José Genoíno e com Antonio Palocci que se abriu a possibilidade de que Paiva e Valdete de Barros Martins, assistente social do Mato Grosso do Sul, integrassem a Comissão e nela aportassem o diagnóstico específico do Setorial da Assistência Social para essa política.

Conforme relatam Ana Lígia Gomes e Márcia Lopes, nas entrevistas concedidas para este trabalho, a criação do Ministério da Assistência Social (MAS) e a indicação, entre outras, de Benedita da Silva para titular da pasta, foram sugestões do Setorial. Entre os nomes sugeridos, estava também o de Aldaíza Sposati, à época no comando da Secretaria de Assistência Social (SAS) da cidade de São Paulo. Contudo, subentende-se que a opção do presidente por Benedita da Silva já era uma questão decidida anteriormente, em função da derrota que ela sofrera na disputa pela reeleição ao governo do estado do Rio de Janeiro, em 2002. Embora também assistente social e uma das defensoras da LOAS no Congresso Nacional, Benedita não possuía vínculos estreitos com esse grupo de agentes políticos que se articulava no Setorial do PT para pensar, elaborar e defender uma visão alternativa à política de assistência social vigente.

No entanto, se não existiam vínculos entre a titular da pasta e o movimento, eles precisariam ser forjados. Foi o que ocorreu por meio da inclusão, em assessorias do Ministério, de quatro assistentes sociais saídas diretamente das fileiras do Setorial: Ana Lígia Gomes, Márcia Maria Biondi Pinheiro, Patrícia Souza De Marco e Valdete de Barros Martins. Além de participarem do Setorial, as quatro também integraram diversas composições do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), como representantes do CFESS ou dos trabalhadores (CUT), sendo que Valdete Martins e Márcia Pinheiro, na condição de representantes do MAS, exerceram de modo consecutivo a presidência do CNAS, nos anos de 2003 e 2004.

Como é possível perceber, os movimentos iniciais do governo Lula nesse terreno revestem-se de ambiguidades. A despeito da “conquista” de um ministério próprio, a iniciativa do Fome Zero parecia desenhar-se, como o Comunidade Solidária, em mais uma estrutura paralela à política de assistência social, com a qual deveria manter “uma interface orgânica” (Cf. Yazbek, 2003: 46). Essa ameaça já era vislumbrada e “atacada” pelo Setorial na “agenda” proposta para essa administração, na reunião de novembro de 2002 (publicada em março de 2003), quando era enfatizada a necessidade de abertura de um “grande portal de interface entre a LOAS

e o Programa Fome Zero”. Com isso era sugerido que as ações de segurança alimentar se poderiam beneficiar do acúmulo e do conhecimento produzido no interior da política de assistência social, “já em andamento”, cujo “órgão gestor” poderia inclusive encarregar-se do cadastramento socioeconômico das famílias (Martins & Paiva, 2003:64). Além do mais, era aventado que, no âmbito da política de assistência social, poderiam ser desenvolvidas ações “sócio-assistenciais e político-pedagógicas” com as famílias beneficiárias do Fome Zero, visando a articulação com outras políticas públicas, para a superação da pobreza e da exclusão social. Apontava-se para o trabalho “socioeducativo”, estruturado a “partir do diálogo com as famílias”, que poderia contribuir “*efetivamente na construção de um processo emancipatório e de transformação da realidade excludente*”. As “propostas” para o Fome Zero eram encerradas com a seguinte argumentação:

“Assim, a potencialização das ações do Programa Fome Zero poderá ser obtida pela combinação entre suas ações e os benefícios e serviços de atenção imediata às necessidades básicas, programas de geração de trabalho e renda, projetos de combate à pobreza e o acesso ampliado às demais políticas básicas, atuando decisivamente no resgate da dignidade e da auto-estima dos trabalhadores e trabalhadoras sem emprego, solidificando o sentimento de pertencimento à comunidade e o reconhecimento dos direitos sociais necessários à universalização da cidadania, consubstanciando, assim, ao mesmo tempo uma efetiva política de assistência social e de segurança alimentar, na perspectiva democrático-popular que defendemos” (Idem, *ibidem*:66-67).

A pretendida combinação não ocorreu, confirmando o paralelismo das ações e, conseqüentemente, a oposição das assistentes sociais ao Programa. Na IV Conferência Nacional, ocorrida em dezembro de 2003, foi repudiada a falta de integração do Fome Zero à política de Assistência Social e, tendo em vista a reforma ministerial que se desenhava, foram exigidos o fortalecimento e a continuidade do Ministério de Assistência Social (MAS).

No entanto, as dificuldades havidas na implantação das ações do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) e do MAS determinaram que, na reforma ministerial levada a cabo no início de 2004, os dois órgãos fossem extintos. Por um lado, era inviável que o Fome Zero continuasse com os problemas de

coordenação largamente constatados pela imprensa, sem recursos suficientes e tendo seus projetos apropriados por outra estrutura, a Secretaria Executiva do Bolsa Família, que acabou incorporando o Cartão Alimentação, até então uma das propostas mais visíveis do MESA.

Por outro lado, identificavam-se fragilidades na gestão do MAS, cujo secretário executivo, o economista Ricardo Henriques, era visto como “focalista” no interior da Câmara de Políticas Sociais, que reunia os representantes das várias frentes abertas por Lula na política social de seu governo⁴². Além disso, Benedita da Silva era tida como “onguista”⁴³, sendo a responsável, segundo Beatriz Paiva, pela manutenção dos Núcleos de Apoio à Família (NAF) do governo anterior. Ao eleger como prioridade de sua gestão a estruturação do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), o antigo NAF, Benedita sedimentou na recém projetada política de assistência social aquilo que se tornou um dos seus princípios estruturadores, a “centralidade na família”. Embora a LOAS tenha como um dos seus objetivos a “proteção à família” e, dentre os seus princípios, o respeito “à convivência familiar”, em nenhum momento do processo de sua gestão isso implicava a “centralidade da família” como princípio estruturante das ações, serviços e programas sócio-assistenciais. Contudo, sua permanência no “coração” da política de assistência social recentemente aprovada, não foi sentida como presença agradável e de fácil convivência, especialmente para seu núcleo mais duro, constituído pelos agentes políticos que participaram do processo de reordenação dessa política. Deles partiriam constantes “alertas”, precauções e investidas contra o viés profundamente conservador

⁴² Segundo informações publicadas no TiVi Brasil por Claudio Roquette, Henriques era amigo de Ricardo Paes de Barros, considerado à época defensor das medidas “focalistas”. Em texto publicado em livro com o “balanço da era FHC”, Barros e Carvalho defenderam a estratégia dos NAF como forma de garantir “um atendimento personalizado às famílias pobres. Esse mecanismo possui dois objetivos imediatos. Em primeiro lugar, permite aumentar a efetividade dos gastos sociais, quer adaptando melhor os programas às necessidades das famílias, na medida em que possibilita uma melhor alocação dessas nos programas mais efetivos para a superação de suas carências, quer explorando sinergias entre as ações, na medida em que permite integrá-las de forma a garantir que todos os membros da família estejam sendo atendidos por todos os programas disponíveis que lhe podem ser úteis. Em segundo lugar, o tratamento personalizado dos NAFs objetiva dar às famílias uma percepção precisa da abrangência dos programas existentes, os quais garantem que elas terão as oportunidades necessárias e um tratamento justo em cada passo imprescindível à sua saída da pobreza.” Mais adiante, numa subseção chamada “A opção pelo mais pobre”, os autores apontaram para o “extremo valor, senão essencial” de uma rede de NAFs que podem aprimorar “o cadastramento das famílias pobres iniciado com o Cadastro Único”, intensificando-se seu uso na “seleção de beneficiários dos programas sociais nos três níveis e governo” (Barros & Carvalho, 2004:450-453).

⁴³ Segundo classificação de Aldaíza Sposati.

implícito na decisão pela “centralidade da família” (ou potencialmente explícito nos usos e abusos que poderiam ser feitos em seu nome).

3.1 A estruturação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS): janela de oportunidades para o movimento

A adoção de um “super ministério”, solução que acabou sendo escolhida por Lula para resolver os visíveis problemas de coordenação na área social, implicava a difícil acomodação de dirigentes e equipes que foram se constituindo, de forma conflituosa e paralela, ao longo desse primeiro ano, com dificuldades inclusive em sua estruturação interna. Além disso, com dois ministérios transformados em secretarias, haveria uma dificuldade adicional para manter os dois titulares das estruturas extintas vinculados a um único órgão, sem o conseqüente rebaixamento do estatuto de um deles. A solução adotada implicou o preterimento de ambos e o convite a Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte e à época deputado federal por Minas Gerais, para o cargo de ministro do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS)⁴⁴.

Resultado da reunião do Ministério da Assistência Social (MAS), do Gabinete Extraordinário do Ministro de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família (Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004), o MDS foi criado com o objetivo de organizar e unificar as principais iniciativas da política social do governo. A partir de então, o Bolsa Família, o Fome Zero e a política de assistência social passaram a ser articulados e executados por uma grande estrutura administrativa dividida em secretarias. Para tanto, o MDS foi composto pela **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania** (SENARC), pela **Secretaria Nacional de Assistência Social** (SNAS), pela **Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** (SESAN), pela **Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias** (SAIP) e pela **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação** (SAGI).

A principal função da SENARC estava na gestão e continuidade do processo de unificação dos programas de transferência de renda. Ficou responsável, portanto, pela continuidade de implantação do Bolsa Família e pela gestão das informações disponíveis no Cadastro Único (CadÚnico) das famílias participantes dos programas

⁴⁴ Segundo Beatriz Paiva, além de Patrus Ananias, que conhecia o movimento em defesa da assistência social desde quando fora prefeito de Belo Horizonte, também o deputado federal pelo Rio Grande do Sul e membro do Setorial, Tarcísio Zimmermann, recebeu apoio do Setorial para assumir o MDS.

sociais do governo federal. A SNAS deveria dar continuidade à execução das ações assistenciais do MAS e coordenar a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que seria discutida e elaborada ao longo de 2004. A SESAN encarregou-se dos programas e projetos de combate à fome, estando em seu âmbito o estabelecimento de parcerias para a produção e distribuição de alimentos, conforme proposta do Fome Zero. A SAIP tinha por atribuição principal o estabelecimento de articulações e parcerias entre governos e sociedade civil, com o intuito de garantir oportunidades para os beneficiários dos programas sociais do governo. Seria, portanto, uma espécie de secretaria cuja finalidade era a construção das “portas de saída” dos programas sociais. Por fim, a SAGI ficou responsável pelo monitoramento e avaliação das ações do MDS, fazendo isso por meio do acompanhamento e avaliação dos programas e projetos executados, bem como pela criação de seus indicadores de avaliação.

Acolhendo sugestão dos membros do Setorial que integravam a equipe do ministério recém-criado, Ananias convidou Márcia Helena Carvalho Lopes para assumir a SNAS. Lopes era irmã do assessor especial do presidente da República, Gilberto Carvalho. Contudo, mais importante que a ligação familiar, era a sua trajetória como militante da assistência social dentro do PT. Além de ser membro do Setorial, Lopes fora vereadora e gestora da assistência em Londrina, Paraná, onde também era professora do curso de Serviço Social da Universidade Estadual da mesma cidade, a UEL. Em janeiro de 1993, quando foi convidada a assumir a Ação Social do município, tomou como primeiras medidas a separação do setor – então vinculado à Saúde – e o mapeamento das entidades assistenciais. Também em seu mandato à frente da Secretaria de Ação Social, Lopes atuou no desenvolvimento de ações com moradores de rua. Na mesma época, Ananias também se notabilizava como prefeito de Belo Horizonte (1993-1996) por implantar políticas específicas para essa população. Segundo Lopes, foi nesse momento que conheceu Ananias, a partir da troca de experiências vividas nas duas gestões.

Com a saída de Ana Fonseca da Secretaria Executiva do MDS no final de 2004, cargo que ocupava desde a reforma ocorrida no início do ano, Márcia Lopes foi convidada por Ananias para substituí-la. Assumiu seu lugar na SNAS, em 2005, Osvaldo Russo de Azevedo, estatístico e membro do CNAS, provavelmente escolhido

em função de alguma negociação específica entre Ananias e o grupo do Setorial que já ocupava as diretorias da SNAS.

De 2006 a 2009, Ana Lígia Gomes, outra militante do Setorial assumiu a SNAS. Assistente social concursada do governo do Distrito Federal, Gomes foi uma das indicadas para integrar a equipe de Benedita da Silva, em 2003. De 2004 a 2005, foi diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais e substituiu eventualmente Márcia Lopes antes de sua ida para a secretaria executiva do MDS. Em 2010, a SNAS foi assumida por Maria Luiza Amaral Rizzotti⁴⁵, que também fora gestora da assistência social em Londrina e professora da UEL. Rizzotti foi trazida por Márcia Lopes, que havia deixado a secretaria executiva do MDS em dezembro de 2007, retornando em 2010 para assumir o ministério no lugar de Patrus Ananias, que deixara o cargo para concorrer ao governo de Minas Gerais.

Na estrutura interna da SNAS, outros cargos foram sendo ocupados por participantes do Setorial ou por indivíduos a eles diretamente relacionados. Simone Aparecida Albuquerque, por exemplo, que, durante os anos de 1990 e início dos 2000, atuou na secretaria de assistência social de Belo Horizonte, no conselho municipal da mesma cidade e no conselho estadual de MG, integrava a SNAS como assessora desde 2004. Em 2005, passou a ser diretora do Departamento de Gestão do SUAS, cargo que continuou ocupando no governo Dilma Rousseff. Já no Fundo Nacional de Assistência Social, o Setorial garantiu sua presença com Gisele de Cássia Tavares, que havia trabalhado com Márcia Lopes na prefeitura de Londrina. Contaram ainda com Luziele Maria de Souza Tapajós, assessora desde 2004 e Secretária Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no período de 2009 a 2010, e com a presença constante de Aldaíza Sposati e da PUC-SP⁴⁶ por meio de consultorias ou assessoramento em assuntos específicos.

A presença da PUC de São Paulo vai além dos cargos que seus professores ocuparam ou das consultorias prestadas ao MDS, à SNAS e ao CNAS. Na verdade, além de serem militantes do setorial da assistência social PT e muitas vezes ocuparem

⁴⁵ No intervalo entre Gomes e Rizzotti, Rosilene Cristina Rocha, ex secretária de assistência social de Belo Horizonte e, desde 2008, secretária executiva adjunta do MDS, assumiu a SNAS, por um curto período.

⁴⁶ Apenas um exemplo: em 2008, foram publicados três volumes voltados para a capacitação dos recursos humanos do SUAS, o “Capacita SUAS”. O material foi elaborado a partir de parceria entre a SNAS/MDS e o Instituto de Estudos Especiais (IEE) da PUC de São Paulo, pelo qual participaram Rachel Raichelis, Maria Luiza Mestriner, Rosângela Paz e Vânia Nery.

cargos na administração pública, boa parte das assistentes sociais que conduziram a reordenação da política de assistência social no nível federal eram também pesquisadoras e professoras do serviço social. A maioria fez o mestrado e o doutorado no Programa Pós-Graduação em Serviço Social na PUC SP. Vejamos:

- 1) Ana Lígia Gomes fez o mestrado (2001) sob orientação de Carmelita Yazbek;
- 2) Beatriz Paiva⁴⁷ foi orientanda de doutorado (2003) de Aldaíza Sposati;
- 3) Luziele Tapajós fez o mestrado (1991) e o doutorado (2003) sob orientação de Yazbek;
- 4) Márcia Lopes fez o mestrado (1999) sob orientação de Yazbek;
- 5) Márcia Pinheiro fez o mestrado (2002) sob orientação de Sposati e o doutorado (2008) com Yazbek.
- 6) Maria Luiza Rizzotti fez o mestrado (1991) e o doutorado (1999) sob orientação de Dilsea Bonetti.

De fato, se com a reforma ministerial de 2004 a assistência perdeu o “estatuto” de Ministério, do ponto de vista dos membros do Setorial a mudança foi uma verdadeira *janela de oportunidade* (Kingdon, 2003) para que ocupassem as posições que lhes permitiram franquear ao governo federal suas “alternativas” para a política de Assistência Social. No primeiro instante, pode-se afirmar que a criação do MAS representava a conquista de um objetivo central na “agenda especializada” da assistência social, que era o desafio de dar visibilidade à política. Contudo, ainda se fazia necessário que as alternativas formuladas no interior dessa mesma agenda especializada fossem efetivamente acolhidas como as soluções mais viáveis para a implantação de uma política pública de assistência social. Foi o que finalmente ocorreu em 2004, com a reforma ministerial em que o MAS foi extinto. Aparentemente, o jogo parecia mais uma vez perdido. Contudo, a criação da SNAS e sua ocupação estratégica por aqueles agentes políticos especializados implicou justamente o contrário: suas opções passaram finalmente a determinar a política de

⁴⁷ É verdade que Beatriz Paiva não ocupou nenhum cargo no governo; contudo, sua participação ativa no Setorial e a sistematização que realizou das sugestões para o SUAS exigiram que seu nome fosse incluído nessa lista.

assistência social, disseminando-se desde então todo um novo conjunto de termos e classificações que passaram a ser o *jargão* da área nos mais distantes recantos do país.

Assim, (I) a necessidade de atacar o persistente problema da pobreza no país – *problema* onipresente na agenda pública brasileira; (II) a alternativa de coordenação da política social em um único ministério que articulasse transferência de renda, segurança alimentar e assistência social; e, por fim, (III) as disputas políticas ocorridas entre os diversos agentes especializados em política social foram fundamentais para que Lula imprimisse novos rumos à política social de seu governo, o que implicou alterações positivas, do ponto de vista da agenda das assistentes sociais, também para a política que defendiam. Desde então, transferência de renda, segurança alimentar e assistência social passaram a ser implantadas sob os novos referenciais.

Esses novos referenciais são, fundamentalmente, a independência e a articulação que deveriam orientar a organização das três políticas no interior do MDS. De fato, não se tratava mais de decidir qual delas exerceria o controle sobre as demais, mas de abrir possibilidades para o desenvolvimento de cada uma – leia-se, de seus objetivos, projetos e burocracias – de forma mais ou menos independente, atentando sempre para a necessária articulação que deveria garantir o “desenvolvimento social” do país.

Certamente essa articulação não era pacífica, uma vez que do ponto de vista dos principais defensores da assistência social enquanto política pública, esta deveria assumir o papel de coordenação das demais iniciativas do governo no campo sócio-assistencial. Lembre-se, por exemplo, da “chamada de atenção” ao presidente feita no documento do Setorial, em que ele era alertado sobre os perigos do paralelismo do Fome Zero e a contribuição que a política de assistência poderia aportar ao programa. Ou, ainda, a convicção de que os programas de transferência de renda, sendo programas de assistência social, também deveriam estar sob sua coordenação, como deixou claro Aldaíza Sposati quando assumiu a Secretaria de Assistência Social (SAS) de São Paulo, de 2002 a 2003. De acordo com a autora, em texto em que analisa a política de assistência social da cidade:

“A criação em 2001 da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade e seus programas de inclusão provocam novo desafio para a ação da SAS. **Não há**

dúvida de que a Renda Mínima é um programa do âmbito da assistência social. A opção em São Paulo foi a de geri-la fora da SAS, embora sua equipe atue no programa. Só que ela precisa atuar de modo qualificado, não isolado, não fragmentado, para construir um saber para o órgão e para a sociedade. A leitura burocrática leva ao desempenho da tarefa sem gerar um novo conhecimento a orientar a ação” (Sposati, 2002:33) [em negrito pelo autor da tese].

Foi, contudo, a relativa independência das três políticas no plano federal, implantadas a partir de objetivos e burocracias próprias, que garantiu o êxito do fortalecimento e da implantação de cada uma delas de modo, como atestariam mais tarde o alcance e a dimensão tomados pelo Bolsa Família e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

4. A IV Conferência e nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)

A convocação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, feita por Benedita da Silva para dezembro de 2003, atendeu a pressão do movimento em defesa da política de assistência social que havia se fortalecido durante o governo de Cardoso, por meio da participação nos conselhos e fóruns de discussão dessa política. Segundo as regras estabelecidas naquele governo, a IV Conferência deveria ocorrer somente em 2005, respeitando-se um intervalo de quatro anos entre um evento e outro. Contudo, no governo Lula, foi restabelecido o intervalo de dois anos. Simbolicamente, a Conferência foi aberta no mesmo dia em que se completavam 10 anos de assinatura da LOAS, em 07 de dezembro. Seu tema geral: “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos”. As discussões da conferência foram organizadas a partir de quatro subtemas que, *grosso modo*, se resumiam à concepção da política de assistência social, à sua organização e gestão, ao financiamento e ao controle social (Cf. CNAS, 2003). No evento também foram apresentados os resultados de uma pesquisa “Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal”, uma encomenda do MAS/CNAS para o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST) do Departamento de Serviços Social da UnB, sob coordenação da professora Ivanete Boschetti.

Dentre as deliberações, moções de apoio e repúdio aprovadas pela Conferência, realizada já sob os rumores de uma reforma ministerial que deveria atingir em especial a área social do governo, destacavam-se as “exigências” de que o Fome Zero e o Bolsa Família fossem coordenados pelo Ministério da Assistência Social (MAS), “negando a cultura de programas da assistência vinculados ao gabinete da presidência” (Cf. CNAS, 2003:33). Manifestavam ainda apoio ao MAS, solicitando que o presidente o fortalecesse, em vez de extingui-lo. Porém, a mais importante das deliberações requisitava a imediata implantação do **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**, “de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território, com a definição clara das competências, atribuições, fontes e formas de financiamento nas três esferas de governo” (Cf. Idem, *ibidem*:27).

A implantação do SUAS, contudo, deveria ser precedida pelo estabelecimento da Política Nacional, em que fossem dadas as direções, os conteúdos e os objetivos do sistema único. Foi essa a primeira e principal tarefa da SNAS quando de sua criação, no início de 2004, da qual se desincumbiu ainda no primeiro semestre. A aprovação foi bastante célere: a versão preliminar do texto foi apresentada ao CNAS em 23 de junho de 2004, sendo aprovada em 22 de setembro e publicada no Diário Oficial da União em 28 de outubro (Cf. Brasil, 2004: 11).

Boa parte da celeridade da aprovação da nova política, que logicamente aponta para o que seria o conteúdo do SUAS, deveu-se ao fato de que seus principais pontos já vinham sendo discutidos desde 2003. Embora Benedita da Silva tenha escolhido como linha de ação prioritária o Programa de Atenção Integral à Família, os integrantes do Setorial tinham como prioridade a implantação de um sistema único e descentralizado de assistência social. Segundo Beatriz Paiva, mesmo assim, a ex-ministra contratou estudos sobre a política de assistência, entre eles o que fora realizado pela UnB sobre os 10 anos de implantação da LOAS. Paiva ficou responsável por outro trabalho, que foi o de sistematizar reuniões de discussão em torno do que seria o SUAS. Participaram dessas reuniões, a maioria em São Paulo, os principais membros do Setorial. A sistematização feita por Paiva serviu de base para a organização da IV Conferência e para a centralidade que a implantação do SUAS assumiu naquele encontro.

4.1 Setorialidade e intersetorialidade

Ainda no ano de 2003, as professoras Aldaíza Sposati e Potyara Pereira foram convidadas pelo MAS para um debate a respeito da especificidade da política de assistência social e de sua intersetorialidade com as outras políticas sociais. Como vimos no capítulo anterior, desde 2001, quando Sposati claramente opôs-se a concepção de Pereira no texto que precedia a III Conferência, ambas já vinham travando esse debate.

No debate realizado no MAS, em 2003, o confronto era claro⁴⁸, como podemos depreender dos textos publicados na revista *Serviço Social & Sociedade*, em março de 2004. A contribuição de Sposati (2004), intitulada “Especificidade e intersetorialidade da política de Assistência Social”, assenta-se, na primeira parte, na contra-argumentação sobre a não especificidade da assistência, apresentando a seguir as seguranças e demais funções que conformavam sua concepção específica dessa política. Retrospectivamente, podem-se observar nessa contribuição os principais eixos que iriam conformar o conteúdo da PNAS 2004.

Afirma que discutir a demanda apresentada pelo MAS implicava o reconhecimento de que, no âmbito das políticas sociais – “ainda que timidamente” –, foi inscrita na gestão pública uma nova delegação político-programática. Esse fato exigia “ter estrategicamente claro” quais eram as necessidades sociais da população brasileira que deveriam ser “*problematizadas, gestadas e providas nesse órgão nacional pelo sistema único descentralizado e participativo da assistência social*” (Sposati, 2004: 32). Enfatiza o deslocamento do *locus* da discussão dizendo:

“Não estamos à frente de um objeto de estudo, mas diante da necessidade política de construção democrática da responsabilidade governamental sobre a assistência social como política de Estado” (Idem, *ibidem*: id).

Pontua a “novidade” desse momento do ponto de vista político, que, ao contar pela primeira vez com um ministério da Assistência Social, abria a perspectiva de que fosse atingido o “*conteúdo de uma política de Estado em vez de fragmentar respostas sociais em múltiplas ações e intenções desconexas, como tem sido nesses anos*”

⁴⁸ Em entrevista para o autor da tese, Sposati refere-se “à inimizade que comprou” com a professora Potyara Pereira a partir desse encontro.

desenvolvendo tão só políticas e práticas de governo [sic]". Recorda que a inclusão "do campo particular da assistência social" na Constituição "*não encontrou interlocutores e interlocuções estruturadas e organizadas na academia, na sociedade civil e nos movimentos sociais*", diversamente do que ocorreu na saúde. A inclusão da assistência foi muito mais um movimento do "*grupo da transição democrática do final da ditadura militar em tratar a gestão da Previdência Social expurgada do que não era stricto sensu seguro social*" (Idem, *ibidem*: 33).

Segundo Sposati, passou a ser da Assistência aquilo que não era da Previdência, configurando-se esta mais como um lugar de "heranças institucionais" do que um campo gerador de responsabilidades públicas e sociais para com a população não inserida no seguro social. Na sua visão, mesmo os avanços obtidos com a LOAS e sua implantação nos últimos dez anos foram insuficientes do ponto de vista da determinação dos direitos dos cidadãos e deveres do Estado no âmbito da política de assistência.

A autora então mapeia os conflitos na "academia", ou seja, delinea as diferentes posições daqueles que têm a assistência social pública como "objeto de estudo", apontando a publicação do livro "A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras" como o ato inaugural desse "processo". Afirmar a persistência do conservadorismo "no âmbito e no modo de gestão", o que retarda a construção do "campo da assistência social como política social". A seu ver, a relutância em afirmá-la no "campo de conquista de direitos" se dava pela presença de forças conservadoras que reiteravam práticas clientelistas e, também, pelas "*teses críticas à sociedade de mercado, onde afirmar a assistência social como política significaria (...) favorecer a acumulação do capital. Tratar-se-ia então de ingenuidade ou politicismo pensá-la como política e esquecer as determinações econômicas do modo de produção capitalista*" (Idem, *ibidem*: 34).

Posiciona-se aqui, mais uma vez, em relação às críticas de Marilda Iamamoto, sem citá-la. De seu ponto de vista, "*apontar a perspectiva de repolitizar a esfera social pública e nela tensionar o alcance do status de cidadão aos excluídos não significa obscurecer os conflitos contidos nessa relação*". Mais uma vez ressalta a diferença entre as reformas da assistência e da saúde, mostrando que na assistência social não se catalisaram forças para a "necessária ruptura paradigmática" com o assistencialismo (Idem, *ibidem*: 35). Em sua visão, as práticas do governo de Cardoso

no setor dificultaram ainda mais o avanço de um paradigma da assistência sob a “égide do campo dos direitos sociais”, uma vez que sua proposta foi de substituir a “regulação estatal” por uma “nova relação solidária com a sociedade”.

Sposati passa então a tratar das “concepções inespecíficas da política de assistência social”, afirmando já no início que estão debatendo sobre o âmbito de uma “política pública” que não deveria ser confundida com as práticas dos assistentes sociais ou com o “assistencial” presente nas políticas sociais.

Identifica a seguir dois “blocos” daqueles que acreditam que a assistência social não possui conteúdo específico. O primeiro fundamenta-se numa divisão de trabalho entre as políticas sociais e o pacto liberal. Por este, o Estado combina provisões das políticas sociais com o consumo no mercado, não devendo interferir neste último. Segundo essa visão, o “mecanismo assistencial” presente nas políticas mediria o avanço da cobertura de cada uma das políticas sociais. Aciona-se o “mecanismo” quando o indivíduo não consegue prover suas necessidades por meio do consumo no mercado, o que provoca a “extensão” do alcance de cada uma das iniciativas públicas.

Os participantes do segundo bloco fizeram um “*upgrade*” nessa concepção, pois “*rompem com o residualismo institucional do primeiro bloco e consideram a assistência social como responsável pelo pobre, pela pobreza ou por aquele que não tem capacidade de ser consumidor*”. Aqui a assistência é “compensatória” para o mercado, pois gera acessos por meio do fundo público. Nesse bloco estão os que operam com o “paradigma da cidadania invertida”, que supõe a prova da destituição para ser merecedor de um bem ou serviço. Sua tendência é o focalismo sob o referencial dos “necessitados sociais” e não das “necessidades sociais” (Idem, *ibidem*: 37).

Identificados os blocos dos defensores da inespecificidade da política de assistência social, a autora passa a enfrentar suas concepções propriamente ditas. A primeira delas define a “*assistência social como processante de outras políticas, isto é, sem conteúdo próprio*” Aqui estariam aqueles que definem como assistência social os acessos seletivos a alguns bens ou serviços produzidos no interior das políticas. O leite ou medicamento na saúde, o material escolar ou uniforme na educação. É a velha discussão das “fatias assistenciais” travada com Maria do Carmo Brant. Para Sposati,

essas aquisições operadas pelas outras políticas não podem ser classificadas como assistenciais ou como parte da política de assistência social somente porque a partir delas é *processado* o acesso completo do cidadão aos bens e serviços de uma política. No limite, isto tende a reproduzir a “meritocracia”, pois o assistente social é convocado a coordenar o acesso cada vez mais seletivo aos bens e serviços seletivamente produzidos no interior de cada política (Cf. Idem, *ibidem*: 38).

Outra concepção inespecífica seria a de que a “*política de assistência social não tem conteúdo específico, pois constitui a mediação institucional que opera o trânsito do usuário para outra política social*”. Na visão de Sposati, essa concepção traz, ao mesmo tempo, o conteúdo de intersetorialidade e da travessia. Nela, a assistência social é “agência de passaporte” ou “agência de despachante”, “pois em si não resolve, só agencia serviços dos outros” e, ainda, não possui provisões próprias, mas opera “*intersetorialidades de encaminhamento*”.

Afirma a autora que “não há dúvida” de que a assistência social “opera na dinâmica da extensão da agenda pública para novos direitos sociais” e, com isso, provoque tensões nas outras políticas sociais. Contudo, “esta tensão não é a política de assistência social”. Entende que há aqui confusão entre o serviço social, “disciplina profissional que opera com processos sociais”, e o “âmbito de uma política pública”. Pela intersetorialidade, as políticas sociais se complementam e garantem a extensão dos direitos. Isto faz com que todas elas devam operar “a referência e a contra-referência interna e externa”, não sendo esse um processo exclusivo de uma determinada política (Cf. Idem, *ibidem*: 39).

Por fim, enfrenta a concepção formulada por Potyara Pereira de que “*a política de assistência social é genérica na atenção e específica na clientela*”. Na verdade, mesmo a concepção anterior enfrentada por Sposati é caudatária de Pereira, que entende a assistência como política transversal e mediadora de acessos, já que ela não produz nada que atenda a uma necessidade única, específica. Em vez disso, ela volta-se para um conjunto de necessidades sociais de um segmento específico, garantindo seu acesso às demais políticas sociais. Por isso, ela altera os padrões de desigualdade, pois garante redistributividade, não se restringindo à provisão de bens para os miseráveis, isto é, para a pobreza absoluta.

A leitura de Sposati, porém, retoma o que já fora pontuado em 2001, às vésperas da III Conferência, afirmando o contrário do que é dito por Pereira. Em seus termos:

“Esta concepção coloca a assistência social com o papel primordial de operadora da regulação da política econômica concentradora de renda.

No caso, a assistência social, como reguladora da pobreza – e dentro dos marcos da própria pobreza, isto é, sem redistributividade –, opera com a pobreza absoluta e constrói um lugar secundário ao mais pobre sob o manto da meritocracia de uma forma de assistência social especializada em necessitados” (Idem, *ibidem*: 39).

Para a autora, essa concepção inespecífica da assistência é a mesma que define que o material escolar, o remédio, a prótese, etc., não são responsabilidade das demais políticas. Nesse sentido, aprisiona, “aparta” e “estigmatiza” em um “aparato próprio” alguns segmentos da população, ou seja, aqueles que não conseguem acessá-las plenamente. Com isso, a “universalidade da cidadania” é negada.

Na seção seguinte, “Por uma concepção específica ou de particularidade da Assistência Social”, Sposati retoma o seu “modelo de política de assistência social” que, como se verá, constitui o esqueleto da PNAS de 2004. Considera que o âmbito particular dessa política no Brasil traz inflexões importantes para o entendimento internacional predominante que a compreende como área “*que opera as políticas de transferência de renda ou aquela que produz apoio individual a cada usuário*” (Idem, *ibidem*: 40).

Na sua visão, a particularidade brasileira da gestão da assistência social estaria em sua construção constitucional como seguridade social. No entanto, seria preciso que essa particularidade fosse constituída “a pleno em um novo paradigma”. Os pilares desse paradigma seriam: 1. Assistência social como política de proteção social; 2. A rede de proteção social; e 3. Assistência social como provedora de seguranças sociais.

No primeiro pilar, deve ser enfatizado o caráter protetivo e proativo da política de assistência social, organizada em “proteção social básica e especial”. Enquanto política pública, a assistência social deveria prover algumas das necessidades humanas fora do mercado, além de:

- prevenir/reduzir situações de risco social e pessoal;
- proteger pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas independentemente de idade, sexo, raça, etnia, renda;
- criar medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social;
- monitorar exclusões, vulnerabilidades e riscos da população (Cf. Idem, *ibidem*: 41).

O segundo pilar, **a rede de proteção social**, deveria ter por “primeiro objetivo a proteção ao ciclo de vida”, dando “apoio às fragilidades dos diversos momentos da vida humana”, como também aos impactos de “eventos humanos que provocam rupturas”. Além disso, são considerados “eixos protetivos” da rede de proteção social: 2)⁴⁹ a heterogeneidade e a diferença sem discriminações, que decorre do direito à equidade; 3) a preservação da dignidade humana; 4) o enfrentamento das fragilidades dos arranjos familiares; 5) monitoramento e defesa dos direitos sócio-assistenciais (Cf. Idem, *ibidem*: 42).

Sinteticamente,

“A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidades sociais que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismos, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania” (Idem, *ibidem*: 43).

No terceiro pilar, Sposati apresenta a concepção das **seguranças sociais** de acolhida, convívio, autonomia, equidade e travessia, “*construção que desenvolve desde 1995, a partir do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP*” e que “*vem sendo debatida e experimentada no processo de gestão, tendo demonstrado conter qualidade organizativa e estimuladora da definição das aquisições para os usuários dos serviços no âmbito da assistência social*”. Refere-se aqui à experiência na secretaria municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo, onde, durante os dois anos de sua gestão, 2002 e 2003, os serviços foram organizados segundo a classificação das seguranças. Também deve ser destacado que vem dessa experiência o nome dos equipamentos da nova política aprovada em 2004: os Centros de

⁴⁹ Supondo que o primeiro eixo seja aquilo que a autora chamou de “objetivo de proteção aos ciclos de vida”.

Referência da Assistência Social, modo de descentralização dos serviços da assistência que não é propriamente uma novidade na área.

Após explicitar cada uma dessas seguranças nos termos que já havia utilizado em 1995, 1997 e 2001, a autora afirma que “*a experiência de gestão dessa política social permite agregar quatros campos de ofertas da assistência social:*

- *institucionais, físicas e materiais;*
- *trabalho social;*
- *trabalho socioeducativo;*
- *defesa de direitos socioassistenciais*” (Cf. Idem, *ibidem*: 50).

Por fim, Sposati diz não considerar “incompatível” estabelecer a especificidade da política e a intersetorialidade. Denomina “políticas sociais de terceira geração” aos novos modelos de gestão democrática de base territorializada, unificadas sob o princípio da inclusão social e pautadas pelo alcance do direito à diferença e à heterogeneidade. Dado que a política de assistência social é muito “capilar” e “que se desloca para o território”, forma-se na “base territorial” um espaço significativo para a “articulação intersetorial de necessidades e conhecimentos” (Cf. Idem, *ibidem*: 52).

A contribuição de Potyara Pereira, bem menos extensa, era intitulada “Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social” (Pereira, 2004). Já de início, essa autora pontua que discutir a relação da assistência com as demais políticas implica entender os elementos que a particularizam e que, como as outras, “*tem um grande desafio a enfrentar: concretizar direitos de cidadania social no seio de uma ordem capitalista liberal contrária a esses direitos e à sua concretização*” (Idem, *ibidem*: 55).

Embora esses não sejam desafios exclusivos da assistência, nela ganham maior contundência, pois, historicamente, ela foi reduzida pelas classes dominantes ao auxílio dos pobres. Além disso, existem “*particularidades intrínsecas da assistência social que requerem um tratamento político e teórico diferenciado, sendo delicado tratar a assistência social pelos mesmos critérios (não pelos mesmos princípios) que presidem as demais políticas sociais*” (Idem, *ibidem*: id).

Em relação às particularidades, Pereira considera que a Assistência Social tem características “da matriz da qual ela faz parte”, a Política Social. Esta, embora possa também ser entendida como uma “disciplina” das Ciências Sociais, como a Sociologia, a Antropologia, a Economia, o Serviço Social, etc., difere delas por possuir um traço empírico muito nítido, um compromisso social predefinido e um “objeto não separado de si mesma”, como são os casos da sociedade para a Sociologia, a cultura para a Antropologia e assim por diante. “O objeto da Política Social é a própria política social”, sobre o qual se debruçam estudantes e estudiosos tentando compreender sua complexidade e suas diferentes identificações, como “*disciplina, campo de atuação e estratégia política*” (Idem, *ibidem*: 57).

As fronteiras que separam a Política Social das outras disciplinas são “porosas, dinâmicas e intercambiáveis”, não existindo profissional específico de Política Social, o que evidencia seu “caráter eminentemente interdisciplinar e intersetorial”. Segundo Pereira,

“Essencialmente, não pode ser retirada da realidade dinâmica em que se processa e confinada numa única disciplina. Se isso é feito, que fique claro que é para atender a exigências técnicas e administrativas, ou até mesmo a disputas pelo poder, mas sem que esse expediente deva ser considerado o determinante da particularidade da Política Social.

O mesmo ocorre com a política de assistência social”
(Idem, *ibidem*: id).

Portanto, por ser aquela que possui “maior afinidade” com sua matriz, retirar a assistência social da “realidade dinâmica em que se processa”, é confiná-la para atender exigências técnicas e administrativas, ou até mesmo disputas de poder. Não é a *setorialização* da política de assistência que definirá seu objeto ou seu conteúdo próprio. Mesmo as políticas de saúde, educação, habitação, entre outras, que são voltadas para o atendimento de necessidades e demandas particulares e, portanto, possuem um caráter mais “disciplinar” e “setorial”, não formam setores “autônomos” em sentido absoluto. Se seu recorte mais específico pode ser positivo, porque permite dar maior visibilidade, identificação de seu espaço e especialização de seu conteúdo e ações, por outro “*isso pode comprometer a índole interdisciplinar e intersetorial da*

matriz da qual fazem parte”. Quando isso ocorre, observa-se a “*compartimentalização dessas políticas com a conseqüente competição entre elas e a elitização de suas funções*” (Idem, *ibidem*: 58).

Na visão de Pereira, perguntar pelo “setor” da assistência social no “conjunto complexo e indissociável das necessidades e demandas sociais” conduz a dificuldades, se o critério adotado for o mesmo utilizado para classificar outras políticas. “*Isso porque vamos ter necessariamente de reconhecer que o escopo da assistência é o social, e não um aspecto desse social, o que equivale a afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou ‘setores’ das outras políticas, já que ele é por natureza amplo, interdisciplinar e intersetorial*”. Mesmo que classificada como setorial, como a saúde e a previdência, por exemplo, o “*caráter setorial que lhe é imputado revela-se diferente, porque mais complexo – o que exige, no mínimo, reflexões para que não passemos por cima de suas particularidades intrínsecas. São essas particularidades que devem ser privilegiadas e respeitadas, cabendo à gestão da política adaptar-se a elas. Mas é o contrário o que vem sendo praticado*” (Idem, *ibidem*: id).

É a particularidade de seu caráter intersetorial que pode levar a assistência social ao estabelecimento de vínculos e articulações com as demais políticas sociais e econômicas, tendo em vista a universalização dos direitos de cidadania. Nessa articulação, são funções da assistência “*favorecer o acesso e usufruto de bens, serviços e direitos diversificados a parcelas da população ‘excluídas’ dessa possibilidade*”. Isso não implica o risco de que tais funções, “desde que bem administradas”, sejam dissolvidas no interior das demais políticas, que não conseguem assumir esse recorte de ação.

Para Pereira, que tinha por referência naquele momento a política de assistência social do governo de F. H. Cardoso, um dos entraves operacionais enfrentados pela política de assistência social no Brasil era sua “imprecisão conceitual”, uma vez que seus recursos continuavam sendo administrados fora de seu âmbito, sem compromisso e sem o devido controle. Persistia ainda a concepção de que os recursos assistenciais deveriam ser destinados exclusivamente ao alívio da *pobreza absoluta* ou a grupos incapazes para o trabalho, mostrando que o “eixo das políticas sociais capitalistas” continuava sendo o trabalho assalariado “gerador de valores de troca”. Persistia o financiamento de mais diversas atividades nominalmente

classificadas como assistência, sem que houvesse de fato a incorporação de seu conceito nos orçamentos governamentais. Quando geridos fora dos fundos dessa política, esses recursos acabavam sendo pulverizados e executados fora do “controle da política de assistência”. Portanto, o maior problema da política de assistência era a “imprecisão conceitual” que impedia sua articulação com as demais políticas públicas e não a intersetorialidade. Eleger “*a natureza interdisciplinar e intersetorial da política de assistência social como causadora do problema*”, seria adotar “saída cômoda e apressada” (Idem, *ibidem*: 60).

Por fim, Pereira alerta ao leitor que não se devia depreender da natureza intersetorial da assistência social que essa “*dispense um locus institucional próprio que lhe sirva de base administrativa, política e de produção, bem como estratégias particulares. Afinal, ela existe como política pública com conteúdo próprio e revela uma complexidade que requer ser tratada com competência e conhecimento*”. Esse *locus* deveria ser definidor e controlador da política, de suas articulações com outras políticas, órgãos públicos e entidades privadas, além de definir normas e estratégias de ação baseadas em estudos e pesquisas contínuos e sistemáticos, não se limitando, portanto, à prestação de benefícios e serviços.

Conclui-se que a principal divergência de Pereira com relação à política de assistência social está no entendimento e conseqüente classificação de suas ações como “setoriais”. Do seu ponto de vista, defini-la desse modo ou listar suas seguranças, seus níveis de complexidade, etc., implica julgá-la pelo critério das outras políticas sociais. Contudo, uma política que tem no social seu principal eixo, não poderia trilhar o caminho da “compartimentação”, ou seja, do encapsulamento de suas ações em seu definido e definitivo compartimento/setor. Isso porque a tendência do setor, em nome de sua autonomia, seria a de discriminar aquilo que não é de seu *ofício*, direcionando usuários e questões para os outros setores. Poderia o social, ser expurgado para outro setor? Qual deles, isoladamente, seria capaz de responder às *necessidades sociais* dos indivíduos?

Assim sendo, Pereira concorda que

“(…) os mecanismos operacionais precisam ser urgentemente pensados, mas à luz de uma clara concepção da política pública de assistência social que não tenha como referência privilegiada a pobreza absoluta e nem a segmentação do campo da Política Social. Por isso, se quisermos defender a

verdadeira *identidade* da política de assistência social basta dizer que ela é uma *política social particular*, sem ceder à razão tecnocrática e denominá-la de *setorial*” (Idem, *ibidem*: 61) [em itálico pela autora].

No entanto, como será visto adiante, será a concepção de setor, ou a *razão tecnocrática* de especificidade da política de assistência social que passará a organizar essa política no país a partir da publicação da PNAS em 2004. Desde então, passaram a vigorar nomes, classificações, termos, regulamentos e protocolos que formarão o rosto setorial, ou melhor, o rosto oficial dessa política.

4.2 “A menina LOAS”: a certidão de nascimento do SUAS

O ato simbólico mais significativo da vitória das assistentes sociais ligadas ao PT na determinação das condições de reordenamento da política de assistência social foi a conferência proferida por Aldaíza Sposati na abertura da IV Conferência, em 07 de dezembro de 2003, exatamente no dia em que se comemoravam os 10 anos da assinatura da LOAS. Publicada sob o título **A menina LOAS – um processo de construção da Assistência Social** (Sposati, 2010), a conferência traçou um breve histórico do nascimento da LOAS, fez um balanço de sua “primeira infância” e apresentou recomendações para uma “adolescência feliz”.

Logo no início, ao comparar a LOAS a uma menina que está fazendo dez anos de idade, Sposati afirmava que esta também possuía sonhos, *“quicá de ser uma top model, mas vive em uma periferia, relegada pelas irmãs, a saúde e a previdência, que relutam em reconhecer seu vínculo consanguíneo pelo mesmo pai: a seguridade social”* (Idem, *ibidem*: 05).

Afirmando que, como qualquer menina brasileira, a LOAS era portadora potencial de direitos, facilmente negados por instituições, por agentes institucionais, por técnicos, autoridades, pela família e pelos companheiros, a autora indagava sobre o que impedia a *“menina LOAS de ser feliz, poder sorrir, ter esperança, não ter medo de ser feliz?”* Em sua opinião, o assunto *“merece atenção de especialistas, analistas, amigos e até dos devotos, entendidos como fundamentalistas, cuja religiosidade e fé é considerada vício de origem e formação”* (Idem, *ibidem*: 07).

Passava então a delinear os “traços genéticos” da paternidade da LOAS, dizendo que a assistência social “*não nasce como política no mesmo dia do nascimento da LOAS. Ela é bem mais velha*”. Indicava que o descompasso entre o nascimento e o registro podia ter por objetivo que a data deste coincidisse com o dia do padroeiro, mas também podia ser “*situação de mãe solteira, que fica esperando a coragem do pai, em por seu nome no registro da criança já nascida e crescida. É bom lembrar que o pai da LOAS é o Estado brasileiro*”. Apontava ainda para a parentela distante identificada nas experiências inglesa e francesa de bem estar e proteção social (Idem, *ibidem*: 08).

No caso brasileiro, Sposati mostrava as distâncias de concepções sobre a assistência entre as várias correntes político-ideológicas da esquerda. Interessante retomar o trecho como um exemplo da capacidade dos agentes de visualizar as distintas posições que ocupavam situações antagônicas, relativas, no caso, à política de assistência social:

“Os sociais democratas brasileiros, e parte dos socialistas entenderam que o Brasil poderia, e deveria, produzir serviços sociais públicos de qualidade mesmo, [sic] sob a economia capitalista. Deveria demandar tal responsabilidade do Estado, mesmo que isto pudesse parecer quase impossível de acontecer ou até considerar que alguns políticos poderiam usar tais serviços só para amainar conflitos sociais. Aqui em geral, a família socialista se divide. Para alguns mais ortodoxos tudo o que for proposto tenderá a fantasias e resultado zero, enquanto a economia não for socialista. Para outros, as mudanças na sociedade são relações de conflito e esses conflitos mudam posições de forças sociais e permitem mudar situações e protagonismos. Assim, sem abandonar a direção socialista, e sem falsos objetivos, entendem que é preciso buscar mudar já. A menina Loas vem dessa segunda família mas, vira e mexe, seus tios, que não aceitam reformas, ralham com ela” (Idem, *ibidem*: 09).

O texto prossegue apontando para as primeiras iniciativas de estabelecimento da assistência pública ainda na República Velha e, portanto, dentro do registro conservador de ajuda aos *indigentes*. Contudo, o máximo alcançado foram as ações inaugurais da Previdência Social, restritas aos trabalhadores com registro formal. Constatando as “raízes genéticas” da assistência social com o trabalhador informal, sempre em maior número no Brasil, Sposati afirma que, diferentemente do que

pensam os economistas, o direito à assistência social é dever do Estado e não compensação do mercado. Do seu ponto de vista, a assistência social não é consanguínea com ações compensatórias e as transfusões feitas com esse tipo de sangue podem matá-la (Cf. Idem, *ibidem*: 13).

Ressalta ainda o parentesco da LOAS pelo lado das mulheres, que vem do lado da “família LBA”. Passando brevemente pela criação dessa instituição e do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), a autora afirma que nem sempre a parentela da menina LOAS teve afinidade com “*uma política pública de direitos de cidadania. Modificar isto exigiu optar por uma ‘cirurgia’ que provocasse uma mutação genético-molecular que tornasse a assistência social compatível com os múltiplos movimentos em prol da democracia política e social da sociedade brasileira*”. Entre as “transformações genéticas” que levaram à LOAS, Sposati destacará a luta dos trabalhadores da LBA pelo nascimento da Lei e do “Sistema Único de Assistência Social”, lamentando o desperdício do conhecimento acumulado na instituição, quando de sua extinção, em 1995 (Cf. Idem, *ibidem*: 20).

Retoma as iniciativas do governo militar e da nova República em relação à assistência social, apontando para a proposta de uma política de assistência social ventilada ainda no interior do governo Figueiredo, em 1984, pela então Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Em relação à Nova República, destaca o início de negociações para as reformas da Previdência e da Saúde, apontando para a interlocução de Sonia Fleury Teixeira⁵⁰ na construção de uma percepção crítica a respeito das novas relações institucionais e políticas entre Previdência e Assistência Social (Cf. Idem, *ibidem*: 29). Segundo ela, “*a PUC São Paulo, afinada com esse momento histórico desde 1984, vinha realizando estudos sobre a assistência social divulgado, em 1985, pelo livro ‘Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras – uma questão em análise’*, que até hoje é referência histórica e de estudo sobre o tema. O texto, com os

⁵⁰ Sposati afirma que Teixeira lançou o debate Previdência *versus* Assistência, em artigos publicados na revista Dados, em 1984. Neles, a autora mostra como era enganosa a forma de pensar essa oposição em termos puramente contábeis, apontando para o abandono de uma visão global e ampla de política social. Esses artigos foram retomados e reformulados por Teixeira no livro “Os direitos (dos desassistidos) sociais” (Sposati *et al.*, 2006). Ainda em relação às “análises inaugurais” da política pública de assistência social, Sposati apontou para um texto de Amélia Cohn, Sonia Draibe e Úrsula Karsch, publicado em abril de 1987, na revista Serviço Social & Sociedade, sob o título “Desafios atuais para a assistência social: a busca de alternativas”.

limites de um debate inaugural, se propôs a fundamentar a assistência social como objeto de estudos e pesquisas” (Cf. Idem, ibidem: 32).

Nesse registro, afirma que *“idéias sobre o nascimento da menina Loas começam a criar referencial na comunidade científica. O apoio científico vai ser um necessário ácido para a mutação genética da assistência social e múltiplos debates em vários pontos do país”* (Cf. Idem, ibidem: 33). Relaciona a seguir uma série de iniciativas geradas na Nova República como debates, articulações, pesquisas, etc. cujo foco eram as ações assistenciais, o serviço social e a LBA⁵¹. Registra já em 1986, por exemplo, a criação de uma Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, notando que o *“momento constituinte acelera articulações”*, com o consequente reconhecimento do direito à assistência social na Constituição de 1988. Segundo Sposati:

“A necessidade de criação de um sistema de assistência social descentralizado, participativo e com garantias de alocação de recursos financeiros, superação da fragmentação, da descoordenação, da superposição de programas sociais, introdução do controle do setor público sobre os recursos repassados às entidades privadas com mecanismos de avaliação e controle social, são todas demandas que aparecem na argumentação do Senador e relator [Almir Gabriel] da Constituição com todas as letras e fontes de consulta. Por incrível que possa parecer são temas que permanecem sem solução após 15 anos” (Cf. Idem, ibidem: 42).

A autora passa então à *“gestação da LOAS”*, recuperando todos os movimentos em direção a sua formulação e aprovação. Destaca a participação de *“interlocutores que já possuíam vida, enquanto ela aguardava”*, como o CFESS, a Anasselba, a Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, *“pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social”* (Idem, ibidem: 46). Indica Potyara Pereira como uma das parceiras da LOAS, *“analista de políticas sociais que elaborou os princípios e diretrizes da assistência social até hoje vigentes em texto legal”* (Cf. Idem, ibidem: 49).

⁵¹ Ver, por exemplo, pesquisa sobre a *“efetividade”* das ações da LBA conduzida por Sposati e Brant de Carvalho (Sposati & Falcão, 1989).

Contudo, a primeira gestação termina em “aborto provocado”, como é classificado o veto de Collor. Seguem-se novas articulações e movimentações que possibilitaram o seu nascimento em 7 de dezembro de 1993. O governo de F. H. Cardoso “*cuidará da primeira infância e a alfabetização da menina Loas e de sua Bolsa Escola através do Ministério da Educação. À partida já se pode dizer que não foi uma infância sadia, protegida, com as garantias de um ser de direitos como propõe o ECA a toda criança brasileira*” (Cf. Idem, *ibidem*: 67).

Na infância tiveram destaque o Comunidade Solidária e as “novas relações de solidariedade”, que reforçaram a opção do neoliberalismo pelos subsídios. No período de sua infância, a LOAS “*percebe [que] sua sina é conviver com duas mães. A pobre, que lhe é mais próxima, e a mais abonada, até por ser primeira dama, que não quer conversa com a menina por vê-la como assistencialista. É a reprodução da apartação e do estigma*” (Idem, *ibidem*: 69).

Relembrando que em todas as Conferências anteriores foram debatidas teses fundantes da LOAS e anunciados o Sistema Descentralizado e Participativo, a municipalização, a renda mínima, a relação público-privado, o financiamento, o controle social, sem que nada fosse de fato alterado, Sposati mandou o seu recado:

“São as mesmas perguntas, as mesmas indicações e tudo continua na mesma. **É bom avisar que não dá mais para suportar que o mesmo destino seja dado a esta IV Conferência**” (Idem, *ibidem*: 71) [em negrito pelo autor da tese].

A seu ver, a novidade do período da “infância” foi a implantação dos conselhos, dos fundos municipais e as “reordenações institucionais feitas em todos os cantos do país”. Não deixou de mandar mais um recado aos representantes dos projetos de política social em disputa no primeiro ano do governo Lula, afirmando que aquelas reordenações eram, naquele momento (“hoje”), “*as principais forças moleculares de mudança que é pouco considerada como patrimônio da política pública de assistência social*” (Idem, *ibidem*: 71) [em negrito pelo autor da tese].

Rejeitou a política nacional de 1998, afirmando que seus propósito não estavam vinculados a metas ou estratégias concretas; que sua noção de sistema descentralizado e participativo expunha conceitos e competências sem estabelecer a

dinâmica real, “*entendidas só como fluxos onde só estão claras as sanções ao municípios em sua habilitação*” (Idem, *ibidem*: 76).

Do mesmo modo que o fez nas Conferências anteriores, Sposati não deixou de realizar “recomendações” para a “*nova situação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva que se inicia em 2003 com a Ministra Benedita da Silva*”. Nesta, “*a menina LOAS recebe casa própria: o Ministério da Assistência Social. Seguramente o mais importante avanço desde seu nascimento. Mas, é preciso que essa casa diferente daquela da canção de Vinicius ‘era uma casa muito engraçada não tinha...’ tenha robustez para garantir direitos e caminhar na trilha da inclusão*” (Idem, *ibidem*: *id*).

Passou então às seguintes recomendações:

“1ª recomendação

Erguer os pilares sustentadores da política pública de assistência social. (...)

- **o primeiro pilar** é formado pelo **paradigma da relação de parceria**, não podem existir tijolos separados ONG a ONG, entidade a entidade. (...) É preciso instaurar a relação de rede/sistema (...).

- **o segundo pilar é o sistema único de cobertura, descentralizado, territorializado**, com porta de entrada única para todos os usuários, e não para cada entidade. É preciso definir quem entra e quem sai e como sai, isto é, com quais aquisições e direitos garantidos.

- **o terceiro pilar é o de serviços permanentes e continuados**, acabando com nomes fantasias. É preciso nomenclatura padrão que atravesse governos, é preciso hierarquia de serviços entre proteção social básica e especial que garanta seguranças de cobertura.

- **o quarto pilar é o do pacto federativo da assistência social** que opere por um fluxo ascendente onde a gestão nacional opere sob o caráter democrático e reconheça as forças locais que possui.

2ª recomendação

dar caráter substantivo a assistência social. (...) Ela não é elixir de pobre. Ela é proteção social básica e especial; ela tem especificidade que a distingue, o que não a aparta das necessárias relações com as demais políticas sociais e econômicas. Assistência social é ato de **direito** e não ato de vontade ou liberdade. (...)

3ª recomendação

estabelecer para o usuário o poder de ter direitos:

Construir paredes e tetos nessa casa, definir seu espaço próprio, exige materializar **que direitos são esses da assistência social.** (...) Considero que podemos caracterizar dois grupos de direitos sob a assistência social:

a) o direito à subsistência: que supõe satisfazer necessidades básicas, que na sociedade brasileira, tem sido pensado e operado fora da assistência social, (...) ⁵²;

b) o direito à proteção social básica e especial para prover apoios para a autonomia em situações de risco, vulnerabilidades, vitimizações como aquisições específicas da gestão da assistência social como política de direitos.

4ª recomendação

romper o caráter inconcluso da aplicação da Constituição brasileira quanto aos direitos sociais.

(...)

5ª recomendação

romper com o vínculo entre a assistência social e a noção residual de pobreza que não alcança a cidadania; é preciso adotar por base as noções: de necessidades, de risco, de vulnerabilidade social demandatárias de garantias às seguranças de proteção social.

A força da assistência social não vem tão só da sua macro organização mas, [sic] sobretudo da sua micro organização e isto em três sentidos:

- a força do **Estado local**, as Prefeituras, o comando único da assistência social municipal, os conselhos municipais e os fundos municipais. Temos uma estrutura capilar organizada que não tem recebido a importância que merece” (Idem, ibidem: 77-82).

Segundo a autora, somente pela garantia dessas condições estruturais, a menina Loas poderia ter uma “adolescência feliz”. De fato, esse era o compromisso de suas “tutoras” no momento em que assopravam as velinhas do bolo de seu aniversário.

⁵² Nos trechos suprimidos, Sposati tece considerações, embora não de forma nominal, sobre o Bolsa Família. Chama a atenção para que a unificação dos programas anteriores não seja tão só de bancos de dados, sendo necessária a transição do programa de governo para o campo do “direito à subsistência”. Por fim, alerta para as contribuições que podem ser dadas a partir da experiência de sete anos de aplicação do BPC pela assistência social.

5. A Política Nacional de Assistência Social de 2004

Do ponto de vista de sua estrutura, a PNAS 2004, do mesmo modo que a PNAS1998, tem início com uma “análise situacional” da população brasileira, em que é ressaltada a necessidade de confrontar os “dados gerais do país” com a realidade dos municípios considerados, a partir da seguinte classificação:

- Municípios pequenos 1, com população de até 20.000 habitantes;
- Municípios pequenos 2, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes;
- Municípios médios, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes;
- Municípios grandes, com população entre 100.001 a 900.000 habitantes;
- Metrôpoles, com população superior a 900.000 habitantes (Cf. Brasil, 2004:16).

A partir de informações do Censo de 2000, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Atlas de Desenvolvimento Humano, ambos de 2002, são apresentados aspectos demográficos como população total, população urbana e rural, taxa de fecundidade e rendimento da população brasileira segundo os cinco grupos de municípios. No último aspecto, é demonstrada a desigualdade existente no país, mediante a apresentação das porcentagens da população com rendimento *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, portanto, abaixo da linha de pobreza, e daquela com rendimento *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, considerado medida de indigência daqueles que se encontram abaixo desse limiar (Cf. Idem, *ibidem*:18).

Em seguida, são analisados dados das “famílias e dos indivíduos”, com destaque para a proporção de famílias com “pessoas de referência do sexo feminino”; a distribuição de crianças, adolescentes e jovens de acordo com o rendimento das famílias e o porte dos municípios, atentando para as diferentes taxas de escolarização desses indivíduos; a situação de trabalho de crianças e adolescentes; dados sobre gravidez na adolescência; a distribuição da população idosa (maiores de 65 anos) pelos portes dos municípios; a distribuição geográfica da população com deficiência, segundo as grandes regiões do país, e a porcentagem daqueles em situação de pobreza.

A análise situacional é encerrada com dados sobre o financiamento das ações de assistência social nas três esferas de governo, com destaque para o aumento havido

do orçamento federal para a área, na comparação entre os anos de 2002 e 2003. Ao mesmo tempo em que implicou a elevação de repasses do FNAS para os fundos estaduais e municipais, o aumento do gasto federal teve como contrapartida uma diminuição dos recursos aplicados por estados e municípios. O documento ainda sinaliza para as distintas proporções do Orçamento da Seguridade Social (OSS), composto pelos gastos com saúde, previdência e assistência; os expressivos gastos com o BPC; e as diferentes fontes de financiamento do OSS.

Na segunda parte, “Política Pública de Assistência Social”, são claramente delineadas as “marcas de origem” da PNAS 2004: boa parte das sugestões expressas por Aldaíza Sposati desde 1995 figuram *ipsis litteris* no texto. Enfatizando sua vinculação ao campo da Seguridade Social, é afirmado o “caráter de política de Proteção Social” da assistência, “*articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida*”. Justamente por ser política de proteção social, a assistência tem por dever garantir as seguranças de “*sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar*” (Cf. Idem, *ibidem*:31).

O texto da PNAS passa então a explicitar as seguranças, empregando as mesmas definições formuladas por Sposati nos textos preparatórios para a primeira, segunda e terceira conferências (1995, 1997, 2001). Assim, a segurança de **rendimentos**, colocada no interior do que foi chamado provisoriamente de segurança de sobrevivência, “*não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego*” (Cf. Idem, *ibidem*:id).

A segurança de **acolhida**, “uma das seguranças primordiais da política de assistência social, opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade”. Orienta-se pela conquista da “autonomia” na provisão dessas necessidades (Cf. Idem, *ibidem*:id).

A segurança da **vivência familiar** ou do **convívio**, “uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social, supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações”. É dito ser “*próprio da natureza*

humana o comportamento gregário, pois é na relação que o ser cria a sua identidade e reconhece a sua subjetividade” e, ademais, que a “dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios” (Cf. Idem, ibidem:32).

A apresentação das *seguranças* é finalizada com um dos pontos centrais das argumentações de Sposati:

“Neste sentido a Política Pública de Assistência Social marca sua **especificidade** no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros” (Cf. Idem, *ibidem: id*) [em negrito pelo autor da tese].

Interessante anotar que na **Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005**, as *seguranças* são reclassificadas em: “1) *segurança de acolhida*; 2) *segurança social de renda*; 3) *segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social*; 4) *segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social*; 5) *segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais*” (Brasil, 2005:90). Portanto, o que era *segurança de sobrevivência* (de rendimento e de autonomia) na PNAS, originou duas *seguranças* específicas na NOB SUAS. Além disso, foi acrescida a *segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais*. Certamente, o lapso temporal entre os primeiros esboços da PNAS e a publicação da NOB SUAS, em 2005, mostrou-se suficiente para que fossem feitos “pequenos reparos” no conteúdo da política que se deveria “materializar” na NOB. Na verdade, é possível supor que a *retradução* das *seguranças*, operada pela NOB, indica sua total incorporação como uma das *bases elementares* do SUAS, deixando de ser considerada propriedade intelectual de um núcleo de professores e pesquisadores universitários sediados em São Paulo.

Os princípios e diretrizes da PNAS são os mesmos da LOAS, porém com uma diferença. Entre as diretrizes que passam a orientar a política, é adicionada a “*centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos*”. Embora essa diretriz apresente riscos de fundamentar práticas conservadoras, ou de reatualizar um modelo de família tradicional, portanto, idealizado do ponto de vista dos arranjos reais e concretos, tanto o texto da PNAS, quanto o da NOB SUAS, procurou apontar para o **papel de proteção** do núcleo

familiar em relação aos seus membros, indicando que os seus laços constitutivos podem ser tanto de consanguinidade, como de afetividade ou solidariedade. Desse modo, indica que não se trata de valorizar um padrão “comunitário” de convivência ou um modelo idealizado de família, mas de ressaltar a importância de o Estado **apoiar e fortalecer** as famílias na capacidade protetiva de seus membros. No entanto, mesmo encarada desse ponto de vista, não se pode afirmar que o caráter ambíguo da *centralidade da família* seja eliminado, em especial porque implantar políticas sociais a partir de um padrão republicano pressupõe a centralidade do cidadão como destinatário final das ações e benefícios, independentemente das outras relações ou condições que determinam sua identidade social.

Por outro lado, a defesa da centralidade na família é mais bem justificada quando o atendimento às necessidades individuais é enfatizado, especialmente as dos indivíduos que precisam ser afastados de seus grupos originários de convivência, não devendo implicar o seu aprisionamento em “instituições totais”, mas a manutenção de seu pertencimento familiar, comunitário e social. Além disso, uma segunda justificativa invoca a necessidade de superação do tradicional padrão de atuação da política de assistência social, historicamente “especializada” ou “focalizada” na produção de atenções para determinados segmentos da população, como pessoas com deficiência, “menores abandonados”, gestantes, etc.; ou nos chamados “*ciclos de vida*”, como crianças, adolescentes e idosos em situação de pobreza.

Tornou-se cada vez mais explícito para os defensores de uma política pública de assistência social que as necessidades sociais não são vivenciadas somente por determinados segmentos da população ou membros do grupo familiar, daí a ênfase na superação da focalização mediante o atendimento das necessidades das “famílias” em geral. É ainda reconhecido que a existência de um indivíduo fragilizado implique a fragilização de todo o grupo familiar, o que requer ações específicas não só para o fortalecimento dos indivíduos, mas também o de suas famílias. Contudo, também aqui caberia o argumento contrário de que, para estender a proteção social a todos, seria preferível pôr a ênfase no cidadão e não no núcleo familiar, como forma de superar a tradicional segmentação e focalização das ações assistenciais.

Segundo a PNAS, são objetivos da política de assistência social: “1) *prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem*; 2) *contribuir com a*

*inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais;” e, mais uma vez, “3) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (Cf. Idem, *ibidem*:id).*

Na PNAS também são especificados os “usuários” da política de assistência social, isto é, os “*cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como:*

- *famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade;*
- *ciclos de vida;*
- *identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual;*
- *desvantagem pessoal resultante de deficiências;*
- *exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas;*
- *uso de substâncias psicoativas;*
- *diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos;*
- *inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal;*
- *estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (Cf. Idem, *ibidem*:id).*

Observa-se que essa definição do “público-alvo” está intimamente associada às categorias que foram definidas na Constituição e na LOAS: as famílias, os ciclos de vida, isto é, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, fragilizados pelas circunstâncias próprias da idade ou condição em que estão, e os deficientes. A esses, a PNAS agrega aqueles cujos vínculos afetivos, comunitários e sociais foram perdidos ou se tornaram frágeis; todas as vítimas de discriminação ou estigmatização; ameaçados ou vitimados por diferentes formas de violência e usuários de substâncias

psicoativas. E, ainda, todos aqueles que, estando ou não nessas situações, são apartados dos circuitos de convivência, de consumo, inclusive dos bens e serviços das políticas públicas, em função de sua situação de pobreza.

A despeito dos variados tipos de fragilidades ou vulnerabilidades, impõem-se aquelas resultantes especificamente da “inserção precária ou informal” no mercado de trabalho, onde transitam os que vivem nas franjas ou nos limites dos circuitos de consumo, subempregados ou, muitas vezes, inimpregáveis. São, afinal, aqueles indivíduos ou “usuários” que desafiam a crença na capacidade de **integração social** das sociedades capitalistas (Cf. Castel, 2001). Ou ainda, os que põem em questão a extensão da cidadania, isto é, no caso brasileiro, da universalização efetiva dos direitos conquistados em 1988. Como aponta Kowarick (2009), analisando os processos de vulneração social, econômica e civil da sociedade brasileira nos anos 1990, as conquistas da Constituição não foram traduzidas “*no fortalecimento de um campo institucional de negociação de interesses e na arbitragem de conflitos, nem em políticas sociais de alcance massivo: não ocorreram processos que levassem à consolidação de uma condição de empowerment de grupos e categorias da sociedade civil*” (Kowarick, 2009:77). De fato, se for possível caracterizar a situação dos direitos básicos pós-1988 como revelando uma “cidadania inconclusa”, compreende-se o esforço, sedimentado na PNAS, de consolidação e ampliação de direitos humanos básicos, dadas a insuficiência e a precariedade do sistema brasileiro de proteção social, mesmo depois de realizadas as mudanças estruturais em seu desenho e alcance, a partir do ciclo de reformas democratizantes (Cf. Draibe, 2003).

5.1 Primeira referência do SUAS: Proteção Social

Pelo direito social à assistência, todos esses “usuários” devem ter garantidas as seguranças de acolhida, de rendimento, de convivência e de autonomia (fora a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais, que forma seu público alvo no momento de “calamidade pública”). São elas que expressam o caráter de proteção social da política. Todavia, as necessidades de proteção ou de acesso a essas seguranças são distintas em razão dos diferentes riscos e vulnerabilidades das famílias e indivíduos. Por isso, as ações da assistência social foram hierarquizadas em **Proteção Social Básica (PSB)** e **Proteção Social Especial (PSE)**.

A **Proteção Social Básica** envolve ações de caráter preventivo, com o objetivo de fortalecer as famílias e os indivíduos, seus vínculos familiares, comunitários e sociais. Traduz-se em serviços, programas e benefícios voltados para a diminuição das chances de que famílias em situação de vulnerabilidade sejam desestruturadas pela exposição aos riscos sociais⁵³. Para tanto, as ações da PSB assumem a direção de fortalecimento da capacidade de proteção da família e de conquista da autonomia, por meio de aquisições materiais, relacionais, educacionais, de renda e culturais, entre outras. Seu principal equipamento é o **Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)**, em que é obrigatoriamente ofertado o **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)**.

A respeito das informações sobre o CRAS e o PAIF apresentadas na introdução deste trabalho, convém ressaltar outras características relevantes desses dois componentes fundamentais da implantação da “política pública de assistência social”, a partir de 2004. A implantação do CRAS, nos territórios com maior incidência de famílias em situação de vulnerabilidade, insere-se na diretriz da descentralização político-administrativa da política de Assistência Social e tem pressuposta a importância do comprometimento da esfera municipal na organização e garantia da proteção social em seu território. Portanto, descentralização não se reduz a transferência de recursos, mas envolve o desenvolvimento de uma ação planejada e executada a partir das necessidades da população que vive no município, nas diferentes e desiguais porções de seu **território**.

O conhecimento profundo do *espaço* enquanto expressão da vida da população, dos seus riscos e potencialidades, constitui princípio fundamental para a organização dos programas, serviços e benefícios que compõem a chamada **rede socioassistencial**⁵⁴. Esta pode ser compreendida como o conjunto de iniciativas do

⁵³ São “considerados serviços da PSB: 1) Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF); 2) Programa de Inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; 3) Centros de Convivência para Idosos; 4) Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; 5) Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; 6) Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; 7) Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos” (Cf. Brasil, 2004:36).

⁵⁴ Uma das formas mais evidentes de distinção dos “novos tempos” da política de assistência social está na modificação de sua nomenclatura oficial, isto é, na criação de uma *linguagem da política* que é

poder público e da sociedade por meio das quais são ofertados serviços e programas de proteção social básica, isto é, para o fortalecimento e desenvolvimento das famílias. A articulação dessa rede e a construção de ações conjuntas com outras políticas, como as de saúde, educação, lazer, esporte e cultura, isto é, a busca da **intersetorialidade**, são funções fundamentais do coordenador e da equipe do CRAS.

Portanto, são objetivos/funções do trabalho desenvolvido nesta unidade: ofertar o PAIF; conhecer o território e as famílias que nele vivem, suas vulnerabilidades e potencialidades; conhecer e atuar preventivamente em relação aos riscos mais presentes nesse território; mapear e conhecer os serviços que compõem a rede socioassistencial e referenciá-los ao CRAS, garantindo que a população os acesse de forma complementar ao trabalho realizado pelos seus técnicos; trabalhar conjuntamente com os representantes das outras políticas públicas de modo a fortalecer e ampliar o acesso da população aos seus serviços e benefícios. Essas ações compõem a chamada **gestão territorial da proteção social básica**.

Além delas, a equipe do CRAS desenvolve trabalho social com as famílias em situação de vulnerabilidade por meio da oferta das ações do **PAIF**. Este consiste na acolhida das famílias por meio de *escuta qualificada* realizada por técnico de nível superior ou por meio de acolhida coletiva, quando duas ou mais famílias com problemas semelhantes são recebidas em conjunto pelo técnico. É também ação do PAIF o acompanhamento das famílias de modo particularizado ou coletivo; o desenvolvimento de atividades coletivas como oficinas temáticas; o desenvolvimento de atividades comunitárias, como palestras, campanhas, mobilizações, etc.; a inserção das famílias no **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**⁵⁵; o encaminhamento das famílias para a inserção no Cadastro Único dos programas sociais do governo federal, o CadÚnico; ou o encaminhamento para as agências do INSS daqueles usuários com perfil para inserção no BPC. Pode ainda ofertar ou referenciar as famílias para o **Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas** (Brasil, 2009).

legítima porque é reconhecida pelo Estado. Das alterações ocorridas desde 2004, destaca-se a substituição dos termos “assistencial” ou “de assistência social” pelo termo “socioassistencial”.

⁵⁵ Assim como o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio, o SCFV só foi conceituado nesses termos a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009. Em relação ao último, a PNAS referia-se a grupos socioeducativos para variadas faixas etárias. Nada se mencionava sobre *serviços domiciliares*. Como não trataremos isoladamente as mudanças e inovações trazidas pela Tipificação, decidimos acrescentar, quando pertinente, os termos de uso corrente no SUAS.

No caso do acompanhamento particularizado, o técnico deve formular junto com a família um Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), no qual, a partir da constatação das necessidades e vulnerabilidades existentes, são traçadas estratégias para a sua superação, concretizadas por meio de compromissos assumidos pela família. O plano não deve registrar somente as vulnerabilidades da família, mas também suas potencialidades, além de todos os serviços e benefícios acessados.

Como ressaltado na Introdução deste trabalho, o PAIF é prestado **prioritariamente**: “às famílias em situação de vulnerabilidade social; às famílias que já são beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais ou que, embora possuam o perfil, ainda não foram contempladas; às famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; às pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social” (Cf. Idem, *ibidem*).

Uma estratégia importante para a garantia de concretização dos objetivos do CRAS é a chamada **busca ativa**. Trata-se de uma tarefa essencial para o alcance daquelas famílias que vivem no território de abrangência da unidade, mas que ainda não a conhecem. A busca ativa implica a incursão planejada e direcionada da equipe no território, visando divulgar os serviços do CRAS e a encontrar famílias que devem ser atendidas prioritariamente, mas que não procuraram a unidade espontaneamente. As informações obtidas por meio dessa estratégia podem contribuir para a atualização e melhoria das informações disponíveis sobre os riscos e vulnerabilidades verificadas no território, bem como para o aprofundamento do conhecimento da situação das famílias referenciadas.

A **Proteção Social Especial** atua com indivíduos ou famílias com vínculos familiares, comunitários ou sociais fragilizados, com os direitos básicos ameaçados ou gravemente violados. Diferencia suas ações em dois níveis: **média**⁵⁶ e **alta**⁵⁷ **complexidade**. No primeiro, trabalha com indivíduos ou famílias com os direitos

⁵⁶ São “serviços de média complexidade”: 1) Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; 2) Plantão Social; 3) Abordagem de Rua; 4) Cuidado no Domicílio; 5) Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; 6) Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA). (Cf. Brasil, 2004:38).

⁵⁷ São “serviços de alta complexidade”: 1) Atendimento Integral Institucional; 2) Casa Lar; 3) República; 4) Casa de Passagem; 5) Albergue; 6) Família Substituta; 7) Família Acolhedora; 8) Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); 9) Trabalho protegido (Cf. Idem, *ibidem*, id.).

violados, sem que isso tenha implicado o rompimento de seus distintos vínculos. Já no seu nível de alta complexidade, destina-se àqueles em que esses vínculos foram rompidos.

A PSE tem como principal equipamento o **Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)**, lugar onde se franqueia o acesso às ações mais comumente entendidas ou “justificadas” como assistenciais, posto que voltadas, em sua maior parte, mas não totalmente, para situações que reclamam uma intervenção urgente. São usuários da PSE os indivíduos em situação de rua, dependentes de substâncias psicoativas, crianças, adolescentes e idosos sem referências familiares, vítimas de violências e preconceitos, ou que precisaram ser retirados do convívio familiar e comunitário em função de ameaças ou violações de direitos. Aqui, muito em função dos vários movimentos a favor da “desinstitucionalização”⁵⁸ do atendimento socioassistencial, são experimentadas novas práticas e classificações daquilo que, até então, fora conhecido como orfanato, internato, asilo, etc.

É na PSE que existe maior interface com as entidades de assistência social, impulsionadas cada vez mais a superar a caracterização de agentes beneficentes captadores de recursos públicos para o desenvolvimento de obras “privadas”. Em vez disso, passam a ser cada vez mais entendidos como agentes do setor privado que atuam como “parceiros” do poder público na execução de determinados serviços sociais. Para tanto, devem preencher os requisitos exigidos para a sua oferta, segundo padrões preestabelecidos de fornecimento, execução e remuneração. É ainda na PSE que está a maior interface da assistência social com a Justiça e seus aparatos – varas, tribunais, conselhos de defesa dos direitos, etc.

Segundo a PNAS, além da **Proteção Social Básica e Especial**, são “referências” centrais do SUAS a **Defesa Social e Institucional** e a **Vigilância Social**. Pela Defesa Social e Institucional, deve ser garantido aos usuários da assistência social o “*acesso ao conhecimento de seus direitos socioassistenciais e sua defesa*”.

⁵⁸ No âmbito das políticas de saúde mental e de assistência social, o termo “institucionalização” refere-se aos cuidados prestados em “instituições totais”, isto é, em lugares em que se prestam atendimentos psíquicos e assistenciais que causam a “despersonalização” dos sujeitos por meio de variados processos repressivos de anulação de suas subjetividades, consideradas patológicas. Além disso, caracterizam-se pelo isolamento e pelo rompimento de vínculos dos sujeitos com seus grupos de convivência familiar, comunitário e social. O contrário disso é a “desinstitucionalização”, que pressupõe a utilização de técnicas não “repressivas” ou “normalizadoras da conduta” e o atendimento em meio aberto, o que permite a manutenção daqueles vínculos.

Assim, todas as ações realizadas no âmbito do SUAS, ou seja, todos os agentes que participam desse sistema por meio da oferta de ações específicas, devem assegurar aos usuários da assistência social o respeito aos seguintes “direitos socioassistenciais”:

1. *“Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.*
2. *Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade.*
3. *Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas.*
4. *Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses.*
5. *Direito do usuário à oferta qualificada de serviço.*
6. *Direito de convivência familiar e comunitária”* (Cf. Brasil, 2004:40).

O conhecimento do território, a produção e a sistematização de informações “territorializadas” a respeito das situações de vulnerabilidade e risco que atingem as famílias e os indivíduos nas mais distintas situações, bem como a produção de informações a respeito dos padrões dos serviços socioassistenciais presentes no território, dão forma ao terceiro componente do SUAS: a **Vigilância Social**.

Revela-se aqui a importância da produção e sistematização de informações, da construção de indicadores e das chamadas ações de monitoramento e avaliação. O que vai exigir, na implantação do SUAS, o aporte de tecnologias voltadas para o registro, armazenamento, compilação e tratamento das informações produzidas a partir do atendimento prestado à famílias e indivíduos nos serviços e programas, inclusive àqueles ofertados por meio da parceria com as entidades de assistência social.

O destaque que a dimensão territorial assumiu na PNAS chama a atenção para mais um conjunto relevante de formulações em que houve contribuição direta das experiências acumuladas pelo grupo liderado por Sposati em São Paulo. Além da experiência do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de 1995 e de uma série de outros mapas desde então elaborados pelo Nepsas, a partir de parcerias diversas, destaca-se a realização do **Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo** (2004), fruto de parceria entre a Secretaria de Assistência Social (SAS) de São

Paulo, quando esta foi comanda por Sposati (2002-2003); o Centro de Estudos de Desigualdades Socioterritoriais (CEDEST) da PUC-SP, também coordenado por Sposati; e o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Segundo a PNAS, para a defini o da implanta o do SUAS, além da classifica o dos municípios pelo porte populacional, foram agregadas “referências de análise do Cedest” e do CEM/CEBRAP “*sobre desigualdades intraurbanas e o contexto das metrópoles*” (Brasil, 2004:45).

Desse modo,   previsto que os pequenos municípios de porte 1, com popula o de até 20.000 habitantes e média de 5.000 famílias, com forte presença de popula o em área rural, “*necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de prote o social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de prote o social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região (...)*”. Nos municípios de porte 2, com popula o entre 20.001 a 50.000 habitantes, com média de famílias que varia de 5.000 a 10.000, com cerca de 30% da popula o rural, “*mant m-se as mesmas características*” relacionais dos municípios de porte 1. (Idem, *ibidem*:id).

Já os municípios de médio porte, com popula o entre 50.0001 a 100.000, com um número de famílias que varia de 10.000 a 25.000, “*sediam algumas indústrias de transforma o, além de contarem com maior oferta de serviços. A oferta de empregos formais aumenta tanto no setor secundário como no de serviços. Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de prote o social básica*”. Na prote o social especial esses municípios assemelham-se aos de pequeno porte. No entanto, como a “*probabilidade de demanda*”   maior, considera-se a possibilidade de instala o de serviços dessa natureza, inclusive referenciado os municípios de pequeno porte do seu entorno (Idem, *ibidem*:id).

Os municípios de grande porte, com popula o entre 100.001 a 900.000 habitantes, cujo número médio de famílias pode variar entre 25.000 e 250.000, “*são mais complexos na sua estrutura o econômica, p los de regiões e sedes de serviços mais especializados*”. Possuem mais oportunidades de empregos, mais serviços públicos e infraestrutura. São populosos e atraem popula o de outras regiões, o que

implica no aumento da demanda por serviços de várias políticas públicas. “*Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade)*” (Idem, *ibidem: id*).

As metrópoles são classificadas como municípios com mais de 900.000 habitantes e com uma média superior a 250.000 famílias. Além das características dos municípios de grande porte, “*apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado*” (Idem, *ibidem: id*). Embora a PNAS não se refira à complexidade da rede de serviços necessária nas metrópoles, depreende-se que esta implicaria a montagem de amplas e bem estruturadas redes de PSB e PSE, com diversidade e elevada quantidade de ações que tivessem capacidade de responder às diferenciadas e complexas demandas da população metropolitana.

5.2 Bases Organizacionais do SUAS

Segundo a PNAS, o processo de gestão do SUAS teria as seguintes “bases organizacionais”:

- 1) Matricialidade Sociofamiliar;
- 2) Descentralização Político-Administrativa e Territorialização;
- 3) Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil;
- 4) Financiamento;
- 5) Controle Social;
- 6) A Política de Recursos Humanos;
- 7) A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Já discorreremos sobre as duas primeiras “bases”, a Descentralização e a Matricialidade Sociofamiliar, que implicam na implantação de ações serviços *territorializados* e focalizados na preservação e fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais. Passemos agora aos principais pontos das demais. Em relação às “novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil”, a PNAS recorda que o “legislador constituinte” foi claro ao destacar que a participação da sociedade civil se daria na execução de programas por meio de “entidades

beneficentes e de assistência social” e na formulação e controle social de todos os níveis do sistema descentralizado e participativo.

É indicada a necessidade de que o Estado forme *redes* para evitar a superposição e o paralelismo das ações de “entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros”. Para isso, deverá se estimulada a “sinergia” entre eles, gerando “espaços de colaboração, [e] mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade”. É enfatizado um antigo preceito defendido ao longo dos anos pelas assistentes sociais:

“Assim, a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação.

(...)

Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade.

(...)

No caso da assistência social, a constituição de redes pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos (Idem, *ibidem*: 46-47).

Em relação ao “Financiamento”, a PNAS remete ao já estabelecido pela Constituição e pela LOAS nessa questão. Enfatiza a gestão compartilhada dos recursos, por meio dos repasses fundo a fundo; a corresponsabilidade dos entes federativos na garantia da proteção social e o financiamento equitativo das ações, tendo por base diagnósticos que “*considerem as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e parte de cada região ou território, a capacidade de gestão e de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos*” (Idem, *ibidem*: 49).

É criticado o repasse de recursos a partir de uma “série histórica engessada”, cujos atendimentos permitidos são pontuais, baseados em programas que não

correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais. Igualmente criticada é a fixação de valores *per capita*, que transfere recursos por atendimento realizado e não a partir das necessidades e da capacidade instalada. Foram reafirmadas “bandeiras de luta” em relação ao financiamento e recomendado que estados, municípios e Distrito Federal investissem “no mínimo” 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área. No caso do orçamento do governo federal, a PNAS registrava que a proposta da IV Conferência era de que a vinculação de 5% do orçamento da Seguridade Social para a Assistência Social fosse calculado para além dos recursos do BPC, que representavam praticamente a totalidade dos recursos federais despendidos com essa política.

No que toca ao “Controle Social”, a PNAS também remeteu fundamentalmente ao que fora instituído pela Constituição e a LOAS: os conselhos em todos os níveis de gestão da política e as conferências seriam espaços privilegiados, *mas não os únicos*, de participação democrática e de controle social da implantação da política de assistência social. A PNAS aponta para construção de uma “nova agenda” que deveria ser baseada: 1) na articulação do CNAS com os conselhos das demais políticas sociais, “integrando um novo movimento neste País”; e 2) na construção de uma agenda comum dos conselhos da assistência social em todos os níveis de gestão, com o objetivo de “organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais” (Idem, *ibidem*: 52).

Era colocada, então, como desafio a “participação dos usuários” nesses conselhos, “*segmento que tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos*”. Como proposições, são destacadas a capacitação e a formação de conselheiros, aliadas à estratégias como: “eventos temáticos”, criação de ouvidorias, descentralização das ações dos conselhos em instâncias regionais consultivas, realização de reuniões itinerantes e, por fim, a “adoção de uma perspectiva de organização do conjunto dos conselhos em nível regional” (Idem, *ibidem*: id).

Outra base organizacional importante do SUAS é a Política de Recursos Humanos que, na PNAS, apontava para a necessidade de pensar e instituir novas regulações em relação aos profissionais que atuam na área. Com a aprovação da LOAS e de uma nova concepção de assistência social, os trabalhadores da área deveriam superar a “*atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de*

viabilizadores de direitos”. Essa mudança implicaria não apenas o profundo conhecimento da legislação, mas também a exigência de “novas e capacitadas competências” que a descentralização impõe aos “gestores e trabalhadores das três esferas de governo e aos dirigentes e trabalhadores das entidades”.

Nessa direção, reconhecia-se a necessidade de construção de uma “*política nacional de capacitação que promov[esse] a qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada para os trabalhadores públicos e privados e conselheiros*” (Idem, *ibidem*: 55). Impunha-se ainda a “desprecarização” das relações trabalhistas na área, a partir de contratação por concurso público e pela estruturação de planos de carreira. Propunha-se urgentemente a elaboração de uma Norma Operacional para os Recursos Humanos (aprovada em 2006) que contemplasse todas essas dimensões.

Por fim, no que se refere à “informação, monitoramento e avaliação”, tinha-se em vista a “elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação” e a “criação de um sistema oficial de informação”. Ambos deveriam possibilitar: “*a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo* (Idem, *ibidem*: 55-56).

A construção de um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, previsto já na PNAS 1998 e não concretizado, seria fundamental para o desenvolvimento dessa política. A partir das informações produzidas, seria possível criar parâmetros de acompanhamento e de efetividade das ações; fundamentar a tomada de decisão; mensurar o impacto dos serviços, programas e benefícios; aumentar sua eficiência, eficácia e efetividade, ente outros ganhos a serem obtidos com a integração da informação produzida e a construção de indicadores de monitoramento e avaliação.

Nas “considerações finais” da PNAS, é levantado um conjunto de iniciativas a serem tomadas pelo CNAS e pela SNAS, para a execução da política. Nos parágrafos finais, é retomada a questão da integração das três frentes de “superação da pobreza” abertas por Lula no primeiro ano de seu governo que, mesmo com a criação/solução de um grande ministério que apenas começara a estruturar-se,

ainda não estava resolvida de modo satisfatório. Enquanto área com uma política nacional aprovada, a Assistência Social não deixou de, “generosamente”, estender sua mão às “companheiras”, com a mesma disposição expressa pela proposta do Setorial do PT encaminhada ao presidente:

“Tendo em vista que a política de Assistência Social sempre foi espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, considera-se a erradicação da fome componente fundamental nesse propósito. A experiência acumulada da área mostra que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias.

É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade” (Idem, *ibidem*: 59).

A pauta estava pronta!

6. Novas regulações para a garantia da continuidade da política

A partir de 2005, com a publicação da Norma Operacional Básica do SUAS, um novo modelo de gestão descentralizado da política de assistência começou a ser implantado. A NOB procurou dar materialidade ao “conteúdo específico” da PNAS 2004 por meio da implantação do SUAS. Seguindo o texto da política, foi determinado que o sistema organizasse suas ações em proteção social básica e especial; atuasse de modo territorializado; articulasse as redes socioassistenciais; promovesse a defesa social e institucional; além de garantir a vigilância socioassistencial e a gestão compartilhada dos serviços.

A NOB também estabeleceu quatro tipos de gestão do SUAS: a municipal, a estadual, do Distrito Federal e da União. Para a gestão municipal, foram criados três níveis de participação no sistema: inicial, básica e plena. A cada nível de gestão foi associado um conjunto de incentivos e obrigações para a organização e implantação da política, sendo igualmente criados mecanismos de habilitação e desabilitação no sistema. A NOB 2005 também estabeleceu sete pisos de financiamento, três referentes

à proteção social básica e quatro à proteção social especial. Determinou ainda que na distribuição dos recursos entre os fundos de assistência social fossem utilizados, como critérios de partilha, combinações de indicadores de vulnerabilidade social.

Em 2006, também foi aprovada a Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do SUAS, a NOB RH – SUAS. Nela são previstos os recursos humanos necessários para a implantação dos serviços, especialmente dos CRAS. Duas condições da gestão desses recursos humanos devem ser destacadas: a necessidade da criação em lei dos cargos referentes à política de assistência social e a seleção dos funcionários por meio de concurso público. A NOB RH determina também a criação de planos de cargos e carreiras, bem como de planos de capacitação.

De modo geral, todas as ações existentes no governo anterior, tendo em vista a permanência de muitas delas para evitar a descontinuidade de prestação de serviços e benefícios aos seus usuários, foram reorganizadas em ações, serviços e programas da PSB ou da PSE. Isso ocorreu especialmente com os serviços de ação continuada segmentados por faixa etárias, a chamada rede SAC que, em sua maioria, teve seus serviços vinculados a PSE. Nessa passagem, as creches tiveram seu financiamento transferido da Assistência para a Educação.

O pagamento das bolsas do PETI foi integrado ao benefício do Bolsa Família (PBF) e suas ações socioeducativas integradas ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, tipo de serviço da PSB referenciada pelo CRAS. As famílias passaram a ser acompanhadas tanto pelo CRAS como pelo CREAS e a idade dos adolescentes beneficiários aumentou para os 16 anos. Mesmo aquelas famílias que não possuíam perfil para o PBF continuaram recebendo o benefício do PETI, desde que fosse constatado trabalho infantil precoce (Cf. IPEA, 2007b:66).

O mesmo ocorreu com o Agente Jovem, transformado em Projovem Adolescente em 2007. Contudo, ao contrário do PETI, cujo pagamento do benefício passou a compor o PBF, o Projovem passou a ser destinado *prioritariamente* aos adolescentes de 15 a 17 anos das famílias que já eram beneficiárias do Bolsa Família, o que implica o não pagamento de bolsas para aqueles cujas famílias não estejam inseridos no PBF (Cf. IPEA, 2008a:70). As atividades coletivas para esse público também passaram a ser caracterizadas como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para adolescentes dos 15 aos 17 anos.

Destaca-se em relação à gestão do Bolsa Família, do PETI e do BPC, o “Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS”, que estabeleceu os fluxos e procedimentos para que as famílias que recebem um desses benefícios sejam atendidas e acompanhadas *de modo prioritário* pelas equipes do CRAS. Para tanto, o gestor municipal deve tornar disponível para o coordenador desse equipamento a lista dos moradores do território que estão no Cadastro Único, com as seguintes informações: quais já recebem algum ou alguns desses benefícios; quais estão em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; quais possuem membros que recebem o BPC que tenham entre 0 e 18 anos e estejam fora da escola; quais beneficiários do BPC estão nos serviços de acolhimento. Em todos os casos, são atendidos aqueles que apresentem maior situação de risco social.

O objetivo dessa integração é o de que o atendimento e o acompanhamento realizados pela equipe do CRAS, isto é, a inserção da família no PAIF, possibilite seu fortalecimento, a prevenção dos riscos, a superação dos motivos que levaram ao descumprimento, a garantia da convivência familiar, comunitária e da autonomia dos beneficiários. No caso dos beneficiários do BPC que possuem alguma deficiência e estejam entre os 0 e 18 anos, o objetivo é garantir sua permanência na escola, ou sua inserção, para aqueles que estão fora. Essa atividade caracteriza o programa *BPC na Escola*.

Alteração mais importante deu-se com a transformação de ações programáticas em serviços continuados. Já na PNAS houve esforço para classificar uma série de iniciativas da PSB e PSE como “serviços”. Com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, essa transformação recebeu seu formato mais acabado. Nela foram definidos os serviços que compõem cada uma das proteções do SUAS, a indicação de seus usuários, seus objetivos, provisões e aquisições, condições de acesso, unidade recomendada para sua oferta, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e regulamentações.

São serviços da PSB:

1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);

2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)⁵⁹;
3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

São serviços da PSE de **Média Complexidade**:

1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
2. Serviço Especializado em Abordagem Social;
3. Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias;
5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

São serviços de PSE de **Alta Complexidade**:

6. Serviço de Acolhimento Institucional;
7. Serviço de Acolhimento em República;
8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

A construção dos conteúdos desses serviços e de sua organização como componentes fundamentais do SUAS consumiu as energias da implantação dessa política nos dois mandatos de Lula. Seu coroamento final deveria ocorrer ainda nesse governo: a incorporação nas LOAS das características e objetivos do sistema implantado ao longo desses anos. Mesmo com certo atraso, finalmente se consagraram em lei, no primeiro ano do governo de Dilma Rousseff, as conquistas mais recentes da luta pela visibilidade da política de assistência social.

⁵⁹ São usuário do SCFV: crianças até 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos; idosos com idade igual ou superior aos 60 anos.

A “nova LOAS” (Lei nº 12.435), aprovada em julho de 2011, traz como objetivos da assistência social:

“I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, (...);

II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões sociais”.

Na mesma lei foram descritos os níveis da proteção social, seus objetivos e equipamentos. Foram institucionalizados o PAIF, o PAEFI e o PETI, como serviços previstos na LOAS, e, portanto, a serem garantidos por todos os participantes do SUAS. Do mesmo modo, foi inscrito na LOAS um dos instrumentos de gestão do sistema: o “Índice de Gestão Descentralizada” do SUAS, utilizado como medida dos esforços de gestão de municípios, estados e Distrito Federal. A posição no IGD determina o montante de recursos a mais que será repassado aos respectivos fundos para a realização de atividades não financiadas pelos pisos específicos.

Nota-se, portanto, um grande esforço de construção e de qualificação da gestão do SUAS, por meio de um plêiade de normas, regulamentos e definições de conteúdo que especificam as ações de assistência social a serem implementadas pelos agentes públicos nas esferas federal, estadual e municipal. Se, de um lado, isso representou a “segurança” da continuidade do projeto político das assistentes sociais que mais lutaram para a implantação do SUAS, de outro, implicou na crescente imposição de novos termos e classificações para atividades historicamente desempenhadas como assistenciais pelos mais distintos agentes políticos espalhados pelo país. Com o SUAS, formou-se uma nova concepção e uma nova linguagem de assistência social, destinada a imprimir o “caráter” de política pública a um conjunto de ações e de agentes que se movimentam entre os cidadãos mais pobres da nação.

Neste contexto, o CRAS tornou-se uma opção fundamental entre as possibilidades de superação das dificuldades e fragilidades vivenciadas pelas famílias mais pobres. O caráter estatal, mais do que público, desse equipamento não garante *per se* a redução ou a erradicação automática das relações clientelistas que

historicamente caracterizaram o acesso da população mais empobrecida aos serviços e benefícios sociais “concedidos” pelo poder público como “atos de bondade”, destinados à obtenção de “apoio” de clientelas. No entanto, sua *crecente qualificação* como “porta de entrada” para os serviços, programas e benefícios socioassistenciais pode contribuir positivamente para a reversão dos processos de “naturalização” e de “neutralização” da pobreza.

Segundo Kowarick (2009), tanto um como o outro acabam funcionando como mecanismos de acomodação de interesses diversos e de atenuação dos possíveis conflitos reveladores da dinâmica social de nossa subcidadania. Pela *naturalização*, a pobreza é destituída de seu significado político e de seu caráter estrutural. É afirmada a inevitabilidade do curso dos acontecimentos no sistema capitalista, que, “fatalmente”, conduzem à existência de pobres. Não há culpados nem responsáveis, pois os processos econômicos e sociais em curso repõem a pobreza de muitos e a riqueza de poucos de modo inexorável. Por seu turno, os processos de *neutralização* ativam velhos recursos de impedimento de qualquer tentativa de desestabilização da ordem atual das coisas por meio de mecanismos de evitação do outro, reforçando a invisibilidade daqueles que são subalternizados.

Mesmo com todos os possíveis riscos de *reatualização* do “compadrio” e de “normalização de condutas”, entre outros “desvios” que podem surgir em relações tão próximas envolvendo agentes públicos e populações vulneradas, é inegável o caráter *republicano* de equipamentos como o CRAS, que tem por função substituir as antigas “portas” procuradas pelos “carentes” em busca de “ajudas”: a porta do padre, do vereador, da mulher do prefeito, da associação espírita, etc. Nesse sentido, ao trazer para dentro da administração pública municipal a questão da pobreza e dos pobres como sujeitos de direitos, para os quais devem ser providos serviços específicos em nome da garantia de seus direitos socioassistenciais, a política pública de assistência social, por meio de equipamentos como o CRAS, pode efetivamente contribuir para a “desnaturalização” e “des-neutralização” da pobreza. A questão dos pobres, também no nível municipal, passa a ser encarada como mais uma atividade do poder público e não como objeto de ação de beneficência de particulares. Por uma série de ações, em especial pela ampliação do acesso dessas populações às demais políticas públicas, a pobreza ganha “visibilidade”, fator fundamental para o desmonte de sua “neutralização”. Modifica-se também o tratamento residual e seletivo da pobreza, que

reduz a ação pública somente aos “bolsões de pobreza”. De diferentes formas e a partir de diferentes expressões, a falta de autonomia e a incapacidade de autodesenvolvimento terminam por manifestar-se em todos os espaços dominados por relações sociais capitalistas. Cabe ao Estado enfrentar a todas e não somente às mais agudas.

Não há ingenuidade e nem “estatismo” em valorizar o caráter republicano e democrático da estratégia dos CRAS, mesmo quando se alude à possibilidade de que também esses equipamentos, por falta de investimentos, possam se tornar lugares do exercício precário dos direitos, com ações exíguas, ineficazes e estigmatizantes, perpetuando-se o velho esquema de “pobres políticas sociais para os pobres”. Forma clara de materialização do princípio da LOAS, de “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”, o CRAS deve garantir a presença do Estado e a possibilidade de acesso a seus serviços em territórios relegados a segundo plano nos planejamentos municipais, muitas vezes sujeitos a dominações violentas, lugares de conflitos e de submissão às forças de particulares.

A partir dos dados do Censo SUAS 2010, é possível constatar a evolução de vários aspectos da implantação desses equipamentos públicos pelo país, ou do que podemos chamar de sua *crescente qualificação*. Em 2007, por exemplo, ano em que teve início o monitoramento da implantação da política de assistência, com a primeira edição do Censo dos CRAS, foram contabilizadas 4.195 unidades em todo território nacional. É preciso lembrar que uma parte dessas unidades já funcionava como NAF ou “Casa das Famílias”. Em 2010, o censo registrou 6.801 unidades. O maior crescimento (76,9%) foi registrado nos municípios de pequeno porte 1, ou seja, naqueles com até 20.000 habitantes. Em 2007, esses municípios contavam com 1.894 unidades e, em 2010, com 3.350 (Brasil, 2011).

Contudo, são os chamados “indicadores de desenvolvimento dos CRAS” que apresentam melhor a mudança no paradigma de atenções produzidas no âmbito da política de assistência social. Esses indicadores foram construídos a partir das seguintes dimensões: *estrutura física, horário de funcionamento, atividades realizadas e recursos humanos*. Em cada uma delas, os CRAS são posicionados em uma escala de desenvolvimento *superior, suficiente, regular e insuficiente*. Assim, para determinar a posição na dimensão estrutura física, por exemplo, são constatadas

a existência e as condições de funcionamento do(s) espaço. Quando as condições encontradas são superiores às determinadas pelas normativas, o equipamento é classificado no nível *superior*. Quando se limitam estritamente ao exigido, são classificados no nível *suficiente*. Por outro lado, se suas condições estão abaixo ou muito abaixo das recomendáveis, são classificados, respectivamente, em *regular* ou *insuficiente*.

Por exemplo, uma unidade de nível *superior* em relação à estrutura física possui todos os seguintes itens: local para recepção; sala para entrevista que possibilite o atendimento individual; salão para reunião com grupos de famílias; banheiro; condições de acessibilidade para pessoas idosas e pessoas com deficiência; imóvel próprio. No nível *suficiente*, somente um desses itens está ausente. Já na posição *regular*, constata-se a presença de: local para recepção, sala para entrevista que possibilite o atendimento individual; salão para reunião com grupos de famílias; banheiro. São *insuficientes* aqueles equipamentos em que algum desses itens estiver ausente (Brasil, 2011).

O Censo SUAS 2010 revela que 71,2% dos CRAS do país possuíam condição superior (17,6%) ou suficiente (53,6%) na dimensão “estrutura física”. O mesmo mecanismo de posicionamento repete-se nas outras dimensões, verificando-se concentração de equipamentos nos níveis mais elevados de desenvolvimento em “horário de funcionamento” e “atividades realizadas”. Somente a dimensão “recursos humanos” possuía ainda uma parte significativa de equipamentos (45,5%) em situação regular (18,4%) ou insuficiente (27,1%) (Cf. Brasil, 2011).

Observa-se, do ponto de vista desses indicadores, a constituição de uma nova estrutura de atenção à pobreza e de suas manifestações. De fato, em termos políticos, a Assistência Social finalmente alçou-se à condição de *participante plena* do Sistema de Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência. Resta ainda saber da efetividade de suas ações para além do Bolsa Família que, a despeito do enorme avanço da política de assistência social, foi de fato um dos elementos centrais nas mudanças recentes do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Embora sua burocracia, no nível federal, tenha sobrevivido ao desejo das assistentes sociais de geri-lo a partir da Assistência, no nível dos territórios, seu “enquadramento” pela política de assistência social ficou mais do que evidenciado com a publicação do Protocolo de Gestão Integrada.

Hoje, mesmo o Cadastro Único pode ser operado dentro dos CRAS, além do acompanhamento e atendimento das famílias que já recebem os benefícios. Enquanto público prioritário do equipamento, os beneficiários dos programas de transferência de renda tornam-se cada vez mais “clientela preferencial” dessas unidades, mostrando que as estratégias e lutas políticas das assistentes sociais alcançaram, de fato, aquele que deveria ser o elemento central da implantação de um novo padrão de política social no governo Lula. Resta saber até que ponto essa “integração” fortalece um modelo amplo de proteção social e de prevenção aos riscos sociais ou, ao contrário, diminui e encapsula, em um arranjo setorial, as potencialidades de um programa massivo de garantia de renda.

Não está claro para usuários e representantes da política de assistência social que a participação nos serviços socioassistenciais não constitui apenas “mais uma condicionalidade” para receber o Bolsa Família, *mas envolve uma oportunidade* de reorganização familiar e de superação de vulnerabilidades. Além disso, enquanto oportunidade, a frequência livre e espontânea a esses serviços não pode ser transformada em mecanismo de controle ou punição das famílias. Por outro lado, muito foi enfatizada, nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, a necessidade de criação de “portas de saída” para os beneficiários do programa, reafirmando e reatualizando o velho sentido conservador de que os benefícios sociais devem ter tempo de duração limitado, para que não provoquem o desestímulo ao trabalho. Deste modo, põe-se em primeiro plano, *mais uma vez na história*, a contratualidade das relações sociais pela via do mercado de trabalho e não a garantia de cidadania para todos (Cf. IPEA, 2008c:230).

Conclusão

O decreto presidencial nº 5.074, de 11 de maio de 2004, ao aprovar a estrutura regimental do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), afirmava como áreas de competência desse órgão: I – política nacional de desenvolvimento social; II – política nacional de segurança alimentar e nutricional; III – política nacional de assistência social e IV – política nacional de renda de cidadania, entre outras atribuições.

Destas, foi a política de assistência social que alcançou maior estruturação no período, constituindo um sistema único para organizar suas ações no território. Também a política de transferência de renda de cidadania, que não ensejou um documento formal como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), teve um avanço extraordinariamente significativo, identificado menos com um conjunto de agentes especializados e mais com a adoção de mecanismos eficientes de gerenciamento que permitiram a consolidação e expansão do Programa Bolsa Família (PBF) como um dos maiores programas de transferência de renda com condicionalidades do mundo. A política de segurança alimentar e nutricional, embora mais tardiamente, também aprovou uma lei orgânica (Losan) para a área, estruturou um **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** (Sisan) e, finalmente, em 2010, aprovou um decreto delimitando o que seria a Política Nacional do setor.

Depreende-se da estrutura do MDS que a política de desenvolvimento social do país, não formalizada nesses termos em nenhum documento específico, é constituída pelas ações dos três setores que compõem o ministério. De fato, embora seja consenso, pelo menos desde a década de 1960, de que desenvolvimento social não se faz sem crescimento econômico e, principalmente, que este não se faz sem aquele, a ausência de uma política que identifique claramente as ações, meios e recursos necessários para seu alcance indicam os constrangimentos históricos e estruturais da superação da pobreza em sociedades capitalistas.

Neste sentido, as opções do governo Lula evidenciaram claramente tais constrangimentos, desde os desencontros das primeiras iniciativas da área social até a escolha do nome do órgão administrativo encarregado de coordená-las. A opção por *ministério do desenvolvimento social*, mais do que reafirmar um compromisso dos sucessivos governos nacionais foi, naquele momento, estratégia fundamental para

integrar projetos e processos políticos que se desenvolviam paralelamente. Além disso, reiterava a concepção de que o Bolsa Família não era mero “assistencialismo”, isto é, não se tratava da manutenção de clientelas dependentes da ajuda governamental ou da reiteração da pobreza e de suas piores formas de exploração política e ideológica. Afirmar que as ações assistenciais, a transferência de renda e a garantia de alimentos são ações do *desenvolvimento social*, teve como objetivo fundamental contrarrestar os argumentos daqueles que igualam direitos sociais a clientelismo, a caridade pública ou a assistencialismo. Mas isso não implicou a formulação explícita de uma “Política” de desenvolvimento social adequadamente planejada, negociada e implantada, com apoios diversos na sociedade e no interior da administração pública, com vistas a sustentar de modo integrado uma eficiente articulação entre desenvolvimento econômico e social.

Estratégia diversa foi adotada pelos assistentes sociais desde o momento em que passaram a construir, a partir da década de 1980, uma renovada concepção a respeito da assistência social como ação capaz de incluir no rol das preocupações do Estado o atendimento das demandas sociais da população. Com isso, contrapunham-se em primeiro lugar ao distanciamento e à desconfiança de boa parte da categoria em relação às práticas de assistência pública. Com a inscrição do direito social à assistência na Constituição Federal de 1988, aquela estratégia fortaleceu-se na defesa de uma concepção de seguridade social destinada a proteger cidadãos independentemente de sua inserção formal no mercado de trabalho. Esse reconhecimento permitiu que a política de assistência social conquistasse lugar privilegiado na garantia e extensão dos direitos sociais. A partir da assunção desse lugar, a assistência não deveria mais ser confundida com assistencialismo, mas ter assegurado o seu entendimento como direito. Essa convicção levava inclusive à defesa da manutenção do nome “assistência social” para as ações dessa política a partir do Estado. Era considerado que as várias designações do órgão gestor dessa política - ação social, promoção social, desenvolvimento social - expressavam o desconhecimento da assistência como política de direitos, além de não contribuírem para o seu fortalecimento institucional.

Portanto, se as opções iniciais de ampliação das políticas sociais levaram o governo Lula a reafirmar o compromisso do Estado com o *desenvolvimento social*, as opções das assistentes sociais que, no interior desse governo, reestruturaram a política

de assistência social, levaram-nas a afirmação de sua especificidade como política de proteção social, sem nenhum preconceito ou receio de “assistencialismo”, fantasma que já haviam exorcizado mesmo antes da Constituição de 1988.

Como exposto acima, a reaproximação que essa categoria fez da assistência pública foi, inicialmente, bastante marcada pela luta em torno da universalização das políticas sociais, com menos empenho no relativo à bandeira de uma política pública de assistência social. Foi somente após sua inscrição na Constituição como direito social que parcelas mais amplas das assistentes sociais, especialmente as atuantes nas entidades representativas, passaram claramente a discutir e a defender a assistência social *pública* para além das práticas assistencialistas, historicamente renegadas pela categoria. Nesse momento, ao mesmo tempo em que construíram a defesa dessa política, passaram a ser interlocutores legítimos no campo político, inclusive no interior do Partido dos Trabalhadores (PT), assumindo funções semelhantes às desempenhadas pelos médicos sanitaristas na defesa da política pública de saúde, à diferença que o movimento pela reforma sanitária já estava articulado antes da Constituição e não depois dela, como foi o caso da assistência.

Assim, se, mesmo antes de 1988, professores e pesquisadores do Serviço Social já tratavam de desconstruir o mito do assistencialismo inerente à assistência social, foi somente a partir da concretude do direito social garantido constitucionalmente que essa *desconstrução* passou a ser a *construção* de uma nova proposta para a ação pública e estatal. Contudo, foi um fato preciso – o veto de Collor à primeira proposta de uma lei orgânica – o que “despertou” um contingente maior de militantes para a importância dessa construção. Esse fato, aliás, passou a funcionar como espécie de “mito fundador” da política pública de assistência social brasileira: a luta desencadeada pelas assistentes sociais pela aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) após o veto do então presidente Fernando Collor aparece invariavelmente em seus textos, e mesmo nas entrevistas realizadas para este trabalho, como o grande momento/evento catalisador da categoria (ou da “sociedade brasileira”) em torno da defesa da assistência social como responsabilidade do Estado.

Não se nega aqui o importante papel da Constituição e da LOAS como “marcos” efetivos na construção de uma atuação estatal bastante renovada no terreno da produção de auxílios e serviços destinados a proteger os cidadãos em dificuldades. De fato, esses marcos alteraram o paradigma de atuação pública em uma área

tradicionalmente reservada às entidades filantrópicas, em que a intervenção do poder público era residual e ineficaz. Contudo, o que se quer destacar é que o caráter inovador desses marcos funcionou também na construção de um discurso de celebração da “grande união” desses agentes em torno de um objeto de luta que determinava distanciamentos e disputas sobre *o que é e o que deve ser* essa política.

Mesmo antes da aprovação da LOAS, em 1993, e ainda restritas ao âmbito acadêmico, já afluíam diferenças entre posições mais à esquerda ou “revolucionárias”, que negavam as possibilidades do discurso da “cidadania” no interior das sociedades capitalistas, e posições mais ao “centro”, geralmente classificadas por “social democratas” ou “reformistas”. Exemplo claro da última é aquela que foi defendida pelo grupo de professores da PUC-SP na pesquisa “A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras. Uma questão em análise”. Foi esse o grupo que assumiu a liderança ideológica da categoria, construindo, nos campos político e acadêmico, os princípios acerca do que deveria ser a política pública de assistência social. Por sua vez, no campo político, a posição na defesa da implantação da LOAS apareceria ora como radicalismo do PT ou irresponsabilidade do ponto de vista de uma assistência que se “limitasse às camadas mais carentes da população”, como alegava o veto de Collor, ora como oposição às ideias neoliberais ou ao rigor fiscal defendido por representantes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e, portanto, já no registro da LOAS, seria reforçada a dupla inserção desses agentes: atuando na vida acadêmica como professores e pesquisadores, desenvolveram a partir desse espaço as *ideias força* que defenderiam no campo político, onde passaram a atuar cada vez mais na condição de assessores ou gestores municipais da política de assistência social, traduzindo a Lei para a realidade local. No papel de líder ou de formuladora dessas *ideias força* acerca da política de assistência estava Aldaíza Sposati, professora da PUC-SP, líder do seu núcleo de pesquisa sobre a seguridade social e assistência, filiada ao PT, secretária das administrações regionais, vereadora e, enfim, secretária municipal da assistência social.

Claro está que Sposati foi a principal, mas não a única, articuladora do projeto político centrado no objetivo de dar visibilidade à política de assistência social. Contudo, como principal responsável pela *expressão organizada e articulada* desse

projeto – cuja legitimidade foi reiteradamente fundamentada nas “discussões e debates” feitas pelo núcleo que coordena naquela universidade, o NEPSAS, e do qual participam não só professores, mas também os orientandos de mestrado e doutorado do programa de pós graduação – Sposati passou a ser, *de fato e por direito*, a voz de um conjunto amplo de agentes políticos mobilizados e altamente mobilizáveis em fóruns, colegiados e grupos em defesa da assistência social.

Ao cumprir esse papel de liderança intelectual, de voz de um grande grupo, de articuladora de propostas e direções que podem ser dadas a uma política, Sposati pode ser identificada como *policy entrepreneur* da política de assistência social aprovada em 2004. Segundo Kingdon (2003), essa denominação é atribuída ao sujeito responsável pela junção dos problemas existentes às soluções formuladas no interior de uma comunidade de especialistas, devendo estar constantemente atento para as mudanças que ofereçam a oportunidade para que o “modelo” forjado no interior dessa comunidade seja levado a sério, isto é, tenha chances de merecer um espaço na agenda de decisão presidencial. O *policy entrepreneur* não só deve estar atento como também pode trabalhar ativamente para que determinadas mudanças políticas, como alterações entre as forças de uma determinada coalizão, ou ainda, mudanças em indicadores ou da opinião pública, sejam encaradas pelos demais como uma *janela de oportunidade*.

No caso do reordenamento da política de assistência brasileira ocorrida a partir de 2004, houve profunda modificação no ritmo e no conteúdo dessa política, tal como ela vinha sendo implantada até o governo de Fernando Henrique. A despeito do fundo comum formado pela LOAS, da presença de princípios e diretrizes, como a descentralização com ênfase no território e a intersetorialidade com as demais políticas públicas, a política de assistência social do governo Lula difere profundamente da legada por seu antecessor. Isso porque um grupo específico de agentes políticos especializados formulou um padrão e um conteúdo alternativo para a implantação dessa política visando a superação das clássicas intervenções que se davam por meio de ações programáticas, organizadas com recursos limitados e com objetivos pontuais. Ao formularem uma concepção de política pública centrada na **produção e na oferta contínuas** de determinados serviços organizados em um sistema público – entendidos como expressões da garantia de direitos socioassistenciais – contribuíram para que passasse a existir, no campo da política

social, uma nova possibilidade de configuração do atendimento das necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da população. Em um país em que a “questão social” é onipresente, soluções desse tipo estão sempre sendo procuradas pelo presidente, nem todas, entretanto, com as mesmas chances de serem consideradas seriamente em sua agenda de decisão.

Alterações específicas na disputa política – eleição de Lula, fracasso do Fome Zero, sucesso do Bolsa Família, reforma ministerial, entre outras – abriram possibilidades concretas para que a visão política dos assistentes sociais obtivesse o espaço e apoio necessários para desenvolver-se. A rápida atuação do Setorial Nacional de Assistência Social do PT, que soube aproveitar o momento propício da conquista do governo federal por Lula como meio de impor sua visão do “social” a um governo e a um partido dos quais, *mesmo fazendo parte, seus componentes se sentiam excluídos*, pode levar à conclusão de que também o Setorial e, portanto, todos os seus participantes, atuaram como *policy entrepreneurs* dessa política. Contudo, o caráter sistemático que Sposati deu às contribuições desse conjunto de agentes especializados, o reconhecimento de sua liderança por esses mesmos agentes e, por fim, sua participação direta e explícita na aprovação da PNAS de 2004 concorreram claramente para sua identificação como *policy entrepreneur* da política de assistência social brasileira.

Nas contribuições da autora para as três conferências nacionais que ocorreram no período de 1995 a 2002, sedimentou-se sua proposição de que a assistência social é política de proteção social e, por isso, deve garantir a “cobertura” de determinados riscos sociais que se abatem ou se podem abater sobre os cidadãos em situação de vulnerabilidade. Essas coberturas são chamadas de “seguranças” e, a despeito de algumas variações ao longo do período, são designadas na NOB SUAS 2005 como segurança de acolhida; segurança social de renda; segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

Foi a concepção dessas “seguranças” próprias da assistência que definiram o seu caráter de setor específico da seguridade social. Se à saúde cabia proteger e promover a saúde; e, se à previdência cabia a cobertura de determinados riscos relativos ao mundo do trabalho e a garantia da aposentadoria dos contribuintes, o que

fazia a assistência no interior desse sistema? Quais eram suas garantias? Que tipo de riscos cobria? Quais serviços ou benefícios deveria ofertar?

Além da proteção à família e aos ciclos de vida, a LOAS afirmava que a assistência social visava “ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender as contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (Cf. Brasil, 1993, 2º artigo, parágrafo único). Objetivos próprios, mas que poderiam ser alcançados de diversas maneiras. Inclusive, e talvez com maior eficácia, por meio do trabalho conjunto e articulado com as demais políticas sociais e a política econômica, com vistas a tornar os cidadãos alcançáveis pelas demais políticas públicas. Essa era a posição de Potyara Pereira, primeira formuladora dos princípios da LOAS e defensora de uma política de assistência social não encapsulada em um setor, isto é, em uma especificação de funções e atividades potencialmente negadoras do caráter multivariado e, portanto, intersetorial do atendimento das “necessidades sociais”.

As distintas visões advogadas por Iamamoto, Pereira e Sposati, no interior do Serviço Social, dizem respeito a distintas posições no campo político, isto é, no espaço onde são gerados, de modo concorrente, os projetos, os programas, as linhas de ação, etc., da política. No campo científico ou acadêmico, Pereira e Sposati são mais próximas na defesa de uma política pública de assistência social. Posição contrária assume Iamamoto, convicta da impossibilidade da superação dos mecanismos reprodutores da desigualdade pela via da ação política institucionalizada. Contudo, quando se trata de dar as diretrizes do processo de implantação da política, Sposati e Pereira conformam posições distintas, sendo a última identificada como portadora de preocupações acadêmicas, que confunde a política de assistência com o “objeto de estudo” do Serviço Social, ou seja, a atividade assistencial. Partida ganha por Sposati, que além de formular uma concepção acerca das “seguranças” a serem garantidas por essa política, formulou também uma visão de como deveria ser organizada (proteção social, vigilância social, defesa dos direitos) e conquistou adeptos em torno de suas *ideias força* dentro da academia e no campo político.

As posições dos assistentes sociais em relação ao *o que é* e *o que deve ser* a política de assistência social fazem-nos constantemente transitar entre o campo científico do Serviço Social, enquanto lugar de produção especializada de um determinado profissional, e o campo político, lugar da disputa em torno da melhor

forma de organização da assistência social enquanto política pública. O fato de o Curso de Serviço Social ser um conjunto de disciplinas voltadas essencialmente para a formação de um sujeito que deve realizar intervenções específicas em empresas privadas e, principalmente, na administração pública, implica a difícil construção da autonomia científica e acadêmica desse campo de *intelectuais* à volta com questões e problemas referentes à melhor forma de intervenção ou de atuação no mundo social. De fato, ao eleger como objeto de estudos e pesquisas a assistência social como *política social*, configurou-se para esses acadêmicos, ou ao menos para uma parte deles, a superação dos limites inerentes ao fato de estarem inseridos em um lugar voltado para a produção de profissionais e técnicas de intervenção a serem aplicadas segundo os parâmetros estabelecidos por agentes externos ao campo.

Quando se debruçaram sobre a assistência como política social, os assistentes sociais passaram a dizer ao campo político como organizar essa política, quem deveriam ser seus destinatários, qual é a especificidade desse setor de ação pública e quem possui as credenciais acadêmicas para nele atuar. Desse modo, construíram a autonomia de um campo científico que é capaz de blindar-se contra intromissões indevidas de outros campos. Isso porque o capital científico acumulado em seu interior – o de especialistas na política de assistência social – pode ser convertido em capital político eficiente, possibilitando aos seus detentores o efeito de produzir classificações no campo político. Quanto menos o Estado diz o que é a assistência social e quanto mais os professores e pesquisadores do Serviço Social dizem o que é essa política, maior é sua autonomia para delimitar o seu campo de atuação. Nesse sentido, segundo Bourdieu,

*“As lutas políticas envolvem questões intelectuais, princípios de visão e de divisão. Como diziam os gregos, são categorias, princípios de classificação. O que chamamos de lutas de classes são de fato lutas de classificação. Modificar os princípios de classificação não é simplesmente um ato intelectual, mas também um ato político, na medida em que princípios de classificação formam classes que são mobilizáveis. Durante as guerras religiosas, podiam-se mobilizar exércitos a partir da imposição de categorias. O jogo político tem por desafio o monopólio da capacidade de fazer ver e fazer crer de outro modo”*⁶⁰(Bourdieu, 2000:67) [tradução do autor da tese].

⁶⁰ *“Les luttes politiques ont des enjeux intellectuels, des principes de vision et de division. Comme disaient les Grecs, ce sont des catégories, des principes de classement. Ce que l’on appelle des luttes de classes sont en fait des luttes de classement. Changer ces principes de classement n’est pas*

Não foi outra a atuação das assistentes sociais desde a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social: fazer ver e fazer crer que outra política de assistência social, distinta do assistencialismo vigente até então, seria possível. Desse ponto de vista, elas venceram. Ao impor com tamanho sucesso seu projeto político, este acabou por constituir a base de atuação das demais intervenções do governo Lula no âmbito da superação da pobreza. O quanto essa base propiciará o alcance dos principais objetivos dessa e das demais políticas sociais ou, ao contrário, o quanto inibirá outras possibilidades, será evidenciado por futuras avaliações críticas a respeito da consolidação, ou não, do desenvolvimento social do país.

simplement faire un acte intellectuel, c'est aussi faire un acte politique dans la mesure où les principes de classement font des classes, qui sont mobilisables. Durant les guerres de religion, on pouvait mobiliser des armées sur la base d'une imposition de catégories. Le jeu politique a pour enjeu le monopole de la capacité de faire voir et de faire croire autrement".

Bibliografia

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1996) “Federalismo e Políticas Sociais” in: AFFONSO, Rui de Britto A. & SILVA, Pedro Luiz B. (orgs.) (idem) **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap.

_____ (2004) “A política social no governo Lula”. **Novos Estudos**, (70): 07-17, nov., São Paulo: CEBRAP.

ARRETCHE, Marta (2000) **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp.

AUGUSTO, Maria Helena (1989) “Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate”. **Tempo Social**, 1(2), pp.105-119. São Paulo.

BARROS, Ricardo Paes de & CARVALHO, Mirela de (2004) “Desafios para a política social brasileira” In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio & REIS, José Guilherme (orgs.) (Idem), **Reformas no Brasil: Balanço e Agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

BOSCHETTI, Ivanete (2003) **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2ª Edição. Brasília: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho – GESST: Departamento de Serviço Social – SER: Universidade de Brasília – UnB.

_____ (2006) **Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil**. 1ª reimpressão. Brasília: Letras Livres: Editora UnB.

BOURDIEU, Pierre (1977) “Questions de politique”. In: **Actes de la recherche en sciences sociales**, 16(1), pp. 55 - 89. Paris.

_____ (1981) “La représentation politique”. In : **Actes de la recherche en sciences sociales**, 36(1), pp. 03 - 24. Paris.

_____ (1989) **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____ (2000) **Propos sur le champ politique**. Avec une introduction de Philippe Fritsch. Lyon : Presses Universitaires de Lyon.

_____ (2001) **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____ (2008) **Razões práticas. Sobre a teoria da ação**. 9ª Edição. Campinas: Papirus.

_____ & CHRISTIN, Rosine (1990) “La construction du marché”. **Actes de la recherche en sciences sociales**, 81(1), pp. 65 – 85, Paris.

_____ *et al.*(2003) **A miséria do mundo**. 5ª Edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

BRASIL (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Seção IV – Da Assistência Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, Título VIII – Da Ordem Social.

_____ (1993) **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei Federal n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____ (1997) **Norma Operacional Básica** que disciplina o processo de descentralização político-administrativo das três esferas de governo no campo da política de assistência social. Brasília, DF: MPAS/SAS.

_____ (1999a) **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MPAS/SEAS.

_____ (1999b) **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social. Brasília, DF: MPAS/SEAS.

_____ (2004) **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: SNAS/MDS.

_____ (2005) **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: SNAS/MDS.

_____ (2006) **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília, DF: SNAS/MDS.

_____ (2008) **Dados dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: 2006**. Brasília, DF: MDS/SAGI.

_____ (2009a) **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: MDS/SNAS.

_____ (2009b) **Orientações Técnicas. Centro de Referência da Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF: MDS/SNAS.

_____ (2011) **Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais, Rede Privada**. Brasília, DF: MDS/SAGI/ SNAS.

CAMPOS, Marta Silva (1994) “A assistência social pública: uma experiência da Secretaria Municipal do Bem Estar em São Paulo, 1989-1992”. In: **Serviço Social & Sociedade**, Ano XIV, nº45, agosto, pp.77-107.

CAPELLA, Ana Claudia N. (2008) “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas” in: HOCHMAN, Gilberto *et al.* (orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

CARDOSO Jr; José Celso & JACCOUD, Luciana (2005) “Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal” In: JACCOUD, Luciana (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (1994) “Assistência Social: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em ‘governo paralelo da paralelo da pobreza’”. In: **Serviço Social & Sociedade**, Ano XV, nº 46, dezembro, pp. 86 - 103. São Paulo: Cortez.

CASTEL, Robert (2001) **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário**. 3ª Edição [1ª Edição 1998]. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____ (2009) **La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l’individu**. Paris: Éditions du Seuil.

CASTRO, Jorge Abrahão de (2009) “Política social: alguns aspectos relevantes para a discussão” In: VVAA (idem) **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO.

CNAS (2003) **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS/MAS.

COHN, Amelia (1999) “As políticas sociais no governo FHC” In: **Tempo Social**, 11(2), pp. 183 - 197. São Paulo.

_____ (2010) “O PBF e seu potencial como política de Estado” In: CASTRO, Jorge Abrahão de & MODESTO, Lucia (orgs.) **Bolsa Família 2003 - 2010: avanços e desafios**. Volume 2, pp. 215 - 234. Brasília: IPEA.

COUTO, Cláudio Gonçalves (1995) **O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. São Paulo: Paz e Terra.

COUTO, Berenice R. *et al.*(orgs.) (2010) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez.

DISCURSO no Congresso: ‘É preciso controlar ansiedades sociais’. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02/01/2003. Brasil.

DRAIBE, Sônia (1994) “As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84” in SOARES, Gláucio Ary Dillon & D’ARAUJO, Maria Celina (orgs.) **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas.

_____ (2003) “A política social do governo FHC e o sistema de proteção social”. **Tempo Social**, 15(2): 63-101. São Paulo.

_____ (2007) “O tamanho do Brasil pobre – Bolsa-Família não basta: é preciso casa, emprego e, principalmente, educação”. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 de agosto de 2007.

_____ (2008) “Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea” in: HOCHMAN, Gilberto *et al.* (orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

EARDLEY, T; BRADSHAW, J; DITCH, J; GOUGH, I. & WHITEFORD, P. (1996) **Social Assistance in OECD Countries: Volume I Synthesis Report**. London: Department of Social Security.

FALEIROS, Vicente de Paula (1989) “A questão da assistência social” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 30, pp.109 - 126. São Paulo: Cortez.

_____ (1995) “Qual é o social de Fernando Henrique Cardoso?” In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XV, nº 47, pp.154 - 155, abril. São Paulo: Cortez.

_____ (2005) “Reconceptualización del trabajo social en Brasil: ¿una cuestión en movimiento? In: ALAYÓN, Norberto (org.) (Idem) **Trabajo Social Latinoamericano. A 40 años de la Reconceptualización**. Buenos Aires: Espacio Editorial.

FARIA, Vilmar E. (2003) “Reformas institucionais e coordenação governamental: o caso da política de proteção social no Brasil”. In: TEIXEIRA, Mônica (org.) **Universidade e Governo: professores da Unicamp no período FHC**. São Paulo: Escuta.

FLEURY, Sonia (2004) “A Seguridade Social Inconclusa”; “Assistência e Previdência Social” In: Rocha, D. & Bernardo, M. (orgs.) **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Inesc.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da & ROQUETE, Claudio (2005) “Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família” In: VIANA, Ana Luiza d’Ávila, ELIAS, Paulo Eduardo M; IBÁÑEZ, Nelson (orgs.) **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec.

FÓRUM MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO *et al* (1995) “Assistência social entre o desmanche e reafirmação. In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XV, nº 47, pp.141-146, abril. São Paulo: Cortez.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli (2007) “O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas.” **Katálisis**, 10(1): 65 - 74, jan/jun, Florianópolis.

HESPANHA, Pedro (2008) “Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios” In: **Revista de Ciências Sociais**, 39(1), pp. 05-15, Fortaleza.

HEWER, Iraci Ozéas dos Reis (1996) **A expressão da assistência social como política pública em SEBES no governo do PT em São Paulo, 1989-1992**. Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

IAMAMOTO, Marilda V. & CARVALHO, Raul (2008) **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 25ª Edição [1ª Ed. 1982]. São Paulo: Cortez.

IPEA (2001a) “Assistência Social” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 02**, pp. 30 - 35. Brasília: IPEA.

_____ (2001b) “Assistência Social” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 03**, pp. 28 - 36. Brasília: IPEA.

_____ (2002a) “Assistência Social” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 04**, pp. 33 - 43. Brasília: IPEA.

_____ (2002b) “Assistência Social” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 05**, pp. 25 - 32. Brasília: IPEA.

_____ (2003a) “Assistência Social” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 06**, pp. 29 - 38. Brasília: IPEA.

_____ (2003b) “Assistência Social” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 07**, pp. 32 - 41. Brasília: IPEA.

_____ (2004a) “Assistência Social” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 08**, pp. 33 - 45. Brasília: IPEA.

_____ (2004b) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 09**, pp. 36 - 47. Brasília: Ipea.

_____ (2005a) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 10**, pp. 47 - 59. Brasília: Ipea.

_____ (2005b) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 11**, pp. 38 - 48. Brasília: Ipea.

_____ (2006a) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 12**, pp. 42 - 58. Brasília: Ipea.

_____ (2007a) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 13, Edição Especial**, pp. 77 - 114. Brasília: Ipea.

_____ (2007b) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 14**, pp. 55 – 77. Brasília: Ipea.

_____ (2008a) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 15**, pp. 51 – 72. Brasília: Ipea.

_____ (2008b) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 16**, pp. 55 – 81. Brasília: Ipea.

_____ (2008c) “Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988 - 2008)”. In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise. Vinte Anos da Constituição Federal nº 17(1)**, pp. 175 - 250. Brasília: IPEA.

_____ (2009) “Assistência Social e Segurança Alimentar” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 18**, pp. 47 – 75. Brasília: Ipea.

_____ (2011) “Assistência Social” In: Idem, *ibidem* **Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 19**, pp. 49 – 86. Brasília: Ipea.

JACCOUD, Luciana (2009) “Proteção social no Brasil: debates e desafios” In: VVAA (idem) **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO.

_____ (2010) “O programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil?” In: CASTRO, Jorge Abrahão de & MODESTO, Lucia (orgs.) **Bolsa Família 2003 - 2010: avanços e desafios**. Volume 1, pp. 101 - 135. Brasília: IPEA.

KINGDON, John W. (2003) **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd edition. New York: Longman Classics in Political Science.

KOWARICK, Lúcio (2009) **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34.

LIMA, Ângela Maria de L. D. de. (2003) “A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social.” **Serviço Social & Sociedade**, Ano XXIV, (73): 23-45, mar., São Paulo: Cortez Editora.

MARSHALL, T.H. (1967) **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar

MARQUES, Eduardo Cesar (1997) “*Notas críticas à literatura sobre o Estado, políticas estatais e atores políticos.*” **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, (43): 67-102, 1º semestre, Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Anpocs.

MARTINS, Carlos Estevam *et al.* (1996) “*A Assistência Social constrói sua identidade*” In: **Cadernos Fundap**, v.21, p.103-125. São Paulo: Fundap.

MARTINS, Carlos Estevam; SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade (orgs.) (1999) **Mínimos Sociais: questões, conceitos e opções estratégicas**. Brasília: MPAS/SEAS; São Paulo: Fundap.

MARTINS, Valdete de B. & PAIVA, Beatriz A. (Relatoria Final) (2003), “*A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula*”. **Serviço Social & Sociedade**, Ano XXIV, nº 73, pp. 46-74, mar., São Paulo, Cortez Editora.

NETTO, José Paulo (2011) **Ditadura e Serviço Social. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 16ª Edição, 1ª reimpressão. São Paulo: Editora Cortez.

PEREIRA, Potyara A. (1995) “*Reflexões sobre a Medida Provisória nº 813, de 01/01/95*” In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XV, nº 47, pp.147 - 150, abril. São Paulo: Cortez.

_____ (1996) **A assistência social na perspectiva dos direitos. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus.

_____ (2004) “*Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social*” In: Idem, **Serviço Social e Sociedade**, Ano XXIV, nº 77, pp. 54 - 62, março. São Paulo: Cortez.

_____ (2007) “*A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS*” In: **Ser Social**, nº 20, pp. 63 - 83, jan. - jun.

PROCACCI, Giovanna (1999) “*Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados del bienestar.*” In: GARCÍA, Soledad y LUKES, Steven (comps.) **Ciudadanía: justicia social, identidad y participación**. pp. 15-44. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

RAICHELIS, Raquel & PAZ, Rosângela (1999) “Fórum Nacional de Assistência Social: novo marco de interlocução entre sociedade civil e governo federal”. In: **Serviço Social & Sociedade**. Ano XX, nº 61, novembro. São Paulo: Cortez Editora.

RAICHELIS, Raquel (2008) **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – Caminhos da Construção Democrática**. 5ª Edição. São Paulo: Cortez Editora.

REIS, Elisa P. (2003) “*Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas*” In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, nº 51, pp. 11 - 14, fev.

ROSANVALLON, Pierre (1995) **La nouvelle question sociale. Repenser l’État-providence**. Paris: Éditions du Seuil.

SALLUM Jr; Brasília (1999) “O Brasil sob Cardoso, neoliberalismo e desenvolvimentismo.” In: **Tempo Social**, 11(2), pp. 23 - 47, out.

_____ (2010) “El Brasil en la ‘pos-transición’: la institucionalización de una nueva forma de Estado.” In: BIZBERG, I. (Ed.) **México en el espejo latinoamericano: ¿democracia o crisis?** 1ª Edición. México, DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1979) **Cidadania e Justiça - A política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus

SILVA, Luiz A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade (orgs.) (1999) **Assistência Social: parâmetros e problemas**. Brasília: MPAS/SEAS; São Paulo: Fundap.

SILVA, Maria Ozanira da S. e; YAZBEK, Maria Carmelita & DI GIOVANNI (2008) **A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda**. 4ª Edição revista e atualizada [1ª Edição, 2004]. São Paulo: Cortez Editora.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo Brant de Carvalho (1995) **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. Uma questão em análise**. 6ª Edição [1ª Edição 1985]. São Paulo: Cortez Editora.

SPOSATI, Aldaíza & FALCÃO, Maria do Carmo Brant de Carvalho (1989) **LBA Identidade e efetividade das ações de enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo: Educ.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo & FLEURY, Sônia Maria Teixeira (2006) **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5ª Edição [1ª Edição 1989]. São Paulo: Cortez Editora.

SPOSATI, Aldaíza (1995a) “A Assistência Social no governo Fernando Henrique Cardoso” In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XV, nº 47, pp.136 - 141, abril. São Paulo: Cortez.

_____ (1995b) (coord.) **Assistência Social: Polêmicas e Perspectivas**. 2ª Edição. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

_____ (1995c) “Cidadania e Solidariedade” In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XVI, nº 48, pp.124 - 147, agosto. São Paulo: Cortez.

_____ (1995d) “Assistência Social: desafios para uma política pública de Seguridade Social” In: **Cadernos Abong – Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social - 3**, nº 11, out; pp. 21 - 38. Brasília: CNAS; São Paulo: Abong.

_____ (1996) (coord.) **Mapa da Exclusão/Inclusão social na cidade de São Paulo**. São Paulo: Educ.

_____ (1997) “Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência de cidadania” In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XVIII, nº 55, pp.09 - 38, novembro. São Paulo: Cortez.

_____ (2001) “Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil” In: Idem, **Serviço Social e Sociedade**, Ano XXII, nº 68, pp.54 - 82, novembro. São Paulo: Cortez.

_____ (2002a) “Políticas sociais nos governos petistas” In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz & TREVAS, Vicente (orgs.) **Governo e cidadania. Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. 1ª reimpressão [1ª Edição 1999]; pp. 82 - 107. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____ (2002a) **A Política de Assistência Social na cidade de São Paulo**. 2ª Edição. São Paulo: Polis/PUC-SP.

_____ (2004) “Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social” In: Idem, **Serviço Social e Sociedade**, Ano XXIV, nº 77, pp. 30 – 53, março. São Paulo: Cortez.

_____ (2009) “Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes” In: VVAA (2009) **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO.

_____ (2010) **A menina Loas – um processo de construção da Assistência Social**. 5ª Edição. São Paulo: Cortez.

_____ (2010a) “Bolsa Família: um programa com futuro(s)” In: CASTRO, Jorge Abrahão de & MODESTO, Lucia (orgs.) **Bolsa Família 2003 - 2010: avanços e desafios**. Volume 2, pp. 267 - 299. Brasília: IPEA.

TELLES, Vera da Silva (2001) **Pobreza e Cidadania**. São Paulo, Ed. 34.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck (2000) “*As armas secretas que abateram a seguridade social*” In: LESBAUPIN, Ivo (org.) **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. 3ª Edição [1ª Edição, 1999]; pp. 91- 114. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____ (2002) “O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil.” In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.) **Política Social e Democracia**. 2ª Edição. São Paulo: Cortez. Rio de Janeiro: UERJ.

YAZBEK, Maria Carmelita (1995a) “A Assistência Social no contexto da Medida Provisória nº 813” In: **Serviço Social e Sociedade**, Ano XV, nº 47, pp.151-153, abril. São Paulo: Cortez.

_____ (1995b) “A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social” In: **Cadernos Abong – Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social - 3**, nº 11, out; pp. 05 - 18. Brasília: CNAS; São Paulo: Abong.

_____ (2003) “Fome Zero: uma política social em questão” In: Idem, **Saúde e Sociedade**, v.12, n.1, pp. 43-50, jan - jun.

_____ (2004) “As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de Loas” In: Idem, **Serviço Social e Sociedade**, Ano XXIV, nº 77, pp. 11 – 29, março. São Paulo: Cortez.