

TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO E O FUTURO INCERTO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Kellen Alves Gutierrez¹

As políticas sociais no Brasil têm trajetória peculiar. Inicialmente vistas por meio de uma relação contributiva que atrela o benefício social à carteira de trabalho, a fórmula inaugurada por meio da legislação trabalhista outorgada por Getúlio Vargas relegou aos mais pobres ações pontuais de atenção não institucionalizadas, realizadas principalmente por meio de entidades filantrópicas.

É a partir da constituição de 1988 que as políticas sociais ganham *status* de direitos sociais, com regulamentações próprias e a construção de políticas setoriais, com arcabouço e investimentos. Assim, a década de 1990 marca no Brasil a construção e negociação das leis orgânicas que regulamentam as políticas de saúde e assistência social² e iniciam a formatação do sistema de proteção social brasileiro.

Oficina de grafite a alunos do Projovem no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS em Barra do Ceará. Fortaleza/CE. Flickr do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mdscomunicacao/11226543525/>Crédito: Eduardo Aigner/MDS.

No entanto, o cenário econômico das décadas de 1980 e 1990 relega ao país profundos níveis de desigualdades que o sistema de proteção social recém-implantado ainda não daria conta. A partir de 2003, com a orientação do governo Lula de investir em uma agenda de superação da pobreza³, investimentos massivos são realizados em programas de transferência de renda, que confluem na unificação dos programas anteriores, instituindo o Programa Bolsa Família (PBF). Ao lado do PBF, a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) representou um reforço expressivo às políticas de combate à pobreza, ao oferecer à assistência social *status* de política de Estado, mediante um arcabouço que marcou profunda mudança institucional para essa política no Brasil.

Essas transformações são observadas por analistas que chamam atenção para o reordenamento institucional pelo qual a assistência social passou no governo Lula⁴ e para a mudança vivida por essa política, que transitou de ações desordenadas promovidas por primeiras-damas ou entidades filantrópicas, para tornar-se uma das principais políticas setoriais do país.⁵

Essa profunda mudança institucional é ainda mais evidente quando analisamos os avanços que o SUAS representa – em termos da oferta de serviços públicos de assistência social – face à histórica relação entre a assistência social e a filantropia e benemerência no Brasil. Nesse artigo, buscamos recuperar a trajetória de luta pela construção da assistência social como política pública de direito, de forma a analisar os caminhos que essa política trilhou para se materializar como uma política de Estado, por meio da implantação do SUAS, e refletir sobre os desafios que enfrenta para sua consolidação.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro partes, além dessa introdução. No próximo tópico, recuperamos a trajetória da assistência social desde a Constituição de 1988, com ênfase nas mobilizações em torno da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nos governos Fernando Collor e Itamar Franco, e as ações para sua efetivação no governo Fernando Henrique Cardoso. No tópico três, apontamos a implantação do SUAS como uma inflexão para a política de assistência social, tendo sido produto das mobilizações de um campo progressista que encontrou no governo Lula oportunidades de implementar a política tal qual o projeto que defendiam. Já no tópico quatro, apontamos os desafios para a consolidação da política, tanto no que diz respeito às articulações com as demais políticas sociais quanto ao contexto político vivido no país e, por fim, apresentamos as considerações finais, que apontam reflexões sobre o futuro do SUAS.

A Assistência Social entre a caridade e o direito

A trajetória de consolidação da assistência social como política pública de direito constitui-se como um processo de embate, tanto com relação ao

legado assistencialista que marcou a assistência social no Brasil como contra a orientação de política social de governos que não priorizavam a assistência social enquanto política pública no âmbito dos direitos sociais.

Apesar de sua incorporação à Constituição de 1988 como uma das três Políticas de Seguridade Social, nos anos subsequentes à promulgação da Carta, a assistência social sofreu uma série de entraves para implantação e consolidação. Este processo nos permite afirmar que os caminhos de sua construção se deram em um terreno de disputas acerca das concepções de formas de enfrentamento da questão social e de participação da sociedade civil nesse processo.

Como já extensamente analisado e documentado pela literatura pertinente, a assistência social no Brasil tem uma trajetória marcada pela relação simbiótica com a filantropia e a benemerência. Mestriner mostra que a relação entre filantropia e Estado é introduzida no Brasil na era varguista, formatando a saúde, a educação e a assistência social oficialmente por meio de uma aliança entre governo, Igreja Católica e burguesia, com vistas a monitorar as tensões e conflitos decorrentes da “questão social” gerada pela industrialização que se implementava no país, fazendo prevalecer, nessa relação, o princípio da subsidiariedade.⁶

A relação entre Estado brasileiro e filantropia se insere no contexto político vigente no país até a década de 1980, quando a questão social no Brasil não era identificada à pobreza nem entendida como fenômeno estrutural da sociedade brasileira. A lógica do sistema de proteção social continha a promessa de mobilidade social por meio da inserção no mercado de trabalho formal e, não sendo a pobreza identificada como questão social, não recebia tratamento pelo Estado de forma organizada e institucionalizada.⁷ Esse modelo relegava aos extremamente pobres, desempregados ou trabalhadores informais serviços residuais do Estado para atendimentos emergenciais, atrelados à filantropia e à benemerência. Baseadas em políticas de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia, essas modalidades de intervenção estão na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira iria estabelecer com a filantropia e com a benemerência⁸, estruturando historicamente seu campo de ação. A Assistência Social nasce, desse modo, relegada ao lugar do não direito, a partir de ações desorganizadas e segmentadas, calcadas nas ideias de filantropia e caridade.⁹

Por meio da lógica da subsidiariedade, o Estado delegava às organizações da sociedade civil a responsabilidade pela área social, na forma de subsídios que configuraram uma relação de parceria entre Estado e entidades filantrópicas na produção de serviços sociais a populações excluídas do mercado formal de trabalho. Para isso, o governo estrutura um sistema de certificação de entidades por meio do Conselho Nacional de Serviço Social

(CNSS), instituído em 1938 pelo Decreto lei nº 525/38, que possuía a função de avaliar e certificar entidades prestadoras de serviços assistenciais, concedendo auxílios e subvenções.

Assim, o campo de atuação da assistência social se estruturou no Brasil por meio da relação do Estado com as entidades filantrópicas, muito mais como um paliativo do que como uma resposta estatal à questão social.¹⁰ Outro traço decorrente desse arranjo foi a fragilidade institucional da assistência social, já que, historicamente, esse campo foi se estruturando muito mais a partir da introdução de mecanismos de apoio às iniciativas de organizações sociais do que pelo reconhecimento estatal das necessidades da população.¹¹

A primeira mudança nos rumos da assistência social no Brasil vai acontecer a partir de 1988, com sua incorporação à Constituição como uma das três Políticas de Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social. O reconhecimento da assistência social como política pública de direito, pela Constituição, abre um caminho para a construção dessa política como direito de cidadania, o que, no entanto, não se faz sem entraves e dificuldades. De acordo com Colin, para a política de assistência social, a primeira década após a aprovação da Constituição é marcada por características assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, sobrepostas e com frágil regulação.¹²

A ligação histórica entre assistência social e filantropia que marcou essa política pública tem impacto também na tradição de mobilização e participação política dos atores desse campo. A mobilização pela reestruturação da política de assistência social como direito conviveu (e convive) com uma realidade em que grande parte dos atores que executava a política não compartilhava uma linguagem comum de valorização da participação e da construção de espaços democráticos. Por outro lado, a vulnerabilidade dos usuários da assistência social denota uma baixa capacidade de mobilização devido, entre outros fatores, à dificuldade dessa população de se reconhecer como usuária dessa política e, assim, de acionar mecanismos de mobilização popular e ocupar os fóruns estabelecidos.¹³

Desse modo, o terreno de disputas no qual se dá a construção da política de assistência social convive, de um lado, com a reivindicação de uma política de direito, calcada na ideia de cidadania ampliada que combine responsabilização estatal e construção coletiva em espaços participativos; e, de outro, com as origens históricas ligadas à filantropia e ações emergenciais e pontuais, combinadas à vulnerabilidade e baixa capacidade de mobilização dos usuários da política.

É nesse contexto que se dão as negociações para a regulamentação da LOAS¹⁴, em um processo bastante conflituoso, diante de uma conjuntura desfavorável, especialmente no governo Fernando Collor, conforme assinala Fleury:

Todas as leis orgânicas – da saúde, previdência e assistência – tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social.¹⁵

Nessa conjuntura, Sposati assinala que o momento posterior à Constituição de 1988, no campo da assistência social, é definido por movimentações e mobilizações em defesa da regulamentação da Lei Orgânica, conhecidas como “movimentos pró-LOAS”¹⁶, que aglutinou ativistas em torno da causa da assistência social como política pública de direito. Esse momento vai marcar o início de uma militância aguerrida que, por diversas frentes, atuará em defesa dessa política pública.¹⁷

O primeiro projeto de lei para regulamentação da LOAS foi redigido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) e encaminhado ao Legislativo em 1991. O projeto foi aprovado no Congresso, mas vetado integralmente pelo então presidente Fernando Collor, com a justificativa de que a proposição possuía dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, por se comprometer com a complementação pecuniária de renda.¹⁸ Essa complementação de renda, que se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), seria posteriormente ainda alvo de muitos embates e negociações.

O veto de Fernando Collor deflagra uma ampla mobilização de todos os campos sociais que apoiavam a luta pela regulamentação da política, mas especialmente de parte da categoria das assistentes sociais¹⁹, que participa intensamente do processo de negociação da LOAS por meio de debates e seminários organizados em várias regiões do país para discutir o projeto vetado. Desses debates, nasce a nova proposta de lei, que seria encampada no Legislativo pelo deputado Eduardo Jorge, então do PT, e pelo deputado José Dirceu.

Outro aspecto fundamental a ser notado nesse processo é o papel das universidades e sua importância como espaço de produção de conhecimento sobre a política que vinha sendo gestada. Nesse momento, muitas assistentes sociais engajadas na luta pela LOAS eram pesquisadoras e professoras.²⁰ A partir dessas pesquisas e do envolvimento de profissionais e pós-graduandos com a temática da assistência social, nasce o Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (Nepsas) da Pontifícia Universidade Católica/SP, coordenado inicialmente por Aldaíza Sposati, Carmelita Yazbek e Maria do Carmo Falcão²¹, que vai se constituir como o principal núcleo de pesquisas e referência na área. É importante destacar, no entanto, que não se trata apenas de produção de conhecimento. A PUC/SP figura, sem dúvida,

como um epicentro do movimento político que vai se constituindo em defesa da assistência social, pela atuação política que marca o Nepsas, especialmente na figura de Aldaíza Sposati, que, à época do processo de regulamentação da LOAS, já cumpria mandato como vereadora na cidade de São Paulo.

É importante ressaltar que o processo político de regulamentação da LOAS contou com a mobilização de vários setores da sociedade, desde Organizações Não Governamentais progressistas comprometidas com a questão do enfrentamento da pobreza, dos quais se destacam a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), e movimentos de segmentos específicos, como idosos, pessoas com deficiência, meninos e meninas de rua, passando por algumas entidades filantrópicas e parcela do empresariado.

Assim, ao final desse processo, a Lei Orgânica da Assistência Social é promulgada em 7 de dezembro de 1993, depois de um intenso processo de negociação que resultou em um texto final que não contemplou totalmente as demandas do movimento. A Lei passava a definir, como diretriz, um sistema descentralizado e participativo de assistência social, com conselhos paritários de assistência social nos três níveis, e de caráter deliberativo, e a realização de conferências de assistência social. Algumas concessões tiveram de ser feitas para viabilizar a aprovação e o principal ponto de dissenso foram os critérios restritivos adotados para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), tido como carro-chefe da política de assistência social. O corte de renda proposto pelas assistentes sociais era de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* e o corte de renda aprovado foi de $\frac{1}{4}$ *per capita*, o que restringia muito a população beneficiada; já o corte de idade proposto pelas assistentes sociais era de 65 anos e, na aprovação, foi definido um corte de idade de 70 anos, que seria diminuído, ano a ano, até chegar ao patamar de 65 anos.

Após a promulgação da LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi instalado em 1994. Tanto o CNAS quanto o Fórum Nacional de Assistência Social, formado posteriormente, atuaram como espaços importantes para a construção da política nos anos subseqüentes à promulgação da LOAS.

O CNAS foi instalado em fevereiro de 1994, em um cenário político de confrontos com o Poder Executivo, que não concordava com a constituição do Conselho. O ministro do Bem-Estar Social, Jutahy Magalhães, responsável pela execução da política de assistência social, deixa o cargo para concorrer às eleições de 1994, e Leonor Barreto Franco, que assume em seu lugar, posicionava-se contra a constituição de um Conselho. Essas tensões vão marcar o primeiro ano da CNAS, ocasionando dificuldades de obtenção de infraestrutura e de reconhecimento dos conselhos por parte do Poder Executivo.²² Outra questão enfrentada pelo Conselho recém-instalado foi a pesada herança

cartorial: o CNAS substituiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), extinto em 1993, que possuía a função de certificação das entidades privadas de prestação de serviço sócio assistencial. Com isso, os conselheiros, assim que eram empossados, deparavam-se com a tarefa de destrinchar os processos de certificação²³ e com a pressão para despachar os processos pendentes, numa conjuntura política de críticas à conduta do antigo conselho, devido aos escândalos de corrupção, apadrinhamento e clientelismo na concessão de certificações.²⁴ Essa dimensão cartorial, incorporada ao CNAS, se constitui como uma das principais questões políticas e de embate para o ativismo em defesa da assistência social, uma vez que a certificação onerava em muito o conselho, atrapalhando seu caráter propriamente político e de controle social, além de recolocar, naquele espaço, práticas clientelistas e de corrupção, como se explicita em 2009 com a Operação Fariseu.²⁵

Ainda sobre a representação da sociedade civil no CNAS, é importante assinalar a presença de ONGs progressistas, como a Abong e o Ibase. Além das ONGs, estiveram também na primeira gestão do CNAS a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que naquele momento se aliava a pautas progressistas de enfrentamento da questão social, e o Movimento de Meninos e Meninas de Rua que, na pessoa de seu presidente e conselheiro, José Antônio Moroni, contribuiu decisivamente na instalação do CNAS e depois comporia o Fórum Nacional de Assistência Social. Esses atores são apontados pelas ativistas entrevistadas como fundamentais na correlação de forças entre sociedade civil e governo que se estabelecia no conselho naquele momento.

A questão da correlação de forças fica patente no momento de convocação da I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, pois houve muita resistência por parte do governo²⁶ para a realização dessa Conferência. No entanto, a intensa pressão dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, levou o ministro a convocá-la.

A primeira Conferência e as outras duas²⁷ que ocorrem durante o governo Fernando Henrique Cardoso constituíram momentos importantes de mobilização nacional, já que a sua realização previa também conferências preparatórias, municipais e estaduais, o que, segundo Raichelis, teve um efeito multiplicador da organização da área de assistência social nos Estados e municípios.²⁸ Esse processo, ainda segundo Raichelis, possibilitou maior mobilização e visibilidade para a assistência social, o que é expresso na fala do conselheiro da Abong, apresentada por Raichelis, na qual ele afirma que, nas pré-conferências, “eram milhares de pessoas, em grandes, pequenas e médias cidades, discutindo a LOAS”.²⁹ Além do efeito multiplicador, a autora afirma que as conferências também deram visibilidade ao CNAS por todo o país.

Um ponto fundamental a ser assinalado sobre as primeiras gestões do CNAS são os embates entre o conselho e, mais propriamente, a categoria de assistentes sociais e o governo Fernando Henrique Cardoso, devido às diretrizes por ele adotadas para a área social. O embate mais destacado se dá em relação ao Programa Comunidade Solidária (PCS), principal estratégia do governo de enfrentamento da pobreza. O PCS, em linhas gerais, se constituía em um programa social que, centralizado na Casa Civil e coordenado pela primeira dama, Ruth Cardoso, buscava enfrentar a pobreza a partir de ações focalizadas, em parceria com entidades da sociedade civil, sem apresentar, no entanto, diretrizes claras de ação e sem conexão com a política de assistência social.

Assim, as principais críticas³⁰ vindas do movimento em defesa da assistência social eram de que o PCS recolocava questões que a LOAS buscava superar, como a reiteração do primeiro-damismo, o paralelismo nas ações de enfrentamento à pobreza e as relações clientelistas entre prefeituras e entidades da sociedade civil, já que o PCS tinha como uma de suas marcas a centralização na figura do presidente da República, que buscava uma relação direta com prefeitos e sociedade civil, invocando a solidariedade social como combustível de enfrentamento da pobreza. O PCS caminhava em rota oposta àquela apregoada pela LOAS e isso perpassava tanto as ações do governo quanto os caminhos da política nacional de assistência social no mandato Fernando Henrique Cardoso.

No bojo desses conflitos, outro ponto de bastante embate foi a regulamentação do BPC. Esse benefício, de caráter não contributivo, e que se constituiu como o carro-chefe da LOAS, foi aprovado em 1993, mas só passou a ser pago em 1996. Para compreender os embates que cercaram o BPC, é importante retomar a discussão sobre o benefício durante o processo de regulamentação da LOAS, no qual, como aponta Raichelis, a partir do relato de conselheiro da Associação Nacional de Empregados da LBA (Anasselba), o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, e o então deputado José Serra eram contrários à promulgação da LOAS e, diante da pressão por sua regulamentação, impuseram a limitação da renda *per capita* e do corte de idade citados anteriormente.³¹

O principal “encolhimento” pelo qual passa o BPC no governo Fernando Henrique Cardoso é o corte de idade, que no momento da regulamentação da LOAS havia sido pactuado como um processo no qual tal corte seria diminuído até chegar a 65 anos. No entanto, nas negociações com José Serra, então Ministro da Fazenda, foi fixado em 67 anos.

Diante disso, observamos que as primeiras gestões do CNAS se dão em um contexto político de bastante enfrentamento, sendo o Conselho Nacional, naquele momento, e devido à composição da sociedade civil, um espaço de

resistência política para as ativistas que defendiam a política de assistência social. Toda essa mobilização fez oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso, que nos anos subseqüentes à promulgação da LOAS não logrou expressivos avanços no que se refere à consolidação da assistência social como direito universal reclamável, como veremos a seguir.

Implantação do SUAS: uma inflexão

O projeto que o campo político dos defensores da assistência social como direito foram construindo, desde 1988, e cuja trajetória apresentamos no tópico anterior, está intrinsecamente ligado ao Sistema de Seguridade Social inaugurado com a Constituição de 1988, de forma que, para compreender o que foi a proposta do SUAS, é fundamental contextualizá-lo no conjunto mais amplo das inovações propostas pela Seguridade Social no país, colocando o desafio da construção de um sistema de proteção social no qual “os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e vulnerabilidades sociais”.³²

Essa proposta inovou porque, pela primeira vez na trajetória das políticas sociais, a proteção social foi concebida como direito universal. No entanto, como mostramos, as inovações trazidas pela Constituição de 1988 serão negociadas, na década de 1990, no contexto adverso de ajustes estruturais da economia e de refluxo dos direitos sociais – o que explica, em parte, a dificuldade da assistência em se constituir efetivamente como política no momento imediatamente posterior à regulamentação da LOAS. Assim, se por um lado a Constituição de 1988 representou uma grande inflexão para a política de assistência social, ao iniciar seu trânsito para o “campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal”³³, por outro, remou contra a maré no contexto de baixa segurança dos direitos sociais³⁴ e intensificação de políticas focalizadas de combate à pobreza.

No caminho de afirmação da assistência social enquanto política de direito, vimos, também, que um de seus principais desafios consiste em superar o passado assistencialista. Assim, o processo de afirmá-la como direito é, antes de mais nada, um processo de separação da relação entre assistência social e a benevolência. É no campo do direito que opera a proposta que foi sendo construída, a qual, nessa trajetória, percorre também o caminho de se estabelecer como uma política específica de caráter universal, por meio da construção de um sistema descentralizado que combinasse cobertura universal com políticas específicas:

É necessário superar o desenho das políticas sociais que opõem universalização e focalização, para integrá-las a um projeto articulado que responda a direitos

dos cidadãos com políticas públicas universais permanentes e continuadas, cujas ações focalizadas são ativadas mediante as necessidades emergenciais que se apresentem em distintas conjunturas políticas.³⁵

Munido dessas premissas, o ativismo político mencionado anteriormente, formado principalmente por profissionais da área da assistência social, se mobilizou por meio de diversas estratégias para pautar a implantação do SUAS no governo Lula³⁶, considerando a eleição do PT ao Executivo federal um momento propício para concretização de suas reivindicações, tanto pela relação entre ativistas e PT quanto pela orientação política do governo, que colocou o enfrentamento da pobreza e das desigualdades como questão central de sua agenda política.

Quando o PT assume o governo federal em 2003, completavam-se dez anos da regulamentação da LOAS sem que se tivessem concretizado avanços substantivos no que se refere à consolidação da assistência social como política pública. Apesar de que, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a política de assistência social ter logrado aprovar a primeira versão de uma política nacional e sua respectiva norma operacional³⁷, poucos haviam sido os avanços nessa área. A análise de Mendosa sobre a situação da política de assistência social no final do governo Fernando Henrique Cardoso aponta para uma situação caracterizada por:

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 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.³⁸

Esse cenário conflitava com as demandas do movimento em defesa da assistência social, agravado ainda pelo Programa Comunidade Solidária que, apresentado como a principal estratégia de combate à pobreza nos países, se fazia à margem da LOAS³⁹, fragilizando ainda mais a política de assistência social no país.⁴⁰ Nesse sentido, a avaliação das autoras apontava para o contexto político adverso, vivido naqueles anos, ao mesmo tempo em que reforçava a importância da mobilização e resistência empreendida pelos fóruns de assistência social:

Nestes anos em que se aprofundaram desigualdades e exclusões, a análise do desempenho concreto da assistência social como política de seguridade aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal. Movimento que

não se faz sem resistências, encontradas, sobretudo, na articulação permanente de fóruns de assistência social em todo o país, revelando capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que assegure direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal.⁴¹

A mobilização desse campo de ativismo teve importante papel na elaboração de documentos que, entregues ao comando de campanha do PT, à Comissão do Governo de Transição, em 2002, e diretamente apresentado ao Congresso, continham as principais propostas de estruturação do que, mais tarde, viria a se consolidar como o SUAS. Tal proposta continha o detalhamento de programas e ações estruturantes, a forma de financiamento federal e as propostas de interface entre a LOAS e o Programa Fome Zero, recuperando as principais deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social já realizadas, ressaltando a necessidade de um comando único das ações da política de assistência social, a conceituação das necessidades geradoras do direito à assistência e a devida conceituação de padrões de qualidade do atendimento, bem como a padronização dos níveis de atenção, à exemplo da política nacional de saúde.

O principal momento para fazer avançar as propostas no sentido de uma política nacional de assistência social viria, no entanto, com a reforma ministerial ocorrida no governo Lula no início de 2004, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O desenho do novo ministério para a área social buscava articular em um único ministério as políticas que funcionavam separadamente durante o primeiro ano de governo. O MDS passava, então, a propor o desenvolvimento social como estratégia na área social.

Nesse desenho, a assistência social ganha mais destaque do que havia tido no primeiro ano de governo, devido sobretudo às pressões e estratégias tecidas por ativistas em defesa dessa política. Nesse momento inicial de criação do MDS, era premente para o campo da assistência social cumprir a deliberação da IV Conferência de Assistência Social realizada em dezembro de 2003. Como aponta Avritzer, no governo Lula as conferências nacionais contribuíram para estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios, com destaque para a assistência social que, nessa conferência, teve como principal deliberação a indicação da imediata implantação do SUAS em território nacional.⁴²

As deliberações da IV Conferência Nacional resultaram, assim, na redação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que se constitui como um marco na história da assistência social no Brasil. A PNAS/2004 detalhou as diretrizes conceituais que orientaram a implantação do SUAS, definindo os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência social

e os equipamentos públicos de oferta de serviços assistenciais, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, distinguindo-os em proteção básica e proteção especial.⁴³ Sobre o conteúdo da PNAS-2004⁴⁴, Couto, Yazbek e Raichelis apontam que

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartites e Bipartites, CIT e CIB).⁴⁵

No ano seguinte, a NOB-SUAS/2005⁴⁶, detalharia o sistema, normatizando-o em todo o território nacional e articulando as responsabilidades do Estado pela gestão da política de assistência social. Como resultado, esse modelo sistêmico, inspirado no Sistema Único da Saúde (SUS), passou a oferecer serviços assistenciais de caráter universal, organizados em todo o território nacional, por meio de parâmetros e normativas discutidas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que ampliaram e especificaram as ações dessa política de modo a difundir a percepção de que “finalmente o governo nacional possui uma política definida nessa área”.⁴⁷

Segundo Sposati, “a grande novidade do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) é de instaurar em todo o território brasileiro um mesmo regime geral de gestão e alcance da política brasileira de assistência social, com a perspectiva de responder à universalidade de um direito de cidadania”.⁴⁸ Nesse sentido, o SUAS contemplava duas das principais bandeiras em defesa da assistência social como política pública: assegurava a assistência social como direito a ser garantido pelo Estado e previa o comando único das ações da política em nível nacional.

Todo esse arcabouço institucional se traduziu em um expressivo contingente de trabalhadores e trabalhadoras que hoje atuam no SUAS em todo o Brasil, com o objetivo de garantir direitos da população usuária da política, o que implica no rompimento de paradigmas que pautaram a assistência social em práticas conservadoras e clientelistas.

Diante disso, os primeiros anos são de intensa produção dessa política em construção – que avança em normatizações, diretrizes e especificações contidas na PNAS/2004 e na NOB/SUAS/2005; e na especificação da NOB/RH/2006, que define mecanismos de profissionalização para o novo sistema.

Em 2009, o lançamento da Tipificação Nacional dos Serviços é visto como outro grande avanço que confere uniformização e a exigência de qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais, profissionalizando um tipo de serviço que sempre foi marcado por ações fragmentadas e pulverizadas.

As conquistas do SUAS foram incorporadas à LOAS por meio da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, estabelecendo, nos termos da lei, os Cras e Creas como unidades públicas estatais, com seus respectivos serviços de proteção à família e o SUAS como sistema federativo. As mudanças trazidas pelo SUAS marcam, assim, uma profunda ruptura com a tradição assistencialista que marcou esse campo de política pública no Brasil. Dados de 2013 informavam que o SUAS está presente em 95% dos municípios brasileiros, por meio de 7.476 Centros de Referência da Assistência Social (Cras) instalados em 5.264 municípios⁴⁹, atestando a capilaridade da assistência social como política pública organizada em todo o território nacional.

Desafios para consolidação do SUAS: futuro incerto

Diante de uma trajetória marcada por intensa luta para se estabelecer como política pública, o SUAS, em seus 11 anos de existência, enfrenta desafios próprios de uma política que busca se consolidar em um contexto de adversidades políticas e econômicas, fazendo de sua consolidação enquanto política pública um processo em construção.

Dada a “juventude” do SUAS, os desafios se dão tanto no âmbito da gestão quanto no âmbito da concepção da política, que ainda enfrenta os desafios de se implantar em contextos de forte enraizamento da cultura patrimonialista e assistencialista que sempre perpassou os serviços assistenciais.

Em publicação que comemorou os 20 anos da LOAS, Colin apontava como um dos principais desafios do SUAS a exigência de aperfeiçoamento dos processos de gestão pública, por meio de pactuações interfederativas e do controle democrático.⁵⁰ Outro desafio apontado diz respeito aos trabalhadores, dada a fragilidade do vínculo empregatício, a baixa remuneração⁵¹ e as exigências de qualificação da gestão e da prestação de serviços socioassistenciais.⁵²

No tocante às entidades que prestam serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS, chama atenção para os desafios colocados pelas intrincadas relações público-privadas na dinâmica da política de assistência social:

Aí se evidencia uma das grandes contradições do SUAS: a construção de uma política pública que exige um papel expandido do Estado nas três esferas, e uma base ampliada da oferta privada de programas, projetos e serviços socioassisten-

ciais, com acesso ao fundo público sem assumir em contrapartida os requisitos básicos da esfera pública, entre eles transparência, gestão democrática, compromisso com o interesse público, probidade no uso de recursos públicos.⁵³

Por outro lado, o encaminhamento dado às políticas sociais no governo Lula logrou ao Programa Bolsa Família – uma dentre as políticas sociais petistas – o papel de eixo central da proteção social no Brasil.⁵⁴ Nesse sentido, a implantação do SUAS se dá no contexto da prevalência dos programas de transferência de renda, utilizando a expressão cunhada, com efeitos para o campo da política de assistência social.⁵⁵

Nesse sentido, Cohn chama atenção a uma tensão existente no interior do MDS no momento em que o PBF migra para esta pasta, que consiste na questão: “a qual campo de competência pertence o Bolsa Família? Ele se configura como uma política social de combate à pobreza, efetivamente transversal às demais políticas sociais, ou como um programa do âmbito da competência da assistência social?”.⁵⁶ A autora mostra que, embora esta disputa pareça meramente corporativa, ela traz à tona concepções distintas acerca do conteúdo do programa, já que o singular do Bolsa Família reside no fato de que ele não se configura como um direito – ao contrário das políticas de assistência social; ao mesmo tempo em que, à medida em que avança em sua cobertura, reforça seu caráter de política transversal, “dada a magnitude de seus impactos econômicos e no mundo do trabalho, dentre outros”.⁵⁷

Considerando essa tensão e possíveis disputas que dela derivam, é importante voltar à questão da concepção da assistência social como política de seguridade, que se insere na Constituição de 1988 no bojo das reivindicações de movimentos sindicais e urbanos que colocam a questão do resgate da dívida social como tema central na agenda da democracia, mas que, na década de 1990, sofre os percalços da ortodoxia econômica e do cenário de desmanche dos direitos – em que pese, ainda, o fato de assistência social ser regalada a um papel secundário no contexto da Seguridade Social.

Assim, Fleury vai ressaltar que

O caso do Brasil é interessante por sua trajetória de transição à democracia na década de 1980, que permitiu a construção de um arcabouço legal e institucional para as políticas sociais universais cuja resistência às tentativas de alteração mais radical nos anos 90 terminou por compatibilizar uma seguridade social universal com políticas focalizadas de combate à pobreza.⁵⁸

A autora vai enxergar, deste modo, que apesar de a Constituição de 1988 representar uma profunda transformação no padrão de proteção social

brasileiro, os anos 1990 vão marcar uma ruptura com o modelo constitucional no âmbito das políticas assistenciais, tratando a assistência fora dos marcos da seguridade social, com políticas focalizadas que são criadas como marcas de governo, desvinculando os benefícios da condição de cidadania.⁵⁹

Essa dissociação esteve presente na criação do MDS, apesar dos esforços de articulação das ações da área social em um só Ministério, em parte, pela tensão entre as diferentes concepções que os norteiam: a implantação do SUAS se faz no contexto da focalização das políticas sociais, num momento em que a articulação entre as concepções de seguridade social e focalização parecem de difícil conciliação.

Nesse sentido, inclusive, Leite, Peres e Bellix vão apontar que a implantação de um modelo sistêmico para a assistência social ocorrendo em paralelo à nacionalização dos programas de transferência de renda condicionada pode parecer disparatada.⁶⁰ No entanto, segundo as autoras, esses dois processos se reforçam, uma vez que a estrutura do SUAS, “tem permitido a construção de uma política de assistência social com reconhecimento das células familiares, individuais em cada território, mapeamento de riscos e necessidades sociais e conseqüentemente seu cadastramento e acompanhamento”⁶¹, o que tem sido fundamental para a própria construção do Bolsa Família, no âmbito dos controles e das condicionalidades e da preocupação com as “portas de saída”.

Na esfera das possíveis articulações entre os dois campos, estudos vinham apontando recentes propostas dos governos petistas de articulação entre políticas de transferência de renda e assistência social⁶², avançando na articulação entre os benefícios monetários (PBF e BPC) e os diversos serviços assistenciais no âmbito do SUAS. Essas propostas estariam fundadas na avaliação, por parte do governo, de que o combate à pobreza e à desigualdade não se resume à dimensão da transferência de renda, como se observa em estudo produzido pelo Ipea:

Integrar benefícios e serviços tem sido apontado, nos últimos anos, como um dos grandes desafios para consolidação da Assistência Social. A relevância deste objetivo vem sendo destacada com frequência. Com esta, ressalta-se a necessidade de reconhecimento do limite das garantias mínimas de renda como promotoras de bem-estar e desenvolvimento humano e social e, ao mesmo tempo, da afirmação da oferta de serviços como patamar incontornável do enfrentamento da desigualdade e da promoção de oportunidades.⁶³

A proposta de articulação, ao reconhecer os limites dos programas de transferência de renda, constitui avanço na concepção de assistência social,

ampliando o atendimento previsto. Ao mesmo tempo, o Bolsa Família, como aponta Bichir, vai se constituindo cada vez mais “como um programa de Estado, e não de governo, como evidenciado nas últimas eleições presidenciais, uma vez que candidatos com diferentes posições políticas deixaram claro seu apoio ao programa”.⁶⁴

No entanto, se os desafios para a consolidação da assistência social como política pública já não eram poucos, a conjuntura atual aprofunda esses desafios de maneira dramática e lança essa política para um futuro absolutamente incerto no que se refere à continuidade das ações conquistadas nos últimos anos.

No momento em que este texto é finalizado, um novo governo é iniciado no Brasil após destituição da presidenta eleita, Dilma Rousseff, por meio de um processo de *impeachment* que deflagrou no país um Golpe Parlamentar.⁶⁵ O governo que assumiu a presidência após o afastamento da presidenta impõe ao país um programa de governo que, não tendo passado pelo crivo das urnas, apresenta uma série de medidas visando promover o desmonte de direitos dos cidadãos e cidadãs brasileiras, empregando como argumento a necessidade de enfrentar a crise econômica.

As propostas de articulação entre SUAS e Bolsa Família, que vinham sendo pensadas como estratégicas no nível federal, padecem de descontinuidade. A primeira modificação, que se deu ainda no âmbito do governo interino, foi a mudança do MDS para Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, fruto da fusão entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O MDS teve, durante 11 anos, expressiva importância na gestão das políticas sociais, imprimindo à agenda política orientações que colocaram as políticas sociais no âmbito de política de Estado. Tendo anteriormente forte volume de investimento em recursos para as políticas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar, mas também com investimentos voltados à gestão da informação – por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) – à pesquisa e articulação com outros ministérios e órgãos governamentais. Atualmente o MDS tem vivido transformações ainda incertas no que se refere às suas funções, mas certamente descaracterizando a forma como as políticas sociais vinham sendo conduzidas no país.

Nesse contexto, chama atenção a notícia veiculada um dia após a posse do governo que assumiu após o afastamento da presidenta eleita: a nova primeira dama da República vai estar à frente de um projeto social “Criança Feliz”, com direito a gabinete no Palácio do Planalto. Não há maiores informações acerca das diretrizes desse programa, mas de imediato salta aos olhos o fato de a primeira medida de governo estampar o primeiro-damismo, um

modo de fazer política antigo, conhecido e do qual a área da assistência social vinha procurando superar.

Ainda mais preocupante é a Proposta de Emenda Constitucional 241–PEC 241 – enviada ao Congresso ainda durante o governo interino. Essa proposta impõe um limite para o aumento do gasto público federal, que será definido pela inflação do ano anterior por um período de 20 anos. Sobre os impactos dessa emenda, Vazquez afirma que:

Ao congelar o gasto federal, a PEC 241 desestrutura o financiamento da política social brasileira, pois desvincula as receitas destinadas à educação e ao orçamento da seguridade social, que compreende as políticas de saúde, previdência e assistência social. Tais vinculações expressam conquistas sociais que foram garantidas na Constituição de 1988, visando estabelecer prioridade e preservar o gasto público nestas áreas sociais, independentemente do governo que estivesse no poder.⁶⁶

O autor, especialista em desenvolvimento econômico, avalia que a PEC 241 impõe aos gastos públicos federais uma trajetória para os próximos 20 anos que reduzirá drasticamente as possibilidades de atuação do Estado na área social. Movimentos sociais, sindicais e gestores públicos de diversas áreas de políticas sociais têm manifestado repúdio a essa medida e preocupação com seus desdobramentos. Certamente, se aprovada, a PEC 241 representará um obstáculo sério para a política de assistência social no Brasil.

Considerações Finais

Nesse artigo, buscamos analisar a trajetória da política de assistência social no âmbito da garantia de direitos sociais no Brasil. A trajetória dessa política nos mostra, dessa forma, o embate entre concepções e orientações políticas de governos que enxergaram a assistência social – e os direitos sociais – por lentes mais ou menos inclusivas, mais ou menos progressistas, de forma que a trajetória de uma política pública, especialmente uma política social, pode nos contar sobre as formas como um país lida, ao longo de sua história política, com as prioridades de investimentos em políticas que busquem resgatar dívidas sociais e, ao mesmo tempo, assegurar a seus cidadãos e cidadãs direito à proteção social.

Pudemos ver que a construção do SUAS se deu em um terreno de embate por se firmar como direito de cidadania, em um contexto no qual as propostas de Seguridade Social inscritas na Constituição de 1988 convivem

com políticas focalizadas de combate à pobreza. Os esforços de gestores comprometidos com os direitos sociais têm sido, nesse sentido, articular essas políticas de forma a garantir que o Estado se responsabilize e garanta direitos sociais como prioridade em sua agenda.

Os últimos acontecimentos no país, no entanto, nos lançam inúmeras incertezas quanto às reais possibilidades de se levar adiante a consolidação não apenas da assistência social, mas das demais políticas sociais brasileiras frente a um projeto de desmonte que se anuncia no horizonte imediato. O SUAS, ainda jovem, vive um presente profundamente melancólico, frente a um futuro absolutamente incerto. Que haja forças para resistir e continuar sua trajetória como uma política pública de direito.

RESUMO

A política pública de assistência social no Brasil tem trajetória peculiar, passando de ações pontuais e desordenadas, sob o crivo da filantropia, a uma política de direito organizada nacionalmente por meio do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Esse artigo analisa a trajetória dessa política pública no Brasil, buscando explicitar os caminhos que levaram à construção do SUAS e contextualizando-a no cenário mais amplo das políticas sociais brasileiras. Diante da conjuntura política que deflagrou uma profunda crise política no país, que atinge particularmente as políticas sociais, busca também indicar os desafios que estão colocados à assistência social no cenário atual.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos sociais; assistência social; políticas públicas

Trajectory of social assistance as a right and uncertain future of the unified system of social assistance

ABSTRACT

The public policy of social assistance in Brazil has a peculiar trajectory, going from punctual and disorderly actions under the scrutiny of philanthropy, to a policy of nationally organized law through the Unique System of Social Assistance, SUAS. This article analyzes the trajectory of this public policy in Brazil, explaining the ways in which the construction of SUAS was developed and contextualizing it in the broader scenario of Brazilian social policies. Given the political situation that has triggered a deep political crisis in the country, which particularly affects social policies, it also indicates the challenges to social assistance in the current scenario.

KEY-WORDS

Social rights; social assistance; public policies

NOTAS

1. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, Pesquisadora do Nepac/Unicamp – email: kellen.gutierrez@gmail.com
2. FLEURY, S. Dilemas da coesão social. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, p. 4-23, 200.
3. BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais*: o caso do Programa Bolsa Família. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.
4. MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social no governo Lula*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, 2012.
5. CORTES, S. Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan/abr 2015, p. 122-154.
6. MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2011 4 ed. [1a ed. 2001].
7. COHN, A. A questão social no novo milênio. In: VIII CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Coimbra, 2004.
8. MESTRINER, 2011, *Op. cit.*
9. YASBEK, M. Estado e políticas sociais. *Política Social e Serviço Social*: elementos históricos e debate atual. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 18, 2008.
10. MESTRINER, 2011, *Op. cit.*
11. Idem.
12. COLIN, D. Apresentação. In: *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. COLIN, D.; CRUS, J. TAPAJÓS; L.; ALBUQUERQUE, S. (org.). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1ª Edição, Brasília, p. 9, 2013.
13. RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez, 2008.
14. A LOAS, vetada na íntegra em 1990 pelo então presidente Fernando Collor, só logrou aprovação em dezembro de 1993, no final do governo Itamar Franco.
15. FLEURY, 2007, *Op. cit.*, p. 12.
16. SPOSATI, A. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 5ª ed, 2011.
17. Para uma análise do movimento de ativistas em defesa da assistência social e suas trajetórias e estratégias de reivindicação, ver Gutierrez (2015).
18. RAICHELIS, 2008, *Op. cit.*, p. 97.

19. A atuação de assistentes sociais na política de assistência social está inserida na categoria profissional do Serviço Social, que se constitui como categoria mais ampla, com diferentes posições no que diz respeito à política de assistência social – inclusive posições críticas, que entendem a assistência social como uma forma de “assistencialização das políticas sociais”. Desta forma, a mobilização em defesa da assistência social como política pública partiu de uma parcela da categoria de assistentes sociais identificada com a política, não podendo ser generalizada para toda a categoria de trabalhadores do Serviço Social.

20. No âmbito acadêmico, o processo de luta pela regulamentação da LOAS vai marcar o protagonismo que o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP assume, tanto na produção teórica quanto na direção e mobilização política da categoria de assistentes sociais e, conseqüentemente, do movimento em defesa da assistência social. A produção científica nesse campo, que vinha tomando corpo desde a década de 1980, com a publicação pioneira da pesquisa *A Assistência na trajetória das políticas públicas*, abre o campo de estudos e financiamento e adensa a produção sobre a assistência social no âmbito do serviço social.

21. RAICHELIS, 2008, *Op. cit.*, p. 125.

22. *Ibidem.* p. 135-136.

23. Essa atribuição exigiu um estudo, por parte dos conselheiros, dos processos de certificação, o que levou o CNAS a recorrer ao Nepsas, da PUC, para a realização um estudo sobre a lei de certificação de entidades. Isso demonstra, mais uma vez, a forte ligação entre o processo político de constituição da política de assistência social e produção acadêmica das ativistas desse campo.

24. *Idem.* p. 137-138.

25. A “Operação Fariseu” foi deflagrada pelo Ministério Público Federal (MPF) com o objetivo de apurar concessões fraudulentas fornecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas ou Ceas).

26. Nos relatos de conselheiros do CNAS à época, apresentados no trabalho de Raichelis (2008), são explícitas as disputas que se estabeleciam com o governo Fernando Henrique Cardoso no tocante aos mecanismos de participação da sociedade civil.

27. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, aconteceram três Conferências Nacionais de Assistência Social, em 1995, 1997 e 2001, esta última com intervalo de quatro anos devido à medida provisória expedida pelo presidente, que alterou a periodicidade das Conferências Nacionais de Assistência Social de dois para quatro anos. No governo Lula, a periodicidade retomou ao intervalo de dois anos.

28. RAICHELIS, 2008, *Op. cit.*, p. 145.

29. *Ibidem.* p. 146.

30. Sobre as análises do PCS por parte das pesquisadoras da área do Serviço Social ver Sposati, 1995a e 1995b, Yasbek, 1995, Raichelis, 2008.

31. RAICHELIS, 2008, *Op. cit.*, p. 151.
32. YAZBEK, 2008, *Op. cit.*, p. 3.
33. YASBECK, M. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. *Serviço Social e Sociedade*, ano XXV, n. 77, p. 11-29, agosto. São Paulo: Cortez, 2004. p.13.
34. FONSECA, A.; ROQUETE, C. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família. In: VIANA, A. L.; ELIAS, Eduardo (org.). *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec Editora, 2005.
35. RAICHELIS, 2008, *Op. cit.*, p. 111.
36. Para uma análise pormenorizada do processo de construção do SUAS no governo Lula, ver GUTIERRES, K. A. *Projetos Políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. Tese Doutorado, Departamento de Ciências Sociais, Unicamp, 2015.
37. BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, DF: SNAS/MDS, 1998.
- BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS). Brasília, DF: SNAS/MDS, 1999.
38. MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social no governo Lula*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, 2012, p. 91.
39. COUTO, B.; YAZBEK, M.; RAICHELIS, R. *A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*. In: COUTO, B.; YASBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. (orgs.). 2011. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 36.
40. Em linhas gerais, o PCS se constituiu como um programa social que, centralizado na Casa Civil e coordenado pela primeira dama, Ruth Cardoso, buscava enfrentar a pobreza a partir de ações focalizadas, em parceria com entidades da sociedade civil, sem apresentar, no entanto, diretrizes claras de ação e sem conexão com a política de assistência social. Assim, as críticas vindas do campo de defesa da assistência social eram de que o PCS recolocava questões que a LOAS buscava superar, como a reiteração do primeiro-damismo, o paralelismo nas ações de enfrentamento à pobreza e as relações clientelistas entre prefeituras e entidades da sociedade civil, já que o PCS tinha como uma de suas marcas a centralização na figura do presidente da República, que buscava uma relação direta com prefeitos e sociedade civil, invocando a solidariedade social como combustível de enfrentamento da pobreza. O PCS caminhava em rota oposta àquela apregoada pela LOAS e isso perpassava tanto as ações do governo quanto os caminhos da política nacional de assistência social no mandato Fernando Henrique Cardoso.
41. COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, *Op. cit.*, p. 37.

42. Cf. AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.) 2009. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.
43. JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, P. Assistência Social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise, vinte anos da Constituição Federal*. v. 1, n. 17, 2009.
44. BRASIL, Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, DF: SNAS/MDS, 2004.
45. COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, *Op. cit.*, p.38.
46. BRASIL, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS). Brasília, DF: SNAS/MDS, 2005.
47. MENDOSA, 2012, *Op. cit.*, p. 5.
48. SPOSATI, A. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 87, 2006, p. 166-177.
49. BRASIL. CENSO SUAS 2011. Brasília, DF: SAGI/SNAS/MDS, 2013.
50. COLIN, 2013, *Op. cit.*
51. COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, *Op. cit.*
52. COLIN, 2013, *Op. cit.*
53. COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, *Op. cit.*, p. 266.
54. SILVA, M. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*. [online]. 2007, v. 12, n. 6, 2007, p. 1429-1439.
55. SILVA, M. O.; YAZBEK M. C.; GIOVANNI G. *A política brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2008.
56. COHN, A. *Cartas ao Presidente Lula: bolsa família e direitos sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012, p. 25.
57. *Ibidem*.
58. FLEURY, 2007, *Op. cit.*, p.6.
59. *Ibidem*, p.15.
60. LEITE, C.; PERES, U.; BELLIX, L. Ideias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: LUKIC, M. R.; TOMANIZI, C. (org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 163.
61. *Ibidem*.
62. Cf. BICHIR, 2011, *Op. cit.*; JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009, *Op. cit.*

63. JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009, *Op. cit.*, p. 229.
64. BICHIR, 2011, *Op. cit.*, p.19.
65. JINKINGS, I. DORIA, K., CLETO, M. (org.) 2013. *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise*. São Paulo: Boitempo, 2013.
66. VAZQUEZ, D. *O Plano Temer/ Meireles contra o povo: o Desmonte Social* proposto pela PEC 241, 2016, p. 01. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/07/DesmonteSocialPlanoTemer.pdf>