

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Maria do Rosario Corrêa de Salles Gomes**

**Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil: o  
caso do estado de São Paulo**

**DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**SÃO PAULO**

**2008**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Maria do Rosario Corrêa de Salles Gomes**

**Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil: o  
caso do estado de São Paulo**

**DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**Tese apresentada à Banca Examinadora  
como exigência parcial para obtenção do  
título de Doutor em Serviço Social pela  
Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo, sob a orientação da Profa. Doutora  
Aldaiza Sposati.**

**SÃO PAULO**

**2008**

**Banca Examinadora**

---

---

---

---

---

## **DEDICATÓRIA**

**Para minhas crias**

**Mariana, Juliana e Lua**

## RESUMO

**TÍTULO: Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo**

**NOME DO AUTOR: Maria do Rosario Corrêa de Salles Gomes**

Está em curso a elaboração de um novo pacto federativo de gestão da Política de Assistência Social, dado pelo processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que dá efetividade à Política Nacional de Assistência Social, vinculado à divisão de responsabilidades entre os entes federados, a um modo de gestão compartilhada, ao co-financiamento e a cooperação técnica. Sob o peso de um processo de descentralização político-administrativa que enfatizou, ao longo dos últimos 20 anos a municipalização, faz-se mister a redefinição do exercício prático das competências e responsabilidades de cada esfera governamental. Uma primeira hipótese sugere que a implementação da descentralização da assistência social pública (portanto, após 1988) vem ocorrendo, primordialmente sob o protagonismo mais forte das esferas municipal e federal, ao lado de um protagonismo mais incerto e secundário da esfera estadual. Considera-se, para tanto, a influência do legado de políticas prévias para a atual propositura de uma política nacional de proteção social não-contributiva, que não tem tradição republicana na gestão compartilhada da assistência social. Assim, o surgimento da institucionalidade da assistência social como responsabilidade estatal aparece, ao longo da história, em ritmos e tempos diferentes para os entes federados. Interessa conhecer, então, o modo como se configurou nos estados brasileiros a responsabilidade pela assistência social, cujo protagonismo histórico na configuração da federação brasileira tem força política que antecede a presença dos municípios no pacto federativo. Aprimorar a definição da particularidade da responsabilização estadual na gestão de um sistema unificado passa por conhecer os condicionantes históricos que determinam a atual conformação dos órgãos gestores, bem como as resistências e facilidades para aderir ao novo pacto federativo requerido pelo SUAS. Nesse sentido, o exame particular de oito estados permite detectar semelhanças e diferenças entre si, as aproximações da influência da esfera federal sobre a estadual e particularidades de ordem regional.

**PALAVRAS-CHAVE:** SUAS; ente federado; descentralização político-administrativa; gestão estadual; gestão da assistência social; governo do estado de São Paulo.

## ABSTRACT

**TITLE : Nationalization of Social Assistance Politic and State Governments in Brazil: São Paulo State case.**

**AUTHOR NAME: Maria do Rosario Corrêa de Salles Gomes**

It is in course the elaboration of a new federative pact of Social Assistance Politic management, given by the implantation process of Social Assistance Unique System (SUAS). It means a no-contributive public system, decentralized and participative that give effectiveness to Social Assistance National Politic a closely bound division of responsibility between the federate beings, in a shared way of management, of co-financing and technical cooperation. Under the load of a process of political-administrative decentralization emphasized during the last 20 years of city council is made a need of a practical exercise re-definition of competences and responsibilities of each governmental scope.

A first hypothesis suggest that the implementation of public social assistance decentralizing (therefore after 1988) is happening , primordially under a higher municipal and federal scope protagonist, beside a more dubious and secondary state scope protagonist.

In such case, is needed a consideration of the influence of previous politics legacy for the actual proposition of a national politic of no-contributive social protection, that has not a republican tradition of social assistance partaken management. In such case, the institutional appearance of social assistance as state responsibility is presented, alongside the history, under different rhythms and times to the federate people.

It's interesting to recognize the way how was shaped in the Brazilian states the responsibility about social assistance, which historic presence in Brazilian federation possess a political force that antecede the municipal presence in the federative pact.

To refine the definition of the particular state responsibility management of an unified scheme undergo the knowledge of historic conditionings that determinate the management organs actual conformation, as well as the resistance and facilities to join a new federative pact required by SUAS.

In such sense, the particular examination of eight states permit to detect similarities and differences among themselves, approximation of federal scope influence over the state and regional order particularities.

**KEY WORDS:** SUAS, federate people; political-administrative decentralization ; state management; social assistance management; São Paulo state government.

## **Lista de siglas**

**ABEPPS**-Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social  
**ANASSELBA**-Associação Nacional dos Empregados da LBA-Legião Brasileira de Assistência  
**ARC**-Atuação Regional Comunitária  
**ASSELBA**-Associação Brasileira de Assistência aos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação LBA de São Paulo.  
**BNDE**-Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.  
**BNH**-Banco Nacional de Habitação.  
**BPC**-Benefício de Prestação Continuada  
**CAR**-Coordenadoria de Ação Regional  
**CARN**-Centro de Acolhimento e Reabilitação dos necessitados  
**CAS**-Coordenadoria de Apoio Social  
**CASA**-Centro de Atendimento Sócio Educativo  
**CAST**-Coordenadoria de Ação Social e Trabalho  
**CBCISS**-Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais.  
**CDC**-Coordenadoria do Desenvolvimento Comunitário  
**CEAS**-Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções  
**CEBRAP**-Centro Brasileiro de Análise e Planejamento  
**CEDIT**-Centro de Estudos, Diagnóstico e Indicação de Tratamento  
**CEME**-Central de Medicamentos  
**CERET**-Centro Educativo, Recreativo e Esportivo do Trabalhador.  
**CESE**-Coordenadoria dos Estabelecimentos Sociais do Estado  
**CETAS**-Centro de Triagem e Atendimento Social  
**CETREMIS**-Centro de Triagem e Encaminhamento de Migrantes  
**CETREM**-Central de Triagem e Encaminhamento  
**CF**-Constituição Federal  
**CIAS/RS**-Comitê Interinstitucional de Articulação da Assistência Social do Rio Grande do Sul  
**CIB**-Comissão Intergestores Bipartite  
**CIT**-Comissão Intergestores Tripartite  
**CNAS**-Conselho Nacional de Assistência Social  
**CNSS**-Conselho Nacional de Serviço Social  
**CONGEMAS**-Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
**CONSEA**-Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
**CONSEAS**-Conselho Estadual de Assistência Social  
**CRAS**-Centro de Referência da Assistência Social  
**CREAS**-Centro de Referência Especializado da Assistência Social  
**CRT**-Coordenadoria de Relações do Trabalho  
**CSU**-Centro Social Urbano  
**CTA**-Conselho Técnico Administrativo  
**DAG**-Divisão de Atendimento Geral  
**DAIS**-Departamento de Amparo de Integração Social  
**DATAPREV**-Empresa do Processamento de Dados da Previdência Social  
**DEESP**-Departamento de Estatísticas do Estado de SP  
**DOT**-Departamento de Orientação Técnica  
**DRADS**-Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social  
**DSS**-Divisão de Serviço Social

**E**TEC-Escola de Tecnologia  
**F**AO-Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
**F**AS-Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
**F**ASE-Fundação de Atendimento Sócio-Educativo  
**F**ASPAR-Fundação de Ação Social doParaná  
**F**ASPG-Fundo de Assistência Social do Palácio do Governo  
**F**ASUL-Fundo de Assistência Social Sul Matogrossense  
**F**ATEC-Faculdade de Tecnologia  
**F**CBIA-Fundação Centro Brasileiro de Assistência à Infância e Juventude  
**F**EAS-Fundo Estadual de Assistência Social  
**F**EBEM-Fundação Estadual do Bem Estar do Menor  
**F**EBEMMA-Fundação Estadual do Bem Estar do Menor Alice de Almeida  
**F**GTAS-Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social  
**F**GTSS-Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
**F**IBGE-Fundação Instituto Brasileira de Geografia e Estatística  
**F**IDES-Fundação de Integração e Desenvolvimento das entidades sociais  
**F**IS-Fundo de Investimento Social  
**F**LBA-Fundação Legião Brasileira de Assistência  
**F**NDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
**F**ONGEMAS-Fórum Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social  
**F**ONSEAS-Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social  
**F**PPE-Fundação de Proteção Especial  
**F**SS-Fundação de Serviço Social  
**F**UNABEM-Fundação Nacional do Bem Estar do Menor  
**F**UNDAC-Fundação Desenvolvimento da Criança e do Adolescente  
**F**UNDAP-Fundação para o Desenvolvimento Administrativo  
**F**UNDASUL-Fundação Sul-Rio Grandense  
**F**UNDEB-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação.  
**F**UNDEF-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério.  
**F**UNDESCO-Fundação para o Desenvolvimento de Comunidades do Estado da Bahia  
**F**UNRURAL-Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural  
**F**USSESP-Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo  
**G**PS-Grupo de Planejamento Setorial  
**I**AM-Instituto de Atendimento ao Menor  
**I**AFAM-Instituto de Assuntos da Família  
**I**AP-Instituto de Aposentadoria e Pensão  
**I**APAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social  
**I**ASP-Instituto de Ação Social do Paraná  
**I**CM-Imposto sobre Circulação de Mercadorias  
**I**DH-Índice de Desenvolvimento Humano  
**I**DH-M-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
**I**NAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
**I**NAN-Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
**I**NPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
**I**PEA-Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
**I**PRS-Índice Paulista de Responsabilidade Social  
**I**SSB-Instituto de Serviços Sociais do Brasil  
**I**PVS-Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

**LBA**-Legião Brasileira de Assistência  
**LDB**-Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
**MARE**-Ministério da Administração e Reforma do Estado  
**MAS**-Ministério da Assistência Social  
**MEC**-Ministério da Educação  
**MESA**-Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.  
**MBES**-Ministério da Habitação e Bem Estar Social  
**MOBRAL** - Movimento Brasileiro de Alfabetização  
**MPAS**-Ministério da Previdência e Assistência Social  
**MTPS**-Ministério do Trabalho e Previdência Social  
**MUNIC 2005**- Pesquisa de Informações Básicas Municipais –Perfil dos Municípios Brasileiros .Munic 2005 Assistência Social  
**NAI**-Núcleo de Atendimento Inicial  
**NEPOS/UNB** - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da Universidade de Brasília  
**NOB**-Norma Operacional Básica  
**NOB-RH**-Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência. Social  
**ONU** - Organização das Nações Unidas  
**PAIF**-Programa de Atenção Integral à Família  
**PDT** - Partido Democrático Trabalhista  
**PEMI**-Programa Estadual de Migrações Internas  
**PETI**-Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
**PGRM**-Programa de Garantia de Renda Mínima  
**PLIMEC**-Plano de Integração do Menor e Família na Comunidade  
**PNAS**-Política Nacional de Assistência Social  
**PP**-Partido Popular  
**PROAFE**-Programa de Apoio à Família do Egresso  
**PRÓ-MENOR**-Fundação Paulista de Promoção Social do Menor  
**PROMOSUL**-Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul  
**PRÓ-NUTRI**-Programa de Nutrição ao Pré-Escolar  
**PROVOPAR**-Programa de Voluntariado do Paraná  
**PSB**-Proteção Social Básica  
**PSE**-Proteção Social Especial  
**PT**-Partido dos Trabalhadores  
**PTB**-Partido Trabalhista Brasileiro  
**SAC**-Serviço de ação continuada  
**SAM**-Serviço de Assistência ao Menor  
**SAS**-Secretaria de Assistência Social  
**SASCT**-Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Trabalho  
**SEAC**-Secretaria Especial de Ação Comunitária  
**SEAS**-Secretaria de Estado da Assistência Social  
**SEBRAE**-Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa  
**SECR**-Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família  
**SEDH**-Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano de PB  
**SEDEST**-Secretaria do Desenvolvimento Social e Trabalho  
**SEHAB**-Secretaria da Habitação e Ação Comunitária  
**SEJA**-Secretaria da Justiça, Trabalho e Ação Social  
**SEMO**-Sistema Estadual de Mão de Obra  
**SETA**-Secretaria do Trabalho e Ação Social

**SETASS**-Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária  
**SETPS**-Secretaria do Trabalho e Promoção Social  
**SETRABES**-Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social  
**SIMI**-Sistema de Informações sobre Migrações Internas  
**SINE**-Sistema Nacional do Emprego  
**SINPAS**-Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social  
**SRCOS**-Seção de Registros e Cadastro de Obras Sociais  
**STAS**-Secretaria do Trabalho e Ação Social  
**SUAS**-Sistema Único de Assistência Social  
**SUBSAS**-Subsecretaria de Assistência Social  
**SUS**-Sistema Único de Saúde  
**SUTACO**-Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades  
**UAI**-Unidade de Atendimento Inicial  
**UIP**-Unidade de Internação Provisória  
**UNICAMP**-Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

Introdução .....	12
Capítulo I Iniciativas republicanas da União e do Estado na institucionalização da Assistência Social (1889-1946).....	38
1.1 Panorama nacional.....	38
1.2 Panorama do Estado de São Paulo.....	53
Capítulo II Percursos paralelos da União e dos Estados na gestão da Assistência Social (1946-1964).....	105
2.1 Final da era getulista (1954).....	107
2.2 Final do interstício democrático (1964).....	121
Capítulo III Enquadramento da gestão estadual da assistência social pelo federalismo centralizado (1964-1988).....	133
3.1 Da ditadura à abertura democrática (1982).....	134
3.2 Da redemocratização à Constituição (1988).....	183
Trânsitos para a construção da nacionalização da Política de Assistência Social (1988-2005).....	195
4.1 Movimentos da nacionalização da Política de Assistência Social.....	200
Considerações finais: A busca da nacionalização da gestão da assistência social.....	259
Bibliografia .....	295
Anexos.....	302
Nº 1 – Competência dos Estados no SUAS	
Nº 2 – Formulário das cartas da Pesquisa Perfil da Gestão Estadual na área da Assistência Social (2a,2b,2c)	
Nº 3 - Pesquisa sobre as obras sociais matriculadas Departamento de Assistência Social – SP1937 – Condições de Funcionamento	
Nº 4 - Pesquisa sobre as obras sociais matriculadas Departamento de Assistência Social – SP1937 – Instalações destinadas aos assistidos	
Nº 5 - Formulário de inquérito – Serviço Social de Casos Individuais (1937)	
Nº 6 – Pesquisa sobre as obras sociais matriculadas Departamento de Assistência Social – SP1937 – Classificação	
Nº 7 – Classificação das obras sociais de beneficência ou de serviço social matriculadas no Departamento de Serviço Social – SP1942	
Nº 8 – Ementa 1 Marcos regulatórios da institucionalidade estadual da assistência social – São Paulo	
Nº 9 – Ementa 2 Marcos regulatórios da institucionalidade estadual da primeira dama – São Paulo	
Nº 10– Fotografias	
• Dependências do Instituto Disciplinar (Chácara do Belém/Tatuapé) (10 a1, 10 a2, 10 a3, 10 a4)	
• LBA – distribuição de cigarros aos combatentes (10b)	
• Instituto Modelo Feminino (SP) – 1952 (10c)	
• LBA Posto nº 7 Realengo (10d)	
Nº 11 – Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções (CEAS) de São Paulo	
Nº 12 – O Cruzeiro – Primeira dama vai ganhar novo nome	

## Introdução

A gestão governamental no Brasil e, principalmente, no âmbito das políticas sociais, vem, nos últimos 25 anos, enfrentando uma questão fundamental: como construir, em uma federação, a unidade territorial na gestão de uma política nacional.

O avanço das políticas sociais sob o conceito de *welfare state*, na metade do século 20 constituiu-se ao mesmo tempo – e como parte inclusiva – no modelo de Estado-Nação do nacional-desenvolvimentismo. Analisar ou propor uma Política Nacional de Saúde, de Educação ou em qualquer outro campo social significava tratar, nesse modelo, não só uma questão orçamentária ou de financiamento, mas instalar um modo de gestão centralizado na instância nacional. A construção do Estado-Nação nos países europeus era o modelo ascendente que polarizava a concepção de estado para esfera nacional ou federal no caso brasileiro. Fortaleceu essa gestão nacional tanto o regime parlamentar dos estados europeus quanto o processo de unificação de etnias e culturas para (re)composição dos países após as guerras mundiais e a re-territorialização dos Estados europeus.

Por contraponto, o modelo federativo americano e a regência liberal de suas políticas sociais têm como marca a alta fragmentação territorial, já que seus estados arbitram diversamente o alcance e o formato de suas políticas. Exemplo cabal é o da aplicação da pena de morte em alguns dos estados americanos. O federalismo americano não supõe uma resposta nacional para todas as questões. Em grande parte, cada Estado constrói os rumos e o alcance da política social como responsabilidade público-estatal.

No terceiro milênio, a Europa vive mutações em seu processo de gestão centralizada. O Estado Nacional passou a incorporar experiências de descentralização territorial, mobilizado pelo novo modelo neoliberal de regulação propugnando o Estado mínimo, mas também pela revalorização da dimensão cultural da população incluída nas atenções das políticas antes só nacionais.

Movimentos pautados em recentralidades culturais – em contraponto à globalização – também vieram a fortalecer essa estratégia de descentralização, introduzindo a categoria cultura. O caso francês é um dos recentes para exame do equilíbrio de responsabilidades entre os governos: nacional, regionais/departamentais locais.

A efetividade do regime federativo brasileiro tem sido posta à prova quanto à garantia de direitos sociais para todos dos brasileiros. Esses foram fortemente incluídos na agenda pública a partir das demandas dos movimentos sociais que se expandiram – e permanecem, mesmo que com menor vigor no país – desde a metade dos anos 70.

É presente na história política contemporânea do Brasil o avanço das experiências de governos locais no campo social como resposta à pressão dos movimentos sociais e à busca da democratização. Desde a década de 70, o processo de abertura política – os famosos casos de Lajes, Boa Esperança, Vila Velha – trouxe à cena o município, no seu novo papel de gestor de políticas sociais. Nesse contexto avançou a área de saúde, aliando a expansão do conhecimento dos sanitaristas em saúde coletiva com a pressão dos movimentos sociais, não só em prol da oferta de hospitais, mas sobretudo de saúde básica. O primeiro momento desse processo de descentralização no Brasil foi cunhado sob a expressão municipalização, indicando uma estratégia de gestão para o avanço da responsabilidade local no campo social.

A Constituição Federal de 1988 – CF 88 – consignou os municípios como entes federativos, ampliando sua autonomia por tantos momentos seqüestrada em toda a história brasileira, do Império à República, e marcadamente exercida pelo intervencionismo dos governos estaduais na gestão de municípios, primordialmente as capitais tomadas como áreas de segurança nacional.

A fragilidade de compromissos ou responsabilidades dos governos federal e estaduais no âmbito do financiamento<sup>1</sup> e execução das políticas sociais no período pós-

---

<sup>1</sup> A Constituição Federal introduziu mudanças tributárias significativas, rompendo com a centralização federativa dos recursos. Ampliou-se a competência tributária dos governos subnacionais, mas também aumentou a participação das esferas de governo inferiores na arrecadação dos governos superiores. À

constitucional levou à constatação de que o processo de municipalização transformava-se facilmente na equivocada “prefeiturização”, isto é, na sobrecarga de responsabilidades dos municípios, com a ausência de partilha de compromissos e financiamento com os demais entes federativos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) impôs-se nesse cenário, já que operou como mecanismo de controle do gasto e do endividamento da gestão municipal, provocando, indiretamente, a clara demanda por novos pactos federativos cujas responsabilidades pela gestão social pudessem ser compartilhadas em compromissos e financiamentos.

Outra força a somar nessa direção foi o movimento de desmembramento (ou de autonomização) de municípios, via de regra ampliando o já considerável número de pequenos municípios – até 20 mil habitantes – no território nacional: hoje representam 73% do total e reúnem 20% da população brasileira, sendo que 45% de seus habitantes vivem em áreas rurais. Para esses, principalmente pela baixa arrecadação local, não existe fôlego próprio – salvo raras exceções – para implantação, ou até mesmo manutenção de suas responsabilidades, o que requer o compartilhamento com o ente estadual. Nova questão também se colocou pós CF88 quanto ao alcance dos direitos sociais para a população rural, e não só a urbana. É legalmente instituído no Brasil o forte limite dos municípios para ação na questão rural, igualmente de atribuição estadual e federal.

Novas saídas foram sendo construídas na gestão das políticas sociais. A resolução construída no campo da educação, que atribuiu responsabilidades aos níveis federativos por níveis de complexidade, não se mostrou de plena resolutividade. Nela, cabe ao ente federal o ensino universitário, ao estadual o ensino médio, e o nível fundamental, em caráter complementar, aos municípios. Ao ente local cabe a educação infantil e fundamental. Essa divisão não gera até hoje uma solução que dê conta da diversidade dos 5.564 municípios brasileiros em sua capacidade de resposta com qualidade para o ensino infantil e fundamental.

---

descentralização fiscal acompanha um crescimento progressivo dos gastos sociais públicos pelos governos subnacionais (Draibe, 2002).

A aprovação do FUNDEB<sup>2</sup> – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – em substituição ao FUNDEF<sup>3</sup> – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – foi palco de forte pressão dos municípios, quer pelo percentual necessário ao financiamento do ensino fundamental, quer pela inclusão nesse percentual de capacidade para desenvolvimento do ensino infantil.

Nesse movimento foi sendo identificada a viabilidade – ou não – de cada ente local municipalizar o ensino fundamental e nele incluir o ensino infantil, conforme preconiza a LDB-9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira.

Outra estratégia de gestão foi adotada na área da saúde que, para além da constituição de Fundos de Gestão para transferência mútua de recursos entre os entes federativos, introduziu o modelo de sistema único denominado SUS – Sistema Único de Saúde. O artigo 198 da Constituição estabelece os pilares de um sistema único composto por rede regionalizada e hierarquizada, regulamentado posteriormente pela Lei 8080/90. Esse sistema, embora também hierarquize níveis de competência pela complexidade entre os entes federativos, inclui a concepção de territórios de gestão, que estabelecem a abrangência da ação e a distinção entre a atenção básica de caráter preventivo e territorialmente coletivo para além da assistência médica mais curativa. No caso, estende o conceito de um serviço de atenção à saúde do campo individual para alcançar as condições de saúde da população de um território – os territórios de saúde – introduzindo a vigilância sanitária e a vigilância epidemiológica na expansão de responsabilidades do Estado. Resultam de um expressivo movimento social pela reforma sanitária brasileira, que desde 1983 lutava pela unificação das redes governamentais e pelo alargamento do escopo da saúde pública e do direito à saúde.

---

<sup>2</sup> Fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional nº 53 de 19/12/2006, entrou em vigor em 1/1/07 por meio da Medida Provisória nº 339 de 29/12/06 e regulamentado pela Lei nº 11494/07. O FUNDEB terá vigência até 2020 e a meta é atender, a partir de 2009, 47 milhões de alunos da educação básica, o que envolve creche, educação infantil, ensino fundamental e médio, educação especial e educação de jovens e adultos.

<sup>3</sup> Instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de 12/9/96, foi implantado em janeiro de 1998. Sua inovação foi mudar a estrutura de financiamento do ensino fundamental público no país, por meio da subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com a distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental.

É um sistema complexo de gestão que introduz novos locus aglutinadores de gestores das três instâncias como esferas decisórias para a pactuação do sistema unificado (as comissões intergestores tripartite e bipartite). Ao mesmo tempo, se apóia em locus paritários – governo e sociedade – como espaços de decisões e gestão democrática (os conselhos de saúde).

Esse modelo da gestão da saúde no Brasil já está em sua terceira década de desenvolvimento e tem se transformado em paradigma para construção da unidade democrática de um sistema federativo de gestão de uma política social.

Seguramente é uma experiência com muitas questões – em parte já superadas e outras tantas ou mais por resolver – que procura fazer com que a saúde alcance resultados quanti-qualitativos para a população em todo o território nacional. O SUS pode ser considerado como um dos maiores sistemas de saúde do mundo (Campos, 2006): 70% dos brasileiros dependem absolutamente do SUS, e 30% têm seguro privado ou recursos para custear seu atendimento. Enfrenta dificuldades, pois “... *permanece uma definição imprecisa da responsabilidade sanitária deste ou daquele ente federado...*” (idem: 142), tida então como uma reforma incompleta.

Pode-se afirmar que, hoje, a constituição de sistemas nacionais de caráter unificado vem sendo (conservadas as particularidades de cada campo social) uma resposta aplicada pelas políticas sociais para efetivar direitos sociais expandidos a todos os brasileiros.

Nesse cenário foi proposta, também, a perspectiva de um sistema nacional na gestão da assistência social, desde o artigo 204<sup>4</sup> da CF-88, posteriormente detalhado, não de forma cabal, pela Lei Orgânica de Assistência Social em 1993 (Lei nº 8742/93).

---

<sup>4</sup> Estabelece fontes de financiamento e diretrizes das ações governamentais na área da assistência social, propondo:

- a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal: a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Ocorre que, nesse caso, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – só foi regulamentado através da Norma Operacional Básica em 2005 (NOB/SUAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

- **o sistema único de assistência social**

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS – corresponde ao novo modo de gestão da Política de Assistência Social brasileira, mas representa, antes disso, a materialização da construção e efetivação da agenda democrática com raízes históricas nas lutas e contradições que compõem o alcance desse direito social (Lopes, 2006).

A história recente da luta pela efetivação do SUAS, empreendida por trabalhadores sociais, intelectuais, cidadãos em geral comprometidos pelo restabelecimento da cidadania brasileira, demarca uma conquista que parte da afirmação da assistência social como política de seguridade social, atribuída pela Constituição Federal de 1988 e confirmada em marcos regulatórios posteriores.<sup>5</sup>

Todavia, a efetivação de um novo patamar de assistência social pública, de confirmação do direito de qualquer cidadão aos benefícios e serviços socioassistenciais vem se consolidando em um contexto sócio-político arredo ao alargamento do compromisso estatal com a cidadania. Operado pela compreensão neoliberal acerca da redução da agenda pública e a favor da hipervalorização da secular iniciativa benemerente da sociedade civil, os governos que sucedem à ruptura constitucional negligenciam ou minimizam esse novo patamar conferido à assistência social pública, pelo menos até 2003, quando ocorre uma segunda ruptura igualmente oriunda de intensas lutas políticas. Nesse ano, a principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social é pela implantação do Sistema Único de Assistência Social.

---

<sup>5</sup> Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8742/93); NOB 01/97 (Portaria nº 35 de 26/12/1997); Política Nacional de Assistência Social e NOB 2 (Resolução nº 207 de 16/12/1998); Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 (Resolução nº 145 de 15/10/2004); Norma Operacional Básica NOB/SUAS (Resolução nº 130 de 15/7/2005), NOB-RH/SUAS (Resolução nº 269 de 26/12/2006).

O SUAS resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão de saúde, em particular o Sistema Único de Saúde – SUS (Sposati, 2006: 102).

Mais ainda, em 1990 já se propunha um sistema único gestor da assistência social, pela ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados da LBA (Legião Brasileira de Assistência) –, como resultado da experiência dos trabalhadores da LBA e da vivência conjunta com a perspectiva de efetivar o Sistema Único de Saúde no país, ou seja, o modo de gestão da Política de Saúde proposto constitucionalmente e regulamentado pela Lei nº 8080/90.

Em 1989, a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara de Deputados realizou o I Simpósio Nacional sobre Assistência Social, caracterizado como um espaço democrático de livre debate com setores envolvidos com a assistência social no Brasil, com o objetivo de reafirmar os pontos de consenso, explicitar as divergências, registrar as opiniões e colher sugestões para a formulação do dispositivo legal regulador da Política de Assistência Social, a LOAS. Foi um evento que reuniu 533 pessoas de diversas regiões do país, durante 3 dias, entre técnicos, professores, estudiosos, parlamentares, autoridades, representantes de entidades sociais, sindicais, trabalhadores e lideranças comunitárias.

A deliberação por um sistema unificado da assistência social é resultado de um conjunto de fatores históricos propulsores de uma nova ordenação da gestão da assistência social como política pública: o acúmulo de experiências e resultados das gestões municipais; estudos e pesquisas acadêmicos; a organização e a potência de Fóruns de Assistência Social como espaços de organização e de luta militante pela assistência social pública que, ao lado dos Conselhos de Assistência Social, protagonizam o campo do controle social ampliado da Política de Assistência Social.

Pode-se afirmar que não se trata, somente, de redefinições no campo conceitual da política pública da assistência social e/ou de reordenamentos institucionais requeridos das instâncias gestoras da política – esferas federal, estadual e municipal.

O SUAS não corresponde a uma reificação do tecnicismo burocrático na operação de uma política pública de recorte social. Corresponde a um estágio de amadurecimento político da estratégia de gestão descentralizada e participativa da assistência social, iniciada a partir de 1988. É expresso tanto na elevada presença<sup>6</sup> de órgãos gestores municipais e estaduais quanto na expansão dos mecanismos de controle social da política de assistência social – conselhos, conferências, fóruns. O aprimoramento de procedimentos homogêneos e complementares de gestão e a revisão do co-financiamento público caracterizam-se como demandas de um sistema público unificado, que caminhe para a universalização do direito à proteção social não-contributiva, própria da Política de Assistência Social. Contudo, a efetivação do SUAS requer que se continue a enfrentar a perspectiva conservadora, que desclassifica o gasto social no direito não contributivo como favor, como sinônimo de tutela questionada e, dessa forma, indesejável (Paiva, 2006).

No elenco de desafios vinculados à efetividade do SUAS, ganha destaque a revisão das relações federativas entre as instâncias gestoras, isto é, o caráter federalista que supõe a ação integrada de três níveis de gestão: federal, estadual e municipal (Sposati, 2007).

Pode-se dizer que o sentido do compartilhamento e complementaridade das atribuições e competências a serem assumidas, em escala crescente pelas esferas gestoras, é a espinha dorsal do novo modo de gestão da assistência social pública, considerando a centralidade do dever de Estado em sua condução. Essa revisão das relações federativas é um forte componente condicionador do desafio de construir a unidade proposta pelo SUAS. Construí-la é passível de um possível paradoxo – chegar a um sistema único que dê conta da unificação de diretrizes, princípios, procedimentos, coberturas e resultados norteadores da Política, mas que respeite a diversidade sócio-territorial, o que requer considerar as múltiplas particularidades encontradas na

---

<sup>6</sup> Dos municípios brasileiros, 99,7% tinham, em 2005, estrutura organizacional para tratar da política de assistência social, além de 98% dos municípios apresentarem Conselhos Municipais de Assistência Social. Fonte: FIBGE MUNIC – 2005 Assistência Social. Mais de três quartos dos Conselhos Municipais (76,6%) foram implementados entre 1995 e 1998, mesmo período de maior implementação dos Conselhos Estaduais de Assistência Social. Fontes: Brasil, Fotografia da Assistência Social no Brasil, 2005. Brasil, Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil 2005/2006, 2007.

dinâmica constitutiva do cotidiano das famílias e dos territórios, nas escalas local, regional e nacional.

A centralidade da investigação adotada neste trabalho diz respeito ao percurso histórico e transições necessárias, por parte do ente federado estadual, para a efetividade do modelo de gestão unificada da política de proteção social não contributiva.

A análise crítica dessa investigação exige, de saída, as seguintes considerações:

1. a absoluta ausência de tradição republicana na gestão compartilhada da assistência social. Mesmo o governo central exercendo sempre um forte papel, ele sempre foi mais emblemático do que pragmático na demarcação de ações e do tamanho da presença da assistência social no conjunto das políticas sociais brasileiras. A assimetria no tempo e na condução integrada estatal dá lugar ao surgimento de órgãos gestores estaduais e municipais ao sabor de histórias e ritmos determinados por fatores diversos – de caráter regional e/ou local – que não sob a perspectiva de um pacto republicano;

2. dessa forma, o aparecer do campo da gestão estatal da assistência social não seguiu, historicamente, uma relação de precedência entre a esfera federal à estadual ou entre esta e a municipal. É possível que a institucionalização dessa área revele que estados precederam a União<sup>7</sup> e até a probabilidade de que cidades precederam estados;

3. um considerável afluente do caudaloso leito de imprecisões da responsabilidade social pública é o fato de que a assistência social aparece primeiro como uma prática social de iniciativa da sociedade, construída em um amálgama secular de mecanismos de ajuda aos grupos sociais desfavorecidos, que mescla a benemerência, a caridade (por meio de esmolas e auxílio material e moral) à benemerência

---

<sup>7</sup> O Estado de São Paulo é pioneiro e precede o âmbito federal, ao implantar o Departamento de Assistência Social em 1935, já que a Legião Brasileira de Assistência - LBA, órgão inaugural federal, foi criada em 1942 e o Conselho Nacional de Serviço Social -CNSS-, embora um conselho e não um órgão gestor propriamente dito, tenha sido instalado em 1938.

institucionalizada em espaços de apoio gradualmente destinados à atenção desses segmentos sociais (Sposati, 1994).

A tríade da ajuda-favor-benefício caracteriza-se como o fator dominante da carga genética da assistência social brasileira, tendo como fator recessivo a presença secundária e coadjuvante do Estado, desde os primórdios do período colonial.

Mesmo quando a assistência social ingressa na agenda do Estado, sempre o fez de forma dúbia (Mestriner, 2001), reconhecendo mais as iniciativas da sociedade civil, institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos, e menos a responsabilização estatal pelas necessidades da população atendida por essas organizações.

Dessa forma, o Estado brasileiro tem sido o último a responder diretamente pelas atenções sociais (idem: 21), sob a prevalência do princípio da subsidiariedade<sup>8</sup> na relação público-privado. Delega à sociedade responsabilidades maiores, por meio de subvenções, subsídios e isenções tributárias às organizações sociais, reservando para o âmbito estatal as ações emergenciais;

4. ao estágio contemporâneo de exercício de múltiplos esforços para a consolidação gradual de um sistema único, precede a ruptura provocada pela CF-88 na assistência social. O texto constitucional assegura, no âmbito da seguridade social, a proteção social como alicerçadora de seguranças sociais.

É no campo da seguridade social que estão assegurados os direitos relativos à saúde – de caráter universal –, à previdência social – de caráter contributivo – e à assistência social – de caráter não contributivo –, por meio de um conjunto articulado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade. A primazia do Estado na

---

<sup>8</sup> A subsidiariedade é um dos princípios básicos da Doutrina Social da Igreja, que regula as relações do Estado com as pessoas e comunidades. Incumbe ao Estado a obrigação da ajuda, do apoio, da orientação e provisão nas deficiências e este princípio esteve presente na encíclica social *Quadragesimo Anno* de Pio XI (1931), encíclica que confirmou os princípios da *Rerum Novarum* (1891). A encíclica evoca a subsidiariedade com a idéia de que o enfrentamento do desemprego e da pobreza requeria o esforço partilhado de todos, cabendo ao Estado uma ação indireta por meio de ajudas pontuais tal como a subvenção às obras sociais (Mestriner 2001; Sposati, 1994).

condução e organização da proteção social fica clara no conjunto dos objetivos a serem alcançados.<sup>9</sup>

Essa inscrição da assistência social como política da seguridade social inaugura seu reconhecimento como área de responsabilidade pública pela vigilância e garantia do direito às seguranças sociais, à proteção da dignidade humana (bem como combate às suas violações), às populações vulnerabilizadas pela contingência etária e por fragilidades da convivência familiar e societária.

Implica, também, ampliar a responsabilidade social estatal, quer seja por meio da atenção direta às necessidades de proteção social, quer seja por meio de regulações próprias de um novo patamar da relação público-privado, baseado na construção de parcerias sob o ângulo maior do interesse público. Isso significa romper com a anterior primazia das práticas privadas subvencionadas pelo Estado “... que terminam por diluir as obrigações do Estado e os possíveis direitos do cidadão em ações de solidariedade da sociedade em prol dos mais “pobres” e “fracos”... (Sposati, *et alii*, 1985:33).

No bojo desse complexo conjunto de rupturas constitucionais se instala a questão medular do presente estudo. Refere-se ao modo como a assistência social transitou no aparato de Estado dos governos estaduais até 1988. Um leque de questões se abre:

- quais são as condições objetivas para a ruptura acontecer de fato?
- qual é o estatuto que a assistência social tinha nas gestões estaduais na época, no sentido de ser mais próxima ou mais distante dessa ruptura?
- qual é a trajetória que teve e até onde essa trajetória tem inculcado um conjunto de valores e compreensões que pode levá-la a ter menor porosidade para um processo de mudanças?
- partindo de uma matriz de responsabilidades erguida historicamente na esfera estadual, de que forma essas responsabilidades se mantêm e se alternam na conformação do compromisso estatal regional?

---

<sup>9</sup> Artigo 194 § único da CF/88.

São perguntas que nascem de uma primeira hipótese: a implementação da descentralização político-administrativa da assistência social pública (portanto, pós 88) vem ocorrendo primordialmente sob o protagonismo mais forte das esferas municipal e federal, ao lado de um protagonismo mais incerto e secundário da esfera estadual.

Na verdade, o processo de descentralização político-administrativa vem se efetivando pela prevalência da municipalização, traduzida na equivocada transferência acumulada de responsabilidades e encargos à prefeitura, o que corresponde à prefeiturização. Ademais, a compreensão a respeito do comando único<sup>10</sup> das ações em cada esfera de governo se efetiva de modo fragmentado por Municípios, Estados e União, desconectado da idéia de unidade entre essas instâncias.

O baixo protagonismo dos Estados vem se expressando na presença menor do co-financiamento<sup>11</sup>, no exercício pouco expressivo da gestão territorializada<sup>12</sup>, mais centrado na execução de programas governamentais próprios.

---

<sup>10</sup> Lei nº 8742/93, Artigo 5º, Iº.

<sup>11</sup> O co-financiamento pelos três entes federados está previsto na própria Constituição Federal (Artº 204). Chama a atenção o destaque dado aos Estados e DF, somente, com a introdução de um incentivo pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003: permite que vinculem a programa de apoio a inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação no pagamento de : despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida e outras despesas correntes de fora da área. O exame da participação dos entes federados no financiamento da política de assistência social , no período de 2002 a 2006, revela que a União participa com a maior parcela dos recursos anuais (70,6% em média), seguido dos municípios (17,2%) e, por último, pelos estados com a menor parcela de participação na alocação de recursos (12,2%). Ressalta-se que nos valores municipais alocados estão incluídos os valores transferidos pelos estados aos municípios, pois não é possível desagregá-los por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Estados, Distrito Federal e Municípios- SISTN, da Secretaria do Tesouro Nacional-STN (Brasil, MDS. Caderno SUAS, 2, 2007). Há, pelo menos, outros dois pontos complexos que merecem consideração, na questão do financiamento da assistência social pública: a ausência do comando único em estados e municípios pode levar à aplicação dos recursos orçamentários em programas *filiados* à assistência social, ou seja, a dispersão do recurso próprio da política em outra área administrativa governamental; a dificuldade quanto ao acesso e o domínio da informação de recursos financeiros ainda se faz presente nos órgãos gestores da política: em nenhuma das regiões brasileiras os municípios detêm um domínio superior a 50% da informação sobre custeio dos programas estaduais. Fonte: Brasil, Indicadores da gestão municipal da Política de Assistência Social no Brasil, 2005/2006. 2007.

<sup>12</sup> O artigo 25 § 3º da CF/88 aponta para a responsabilidade dos entes federados estaduais instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Fica estabelecida, então, a competência estadual na gestão sinérgica e intergovernamental para a resolução racional dos microterritórios compostos por municípios, com especificidades semelhantes. Os sucessivos marcos regulatórios da Política de Assistência Social reforçam a possibilidade de organização de consórcios intermunicipais e outros arranjos similares, pelo órgão gestor estadual.

Por sua vez, é voz corrente e recorrente de que está claro o papel da gestão estadual no SUAS (veja anexo 1), mas isso supõe uma referência de unidade e não se constrói essa referência sem passar pelos elementos que marcaram, historicamente, a diversidade, tanto no âmbito das gestões estaduais quanto no âmbito das relações federativas. Uma das formas de reconhecer essa diversidade é tentar analisar o percurso das gestões estaduais.

A base do exame dessas questões será aqui realizada pelo desvelamento histórico da arquitetura institucional, para consolidar a responsabilidade social do governo do Estado de São Paulo e, com esta referência como pano de fundo, cotejar a processualidade peculiar da assistência social de outros seis estados brasileiros e o DF – RS, SC, PR, MS, PB, RR<sup>13</sup>. A proposta é fazê-lo de forma inserida no contexto social, econômico e político nacional, considerando a influência do duplo movimento da permanência/evolução do pensamento predominante da sociedade a respeito do modo de atenção às populações fragilizadas. Considera-se que

o âmbito de uma política social é, em grande parte, resultante do processo histórico político e, por conseqüência, das orientações que uma sociedade estabelece quanto às necessidades de reprodução social da sociedade que terão provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para responsabilidade social e pública (Sposati, 2004:1).

A ferramenta que aqui se construiu para auxiliar o exame é uma régua a que se denominou de “régua do tempo”. Trabalhar com a régua do tempo na análise das trajetórias institucionais estaduais requer a apreensão do pensamento dominante sobre a assistência social em cada momento histórico, que pauta a agenda de provisões e o lugar do Estado (subsidiário, executor, coordenador e responsável).

Destacam-se, portanto, as tensões que demarcam os caminhos da gestão estadual em direção à possível unidade na construção do SUAS.

---

<sup>13</sup> São as unidades estaduais que dispunham de informações e dados históricos, o que leva a supor que o registro sistematizado da memória institucional regional praticamente inexistente. A memória institucional nacional padece do mesmo vazio. Certamente, a dimensão do registro histórico da gestão pública da assistência social é pouco valorizada e urge se configurar como um campo de pesquisa acadêmica e de trabalho da mais elevada importância política e científica. As informações históricas do Paraná foram obtidas em fonte secundária (Alves, 2002).

1. O federalismo, como um tipo específico de organização do Estado, instalado no Brasil a partir de 1889, marco da passagem do Império para um Estado Nacional.

A forma anterior dos estados subnacionais se dava pelas províncias, revestidas de poder unitário e concorrente, cuja particularidade de interesses era empecilho à construção unitária do Império. Por outro lado, o poder central era forte, inspirado pela manutenção da unidade territorial e de constituição de um sentimento de nacionalidade, também ponto de interesse das elites.

A Constituição Imperial de março de 1824 mudou o sistema de governo regional: o presidente da província passou a ser a autoridade regional (Sposati, 1988:77).

Contudo, o descontentamento das províncias com a centralização monárquica, em termos políticos e financeiros, foi uma causa forte para o ocaso do Império (Abrucio, 2002) – a centralização fiscal predominava, mas os interesses provinciais por sua extinção eram heterogêneos, desiguais e particularizados territorialmente.

A alta fragmentação do território nacional se assentava nas desigualdades econômicas regionais – as acusações mútuas sobre quem se beneficiava com a estrutura tributária imperial conviviam com o interesse comum em eliminar a centralização fiscal, dada sua redistribuição pautada por critérios de favorecimentos pontuais de interesse do Império.

Dessa forma, as desigualdades econômicas regionais, já no nascedouro da República, constituíram obstáculo à união de todas as províncias ao redor de um projeto reformista tributário. “... O federalismo nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, em prol da descentralização, o que deu

um sentido especial à palavra federalismo para o vocabulário político brasileiro, que persiste até hoje...” (idem:32)<sup>14</sup>

Trata-se da falta de unidade no Império que adentra o formato republicano brasileiro. O caráter originalmente hierárquico da federação brasileira é impresso no mote da autonomia financeira das antigas províncias, que perpetua no arranjo republicano a discriminação das rendas – servirá basicamente aos estados exportadores e mais ricos e particularmente a São Paulo, portanto, desigualmente às unidades da federação.

O elo comum da reivindicação federativa das províncias era a autonomia política, que garantia a eletividade dos antigos presidentes de províncias, transformados depois em governadores de estado, e assim superar a nomeação de outrora. O controle seguro da eleição do “presidente da província” interessava à elite política da região, longe então do assombramento das derrubadas impostas pelo anterior governo imperial.

Abrucio (2002:34-35) resume a gênese da federação brasileira assentada em dois parâmetros básicos: o primeiro refere-se à diversidade de importância dos estados dentro da Federação; e o segundo refere-se à garantia de que a elite local exerceria o comando do processo político de cada estado. Assim, “... as máquinas políticas estaduais serão peças fundamentais no tabuleiro político do país...”.

A partir da promulgação da Constituição de 1891 ocorre a adoção da estrutura federativa no país, com a característica de um formato binário, moldado pela presença dos entes federal e estadual, que vigorou por quase um século (1891 a 1988). A Constituição Federal de 1988 reconhece e agrega o município como ente federado autônomo, fato que dá início a um formato de federalismo trino, o que exige a redefinição do sentido de autonomia e independência de cada ente, principalmente porque os municípios passam a ter suas próprias leis de organização, não mais dependentes das leis estaduais. Requer novas composições de força e poderio político, fiscal, orçamentário e administração sobre seu território. Pode-se dizer que essa nova

---

<sup>14</sup> José Bonifácio de Andrada e Silva defendia, a exemplo, a monarquia federativa como forma de manutenção do poder central com a composição regional que se constituiu desde as capitâneas hereditárias do Brasil colônia.

configuração desintegra as relações de mediação da esfera estadual sobre a municipal, na medida em que se estabelece uma relação direta do Município com a União.

A dificuldade da construção da unidade federativa é congênita ao modelo republicano brasileiro, sob o peso da forte fragmentação regional e da particularidade dos estados, o que pode tensionar o alcance da unidade da Política de Assistência Social.

## 2. Relações interfederativas e intrafederativas na gestão da política de assistência social

No interior da história da assistência social, é possível perceber a ausência de um conjunto nacionalmente articulado de prestação de serviços e benefícios durante quase meio século (1942-1988), até os marcos de seu reconhecimento constitucional como política de proteção social não-contributiva<sup>15</sup>.

Conviveram historicamente apartadas políticas federais, estaduais e municipais, o que não permite afirmar que tenha sido instituída no Brasil uma política nacional de assistência social (Arretche, 2000: 170), mesmo que a instância federal tenha sempre exercido forte influência no setor - pelo fato de definir sua estruturação institucional, por sua capacidade técnica e financeira, e por sua capacidade de inovação institucional. Dessa forma, estados e municípios operavam seus programas, independentemente da União.

Um recorte no tempo desses quase cinquenta anos de história institucional permite destacar que a desarticulação mencionada ocorria tanto na esfera federativa quanto no próprio âmbito intrafederativo federal. A LBA transformou-se em Fundação Nacional em 1969, e conviveu com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM<sup>16</sup>. Certamente, pode-se considerar que a FUNABEM imprimiu de

---

<sup>15</sup> O limite de 1942 é atribuído pela constituição da LBA que, embora na forma de um movimento legionário, articulado pela esposa do presidente Vargas, vai articular as esposas dos governadores e estas as dos prefeitos. Essa construção atravessa o marco constitucional até a extinção da LBA, que ocorreu em 1995, como um ato inaugural da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>16</sup> A FUNABEM foi criada em 1964, substituta do Serviço de Assistência ao Menor - SAM - implantado em 1941. Vinculada ao Ministério da Justiça, propunha transformar o modelo de atendimento carcerário em um novo modelo terapêutico-pedagógico (Aguiar, 1997), disseminado no modo institucional usual de atenção ao menor abandonado e delinqüente. Definiu e implantou a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, implementada através da instalação da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor-FEBEM - dos

forma mais incisiva e perene sua influência no espaço estatal estadual, mantida ainda na permanência de fundações estaduais dedicadas à atenção da criança e do adolescente vítimas de abandono e em conflito com a lei. Conviveram dois órgãos centrais responsáveis pela formulação e execução da política federal da assistência social até sua extinção em 1995, porém gestados de forma centralizada e superposta, isolados entre si.

Essa convivência paralela foi intercalada por momentos de aproximação e distanciamento entre os dois órgãos federais. Ao passo que a LBA se manteve vinculada durante 25 anos a um mesmo órgão superior (o Departamento Nacional da Criança, do Ministério da Saúde, entre 1942 e 1967), transitou por 4 diferentes ministérios no período de 1967 a 1989<sup>17</sup>. Por sua vez, a FUNABEM, oriunda do Ministério da Justiça, coabita com a FLBA no MPAS, MBES e Ministério do Interior. Depois desse período histórico, mantêm-se vinculados ao Ministério da Ação Social, renomeado posteriormente como Ministério do Bem-Estar Social, até a extinção de ambos em 1995. Ambos foram submetidos, então, a uma instabilidade organizacional que, mesmo coabitantes, primavam pela sobrevida paralela.

Dessa forma, há de se considerar o legado da política prévia<sup>18</sup> na configuração da Política de Assistência Social em seu alcance republicano. Aguiar (1997:14) chama a atenção a respeito da intensidade e influência da história anterior no processo de implementação da descentralização participativa corroborada pela LOAS: “...cabe observar que a presença e o peso da história anterior ou o apego ao modelo anterior poderá dificultar muito a implantação do novo modelo- relações entre as esferas de governo e destas com as organizações não governamentais...”

3. Tensão da subsidiariedade. Trata-se de um pólo aliciador de interesses particulares, resistentes às mudanças exigidas pela efetivação da assistência social como um dever do Estado e direito do cidadão, construídos na arena pública do interesse coletivo. Ainda persistem práticas esparsas e individualizadas de manejo do campo da

---

governos estaduais, bem como por meio de convênios celebrados com as prefeituras e entidades particulares.

<sup>17</sup> Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS); Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES); Ministério do Interior; volta ao MPAS.

<sup>18</sup> Arretche (2000) considera que um determinante do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil é o fato de que processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores.

assistência social pública, similares à pregressa apropriação do bem público sob a ótica do interesse privado, materializada na distribuição de emendas parlamentares individuais a entidades socioassistenciais. Somada a isso, a persistência do “primeiro-damismo”<sup>19</sup> se configura como uma via paralela que faz escorrer a verba pública para além da possibilidade de se constituir como ação estatal dotada de efetividade de proteção social.

São usos e costumes operados fora do interesse coletivo e do controle social, porém dentro da política de assistência social, muitas vezes ao reboque do orçamento público dessa área: fraturam a perspectiva do trato público e do sentido unitário e unificador.

Em síntese, este trabalho se ocupa da particularidade da implementação do SUAS e de suas dificuldades/facilidades para construir um sistema articulado de gestão da assistência social como política pública no campo dos direitos à seguridade social.

Nesse movimento, particulariza-se um dos entes federativos, os governos estaduais, cujo protagonismo histórico na constituição do sistema federativo brasileiro tem força política que antecede a presença dos municípios no pacto federativo.

A singularidade das responsabilidades desse ente federativo na gestão integrada tem sido palco de discussões, teses, contendas, no campo das diferentes políticas sociais.

Pretende-se aqui, para o campo da política de assistência social, identificar a singularidade desse ente federativo e seu campo de responsabilidades, que envolve a mutação do seu desempenho histórico. Esse processo de mutação não pode ser caracterizado sem partir da clara e crítica leitura dos condicionantes históricos que determinam não só a atual conformação da gestão estadual, mas também as resistências/facilidades para aderir a um novo pacto federativo de gestão.

---

<sup>19</sup> Entendido como a recorrência histórica de delegar à esposa do governante cuidados à parcela empobrecida e vulnerável da população, prática nepotista aceita pelo pensamento dominante nos mais diferentes momentos históricos.

- **a pesquisa**

A pesquisa de dados deste trabalho envolveu os procedimentos metodológicos relacionados abaixo.

a) Participação direta como pesquisadora em três pesquisas (duas acadêmicas e uma institucional).

aa) Pesquisa “Perfil da gestão estadual na área da assistência social”<sup>20</sup>. Trata-se de uma pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUCSP, no período 2006-2007 (2º semestre e 1º semestre, respectivamente), com o objetivo de colaborar com a melhor definição de competências e responsabilidades da gestão estadual no SUAS. A proposta foi apreender o modo pelo qual foram sendo construídas as responsabilidades estaduais no campo da assistência social, a partir de três fontes investigativas.

- Órgãos gestores estaduais: a perspectiva foi identificar o processo de instalação das Secretarias Estaduais - ou órgão congênere -, bem como suas relações com o órgão regional da LBA e a convivência institucional de ambos com os trabalhos exercidos pelas esposas dos governadores. Outra dimensão do estudo foi desenhar a forma como se inscreveu a institucionalidade da atenção à criança e ao adolescente em situação de abandono e/ou em conflito com a lei, ou seja, detectar se a inscrição dessa demanda de proteção social ocorreu e se mantém em locus interno ou externo ao órgão gestor estadual.

Nesse sentido, foram enviadas cartas de apresentação da Pesquisa a todos os órgãos gestores estaduais e do Distrito Federal, bem como se estabeleceram entendimentos com os responsáveis – ou profissional designado – pela Pasta, durante o período de realização da pesquisa. As respostas obtidas foram parciais no conjunto das questões e no conjunto dos entes estaduais, sendo que os estados examinados neste trabalho propiciaram respostas mais completas. Há de se destacar que houve esforços nesse sentido por uma parcela de órgãos gestores estaduais<sup>21</sup>, porém a ausência de

---

<sup>20</sup> Os formulários usados correspondem aos Anexos 2 a, 2 b e 2 c.

<sup>21</sup> É preciso levar em conta que a fase de aplicação da pesquisa se deu em uma conjuntura em transformação, ou seja, em uma época de eleições e mudança / permanência de governos estaduais.

sistematização histórica do percurso do órgão gestor é um fator predominante, o que determinou a orientação deste trabalho para a captura da memória formadora do lugar da gestão estadual na política de assistência social.

Parte-se do princípio de que o domínio sobre a memória da assistência social - no caso, das gestões estaduais – configura-se como um contraponto significativo à condução de fato emergente que ainda se presencia na gestão da política regional (e local), o que pode gerar a descontinuidade e não-efetividade de uma política estatal, substituída pela alternância de políticas governamentais fragilizadas pelas variações e mudanças político-eleitorais. A cultura política que deve dar sustentação às exigências de mudanças históricas, tal qual as demandas de um novo pacto republicano para a consolidação do SUAS, tende a se enfraquecer caso a amarração histórica dos condicionantes regionais (e locais) permaneça afrouxada e até desconhecida. Intercalar o conhecimento pretérito com a inovação presente são duas dimensões siamesas que compõem os novos desafios da Política de Assistência Social. Corresponde a examinar a expressão da configuração histórica da assistência social pública nas esferas federativas<sup>22</sup>, e nela os fatores próprios dos estados, encontrando pontos de aproximação e distância entre si.

- **Faculdades de Serviço Social:** a proposta de conhecer a possível produção acadêmica sobre a temática da gestão estadual ensejou o envio de correspondência a oitenta e três cursos de Serviço Social, desenvolvidos por instituições de ensino superior filiadas à ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social). Houve resposta por parte de seis cursos, e a Faculdade de Serviço Social da PUC do Rio Grande do Sul colocou à disposição material para o empreendimento investigativo. Depreende-se que o tema em tela requer maior atenção por parte das instituições acadêmicas de formação do assistente social, considerando que é o profissional de

---

<sup>22</sup> No curso das investigações, foi detectado que há um acervo histórico da Legião Brasileira de Assistência depositado nas dependências da antiga sede desse órgão em Brasília, encaixotado e desprovido de tratamento documental adequado. Em 1999, a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS, órgão gestor federal) deu início ao resgate e recuperação de acervo documental da LBA encontrado no Rio de Janeiro (RJ), constituindo para tanto uma Comissão de Referência e Estudos da Assistência Social (CREAS), integrada por membros da SEAS, do Conselho Nacional de Assistência Social, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Cultura e da sociedade civil. É interessante destacar que, anteriormente, um Grupo de Trabalho foi constituído para traçar uma política de resgate e preservação da história das ações da assistência social e, dentre seus membros, constava a presidente da Fundação Darci Vargas (Edite Vargas) bem como Celina Vargas do Amaral Peixoto, socióloga, prováveis parentes da ex-primeira primeira dama brasileira (Darci Vargas).

maior presença histórica no campo da administração pública da assistência social, inclusive da esfera estadual<sup>23</sup>.

- Órgãos de classe: foi enviada correspondência ao Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e a todos os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) do país, com o intuito de conhecer se a origem regional da atuação do serviço social na gestão estadual se dera na área da assistência social ou em outro setor de política pública como saúde e educação. Entender o lugar e o percurso da profissão na gestão estadual não encontrou resposta, limitada à do Conselho Regional da 10ª região (RS), órgão que atuou ativamente na transição da política estadual no período pós-constitucional<sup>24</sup>.

ab) Pesquisa “Trajetória da Pesquisa Acadêmica no campo da Assistência Social: teses e dissertações”: foi desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUCSP, no período de 2003 a 2007. O objetivo era analisar as tendências históricas sobre a produção das dissertações e teses na área da assistência social, configurando-se como o terceiro trabalho investigativo<sup>25</sup> do NEPSAS sobre a produção de conhecimento acadêmico acerca do tema, com o diferencial de realizar o levantamento no conjunto das produções cadastradas no Banco de Teses da CAPES, portanto um estudo de caráter transdisciplinar e de alcance, entre 1984 a 2004. Do conjunto de 321 trabalhos de pós-graduação encontrados, detectou-se que não há uma produção específica sobre o tema deste trabalho, sendo encontrados 21 produtos assemelhados que abordam parcelas do tema da gestão estadual da política de assistência social, quer seja por realizarem estudos regionais (de recorte específico de um determinado estado brasileiro ou da trajetória de programas públicos), estudos do

---

<sup>23</sup> Cerca de dez mil trabalhadores operam a política de assistência social nos governos estaduais e, desses, 23% possuem ensino superior completo. Dentre os profissionais universitários, os assistentes sociais comparecem em maior número (38%), seguidos pelos pedagogos (17%), psicólogos (11%), advogados (6%) e economistas (5%). Fonte: Álbum de Fotografia da gestão da assistência social. CNAS, 2005/2006.

<sup>24</sup> Em 1992, a LBA regional organiza o Comitê Interinstitucional de Articulação da Assistência Social, composto por uma gama de instituições-chave para a redefinição da assistência social no patamar de uma política pública, dentre elas o CRESS regional.

<sup>25</sup> 1ª produção: Livro Carta-tema: a Assistência Social no Brasil 1983-1990; 2ª produção: Seminário: Produção da PUC/SP na Política de Assistência Social.

histórico regional em um determinado período, e estudos do percurso histórico de alcance nacional (em um dado momento e/ou segmentado por um subtema)<sup>26</sup>.

ac) Sistematização Diagnóstica da Gestão Estadual da Assistência Social. Trata-se de um trabalho de coleta, organização e análise de dados e informações relativas à gestão da política de assistência social dos estados federados no período 2005/2006, de autoria coletiva e desenvolvido no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS). A perspectiva do estudo foi construir uma visão de conjunto do estágio de organização dos 26 entes estaduais e do Distrito Federal – em suas dimensões de uniformidade e diversidade –, a fim de subsidiar o processo de construção de pactos de aprimoramento de gestão do SUAS nos estados.

Dessa forma, o acervo de dados coletado no conjunto das pesquisas mencionadas é heterogêneo, de natureza diversa e, no limite, descontinuado nas datações históricas. Assim, a opção foi complementá-los, a partir da adoção do caso do estado de São Paulo, pela proximidade geográfica de busca e acesso às informações, de tal forma que permitissem desenhar a arquitetura da institucionalidade da gestão estadual da política de assistência social desde seu nascedouro, o que envolveu a pesquisa documental e iconográfica de fontes específicas, a saber.

- Biblioteca da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo
- Centro de Pesquisa e Documentação do Fundo de Solidariedade e Desenvolvimento Social e Cultura do Estado de São Paulo
- Divisão de Acervo Histórico da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
- Centro de Pesquisa e Documentação da Escola para formação e capacitação profissional da Fundação CASA (ex-FEBEM)
- Arquivo Público do Estado de São Paulo

---

<sup>26</sup> Desse conjunto, os trabalhos consultados estão referenciados na Bibliografia.

Além de recorrer à bibliografia diversa (livros, revistas especializadas, periódicos institucionais, relatórios técnicos, dissertações, teses, publicações eletrônicas, documentos oficiais, matérias jornalísticas), foram realizadas cinco entrevistas, a saber.

- Vicente y Plá Trevas, ex-subchefe de assuntos federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

- Professora Maria Lúcia Carvalho, do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

- Ana Lígia Gomes, Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

- Margarete Cutrim Vieira, presidente do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS – e Secretária da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social do Maranhão

- Marcelo Garcia, presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS – e Secretário da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (RJ).

Valdete de Barros Martins, assistente social, ex-Secretária interina do FONSEAS (Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social), ex-Superintendente da Assistência Social do Governo de Mato Grosso do Sul

- **capítulos da tese**

Os capítulos da tese encontram-se organizados sob o critério de datação histórica, com intervalos delimitados pelo significado do conjunto de fatos e acontecimentos políticos, econômicos e sociais expressivos e incidentes na moldagem da esfera intermediária federativa, singularizada na escultura da responsabilidade estatal estadual pela assistência social. Ademais, a intenção é detectar as expressões mutantes das possibilidades de construção da nacionalização da assistência social pública, ou seja, em que medida as institucionalidades federal, estadual e municipal caminharam na direção de uma área de responsabilização estatal organicamente articulada.

O primeiro capítulo diz respeito à gênese dessa responsabilização, na transição do século 19 para o século 20, quando as primeiras iniciativas oficiais, tanto na esfera federal quanto na estadual paulista, ocupam-se em regular euforicamente e inaugurar os primeiros serviços sociais segmentados para a infância e a adolescência enjeitada, exposta e delinqüente, tal qual eram identificados na época. Representavam a foz do caudaloso leito da imperiosidade de dotar maior segurança à Nação, em plena metamorfose do sistema produtivo, que requeria uma força de trabalho forjada para a disciplina, para o trabalho e para o engrandecimento da economia agro-exportadora e industrial nascente. Era preciso adestrar, desde cedo, as crianças – e suas pobres famílias pobres – para a supressão da ameaça contida na suposta desordem familiar e social de que eram portadores. Trata-se de um momento peculiar da história do país, que agrega a passagem da Velha República para o Período Vargas, que concentra em quinze anos transformações perenizadas até a atualidade na conformação do sistema de proteção social brasileiro, e no qual se inaugura a institucionalidade da assistência social estatal nos âmbitos federal e estadual paulista.

O segundo capítulo versa sobre um interstício político que alterna a ditadura civil imposta pelo Estado Novo (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1984), no intervalo entre 1946 a 1964, orientado pela ideologia desenvolvimentista pautada na diversificação industrial e promoção de exportações. O cenário social sofre mudanças pela elevada mobilidade populacional (de rural para urbana) à procura de trabalho e renda, cujas demandas sociais são supridas, por excelência, pela assistência social sob o véu populista.

O terceiro capítulo forja a exuberância da ação governamental na moldagem autocrática do modelo de proteção social da Nação<sup>27</sup>, com destaque ao aprimoramento dos mecanismos institucionais dirigidos à infância e à adolescência em situação irregular, materializado na inauguração da agência especializada de alcance nacional, a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Afinal, ordem é progresso. A nova Fundação se espalha e cimenta a adesão do nível estadual na construção de

---

<sup>27</sup> Deve-se levar em conta que o sistema brasileiro de proteção social nasceu e conformou sua identidade durante os dois ciclos autoritários - o de Vargas (1930-1945) e o da ditadura militar (1964-1984), nos quais prevalece um estado unitário, sob o predomínio de concepções autoritárias e gestão centralizada das políticas sociais. (Almeida, 1996) Nesse sentido, a marca do campo da assistência social estatal é a da nacionalização descendente, de regulação impositiva e modelagem programática tolhedora da autonomia do ente estadual.

FEBEMs pelo Brasil afora. É o momento no qual a gestão federal se esmera na instabilidade da alocação administrativa dos principais órgãos executivos da assistência social (LBA e FUNABEM), e a gestão estadual paulista eleva o *status* do órgão gestor da assistência social ao grau de Secretaria de Estado (1967), sem instâncias institucionais intermediárias na relação com o governador de Estado, a não ser a convivência com outra esfera governamental recém-inaugurada: o lócus oficial da primeira-dama estadual, denominado Fundo de Assistência Social do Palácio de Governo (1968).

A reabertura democrática, acelerada pelas eleições regionais (1982), traz de volta à cena o protagonismo dos governadores, que tornam a exercer influência capital no cenário político da época, marcado pela revisão constitucional no fim da década de 1980.

O capítulo quarto concentra os movimentos decisivos para a identidade da assistência social como política de seguridade social, de Estado e de direito de qualquer cidadão. Apesar de se configurar como o momento histórico que reúne medidas para uma nacionalização ascendente, distributiva na questão das competências entre os entes federados, o contexto nacional e mundial é avesso ao alargamento da responsabilização estatal, quiçá à expansão de mecanismos reconhecedores dos direitos sociais, tensionadamente erguidos na concomitância com o sobrepujamento do (re)nascente terceiro setor<sup>28</sup>. Todavia, é o contemporâneo da luta que vai redesenhando a possibilidade de credenciar a passagem da política de assistência social para um sistema uniformizado, dotado de maior efetividade na proteção, defesa e vigilância sociais de

---

<sup>28</sup> O terceiro setor tem sido definido de diferentes formas, mas a tendência nacional e internacional é conceituá-lo como “... o conjunto de organizações privadas, sem fins lucrativos, que atendem a finalidades públicas ou coletivas...” (Falconer & Vilela, 2001). Uma pesquisa comparativa entre 42 países, denominada “John Hopkins comparative nonprofit sector research project” e coordenada por Lester Salamon e Helmut Anheir vem desenhando o perfil mundial desse setor. Adotam uma matriz conceitual comum, definindo-as como aquelas que são privadas, formais, sem fins lucrativos, autônomas e voluntárias.

No Brasil, esse setor reunia, em 1995, 220 mil organizações, empregava 1 milhão de pessoas em tempo integral - corresponde a 2,2.% da população economicamente ativa não-agrícola. Movimentava um volume de recursos da ordem de 10.6 bilhões de dólares, o que equivale a 1,5% do PIB da época, ao passo que a média internacional de participação era de 4,7% do PIB de outros países.

A tensão evocada se traduz na perspectiva de minimizar a responsabilização estatal em contrapartida ao protagonismo hegemônico do terceiro setor. Seria, em outras palavras, o retorno às práticas seculares no campo da atenção aos grupos sociais fragilizados pelas contingências etárias e econômicas.

populações vulneráveis em virtude de contingências etárias, de vida e de ocorrências circunstanciais.

O conjunto de resultados dessa progressão histórica permite estabelecer o cotejo entre a matriz identitária federal e a paulista, com a conformação da gestão estadual de outros estados brasileiros, a partir de categorias dominantes e comparativas. Assim, a última parte do trabalho analisa a história da institucionalidade da assistência social pública em 6 estados federados e no DF, tendo como base comparativa uma matriz de responsabilidades desenhada a partir dos dados encontrados na pesquisa empreendida.

Este é um trabalho precursor, de elaboração complexa, tardio – talvez – mas dotado de uma perspectiva central: a memória institucional da presença estatal estadual no campo da assistência social não se resume a uma conjugação pretérita, de construção de um mosaico disperso de acontecimentos e fatos passados. Deve propiciar a apreensão dos múltiplos movimentos ocorridos na roda da história, de tal forma que fortaleçam a compreensão sobre o presente, pois caso contrário e no futuro podem levar ao desconhecimento de seu potencial de transformação.

## Capítulo I - Iniciativas republicanas da União e do Estado na institucionalização da assistência social (1889-1946)

### 1.1 Panorama nacional

As primeiras iniciativas governamentais com foco nos problemas sociais, em âmbito federal, e estadual paulista, ocorreram no começo do século 20 e se deram concentradamente, no campo da atenção à criança e ao adolescente empobrecidos – de um lado, vítimas do abandono, orfandade ou negligência familiar e, de outro lado, autores ou cúmplices de crime ou contravenção social. Trata-se, por enquanto, da instalação de serviços sociais próprios a esse segmento social.

Há uma lógica nessa gênese governamental: a forte demanda por respostas governamentais, orquestrada por setores expressivos da sociedade da época, germinada desde o século 19, e que exigia maior controle oficial sobre a situação dos menores enjeitados, expostos e delinquentes<sup>29</sup>. Esse controle não se propunha a zelar por melhores condições sócio-familiares, mas sim zelar pela suposta ameaça à ordem social que representavam. A lógica prevalente se guiava pelo asilamento desse grupo social – o exílio seguro – e pela reeducação familiar.

Trata-se de duas questões que se revelam como o desembocadouro de uma tendência progressiva e anteriormente construída.

Os cuidados com os menores enjeitados – órfãos, desprotegidos, bastardos – tinham residência nas iniciativas seculares da sociedade civil, capitaneadas inauguralmente pelo mecanismo secular das Rodas dos Expostos desde o século 18.

A primazia colonial exercida pelas Casas de Misericórdia, modelo trazido pela Coroa Portuguesa, replicava a tradição europeia de instalação de rodas de expostos. A Metrópole portuguesa, a 10 de maio de 1783, ordenara que em todas as cidades e vilas se instalasse uma “roda”, e um empregado recebia as crianças e dava parte ao magistrado, que as dava a criar por amas de leite e à custa do rendimento das Câmaras.

---

<sup>29</sup> São termos próprios ao período examinado, que continuarão a ser adotados neste trabalho quando referidos ao pensamento de determinado autor consultado, a fim de não descaracterizar o modo como a infância e adolescência em situação de risco pessoal e social eram tratados.

Marcilio (1996) refere a instalação da primeira Roda de Salvador, em 1708, funcionando em 1726; no Rio de Janeiro, em 1738, em Recife, em 1790, e somente em 1825 é instalada em São Paulo, por iniciativa do presidente da província de São Paulo e também provedor da Santa Casa local, Visconde de Congonhas do Campo.<sup>30</sup> A preocupação maior era não deixar morrerem os inocentes sem o batismo<sup>31</sup>, pois o destino dessas crianças era uma questão secundária. Até 1850, foram criadas mais doze Rodas, como a de Porto Alegre, em 1826, e a Belém do Pará, nessa época.

No geral, as crianças recolhidas pelas Rodas eram criadas até 3 anos de idade, quando iam para a casa das amas-de-leite para serem educadas até os 7 anos, em média. A partir dessa idade, a preocupação era iniciar a formação dos meninos em um ofício; as meninas eram encaminhadas para iniciação nas prendas e artesanato doméstico, preparando-as para, eventualmente, serem futuras mães de família. (Marcilio, 1996:171) Os setores de aprendizagem do Arsenal de Guerra ou da Marinha criaram uma Escola de aprendizes para os meninos, que também eram encaminhados para seminários religiosos, para trabalhar no comércio ou, no limite, ao recolhimento de menores. Às meninas restava prestar serviço doméstico em casa de família, em fábricas ou, senão, iam para serviços de recolhimento de meninas. Para ambos, a exploração como mão-de-obra gratuita ou com remuneração aviltante era, muitas vezes, a única opção.

No entanto, o modelo da Roda dos Expostos foi se tornando incompatível com a mentalidade predominante no Século XIX, capitaneada por higienistas, políticos

---

<sup>30</sup> Mais curioso, ainda, é apontar as recomendações dos alvarás oriundos da Coroa Portuguesa quanto aos enjeitados, em época mais remota ainda. O alvará de 6/12/1603 regulava que os enjeitados deveriam ter sua criação a cargo dos hospitais, das albergarias ou do conselho onde aqueles não existissem. Em seguida, outro alvará de 29 de agosto de 1654 trazia a recomendação de que, àqueles que cuidassem dos enjeitados, eram concedidas isenções dos encargos de guerra.

Segundo Silva (1954), a possibilidade de essa medida ser exitosa é grande, pelas vantagens concedidas. Em 1806, outro alvará eximia do serviço de tropa de linha a tantos filhos de lavradores quantos fossem os enjeitados por eles criados e educados gratuitamente.

Portanto, esse conjunto de estímulos precedentes ao mecanismo oficial das Rodas de expostos se dirigia à disposição do voluntarismo familiar na atenção aos enjeitados e à designação institucional das Casas de Misericórdia para fazê-lo posteriormente.

<sup>31</sup> A primeira Roda (em Salvador) foi instalada "... a fim de evitar-se o horror e deshumanidade que então praticavam com alguns recém-nascidos, as ingratas e desamorozas mães desassistindo-os de si, e condenando-os a vários lugares imundos com a sombra da morte, onde quando amanhecera o dia se acharão mortas, e algumas devoradas pelos caens e outros animais, com lastimozo sentimento de piedade catholica por se perderem aquellas almas, por falta do Sacramento do Baptismo..." Livro 5º dos Expostos 1834-1846 do Arquivo da Santa Casa de Misericórdia de Salvador, Livro 17. In Marcilio (1996: 169).

e advogados, que camuflavam argumentos respaldados na moral sob a forma de conhecimentos adquiridos pela Ciência Médica.

O alto índice de mortalidade infantil encontrado nos asilos privados estava associado às precárias condições de higiene desses espaços assistenciais, e se somavam às críticas de que a Roda dos expostos estaria incentivando uniões ilícitas e até o abandono de filhos de famílias com escassez de recursos para sua sobrevivência.

Nesse sentido, na segunda metade do século XIX, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro (Capital do Império e depois da República) foi um grande cenário de debates e discussões sobre a mortalidade infantil nas Rodas de Expostos, bem como foram produzidas orientações sobre cuidados para o bom atendimento e higiene das crianças (Alves, 2002). O alvo não era tão somente as rodas, mas também as famílias pobres – um forte exemplo pode ser evidenciado na trajetória do médico higienista do Rio de Janeiro, Dr. Arthur Moncorvo Filho, que se inicia em 1880. Wadsworth (1999) mostra que ele foi um defensor aguerrido da organização de serviços públicos destinados à infância, e crítico severo do descaso do governo da época em relação à pobreza no setor urbano, chegando até a calcular o impacto negativo que essa falta de atenção teria acarretado para as crianças do país.

Os modelos de atenção à infância por ele criados e propostos refletem bem a forma como os médicos, políticos, advogados e eugenistas percebiam a necessidade de assistência pública à infância, no caso, pobre. A questão estava em ensinar as mães a serem mães melhores, segundo os padrões de higiene e cuidados, porém o foco estava no futuro da Nação.

Em março de 1880, Moncorvo Filho fundou o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro, como o centro administrativo de todas as organizações criadas por ele e de onde emanavam suas campanhas de assistência e educação<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Em 1921 existiam 17 agremiações semelhantes ao Instituto, espalhadas pelo Brasil.

Era uma organização caritativa privada, cuja oferta de serviços às famílias pobres pretendia atingir todos os aspectos da infância<sup>33</sup>. A expectativa de Moncorvo Filho era fazer do Instituto o alicerce de um programa nacional de assistência à infância.

Em 1919, implantou o Departamento da Criança (vinculado ao Instituto) com a intenção de atuar como uma agência de pesquisa e como um banco de dados cujas informações coletadas seriam postas à disposição pelo governo federal. Esses dados seriam relativos às instituições privadas e oficiais de assistência à infância, dados estatísticos e demográficos, e realização de congressos. Moncorvo sugeriu que esse Departamento fosse uma espécie de agência nacional centralizada, ao qual ele denominava Administração Pública Federal.

É interessante apontar que o Instituto por ele criado funcionou até 1938 e , em 1940, o governo federal implantou o Departamento Nacional da Criança<sup>34</sup>, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, com finalidades semelhantes na prestação de serviços proposta por Moncorvo Filho.

Uma das iniciativas tomadas na implementação do Instituto foi a Organização das Damas da Assistência à Infância, segmento composto por mulheres das classes média e alta, com o propósito de promover novas estratégias de proteção à infância, tais como a confecção de roupas para os “menores carentes”, organização de festas e arrecadação de doativos, preparação de material médico, distribuição de brinquedos em datas festivas.

À propósito, a presença de organizações femininas como essa revela distinções de gênero (Wadsworth, 1999:6) que reforçavam o papel sagrado da mulher como esposa, mãe e provedora. Consolidava uma hierarquia de classe e de gênero, reforçando a dominação masculina e a vocação biológica de maternidade.

---

<sup>33</sup> Propunha inspecionar e regular as amas-de-leite, estudar as condições de vida das crianças pobres, providenciar proteção contra o abuso e a negligência para com os menores de idade, inspecionar escolas, fiscalizar o trabalho feminino e de crianças nas indústrias. Disseminação de conhecimento sobre doenças infantis, campanha de vacinação. Estabelecimento de cooperação com os governos federal, estadual e municipal com vistas à proteção do jovem, e apoio a todo tipo de iniciativa que pudesse maximizar a proteção à infância.

<sup>34</sup> O DNCr foi o primeiro órgão federal criado e responsável pela coordenação de todas atividades ligadas à proteção da infância, maternidade e adolescência. No ano de 1942, a LBA foi criada, vinculada a esse Departamento.

A questão de ordem era prevenir o abandono das crianças, fato entendido como uma ameaça ou presságio à proliferação da violência. A profilaxia residia na capacidade de oferecer o padrão de moralidade, felicidade, saúde e bem-estar das classes abastadas às crianças e famílias pobres das cidades (Wadsworth, 1999).

Esse é o contexto social e político de passagem do século 19 para o século 20, de mudanças de uma economia mercantil escravista para a economia exportadora capitalista, que é marca do Brasil no final do Império e nos primeiros anos da Velha República (Sposati, 1988:87).

Trata-se de um período de transição de profundas mudanças estruturais econômicas, políticas e sociais, marcadas pela necessidade de preparo da força de trabalho pós-abolicionismo, semente da crença propagada de que a criança seria o futuro da Nação, desde que devidamente preparada e adestrada.

De forma implícita, a motivação econômica parecia se sobrepôr à preocupação pela proteção à infância. Moncorvo Filho desenvolveu cálculos, como tantos outros, sobre o impacto econômico da falta de atenção às crianças – o custo econômico da mortalidade infantil<sup>35</sup>, véu simbólico e oculto da preocupação em preservar e forjar adequadamente a força de trabalho para a agricultura e para a indústria que começava a se instalar no país.

De costas para as causas estruturais da condição de desigualdade social em que viviam, a preocupação das elites envolvidas nesses trabalhos era menos com o benefício às crianças pobres e mais com a preservação da ordem social.

É interessante apontar que o desembargador Ataulpho Nápoles de Paiva (RJ) exerceu uma ação incisiva e decisiva na direção de uma “nova Justiça”, visando especialmente aos “menores de idade”, engrossando o forte movimento de representantes da infância e da justiça que exigiam um sistema de proteção desse grupo social, ao lado de uma legislação própria<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Cálculos sobre 20 mil vidas infantis ceifadas entre 1902 e 1921, pela transmissão de doenças por moscas e pela tuberculose representaram uma perda de cerca de US\$ 3 milhões e 580 mil.

<sup>36</sup> É exatamente no período da República Velha -1889 a 1930- que se produz uma vasta legislação sobre as formas de assistência à infância e adolescência abandonada e delinqüente.

Desde os primeiros anos republicanos, pela primeira vez, entraram na agenda pública os debates sobre as funções assumidas pelo Estado (Sposati, 1988:107). Ataulpho de Paiva protagonizou ativamente esse debate, trazendo para o Brasil uma discussão que ocorria em países europeus a respeito da assistência pública e privada. Acreditava que era preciso criar um órgão estatal de controle das ações de assistência que introduziria uma nova racionalidade na organização e no conhecimento sobre os processos de ajuda. Essa ação estatal seria de fiscalização da filantropia, para que as obras de caridade operassem na direção oposta à manutenção da vadiagem e da mendicidade. Paiva propôs a criação do Ofício Geral de Assistência no Brasil – que não foi concretizado – e seria responsável pelo seguro social aos pobres: assistência à orfandade, à velhice, assistência jurídica e médica.

Entretanto, essa proposição desembocava no reconhecimento público da miséria, rejeitada pela concessão oligárquica da Velha República e, desde os primórdios da Colônia e já no Império, a mendicidade era sinônimo de vadiagem, merecendo tratamento policialesco e destituído de direitos humanos e políticos.

É na Primeira República que predomina a filantropia higiênica, marcada pela conjugação entre a prevenção e a segregação na atenção assistencial, sob forte regulação médico-religiosa. Sposati (*et alii*, 1985) avalia que, até 1930, a compreensão predominante sobre a pobreza era tratá-la como disfunção pessoal, deslocada da perspectiva de ser expressão da desigualdade social. Perpetuada no circuito da solidariedade social expressa nas organizações filantrópicas, ao Estado cabia enquadrar esses indivíduos como “caso de polícia”, plasmando a identidade do desempregado como vagabundo, aquele que ameaça a segurança pública.

A pressão relativa à ordenação pública de um sistema de proteção à infância sugere êxito quando, em 1903, é criada a Escola Correccional Quinze de Novembro, no Rio de Janeiro, pelo Governo Federal, para educar e corrigir profissional e moralmente as crianças entre 9 e 14 anos de idade em situação de abandono, orfandade e/ou miséria.

Em 1918 é regulamentada a criação de Escolas de Aprendizes Artífices (Decreto 13064), implantadas por meio de um convênio entre os estados federados e o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Eram escolas que ministravam

gratuitamente o ensino profissional primário a crianças e adolescentes entre 10 e 16 anos, em regime de externato e com formação de operários e contramestres em oficinas de trabalho manual ou mecânico, “... (oficinas) que forem mais convenientes aos Estados em que funcionarem as escolas, consultadas, quanto possível, as especialidades das indústrias locais...” (artigo 2º).

Essas escolas sediavam, então, as primeiras lições para a formação da mão-de-obra requerida pelas indústrias, notadamente instaladas no meio urbano. Cabe destacar que o alcance da propositura era, pela primeira vez, dirigida ao território nacional e mediada pelos governos estaduais.

Para o meio rural, havia os Patronatos Agrícolas, reorganizados em 1919 (pelo Decreto nº 13706), e gerenciados pelo mesmo Ministério. Em regime de internato, abrigavam a mesma faixa etária das Escolas de Aprendizizes, com a exceção dos menores delinquentes, dos portadores de moléstias contagiosas e deficiência física limitadora do trabalho rural. Notadamente, atendia ao grupo social mais empobrecido e vulnerável, encaminhado pelas autoridades judiciais.

O Decreto nº 16272 de 20/12/1923 estabeleceu a essencialidade da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes, organizando um regulamento próprio para tal. Aí se esboça a primeira tipologia de serviços assistenciais, próprios para cada condição:

- esgotadas as possibilidades de permanência no seio familiar e social (como o tutor e pessoa encarregada pela sua guarda), cabia a internação em hospital, asilo, instituto de educação, oficina, escola de preservação ou de reforma;
- àquele abandonado, pervertido ou na sua iminência, cabia o encaminhamento a asilo, casa de educação, escola de preservação ou a pessoa idônea;
- institutos disciplinares eram as escolas de preservação para meninas de 7 a 18 anos, sendo destinado um pavilhão específico para meninas julgadas por infração penal.

Assim, a precursora Escola Quinze de Novembro foi reorganizada em duas seções: uma de preservação (para abandonados) e outra de reforma (para meninos entre

14 e 18 anos, criminosos ou contraventores). A diretriz pedagógica se assentava na educação física, moral, profissional e literária.

Esse Decreto trouxe, ainda, duas inovações relevantes.

- Cria no Distrito Federal o Juízo Privativo de Menores abandonados e delinquentes. Como serviço de retaguarda, havia um abrigo destinado à recepção provisória das crianças até a definição do local a que seriam encaminhadas;

- Cria também o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, protoforma parcial do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente trazido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>37</sup>. A competência dos conselheiros, já designados<sup>38</sup> no Decreto, era ampla: deviam fiscalizar os estabelecimentos de educação, as fábricas e oficinas e, nas situações irregulares, o Ministro da Justiça deveria ser comunicado; auxiliar na ação do juiz e seus comissários de vigilância; vigiar, proteger e intervir na situação dos menores egressos dos estabelecimentos e daqueles que se encontravam nas ruas. Percebe-se aí que há sinais de abrandamento parcial no trato punitivo até então prevalente, insinuando-se como uma primeira medida de viés democrático e socializador das decisões necessárias para a proteção infanto-juvenil. Aliás, é a primeira vez que se faz menção oficial à assistência e proteção como demandas próprias das pessoas nesse ciclo de vida, porém restritas às camadas pauperizadas da sociedade de então e ainda que sob a linha repressora.

Em 1927 é implantado o Código de Menores, sendo reveladora a concepção de que a criança representava um bem econômico e social à Nação – Estado e sociedade civil – através das declarações do Juiz de Menores Mello Mattos, em 1929, segundo Wadsworth (1999):

(...) o menor contribui para o desenvolvimento do povoamento, do solo e para a manutenção da integridade e da independência da Pátria; por isso, além de outras razões, a vida dos menores é preciosa à Nação (...). A criação e a educação do menor interessam no mais alto grau à ordem pública, da qual o Estado é o guarda. Por isso, ele deve intervir com a sua proteção aos menores nas ruas e nas oficinas, na exploração

---

<sup>37</sup> Lei nº 8.069, artigo 88, II.

<sup>38</sup> Composição do Conselho: diretores do Colégio Pedro II, Instituto Benjamin Constant, Instituto de Surdos-Mudos, Hospital Nacional dos Alienados, diretores de instituições de beneficência subvencionadas pelo Estado ou consideradas de utilidade pública; um representante da Prefeitura, do Instituto da Ordem dos Advogados, da Academia Nacional de Medicina e do Departamento Nacional de Saúde Pública.

pelos pais e pelos patrões, na fiscalização dos divertimentos comercializados, no uso de tóxicos, na disseminação dos vícios, etc.

Sob a ótica da disfunção social da família empobrecida, esse marco regulatório legal destinado à infância centrava sua visão sobre o “menor em situação irregular”. O menor abandonado ou delinqüente requeria proteção, porém sob cuidados policiaescos e punitivos (Aguar, 1997).

A década de 30 caracterizou-se como um período peculiar da história nacional, eivado de mudanças multidimensionais – econômicas, políticas e sociais. O perfil populacional do país se transformava, passando de 30.838.301 habitantes - na década de 20 - para 43.246.931 em 1937. A concentração se mantinha no litoral e nas zonas já povoadas do interior, persistindo cada vez mais o desequilíbrio entre o sul e o resto do país. Uma alteração importante no perfil da força de trabalho se fazia pelo aumento da migração interna, concomitante à diminuição da mão-de-obra estrangeira<sup>39</sup>. As correntes migratórias provinham principalmente do Nordeste, em busca do eixo Rio-São Paulo, em um período no qual a subvenção à imigração foi suspensa pelo Estado central (1927 a 1935, ano em que foi retomada). O estado de São Paulo respondia por 42,84% do total de trabalhadores nas indústrias do país (Carone, 1974).

A Revolução de 30 inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro, quando

a quebra das “autonomias” estaduais que amparavam os “polos oligárquicos” resultou numa crescente centralização do poder: concentravam-se progressivamente no Executivo Federal os comandos sobre as políticas econômica e social, bem como a disposição sobre os meios repressivos e executivos. O Estado seguirá federativo na sua forma, mas os núcleos de poder local e regional serão subordinados cada vez mais ao centro onde se gestam as decisões cruciais (Draibe, 2004:54).

O legado de um Estado fraco e dominado pelas oligarquias regionais, próprio da Primeira República, era incompatível com as mudanças no eixo econômico, nacional e internacional da época. De um lado, a crise da hegemônica economia cafeeira atingiu seu clímax com a depressão dos anos de 1930, e convivia com a expansão industrial. Por outro lado, a dominância do capital industrial não se deu como um

---

<sup>39</sup> Entre 1891 e 1900, chegaram ao Brasil 1.129.315 imigrantes, ao passo que entre 1931 a 1940 vieram somente 218.607 estrangeiros.

desenlace (idem: 25), pois o contexto sócio-político da época exigia uma nova política no interior da esfera estatal, ou seja, a metamorfose do próprio Estado.

O estágio de industrialização brasileira exigia, então, um Estado forte que regulasse, planejasse, interviesse nos mercados, desafios que foram assumidos pelo novo governo que iniciava a era Vargas (1930-1945). Consumada a Revolução, Vargas assumiu o comando do Governo Provisório da República. Logo se investiu de poderes excepcionais, o que lhe permitiu desmanchar as estruturas da República Velha. Foram dissolvidos o Congresso Nacional e todos os órgãos legislativos estaduais e municipais, além dos governadores estaduais serem afastados e substituídos por interventores federais nomeados.

É forjado nesse período um Estado revestido de autonomia oriunda da incapacidade hegemônica, tanto dos vários setores oligárquicos quanto dos setores urbano-industriais. Um Estado que incorporou e materializou em seu organismo as relações contraditórias que configuravam o campo social heterogêneo, que se viu diante da necessidade de “admitir sua responsabilidade social para com os mais pobres, o que não estava na agenda liberal que dominava o pensamento de então” (Mestriner, 2001:68).

Contudo, a contingência de ter que estabelecer mecanismos de proteção social se materializou principalmente na regulação das relações trabalhistas, na delimitação do seguro social ao trabalhador do mercado formal, no aparelhamento estatal de controle das demandas trabalhistas.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> A Constituição Federal de 1934 se destaca pela primazia do trabalho como categoria redentora e definidora dos direitos e garantias individuais, afirmando que todos devem prover sua subsistência com o próprio trabalho (Artigo 113 item 34), com a ressalva, no Artigo 121, de que *a lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador* (Sposati, 1988:113).

No âmbito da Previdência Social, as caixas de aposentadoria e pensão (CAPs), criadas na década de 20, foram transformadas nos IAPS – Institutos de Aposentadoria e Pensão -, a partir de 1933, como autarquias federais e responsáveis por serviços previdenciários e assistenciais aos segurados da respectiva categoria profissional. Até a década de 60 ocorreram várias tentativas de unificação do sistema previdenciário: Em 1945, o Decreto-lei nº 7526 estabelece a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil e cria um Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), com o intento de unificar todos os serviços de previdência e assistência social. Esse Decreto-lei coloca como agentes primordiais dos serviços de previdência e assistência social a União e, como cooperadores, estados, municípios e instituições públicas e particulares (idem:114). O ISSB foi concebido como um órgão público composto por setores da burocracia estatal e os próprios segurados. Revogado em 1946, a Lei Orgânica da Previdência demorou 13 anos para ser aprovada no Congresso Nacional em 1960 (Draibe, 2004). Portanto, as tentativas de

A proteção social correspondente aos mais pobres, ao não-segurado, ao desvalido e enjeitado<sup>41</sup> ficava restrita ao circuito do amparo social privado, subsidiado pelo Estado. A regulação estatal da assistência social começou com Getúlio Vargas, que atribuiu a si, inicialmente, o poder de distribuir auxílio às organizações sociais, por meio da “contribuição de caridade” – tributo alfandegário sobre a importação de bebidas alcoólicas (Sposati, 1994). O fato é que lhe permitia discricionar quais organizações sociais contribuiriam para a manutenção da ordem social, medida direta e personalizada da então ação estatal subsidiária e, portanto, indireta.

Em 1931 foi criada a Caixa de Subvenções no Ministério da Justiça, substituída em 1938 pelo Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, que se caracteriza como a primeira modalidade de presença da assistência social na burocracia do Estado Republicano, “(...) ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações sociais que prestam amparo social” (Mestriner, 2001:66-67). O CNSS primou sua atuação pelo controle da filantropia privada, avaliando os pedidos de subvenções ordinárias e extraordinárias, corroborada depois pelo Ministério de Educação e Saúde, cabendo a Presidente da República estipular a quantia subsidiada.

Em 1932, mais um serviço social federal foi implantado na capital da República, e novamente especializado na atenção à infância abandonada. O Decreto nº 21 518 regulamentou o funcionamento desse novo serviço – Instituto Sete de Setembro –, um abrigo provisório de crianças que aguardavam a decisão judicial por um “conveniente destino”. Excepcional e provisoriamente, podia abrigar menores delinquentes, somente para cumprir alguns ritos como a observação médico-psicológica, a realização de exames pedagógicos, identificação pessoal (fotos, cadastramento). Impressiona o nível de detalhamento contido nesse Decreto quanto aos ritos e fluxos de trabalho, procedimentos de recepção das crianças, sanções, funções do quadro de pessoal, enfim, um conjunto de cento e dezesseis artigos, assinados pelo Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil – Getúlio Vargas – para um único serviço social. O detalhe é que era mais uma iniciativa governamental na provisão direta de um serviço, principalmente porque se destinava à infância desvalida.

---

unificação do sistema previdenciário vincularam a assistência social em seu escopo, porém restrita ao círculo dos segurados.

<sup>41</sup> Termos de uso recorrente na época.

A Constituição de 1934 estabeleceu, no Artigo 138, a incumbência da União, estados e municípios de assegurarem o amparo aos desvalidos, à infância e à maternidade, de socorrerem as famílias de prole numerosa, de adotarem medidas para restringir a mortalidade e morbidade infantil, de protegerem a juventude e cuidarem da higiene mental. Essa é a primeira menção de atenção à pobreza na condição de desvalido, “(...) de não-válido, claro que aos olhos da submissão à lógica do trabalho, precedente à da ética da dignidade humana ou da cidadania” (Sposati, 1994:13).

Apesar de definir a atribuição estatal, não ficaram esclarecidas as competências na relação entre os serviços públicos e privados (Sposati, 1988:114), tampouco entre as três esferas governamentais, o que ficou para definição posterior em leis próprias, portanto, uma definição eclipsada do ponto de vista republicano.

Em 1937 e às vésperas das eleições presidenciais disputadas por José Américo de Almeida e Armando de Salles Oliveira (governador de São Paulo que se afastara para entrar na disputa eleitoral), o presidente Getúlio Vargas deu um golpe de Estado, devidamente apoiado pelos chefes militares. Suspendeu as eleições, fechou o Congresso Nacional e os partidos políticos, impôs ao país uma nova Constituição, de caráter nitidamente ditatorial e parcialmente inspirada nos modelos nazi-fascistas<sup>42</sup> de governos europeus de então. Foi o começo da ditadura civil do Estado Novo, que perdurará até 1945.

Em 1941, ocorreu uma inovação na esfera federal que rompe a tradição de instalar/incentivar serviços sociais esparsos: ocorre a institucionalidade da assistência à criança e adolescente no corpo do Estado Nacional. O Decreto-lei nº 3799 transformou o Instituto Sete de Setembro em um Serviço de Assistência ao Menor – SAM –, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior com a finalidade de:

- sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
- estudar as causas do abandono e da delinqüência, para orientação dos poderes públicos;

---

<sup>42</sup> A Constituição de 1937 foi apelidada de “Polaca”.

- promover a publicação periódica dos resultados das pesquisas.

Ainda não estava claro se havia a intenção desse serviço<sup>43</sup> gestor de uma área estatal alcançar outros territórios da Nação. Contudo, representava o início da organização técnica e administrativa de uma parcela da área da assistência social, ainda que sob o âmbito da Justiça.

É forte, na época, a presença de instituições para crianças e adolescentes. Sposati (1988:115) menciona dois campos na filantropia, na primeira metade do século XX no país: a assistência médico-hospitalar e o atendimento à criança que, em asilos e hospitais filantrópicos, atendem (...) às *vicissitudes de suas vidas*, distante do plano de configurá-los como parte de uma deliberada política pública. Além do mais, a idéia predominante não era pela proteção integral e universal à infância e adolescência, por parte do Estado: a pressão maior era pela responsabilização pública pelo segmento social pauperizado, sob a alcunha do enjeitado, órfão, abandonado, delinqüente. A idéia subjacente era pela formação disciplinadora e forjadora do futuro trabalhador, antítese do pária e sinônimo do combate ao suposto binômio pobreza-desordem social. Por outro lado, a responsabilização pública não significava que a estruturação de serviços se daria somente pelo ente estatal – como a instalação de reformatórios, orfanatos – mas, principalmente significava institucionalizar, no corpo do Estado, a prática do auxílio e subvenção às obras sociais para que, essas sim, prosseguissem na sua missão benemerente.

Era 1942. O Brasil apresentou sua declaração de guerra às potências do Eixo que combatiam na Segunda Guerra Mundial, e o governo federal determinou a mobilização geral das Forças Armadas brasileiras. Foi preciso acionar uma infraestrutura capaz de oferecer suporte interno ao esforço nacional para a mobilização de grandes contingentes militares e sua manutenção operacional. Esse esforço desencadeou campanhas de arrecadação de fundos e movimentos populares de apoio: aí nasceu a Legião Brasileira de Assistência-a LBA<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> O SAM incorporou outros serviços sociais como a Escola Quinze de Novembro, Escola João Luiz Alves, Patronato Agrícola Artur Bernardes, Patronato Agrícola Venceslau Braz.

<sup>44</sup> Decreto-lei nº 4830 de 15/10/1942.

Sob o comando da primeira-dama do país, Darcy Sarmanho Vargas, e apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional das Indústrias, estendeu uma de suas principais finalidades – proteção e assistência à maternidade e à infância – para o amparo total às famílias dos convocados de guerra, dado o estado de emergência da época.

Assim, coordenou e levou adiante várias iniciativas de caráter campanhista. A LBA criou o Corpo de Defesa Passiva (curso de formação de voluntários) para treinamento da população civil; desenvolveu a Campanha de Apoio às Forças Armadas, como estratégia de ligação entre a população e as tropas que lutavam na Itália, coordenando os Centros de Diversões e Cantinas do Combatente (campanha de diversão nas cantinas, hospitais e centros militares), os Clubes de Madrinha do Expedicionário, os serviços de correspondência postal para o *front*, as campanhas de cigarros<sup>45</sup>, campanha do agasalho para o pracinha, campanhas de presentes durante o Natal e a edição do Boletim da LBA, com notícias do Brasil para os soldados combatentes. Patrocinou a Campanha da Vitória, a fim de arrecadar a doação popular de matérias-primas necessárias à indústria de guerra, como borracha, ferro-velho, vidro e papel. Criou, também, a Campanha de Hortas e Clubes Agrícolas, com o apoio do Ministério da Agricultura, como estratégia facilitadora da produção e consumo local de alimentos, uma vez que o transporte ferroviário concentrava o deslocamento de tropas e material bélico e as vias marítimas sofriam o bloqueio naval<sup>46</sup>.

Finda a Segunda Guerra Mundial, a LBA retomou suas finalidades inaugurais em 1946, sob o lastro da ação voluntária e do espraiamento da ação primeiro-damista nas esferas estaduais e municipais. Cabe destacar a diversidade de propósitos contida em seus objetivos inaugurais: prestar assistência social diretamente ou em colaboração com o poder público e as instituições privadas, tendo em vista:

- prestar assistência médica em todas as modalidades às pessoas necessitadas;

---

<sup>45</sup> A fotografia do anexo 10b ilustra o momento de distribuição de cigarros e presentes aos combatentes.

<sup>46</sup> Fonte: Boletim Fundação LBA nº 2 Ano XXVII 1971:2.

- favorecer o reajustamento das pessoas, moral ou economicamente desajustadas;
- contribuir para a melhoria da saúde do povo brasileiro, atendendo particularmente ao problema alimentar e de habitação;
- incentivar a educação popular, inclusive cooperando na criação e desenvolvimento de escolas, bibliotecas e outras instituições educativas;
- desenvolver esforços em favor do levantamento do nível de vida dos trabalhadores e promover o aproveitamento racional do lazer, principalmente estimulando a organização de centros de recreação e cultura, além de realizar inquéritos, pesquisas e estudos sobre matérias destinadas ao progresso do serviço social no Brasil.

Portanto, a LBA surge plena de representações: protagoniza a primeira campanha assistencialista de âmbito nacional, materializa a maternagem desejável na proteção da família brasileira que, em um momento emergencial, busca a coalizão da solidariedade aos filhos da Nação que servem à Pátria, conduzida no seio da família do governante do país. O suposto despojamento da vida privada rompe barreiras da esfera doméstica para se colocar a serviço do interesse maior na esfera pública que, mesmo após o fim da guerra, avança no cultivo do suposto solidarismo despojado: crava no fulcro do pensamento dominante a aliança entre a assistência social e o primeiro-damismo, que necessita do combustível da ação voluntária, do compartilhamento da bondade alheia para a missão de atender aos mais pobres. Juntos, cristalizam o arquétipo da mulher dócil que entra na esfera pública para interagir com a cumplicidade alheia, sensibilizados com a condição pauperizada da massa popular. Esse é o lugar reservado e cativo da mulher na política, que se entenece na compaixão pelos segmentos sociais desfavorecidos. Arquétipo que rasga a evolução da história, ignora as mudanças sócio-culturais por décadas, comparece em outras realidades estrangeiras e perdura até a atualidade: o lugar privilegiado do protagonismo político dessa mulher é no campo da assistência social, localizado nos limites da fronteira entre as esferas privada e pública. Presa do imaginário, arquétipo de gênero do inconsciente coletivo, impulsiona governos estaduais<sup>47</sup> a manter espaços para o *bem fazer feminino*,

---

<sup>47</sup> A gestão inaugural de uma mulher no Rio Grande do Sul, em 2007 (Governo Yeda Crusius) mantém esse lócus, com a criação do Comitê de Ação Solidária, de cunho campanhista (Campanha do Agasalho,

atualmente, mantida a condução voluntária. Note-se que essa modalidade de parentes no poder é naturalizada pela sociedade, assentada na noção - quase monárquica - do poder como propriedade dos pares genéticos; portanto, as críticas ao nepotismo não a alcançam.

A despojada ação feminina garante seu lugar, quase sacralizada em um altar atípico do lugar comum da administração pública, varrido por sucessivas denúncias de corrupção sobre os imbricamentos do interesse privado com o público. Pode-se dizer, a essa altura e salvo exceções<sup>48</sup>, que a pureza da esfera pública supostamente tem sexo.

Essa construção guardava, ainda, o ausente compromisso do dever institucional do Estado, acobertado como ação de primeira-dama, figura dúbia enquanto Estado e não-Estado, já que suas relações e presença se dão pelo campo privado das relações familiares e não pelo campo público.

Além disso, esse marco histórico ainda não foi alusivo às relações federalistas necessárias para uma iniciativa que envolvesse a União, os Estados e os Municípios, mesmo que tenha estimulado que primeiras-damas de Estados e Municípios organizassem sua ação social.

Portanto, nas quatro décadas iniciais do século 20, a exigência pelo controle governamental sobre as manifestações da desigualdade social recaía na assistência infantil pública e privada subsidiada. Esse parece ser o determinante comum a estados federados brasileiros como São Paulo - criou em 1902 o Instituto Disciplinar e Colônia Correccional-, ao Rio Grande do Sul (1945) e ao Paraná (1947).

## 1.2 Panorama do Estado de São Paulo

Abordar especificamente o caso de São Paulo significa analisar o primeiro momento em que uma parte do Estado Republicano desenvolve uma responsabilidade indireta pela assistência social. A exemplo do governo federal, as primeiras iniciativas

---

por exemplo), comandado pela filha da governadora. O mesmo ocorrera na primeira gestão da atual governadora do Rio Grande do Norte (Governos Wilma de Faria).

<sup>48</sup> O governo Collor de Mello (1989-1992) teve à frente da LBA sua esposa, Rosane Collor, que despontou como um dos baluartes na malversação do dinheiro público e favorecimento ilícito de parentes para seu alcance, próprio dessa gestão federal, interrompida pelo *impeachment* exigido pela Nação.

acontecem sob a perspectiva da atenção à infância e adolescência em situação de abandono e de conflito com a lei, em 1902, distante, portanto, da inscrição no aparelho do estado regional de um órgão central<sup>49</sup> regulador, organizador e provedor de outros serviços sociais.

A participação relevante da economia regional no cenário do país experimentava forte crescimento, principalmente a partir do final do século 19, com a expansão da cafeicultura e depois, no século 20, como pólo dinamizador do processo de industrialização brasileiro. É na transição dos séculos que ocorreram transformações profundas no perfil demográfico regional, motivadas por dois fatores básicos: a extinção da escravidão e a necessidade de atender o acelerado crescimento da cafeicultura, a partir da segunda metade do século 19, o que resultou em um significativo contingente de imigrantes vindos para o Estado (Baeninger & Bassanezi, 2006). Entre 1887 e 1900, entraram cerca de 910 mil estrangeiros, principalmente italianos, espanhóis e portugueses, que correspondiam a 21% da população total paulista em 1900. Muito embora esse movimento migratório tenha ocorrido para fornecer a mão-de-obra necessária à lavoura, gradativamente foram se concentrando na capital do estado<sup>50</sup>.

A tendência de participação estrangeira no perfil populacional experimentou declínio a partir de 1920, quando os movimentos migratórios internos com destino a São Paulo começaram a ganhar presença e exponência a partir da década de 30<sup>51</sup>.

A composição da classe operária no Estado era integrada, inicialmente, pelos trabalhadores imigrantes e seus descendentes, portadores de conhecimento técnico que não existia, ainda, no país. Ademais, os processos de industrialização e urbanização provocaram também mudanças na forma de organização do trabalho, nas relações rural-

---

<sup>49</sup> Em 1934 é implantado o Serviço de Reeducação do Menor, com o objetivo de fiscalizar e promover a orientação pedagógica e administrativa dos Institutos Disciplinares no Estado. Em seguida, é criado em 1935 o primeiro órgão gestor da área da assistência social, o Departamento de Assistência Social.

<sup>50</sup> Em 1920 correspondiam a 24.7% da população paulistana, chegando a 37,5% em 1940.

<sup>51</sup> A suspensão da subvenção federal à imigração, entre 1927 e 1935, encontrou sua contrapartida na estratégia adotada no estado de São Paulo, com o objetivo de aumentar o número de trabalhadores na lavoura. Com o apoio de subvenção do governo estadual, quatro sociedades privadas assumiram o recrutamento, transporte, alimentação e instalação dos trabalhadores de outros estados da federação que, inicialmente, ficavam nos denominados *campos de concentração*, antes de sua partida para as fazendas. Em 1935, já haviam introduzido 50mil trabalhadores no estado (Carone, 1974).

urbanas, logo no início do século 20, e o agravamento das demandas sociais que exigiam presença estatal efetiva.

Nos anos 90 do século 19, já era discutida e debatida a necessidade de criar uma instituição que fizesse valer o Código Penal da República, cuja função seria atender crianças e adolescentes nomeadas como vadios, ociosos e abandonados, na capital do estado. Em 1893, o Presidente do Estado, Dr. Bernardino de Campos<sup>52</sup>, encaminhou ao Congresso Constituinte<sup>53</sup> uma mensagem aos senadores e deputados estaduais chamando sua atenção quanto a essa questão. Como resposta, o Senador Paulo Egídio Oliveira Carvalho apresentou um Projeto de Lei propondo a criação do “Asylo Industrial de São Paulo”, que atenderia aqueles até 14 anos de idade - mendicantes, abandonados, *criminosos* e filhas de pais viciados. Sem êxito, esse Projeto de Lei é retirado e, na seqüência, o Deputado Dr. Cândido Nanzianzeno Nogueira da Motta tece críticas à deplorável situação dos jovens infratores que eram recolhidos na Penitenciária do Estado e em cadeias públicas, propondo a criação de instituições especializadas. Em 1900, esse deputado apresenta um Projeto de Lei propositivo da criação do Instituto Educativo Paulista, para reeducação dos desvalidos (entre 9 e 21 anos), por meio da instrução literária, industrial e agrícola.

Em 10 de outubro de 1902, foi promulgada a Lei nº 844 pelo Presidente do Estado, Dr. Bernardino de Campos, criando o Instituto Disciplinar e a Colônia Correccional na Chácara do Belém, mesmo local que futuramente sediou o Complexo do Tatuapé da FEBEM. Esse processo de criação do primeiro serviço social governamental paulista já reunia diferenças entre a proposta original do Deputado Cândido Motta e

---

<sup>52</sup> BERNARDINO JOSÉ DE CAMPOS JÚNIOR (1841-1915). SEGUNDO E SEXTO PRESIDENTE  
Período de governo: 8/1892 –4/1896; 7/1902 –5/1904. Mineiro, nasceu na cidade de Pouso Alegre no ano de 1841. Formou-se em Direito em 1863, pela Faculdade do Largo de São Francisco. Foi jornalista e lutou pelo abolicionismo. Fundador do Partido Republicano Paulista – PRP, foi deputado provincial (1888/1889), chefe de polícia (1889/1890), deputado constituinte e deputado federal (1891/1892), presidindo a Câmara dos Deputados. Em 1892 iniciou seu primeiro mandato enfrentando a revolução dos federalistas, enviando socorros para a cidade paranaense da Lapa, que se encontrava sitiada, e destacando forças para vários pontos do litoral. Entre o primeiro e o segundo governo de São Paulo foi Ministro da Fazenda (1896/1898) e Senador da República. No segundo mandato, iniciado em 1902, desenvolveu um novo plano de saneamento do porto de Santos, pois novamente ocorria um surto de febre amarela. Inaugurou o Museu do Ipiranga e melhorou o abastecimento de água na Capital. Prosseguiu sua carreira política como senador estadual entre 1903 e 1915. Apoiou a campanha civilista pró Rui Barbosa para as eleições à Presidência da República. Recebeu o título de General Honorário do Exército Brasileiro. Faleceu em São Paulo no ano de 1915. Alguns anos depois seu filho, Carlos de Campos, também chefiou o executivo paulista.

<sup>53</sup> No período de 1891 a 1930, todos os Parlamentos regionais do país foram bicamerais (Congresso Legislativo), constituídos por Senado e Câmara de Deputados.

aquela contida no ato de criação do Instituto Disciplinar: de caráter educativo, técnico e humanista assumia uma feição correcional, punitiva e repressiva como linha recuperadora da infância e juventude desvalida, respectivamente.

O Instituto Disciplinar<sup>54</sup> foi, então, estruturado sob a tríade da disciplina, hierarquia e trabalho, constituída como a diretriz organizativa de seu funcionamento e instrumento regenerador dos meninos que lá eram internados. Fazia parte da disciplina o domínio do corpo dos internos, imposto por meio de uma postura física uniforme, quer seja nas aulas de educação física, que recebiam de componentes da Força Pública, na marcha interna para qualquer deslocamento dos meninos, quer seja na postura de descanso cabisbaixa e de mãos cruzadas atrás, quando se encontravam na presença de adultos. O ócio não era visto com bons olhos, tampouco nos finais de semana e férias, o que fez do trabalho um componente de qualquer atividade diária, desde os afazeres de manutenção do Instituto, passando pelo trabalho agrícola – foi a atividade predominante até 1911, quando a implantação de oficinas industriais nesse ano orientou-os a fabricarem artigos para a Força Pública. A partir de 1913, outras oficinas foram introduzidas, como as de mecânica, sapataria, marcenaria, encanador. Em contrapartida, havia a geração de receitas com o excedente da produção agrícola e industrial: a venda dos produtos gerava uma receita que era incorporada no orçamento do Instituto e, por sua vez, os recursos oriundos do trabalho executado pelos meninos constituíam um pecúlio utilizado quando saíam do estabelecimento correcional.

Os trabalhos lá desenvolvidos foram objeto de vários pronunciamentos dos presidentes de Estado, de matéria jornalística, e valorizados pela sociedade da época.

Em 1909, o Governador do Estado<sup>55</sup> promulgou a Lei nº 1192, que estabeleceu convênios do governo estadual com as instituições particulares para ampliar

---

<sup>54</sup> Subordinado, inauguralmente, à Secretaria do Interior e da Justiça, depois transformada em Secretaria de Justiça e Segurança Pública. As fotos anexas (23 a1, a2, a3 e a4) ilustram suas dependências, conservadas parcialmente ainda hoje, com destaque à estátua erguida logo na entrada, que representava um menino devidamente uniformizado e pronto para enfrentar a vida, a partir das virtudes da disciplina-hierarquia-trabalho inculcadas e aprendidas em sua passagem pelo Instituto.

<sup>55</sup> MANOEL JOAQUIM DE ALBUQUERQUE LINS (1852-1926) OITAVO PRESIDENTE Período de governo: 05/1908 - 05/1912 Alagoano, de São Miguel dos Campos, formou-se em Direito pela Faculdade do Recife, na turma de 1877. Nos últimos anos do Império foi deputado provincial (1888/1889) e, em 1889, Presidente da Província do Rio Grande do Norte. Já em São Paulo, foi vereador da Câmara Municipal (1899-1901), presidindo-a nesse período. Torna-se senador do Estado em 1901, permanecendo no cargo até 1904. Depois de ocupar a Secretaria da Fazenda e do Tesouro do Estado (1904/1907) exerceu mandato como presidente do Estado durante o período de 1908 a 1912. Graças aos preços

a assistência às crianças e adolescentes de todo o estado, extensiva às meninas. Pela primeira vez, o Instituto Disciplinar abriu-se para um público externo em 1915, quando lá foi implantada a Escola Preliminar Operária Noturna, admitindo adolescentes de ambos os sexos e filhos de famílias operárias e/ou necessitadas desse tipo de apoio oficial.

Em 1924, sob o comando de Washington Luiz<sup>56</sup>, foi criado o Juízo Privativo de Menores da Comarca da capital, especificamente concebido para assistência e proteção dos desvalidos e delinquentes, portanto, um ano depois da iniciativa do Distrito Federal. Da mesma forma, foi instituído o Conselho de Assistência e Proteção ao Menor, em 1925, semelhante àquele instalado no Distrito Federal em 1923.

A Roda dos expostos permaneceu funcionando até o Código de Menores extingui-la em 1927, no caso da cidade de São Paulo. Mais ainda, o controle das amas-de-leite foi assumido pela Prefeitura de 1892 até 1904, quando passou para o nível estadual, e mais tarde, é possível que tenha sido absorvido pela ação dos Centros de Saúde, criados em 1925 no Serviço Sanitário do Estado (Sposati, 1988:76-77).

Foi cimentada, assim, a apartação e estratificação social desse subgrupo de menores de idade, dotando-os de um aparelhamento estatal primoroso para sua vigilância, controle e reforma de possíveis desvios de conduta.

---

favoráveis do café no mercado internacional conseguiu despontar como um dos maiores presidentes do Estado, construindo edifícios, expandindo o sistema de armazenamento da rede escolar, criando o ensino técnico agrícola e a Diretoria Geral de Instrução Pública, em substituição à Inspeção do Ensino. Deu continuidade à construção do Instituto Butantã, iniciou a do Hospital de Isolamento de Santos e deixou o estado com grande superávit financeiro. Depois disso, ainda foi senador estadual por três mandatos: 1913/1916, 1916/1922 e 1922/1926. Faleceu na cidade de São Paulo em 1926.

<sup>56</sup> WASHINGTON LUÍS PEREIRA DE SOUSA (1869-1957) DÉCIMO-PRIMEIRO PRESIDENTE  
 Período de governo: 5/20 - 5/24 Fluminense, da cidade de Macaé, formou-se em Direito, em 1891, pela Faculdade do Largo de São Francisco. Iniciou sua vida pública na cidade de Batatais, interior de São Paulo, como vereador e presidente da Câmara (1897/1898). Acabou se tornando intendente (prefeito) de Batatais, nos anos de 1898 e 1899. Sua carreira dirigiu-se, em seguida, para a assembléia estadual, sendo deputado entre 1904 e 1914. Durante o governo de Rodrigues Alves foi líder da Maioria, na Câmara estadual. De 1914 a 1919, durante a Primeira Guerra Mundial, foi prefeito do município de São Paulo. Só então se tornou presidente de São Paulo, no ano de 1920. Foi senador da República (1925/1926) e, em seguida, Presidente da República, destituído pela Revolução de 30, quase ao final do mandato (1926/1930). Foi o consolidador da Estrada de Ferro Sorocabana, tendo também eletrificado a Estrada de Ferro de Campos do Jordão. Construiu 1.326 quilômetros de estradas de rodagem. Seu lema era “Governar é abrir estradas”. Cuidou ainda da navegação fluvial e enfrentou a pressão dos produtores quando sobreveio nova queda nos preços internacionais do café. Faleceu na cidade de São Paulo no ano de 1957.

Outra intervenção posterior encerra o ciclo de mais de trinta anos de unidirecionalidade da infância e adolescência empobrecida/infratora na responsabilização governamental paulista: a criação do Serviço de Reeducação do Menor, por meio do decreto 6476/1934, com o objetivo de reorganizar e normatizar os serviços governamentais e não-governamentais do segmento infante-juvenil, além de enfatizar a necessidade de reformulação dos Institutos Disciplinares estaduais. A reorganização do Instituto Disciplinar de São Paulo visou a suprimir seu caráter punitivo e repressor, substituindo-o por uma matriz pedagógica-protetiva, mudança essa inspirada no recém-implantado Código de Menores, e já sob a interventoria federal no estado, decorrente do novo Governo Provisório de Vargas, sob o comando de Armando de Salles Oliveira<sup>57</sup>. Essa medida alcançou outros Institutos Disciplinares existentes – de Mogi Mirim e Taubaté.

Cabe destacar que o Dr. Cândido Motta Filho assumiu o comando desse Serviço de Reeducação: filho do deputado Cândido Motta - proponente do embrião do Instituto Disciplinar – e deputado estadual constituinte, assumiu também a relatoria do Projeto de Lei que criou o primeiro órgão gestor da assistência social pública do Estado de São Paulo – Departamento de Assistência Social –, criado em 1935. Antes disso, ainda em 1935, Cândido Motta Filho assumiu a direção do Reformatório Modelo, nova designação dada à época ao Instituto Disciplinar.

---

<sup>57</sup> ARMANDO DE SALLES OLIVEIRA (1887-1945). SÉTIMO INTERVENTOR E PRIMEIRO GOVERNADOR CIVIL DO 1º PERÍODO CONSTITUCIONAL Período de governo: 8/33 - 12/36. Natural de São Paulo, cursou engenharia civil na Escola Politécnica de São Paulo e se tornou empresário, atuando no ramo das usinas hidrelétricas, no interior do Estado. Foi diretor da Companhia Mogiana de Estrada de Ferro. Em decorrência dessas atividades e de seu envolvimento com a modernização do país, foi fundador e presidente do Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT, em 1931. Atuou como revolucionário do movimento de 1932 em São Paulo. No mesmo ano foi diretor do jornal O Estado de São Paulo. Entre 1933 e 1935 foi Interventor Federal. Seu nome está associado à criação de uma das maiores universidades do país, a Universidade de São Paulo - USP, criada por ele em 1934. Foi nomeado 7º Interventor de São Paulo no dia 17.08.1933, tornando-se, no dia 11/4/35, o 1º Governador do período Constitucional, cargo do qual se afastou dia 29/12/ 36 para concorrer à Presidência da República, acreditando que Getúlio Vargas não impediria a realização das eleições. Com o golpe de Estado de 1937 foi preso e acabou exilado do País, só retornando em 1945, pobre e doente. Nesse mesmo ano foi fundador e membro da União Democrática Nacional – UDN, falecendo em São Paulo meses depois. Disponível em <http://www.galeriadosgovernadores.sp.gov.br/03galeria/galeria.htm#16>

O deputado estadual Motta Filho interveio no Parlamento para abordar a necessidade de constituir um campo próprio da assistência social, mesclada à noção sinônima de solidariedade, na 16ª sessão da Assembléia Constituinte de 1935, em 3 de maio (São Paulo, Assembléia Legislativa, Annaes da Assembléia Constituinte de 1935: 139-141). Referenciou sua exposição partindo da Constituição Federal de 1934, afirmando que ela

deu-nos regras jurídicas de solidariedade social em alguns de seus títulos e principalmente quando estabelece, no seu Artigo 138, que incumbe à União, aos Estados e aos Municípios assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais cuja orientação procurarão coordenar. Trata-se, Sr. Presidente, de uma inovação em nosso direito público e que proveio da invasão do elemento social nos velhos quadros jurídicos (...)

Em todos os tempos houve, Sr. Presidente, em maior ou menor intensidade, esse desejo de amparar-se pelos Estados os elementos desmerecidos e infelicitados na luta social (...)

(...) Nomeado pelo benemérito Governo do Estado para dirigir o Serviço de Reeducação, vi de perto como se impunha a ação social do Estado. Percorrendo as grandes cidades, conversando com os juizes de menores, visitando abrigos e escolas, observando as oficinas, verifiquei a existência de focos anti-sociais. O esforço da administração paulista neste sentido não desmente até hoje as tradições da terra e da raça. Prestigiado pelo patriotismo do Sr. interventor federal, conseguimos efetuar nesse terreno uma grande sondagem e vimos da necessidade de uma política social, amparada definitivamente pelo estado. A assistência social tem tido agora seu trabalho redobrado, porque o futuro é incerto. O governo age por todos os meios a seu alcance. Falta-lhe, porém, uma regra geral para ampará-lo e animá-lo (...)

Os grandes centros alimentam a existência de inúmeras formas de vícios e de perdições sociais e morais, fazem crescer todos os dias o número dos miseráveis, dos criminosos, dos pervertidos, depauperados, revoltados. Não exagero. No Reformatório que procurei dirigir, numa pequena comunidade de trabalho, procurei usar de todos estímulos para a revelação do caráter dos alunos internados e encontrei a denúncia da possibilidade da ferida social, quando constatei que 80% dos menores eram abandonados e retardados pedagógicos.

É a mutilação da família pobre, é a ameaça de morte da família do operário, é a possibilidade da anarquia moral e da revolta contra a imprevidência dos homens. Lares desfeitos por moléstias contagiosas, pela sífilis, pela tuberculose, pelo álcool: lares separados pelo excesso de luta pela vida, separando os casais (...)

(...) A Constituição traduz um estado de consciência, retrata um momento histórico de uma civilização. Ela abre caminhos para os bons governos e os fecha para os maus (...)

Haverá matéria mais constitucional que essa que afirma a solidariedade entre os homens? Que seja, portanto, a nossa Constituição, além de uma grande obra paulista, além de uma obra de colaboração nacional, uma obra profundamente humana, trazendo, na

lógica impassível dos textos, a palpitação de sentimentos e emoções superiores.

Outra importante atuação para a configuração da assistência social no âmbito da responsabilização pública foi a participação do deputado estadual Dr. Pacheco e Silva<sup>58</sup> na Assembléia Constituinte de 1935 e também como membro da Comissão nomeada pelo Secretário da Justiça e Negócios do Interior, Sylvio Portugal, encarregada de esboçar a primeira proposta de criação do Departamento de Assistência Social do Estado de São Paulo, encaminhada à apreciação da Assembléia Legislativa em 7 de dezembro de 1935, pelo Governador Armando de Salles Oliveira.

O deputado Dr. Pacheco e Silva pronunciou-se na 48ª sessão ordinária da Assembléia Constituinte, versando sobre os problemas sociais. Com prudência, menciona também o Artigo 138 da Constituição Federal de 1934, dando destaque aos princípios gerais e à obrigatoriedade não só da União como dos Estados e até dos Municípios de acudir aos que necessitam de amparo e instrução. Aponta que

resta-nos não só desenvolver as diretrizes já delineadas como ainda delimitar as atribuições do Estado e as dos Municípios e sobretudo a forma pela qual, em ação concorrente, poderão outros poderes se harmonizar entre si e ainda com a iniciativa particular, cujo concurso inestimável jamais poderá ser menosprezado quando se quer atuar no campo social.

O problema é vastíssimo e complexo. Estudando esta questão à luz do que se tem feito nos países da Europa, sobretudo depois da grande guerra, em que os problemas tomaram vulto excepcional, verificaremos que as conclusões em toda parte foram mais ou menos idênticas.

Antes de tudo é preciso proceder à investigação cuidadosa com o objetivo de se apurar as origens dos males sociais (São Paulo, Assembléia Legislativa. Annaes da Assembléia Constituinte de 1935. Volume 1: 645).

Por sua vez, a Constituição do Estado de São Paulo de 1935 mencionou, pela primeira vez, a assistência social. Nas Constituições anteriores<sup>59</sup>, havia a referência

---

<sup>58</sup> Médico psiquiatra, Pacheco e Silva ministrou a cadeira de Serviços Sociais na Escola de Sociologia e Política, em 1936, apontando a necessidade de dotar o trabalho social de racionalidade, para superar a atuação leiga prevalente na época.

<sup>59</sup> As Constituições estaduais republicanas somam 12, no período compreendido entre 1890 e 1989. Logo na primeira (1890), há um veto expresso de relação do Governo do Estado com qualquer culto ou Igreja para receber subvenção oficial ou para manter relação de dependência ou aliança. Pode-se dizer que essa é uma manifestação inaugural de uma tendência da Primeira República, na qual o Estado central não se relacionava com a Igreja Católica. O que existia de iniciativa na área da assistência era executada pela Igreja, e o Estado considerava que o social não era função pública (Mestriner, 2001). Há dois destaques na Constituição Estadual de 1891:

à assistência pública, conceito mais próximo da responsabilização estatal pelas demandas sociais oriundas da desigualdade social. Essa Constituição reorganizou o Poder Executivo, exercido a partir de então pelo Governador do Estado, além de reconhecer que o Poder Legislativo era a Assembléia Legislativa, constituída por deputados do povo e deputados das organizações profissionais. Dentre as atribuições do Poder Legislativo, previu a capacidade de legislar, complementar ou supletivamente sobre “... direito rural, regime penitenciário, assistência social, assistência judiciária e estatística...” (Seção II, 21, b).

Além disso, uma seção específica regulou o campo de abrangência da Assistência Social, disposto da seguinte forma:

#### TITULO V - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 79 - Cabe ao Estado e aos Municípios coordenar e assegurar os serviços sociais, criando os necessários departamentos especializados, com o fim de:

- a) promover o amparo aos desvalidos;
- b) estimular a educação eugênica;
- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) proteger a juventude contra toda exploração, ou o abandono físico, moral e intelectual;
- f) restringir a mortalidade e a morbidade infantis;
- g) impedir a propagação de doenças transmissíveis;
- h) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais;
- i) prestar socorros públicos de urgência;
- j) animar a iniciativa particular, nas matérias acima referidas.

Art. 80 - O Estado e os Municípios destinarão um por cento, das respectivas rendas tributárias, para o amparo à maternidade e à infância.

---

· veda o direito político ao voto para os mendigos e analfabetos (artigo 59), a mesma medida adotada pela primeira Constituição Federal de 1891 (artigo 70 § 1) o que, por sua vez, é um legado da Constituição Imperial de 1824 (Sposati, 1985);

· pela primeira vez, indica um locus social autorizado a receber subvenção do ente público regional. Dentre as competências do Congresso paulista, previa legislar sobre ensino primário, secundário, superior e profissional, sendo que, à exceção do ensino primário, os outros podiam ser ministrados por indivíduos ou associações, subvencionados ou não pelo Estado (artigo 20, 11°).

As Cartas Magnas de 1905, 1908, 1911, 1921 e 1929 reiteram que a Constituição reconhece e assegura a nacionais e estrangeiros os direitos de igualdade, liberdade, segurança e propriedades, com exceção ao alistamento como eleitores aos mendigos, analfabetos e religiosos.

Trata-se de uma medida que explicita o entendimento do Estado de que a sociedade era composta por cidadãos e não-cidadãos, proporcional à capacidade de aquisição de conhecimento (educação) que credenciasse o indivíduo ao discernimento do voto. De forma particular, o mendigo era tido como portador de múltiplas incapacidades, desde o trabalho, a renda e a instrução. Enfim, reitera a ótica do despossuído, necessitado, o não-portador de direitos.

É significativa a associação da assistência social à saúde, apesar de não estar explicitada essa relação na denominação do capítulo constitucional. A diminuição da mortalidade e morbidade infantis, a prevenção de propagação de doenças transmissíveis e os cuidados com a higiene mental certamente correspondem ao campo da saúde. Por outro lado, essa associação reflete o modelo médico-social na condução das respostas possíveis aos problemas sociais da época, sob a prevalência dos higienismo e assepsia social, o que alcança até a eugenia. Não à toa, uma das funções conferidas à assistência social dizia respeito ao estímulo à educação eugênica, claramente de orientação nazifascista, o que, em outras palavras, se reporta à “... [eugenia é...] o estudo das condições mais propícias à reprodução e melhora da raça humana...” (Aurélio, 2004).

Por outro lado, essa constituição determinou a competência compartilhada entre Estado e Municípios de coordenar e garantir os serviços sociais, conferindo a necessária institucionalidade para tanto. Pela primeira vez, oficializou o pacto republicano dos governos sub-nacionais como requisito à efetividade da assistência social pública, ao mesmo tempo em que dividiu as incumbências trazidas por esse novo marco constitucional com as iniciativas particulares – senha para aprovação do auxílio e subvenção à iniciativa benemerente.

Trouxe, ainda, a noção do amparo e socorro aos grupos sociais fragilizados, sobretudo ao segmento materno-infantil, reforçado pela vinculação orçamentária (artigo 80): confirma a tendência aprovadora de investir neste subgrupo social, o que vinha se calcificando por décadas e de larga aceitação nacional.

Em 1935, foi criado o Departamento de Assistência Social subordinado à Secretaria de Justiça e Negócios do Interior, antecedendo, então, a iniciativa federal de criar o primeiro órgão oficial em 1942, a Legião Brasileira de Assistência, sob os signos da condução cativa da primeira-dama da República e da ação voluntária civil.

Em São Paulo, já haviam ocorrido tentativas anteriores de instalação de um espaço público para a área. Durante a Revolução de 1932<sup>60</sup>, o governador Pedro de

---

<sup>60</sup>As oligarquias regionais exerceram forte influência e domínio sobre o Estado na Primeira República. Todavia, o governo Vargas centralizava, cada vez mais, decisões políticas, econômicas e regionais, o que não agradava, e tampouco atendia aos interesses das oligarquias. A burguesia interessava romper também

Toledo<sup>61</sup> criara o Departamento de Assistência à População Civil, na Secretaria de Educação e Saúde Pública, porém extinto pelo interventor federal, general Waldomiro Lima<sup>62</sup>, nesse mesmo ano (Sposati, 1988).

Em 1935, foi promulgado o Decreto nº 7078, que criou o Departamento de Assistência Social estadual. Esse Decreto regulou a incorporação de serviços que estavam afetos à extinta Secretaria do Interior, de outros serviços espalhados em áreas da administração pública, mudando a denominação da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça para Secretaria de Estado da Justiça e Negócios do Interior.

Nas considerações preliminares, considerava-se que a obra de assistência social e as medidas referentes à defesa do trabalho e respectiva legislação eram aspectos fundamentais da atividade, que deviam ser executadas pela Secretaria da Justiça. Deve-se levar em conta que o Departamento Estadual do Trabalho estava, até então, subordinado à Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio. De toda forma, já se

---

com o governo federal, forma pela qual exerceriam influência na esfera regional. Constrói-se o dualismo entre o Bem e o Mal, o primeiro representado aqui por São Paulo e o segundo pelo resto do Brasil: “..São Paulo bate-se pela causa constitucionalista para repor o Brasil no regime da lei...manda para as fronteiras a flor de sua mocidade, as expressões mais nobres de sua inteligência e riqueza...e a ditadura? bate-se para perpetuar o domínio de um punhado de militares e reduzido grupo de civis. De que maneira? despejando contra médicos, advogados e outros uma jagunçada colhida nos sertões...” (in Carone, 1974:87). Apesar da burguesia lançar argumentos a respeito de sua superioridade, sua história, seus direitos e sua vitória incontestes, é selado um acordo em 4 de outubro, com o Governo Provisório federal, que põe fim à Revolução de 1932.

<sup>61</sup> PEDRO MANUEL DE TOLEDO (1860-1935) QUARTO INTERVENTOR Período de governo: 3/32 - 10/32. Paulistano de nascimento, formou-se em Direito pela Faculdade de Recife – PE, no ano de 1884. Voltando para São Paulo, foi procurador fiscal da Tesouraria Provincial de São Paulo em 1885 e, em seguida, delegado e chefe de polícia interino de São Paulo (1889). Foi também comandante interino da Guarda Nacional, no ano de 1893. Passa então a atuar no poder legislativo, como Deputado Estadual entre 1895 e 1910. Nesse período foi fundador e membro da Academia Paulista de Letras, sendo titular da cadeira nº 39. Sua vida pública passa para a área federal, quando ocupa os ministérios da Agricultura (1910/1913) e da Viação e Obras Públicas (1912). Passa então a ocupar a função de embaixador do Brasil, na Itália (1914/1917) e na Argentina (1919/1926). Volta para o Brasil e, em 1932, é nomeado Interventor Federal. Tomou parte ativa no movimento constitucionalista de 1932, sendo Comandante Civil da Revolução Constitucionalista. Organizou um secretariado desvinculado do Governo Federal. Após o episódio de 23/05/1932, quando foram mortos os estudantes Miragaia, Martins, Dráusio e Camargo, cujas iniciais deram origem ao movimento MMDC, foi aclamado Governador Civil da Revolução de 1932. É então aclamado governador pelo povo. Após três meses de luta, São Paulo foi derrotado e Pedro de Toledo deposto, preso e exilado, só retornando ao Brasil em 1934.

<sup>62</sup> Encerrado o Movimento Constitucionalista, o então governador General Waldomiro Lima liberou o jogo nas estâncias balneárias e resolveu aplicar os recursos tributários decorrentes nas obras sociais. Para tanto, foi criada a Comissão de Assistência Social que deliberava “(...) o que convinha ou não em assuntos de assistência social “ (idem:111); composta por representantes da aristocracia paulista, era ligada ao Serviço Sanitário do Estado. Essa comissão foi extinta pelo governador Armando de Salles Oliveira, concomitante à criação do Departamento de Assistência Social.

estabelecia, desde então, um vínculo – ainda invisível – entre a assistência social e o trabalho.

O Artigo 4º do Decreto criou o Departamento de Assistência Social - como substituto da Comissão de Assistência Social<sup>63</sup> que existia – deixando-o diretamente subordinado à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior. O § 1º menciona que o Governo fixaria as finalidades, atribuições e organização do Departamento de Assistência Social por meio de outro decreto, mas esse intento foi alcançado a partir de um projeto de lei encaminhado à Assembléia Legislativa em dezembro desse mesmo ano.

Enquanto atribuições de serviços da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior constaram, separadamente, os serviços relativos à assistência social daqueles destinados aos meninos pervertidos, delinqüentes e abandonados. Assim, desde a gênese da institucionalidade da assistência social em São Paulo, é mantida a tendência separatista no trato dessas duas áreas.

Em sete de dezembro de 1935, o Governador Armando de Salles Oliveira encaminhou mensagem ao Presidente da Assembléia Legislativa, Dr. Laerte Teixeira de Assumpção, contendo a exposição de motivos a propósito da organização do Departamento de Assistência Social, criado pelo Decreto nº 7078. No Parlamento paulista, recebeu o número PL 132/1935.

Consta dos autos deste PL o ofício do Secretário da Justiça, Dr. Sylvio Portugal, mencionando a Comissão nomeada e seus componentes para “... lançarem as bases do grande edifício da assistência pública que, estou certo, constituirá, dentro de pouco tempo, mais um legítimo motivo de orgulho para o Estado...” (PL 132/35:2). Sob a presidência do Dr. Eduardo de Oliveira Cruz, compuseram-na Plínio Barreto, Antonio Carlos Pacheco e Silva (já mencionado anteriormente), Cândido Motta Filho (idem), Vicente Baptista, Joaquim Penino e Pedro Xisto Pereira de Carvalho, “... pessoas todas elas esclarecidas e perfeitas conhecedoras do assunto”.

---

<sup>63</sup>A hipótese é que essa Comissão fora constituída para preparar as primeiras propostas normativas e organizativas da área da assistência social estatal, na medida em que não remonta a outro dispositivo legal anterior.

As Comissões de Constituição e Justiça e Finanças e Orçamento apreciaram a proposta, elaborando o primeiro parecer, numerado como 93. Apresentado na Sessão Ordinária de 9/12/1935 e publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo (E. U. do Brasil de 10/12/1935:37), reconhecia o cumprimento do Artigo nº 79 da Constituição Estadual, e atendia, dentro das possibilidades, aos necessários e urgentes reclamos de São Paulo, expondo que

(...) na verdade, todo o Serviço Social tem sido feito até hoje com grande sacrifício e com enorme dispersão de esforços. A discordância das atividades, muitas vezes, concorreram para resultados negativos.

O Departamento, dentro dos limites constitucionais do Estado, centraliza, coordena e edifica a assistência social. Com ele, haverá uma consciência social vigilante e atenta e um trabalho de socorro efetivo.

O projeto traça um grande plano para ser executado, aos poucos, à medida que aumentem as possibilidades financeiras e, ao mesmo tempo, facilita a organização pedagógica e científica da assistência social.

Formando o plano de assistência, atende à formação dos técnicos, eleva a compreensão coletiva dos deveres e direitos sociais, anima as atividades particulares pelo bem público. Desde já ele organiza e faz trabalhar o Serviço de Assistência Jurídica, indispensável para o início de uma organização social, dada a função específica do direito que tem, preliminarmente, à função de pacificar antagonismos sociais. Organiza, por sua vez, o “Serviço de Assistência e Proteção aos Menores”, obra indispensável no momento, não só porque há no Estado em proporção impressionante, menores abandonados, como também, porque, na sociedade atual, a reeducação da infância é o suporte possível à eficácia da educação geral.

Cumprir salientar que o projeto não traz encargos pesados ao Estado e, a sua execução, de modo algum, traz qualquer desequilíbrio no plano orçamentário, conforme se verifica da tabela anexa.

Pelo que as Comissões Reunidas de Constituição e Justiça e Finanças e Orçamento são de parecer que o mesmo projeto deve ser aprovado, tal qual foi redigido, e é que se segue: [a redação do Projeto de Lei na íntegra]

O PL foi lido e passou à apreciação, de onde surgiram 43 emendas<sup>64</sup> da mais variada ordem, apresentadas pelos deputados estaduais, na sessão de 11/12 daquele ano.

Nessa sessão, a Deputada Maria Thereza Nogueira de Azevedo interveio na defesa da propositura:

(...) Sr. Presidente, desde tempos imemoriais, a maior inimiga da paz e da tranqüilidade, da beleza e da alegria do gênero humano é a miséria.

<sup>64</sup> São: 18 emendas aceitas, 1 aceita parcialmente, 13 rejeitadas, 2 prejudicadas e 9 aceitas com substitutivo.

Conjugada com a ignorância e a enfermidade, a miséria forma o capítulo mais triste, direi mesmo mais dantesco, da história do mundo. É ela que tem desagregado lares, destruído esperanças, ressecado corações, ... emurhecido almas..., e aniquilado um sem número de vidas, tal como se trouxesse em seu rastro um cotejo de mortandade, de tormentos e de agonias, igual ao de uma guerra permanente e sem fim ( São Paulo, Annaes da Assembléia Legislativa, 1935, vol. III).

Continua, trazendo como sinônimo de tragédias maiores que as catástrofes e guerras, as misérias física e moral. Perguntando se não haveria salvação, responde que “(...) quando Deus criou o homem, deu-lhe a arma decisiva na luta pela vida: a inteligência (...) E chego à grandeza da propositura, a necessidade nela contida, (...) as proporções dessa empresa legislativa (...)” (idem).

A partir do conjunto das emendas, as Comissões reunidas apresentaram outro parecer (de nº 113), submetendo-o ao julgamento de seu mérito na sessão de 12/12/35. Finalmente, na sessão de 20/12 de então, a Comissão de Redação propôs a redação final do PL 132. Finalmente, na sessão de 21 de dezembro, o Projeto de Lei foi aprovado.

Criado pela Lei nº 2497 de 24 de dezembro de 1935, o Departamento de Assistência Social confirmou a centralidade da infância e adolescência desvalidas na sua configuração organizacional. Chama a atenção o fato de que cerca de dois terços dos dispositivos legais são dirigidos ao Serviço Social de Assistência e Proteção a Menores. Somado a isso, o Serviço de Reeducação do Menor, criado em 1934, foi absorvido pelo novo Departamento.

Continuava em destaque, então, o espaço destinado à questão da criança e do adolescente como campo de responsabilidade pública prioritária, sem que isso fosse sinônimo de responsabilização direta por parte do Estado. Na verdade, a matriz da gênese institucional paulista foi a do estabelecimento de marcos regulatórios (normas de funcionamento, cadastramento de obras sociais), de tal forma que primeiramente propiciaram o diagnóstico do modo como operam, para depois estabelecer adequações a um padrão desejado, sob a ótica de um direcionamento adequado da subvenção estatal.

As competências inaugurais delegadas ao Departamento de Assistência Social paulista eram:

- superintender todo o serviço de assistência e proteção social;

- celebrar, para a realização de seu programa, acordo com as instituições particulares de caridade, assistência e de ensino profissional;
- harmonizar a ação social do Estado, articulando-a com a dos particulares;
- orientar os poderes públicos nos assuntos de assistência social;
- receber e aplicar doações que lhe fossem feitas;
- distribuir os auxílios e subvenções fornecidas pelo poder público a instituições particulares de assistência ou serviço social;
- orientar e desenvolver a investigação e o tratamento das causas e efeitos dos problemas individuais e sociais que necessitem de assistência, organizando, para tal, quando oportuno, a Escola de Serviços Sociais;
- praticar os atos que, por lei, couberem ao Conselho de Assistência e Proteção aos Menores.

Há, pelo menos, quatro pontos inaugurais nessa conformação de identidade do órgão gestor constituído que sugerem a circunscrição de sua competência no campo de serviços, na regulação das relações entre o ente estadual e as instituições particulares e na vigilância, investigando os fatores que geram a demanda pela assistência social.

1. Apesar de estabelecer a inter-relação entre assistência social e proteção social, tratou-as de forma separada, como se pertencessem a áreas distintas. Assim, assistência social não é entendida como um campo de proteção social. O modelo de proteção social forjado a partir desse período histórico separa a abrangência do seguro social da assistência social, identificada como mais próxima à noção de amparo social. Amparo também significa proteção – supõe abrigo, refugio, resguardo -, indica um estancamento da condição de deterioração, ao passo que proteção indica, por sua vez, o impedimento de que ocorra a destruição (Sposati, 2007). Dessa forma, proteção é mais vigilante, encerra a compreensão da necessidade da prevenção de risco, ao passo que o amparo ocorre a partir de um risco. Proteção é preventiva, ao passo que amparo se aproxima da compreensão curativa do desamparo presente nas precárias condições de vida de parcelas imensas da população.

Atualmente, um desafio da Política de Assistência Social, ainda a ser superado, é consolidar a compreensão de que a assistência social pública tem a função

de proteção *preventiva e reparadora na violação de direitos*, de vigilância social e de defesa de direitos.

Nota-se que uma das competências inaugurais do órgão paulista é embrionária da função de vigilância social<sup>65</sup>.

2. Compartilhou a ação do ente estadual com instituições da sociedade civil, por meio de “acordos”, germe da tendência histórica posterior e duradoura do instrumento de convênios, como a estratégia reguladora privilegiada da relação público-privado. Uma tendência que era estabelecida na relação *ad hoc*, particularizadora das demandas das instituições da sociedade civil, impeditiva, portanto, de alcançar o conjunto das demandas de proteção da assistência social, sem contar que estabelecia vias paralelas de apoio federativo: uma mesma instituição social poderia ser contemplada, de forma sobreposta, pelo subsídio estatal.

3. Delegou ao órgão paulista a concessão de auxílios e subvenções a instituições de assistência ou serviço social, o que legitima e legaliza a concessão de subsídios estatais às iniciativas da sociedade civil. Ao mesmo tempo, mimetizou a natureza dessas instituições em uma mesma matriz identificadora: serviço social e assistência social.<sup>66</sup> Supõe-se que essa vinculação iguale a natureza da instituição com a oferta de atenções que deve garantir. No entanto, a questão de fundo é precisar o que era considerada uma instituição de assistência social, sinônimo de instituição de serviço social, o que é possível detectar no resultado da primeira pesquisa realizada pelo Departamento estadual em 1937, tratado na página 80 deste trabalho.

Chama a atenção o fato de que, nos seis primeiros artigos da Lei de criação do Departamento estadual, adotem-se três termos diferentes e identificadores das instituições da sociedade civil abrangidas pelo campo da assistência social: instituições particulares de *caridade, assistência e de ensino profissional*; instituições particulares de *assistência ou serviço social*, como sinônimos; associações particulares de

---

<sup>65</sup> A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (NOB/SUAS, 2005:93).

<sup>66</sup> A própria denominação do Conselho Nacional de Serviço Social em 1938 demonstra a dupla associação serviço social/assistência social, que se prolonga até 1994, quando passa a se chamar Conselho Nacional de Assistência Social.

*assistência*. Essa profusão semântica se revela como parte integrante de uma tendência histórica de conferir múltiplas denominações às organizações públicas e privadas de assistência social, tendência essa que permanece arraigada até hoje, no que se refere à compreensão sobre a natureza delas. Não se trata de uma questão de nomenclatura, somente, mas sim o reflexo de uma identificação alargada e nebulosa de que pertencem ao mesmo campo a instituição própria de assistência social, a instituição originada da prática da caridade ou benemerência e a instituição de ensino – uma imprecisão prenunciada no caso São Paulo.

É o véu que encobre uma compreensão suficientemente ampla, de alcance nacional, que permite a simbiose entre a filantropia, a benemerência e a assistência social, *que têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra* (Mestriner, 2000: 14). Uma simbiose que tem expressão duradoura na prática do Estado, tanto na esfera federal como na recém inaugurada esfera estadual: reconheciam mais o conjunto das organizações sem fins lucrativos do que propriamente como de responsabilidade sua as necessidades da população atendida pelas organizações assistenciais. Assim, a ênfase estatal era pela produção de mecanismos de apoio a essas organizações e a outras, classificadas, em momentos históricos diferentes, como benemerentes, filantrópicas, beneficentes, de assistência social, pertencentes inclusive a outras áreas como educação e saúde<sup>67</sup>. Mesclam a natureza originária de prestação de

---

<sup>67</sup> A história da regulação de reconhecimento do Estado sobre as organizações da sociedade civil sem fins econômicos é plena de legislações e normas conflitantes, que se estende para além do âmbito da assistência social. Por opção metodológica, destacam-se algumas dessas medidas que podem ilustrar o alargamento de estímulos e vantagens fiscais ofertadas pelo Estado às organizações da sociedade civil, que desembocam no século XXI na identidade difusa e plasmada de entidade beneficente de assistência social.

É na década de 30 que se iniciou uma profusão de medidas regulatórias, quando o Decreto Lei nº 20351/31 cria a Caixa de Subvenções destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e serviços de ensino. A Lei nº 091/35 determina as regras pelas quais são declaradas de utilidade pública (aprimoradas posteriormente pelo Decreto Lei 50517/61)...*por servir desinteressadamente à coletividade na área da educação, pesquisas científicas, culturais ou filantrópicas, estas de caráter geral ou indiscriminado*. Em 1943 (Decreto Lei 5844/43), a possibilidade de isenção de imposto de renda abrange uma gama ampla de instituições, que vão desde aquelas de caráter beneficente, filantrópico, religioso, cultural, instrutivo, científico, artístico, literário até recreativo, esportivo, associações e sindicatos. Em 1958, a Lei 3470 autoriza a dedução no imposto de renda de doações às instituições filantrópicas e é em 1959 que é promulgada a Lei 3577, que permite a isenção da contribuição da cota patronal à previdência social, por parte das organizações sociais, por meio da concessão do certificado de fins filantrópicos. Normas e leis posteriores desembocam na confirmação constitucional (Artigo 195 da CF 1988) da isenção de contribuição à seguridade social das entidades beneficentes de assistência social, como o conjunto daquelas que atuam no campo da saúde, educação e assistência social, com o detalhe de que nas duas primeiras é facultada a participação de organização privada de caráter não-beneficente desde que reservem 60% e 20%, respectivamente, de gratuidade na atenção a seus usuários. Fontes: Brasil, MDS. Chiachio et alii, (2007); Mestriner (2000); Sposati (1994).

serviços pela qual foram constituídas, com o interesse exclusivo e particular na concessão de títulos e incentivos fiscais, o que foi sedimentado em um campo público diverso, porém ilusoriamente único.

A própria Constituição Estadual de 1935 mencionava a incumbência dos municípios<sup>68</sup> e do Estado de coordenar e garantir os *serviços sociais*, sem explicitar as atribuições específicas de cada um. Percebe-se que a compreensão subliminar sobre *serviços sociais* foi alargada na sua delimitação, como sinônimo de múltiplas ofertas a grupos desvalidos, como será possível detectar mais adiante.

4. Apontou a perspectiva de criar *Escolas de Serviços Sociais* como requisito para o aprofundamento do conhecimento sobre a dinâmica dos fatores que caracterizavam os problemas sociais, em uma conjuntura contemporânea à implantação da pioneira Escola de Serviço Social. A primeira Escola de Serviço Social brasileira foi implantada em São Paulo em 1936, gestada a partir de duas situações distintas entre si.

De um lado, São Paulo já abrigara a instalação da primeira escola de ciências sociais da América Latina, em 1933, a Escola Livre de Sociologia, posteriormente denominada Escola de Sociologia e Política. Foi lá que o deputado estadual constituinte dr.Pacheco e Silva ministrou a cadeira de Serviços Sociais em 1936, apontando para a necessidade de racionalização e profissionalização dos serviços sociais, apresentando as escolas de Serviço Social inglesas e alemãs como formas modernas de assistência social (Sposati, 1988:114).

---

O Decreto Presidencial nº 6308, de 14 de dezembro de 2007, regulamenta o entendimento sobre entidades e organizações de assistência social de que trata o artº 3º da Lei Orgânica da Assistência Social, prevendo a possibilidade das mesmas prestarem, isolada ou cumulativamente: atendimento continuado por meio de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social; assessoramento voltado ao fortalecimento dos movimentos sociais e organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social; de defesa e garantia de direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social. Seguramente, esse é um marco histórico e resultado de intensos debates coordenados pela SNAS e CNAS, catalizados desde 1995, e fundamental para a distinção entre organizações beneficentes e de assistência social.

<sup>68</sup> Francisco Burkinski, membro da Comissão Nacional organizadora da Associação Brasileira de Municípios, propôs a criação de um imposto sobre a riqueza do cidadão que vivesse exclusivamente de rendimentos, afim de que aumentasse a arrecadação municipal e, com isso, os municípios poderiam arcar com serviços de assistência social. Expôs essa idéia em artigo publicado na Revista do Serviço Público, julho de 1946:52-7, intitulado “O município e a assistência social” (Sposati, 1988:112).

De outro lado, o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), criado em 1932 em São Paulo, e ligado à Igreja Católica, mantinha a formação especializada de pessoal para atuar na assistência social, sob a ótica da doutrina social da Igreja.

A proposta original do Departamento de Assistência Social paulista se dava conta da imperiosidade de dotar a anunciada responsabilidade estatal estadual de pólos multiplicadores de conhecimento e formação de pessoal que dela participariam, direta e/ou indiretamente.

O desenho inaugural da gestão do órgão paulista já contava com um Conselho Consultivo composto, em maior escala, por representantes governamentais: diretores dos diferentes serviços da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior, que dividiam espaço com três delegados das associações particulares de assistência e mais três representantes do Secretário estadual. Mesmo consultivo o Conselho, há uma assimetria nessa composição, da ordem de mais de dois membros governamentais para um membro não-governamental. A função atribuída a esse Conselho era ampla, a saber: tida como órgão auxiliar da administração, cabia-lhe dar pareceres nas dúvidas, sugerir medidas a um funcionamento coordenado das *obras de assistência social* (artº 3º), conhecer os Relatórios produzidos pelos diretores, sugerir regulamentações das atribuições da lei, além de promover a organização de uma biblioteca especializada e de divulgação dos serviços sociais. De toda forma, essa proposta inaugural abriu espaço para o acompanhamento participativo de organizações da sociedade civil, porém sem cogitar da presença de usuários dos serviços sociais. Reservou, ainda, um importante espaço próprio para o registro de documentos e informações da área.

Outro dispositivo da Lei de criação do Departamento disciplinou a criação de um “livro de matrícula das associações particulares de assistência existentes no Estado” (artº 6º), fato que legitima a matrícula como pré-requisito para a concessão de subvenções tanto estaduais quanto municipais<sup>69</sup>. Revelou-se como o primeiro e duradouro modo de regulação estatal estadual, próximo da perspectiva de “controle da filantropia mediante seu enquadramento nas normas técnicas que caracteriza o novo

---

<sup>69</sup> A coluna do jornalista Mário Graciotti - Ponto de Vista- publicada no jornal Diário Popular, em 19/5/83, reconstruiu a trajetória da subsidiariedade nesse período, sob o título Subsídios para a história das obras assistenciais de São Paulo (Sposati, 1988:110).

Departamento de Assistência Social” (idem:115). Tal regulação transborda a fronteira da competência estadual, ao condicionar eventuais subvenções municipais à matrícula no âmbito estadual. Não é possível tipificá-la como medida compartilhada ou complementar federativa, tal como um banco de dados comum, mas sim subalterna, em uma suposta relação hierárquica do trabalho social promovido pelos órgãos gestores municipais. Além do mais, a incumbência do Departamento Estadual de cadastro das associações particulares de assistência e a arbitragem da atribuição de subvenções a elas se assemelha às funções que serão exercidas, sobejamente, pelo Conselho Nacional de Serviço Social<sup>70</sup>, criado dois anos depois, contando no âmbito estadual com a interferência prevista do mencionado Conselho Consultivo.

Por sua vez, a *matrícula* caracteriza-se como um primeiro passo da identificação das associações particulares de assistência na relação com o ente estadual. Implica a seletividade daquelas que serão contempladas com o subsídio estatal, “a critério da política adotada pelo estado (...)” Sposati (1994:27), que guiará sua vinculação ao Departamento estadual de Assistência Social.

A composição original do Departamento de Assistência Social previa os seguintes serviços:

- Serviço Social de Assistência e Proteção a menores;
- Serviço Social de Assistência e Proteção aos desvalidos;
- Serviço Social de Assistência e Proteção aos trabalhadores;
- Serviço Social de Assistência e Proteção aos egressos de reformatórios, estabelecimentos penais correccionais e hospitalares;
- Serviço Social de Assistência e Proteção à família;
- Consultório Jurídico de Serviço Social.

---

<sup>70</sup> Mestriner (2000:65) indica que o CNSS *ensaia uma função normatizadora e fiscalizadora para a área, que com o tempo será abandonada*. Em sua criação, foram fixadas as bases da organização do Serviço Social em todo o país, função que exerceria para sua disseminação, porém seqüestrada pela prevalência do trabalho cartorial de cadastro das organizações privadas e a concessão de subvenções.

Tal classificação inaugurou, no âmbito governamental paulista, outra tendência histórica de definir o campo de ação pelo qual se responsabiliza a assistência social pela via da tipificação dos *segmentos sociais pauperizados* e não pelas necessidades sociais propriamente ditas, manifestas pela condição de desigualdade social na qual se encontram segmentos sociais<sup>71</sup>. Perpetuada desde essa época, a assistência social é entendida como parte do ambivalente campo de ajuda à pobreza, desconectada do direito ao trabalho: é sinônimo do campo de atenção ao não-trabalhador, ao não-cidadão, pária do sistema. A proteção social cunhada na era Vargas centraliza os mecanismos oficiais no seguro social previdenciário, ao trabalhador formal, em uma época de expansão do capitalismo industrial e da decorrente necessidade de expansão da força de trabalho operária, todavia solapada pelos baixos salários. Portanto, é de interesse o alargamento de mecanismos de proteção socioassistencial que inscrevam na esfera governamental a atenção aos desamparados (e dentre eles o próprio trabalhador espoliado), pela via do amparo social benemerente alimentada pelo subsídio estatal. Faz sentido, então, um Serviço de Assistência e Proteção aos trabalhadores<sup>72</sup>.

A relação assistência social-trabalho é outro ponto polêmico, predominante e duradouro na circunscrição identitária da assistência social, tratada como pólos antagônicos: a proteção do trabalho distante da proteção socioassistencial. A vinculação da assistência social ao trabalho traduz-se como garantia de que a assistência social não manteria a tutela, a dependência do usuário por suas atenções. Examinando a Matriz de identidades da institucionalidade estadual da assistência social construídas historicamente (v página ), essa vinculação comparece em sete estados examinados, à

---

<sup>71</sup> Trata-se de uma tendência que se mantém, inclusive, quando o órgão gestor paulista alcança o *status* de Secretaria de Estado, em 1967. O Decreto nº 49165, de 29/12/1967, em seu Artigo 1º, delimita o campo funcional da Secretaria de Promoção Social em duas áreas de atuação: a) a ação comunitária visando à melhoria de condições sociais e econômicas da população, em todos os aspectos, através da atuação orientadora educativa, o desenvolvimento do associativismo e a coordenação e mobilização dos recursos particulares e públicos voltados para o desenvolvimento social; b) o atendimento aos menores abandonados e *necessitados*, à velhice desamparada, desempregados, imigrantes, vítimas de calamidade pública e outros grupos específicos em situação de inadaptação social.

Por sua vez, o inciso IV do Artº 2º da estrutura funcional da Secretaria especifica como atendimento a grupos em situação de inadaptação social os menores abandonados e delinquentes, imigrantes, desempregados, mães solteiras, prostitutas, mendigos, velhice desamparada, vítimas de calamidade pública. Dessa forma, mantém a clássica definição de atribuições a partir dos grupos mais fragilizados, sob a alcunha de grupos em situação de inadaptação social.

<sup>72</sup> Ao mesmo tempo que a Lei estadual inaugural incluiu no Departamento esse Serviço, dubiamente o exclui e o manteve no Departamento Estadual do Trabalho, outro departamento pertencente à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior.

exceção somente do Distrito Federal. O agravante é perceber que ela está presente em cinco estados no momento histórico da ruptura constitucional, que eleva a assistência social à singularidade de política pública de seguridade social brasileira.

O Serviço Social de Assistência e Proteção ao menor compreendia:

- o Juízo de Menores<sup>73</sup>, mantido na Comarca da Capital do estado de São Paulo;
- os Abrigos Provisórios de Menores na capital e no interior;
- o Instituto de Pesquisas Juvenis: funcionava junto do Abrigo Provisório de Menores, destinado a fornecer as bases científicas para o tratamento médico-pedagógico da infância abandonada e delinqüente;
- o Comissariado de Menores: órgão de vigilância e sindicância, sob a orientação direta do Juiz de Menores, composto por um Comissário Geral (advogado); *assistentes sociais gratuitos*<sup>74</sup> (Art. 22 inciso b), escolhidos dentre estudantes de Medicina e Direito; doze comissários de vigilância, sendo cinco mulheres; um escrivão; um escrevente e um servente. Previa a possibilidade de ingressarem nesse grupo pessoas idôneas e de confiança do Juiz, para atuarem voluntariamente;
- os estabelecimentos oficiais e auxiliares de reeducação, preservação e reforma. Mantinha-se a tipologia classificatória de “menores”, encontrada nesse instrumento legal: menor em abandono, menor delinqüente, menor insubmisso e menor pervertido. A eles, eram destinados serviços próprios “em estabelecimentos oficiais de proteção e reforma da infância abandonada e delinqüente” (artº82) como reformatórios, escola de reforma, escola de conduta social. Certamente, à luz do Código de Menores, a tônica era corrigir desvios imputados ao caráter individual e à (des)organização familiar, de costas para a condição vulnerável de grupos sociais pela condição de desigualdade social: a ênfase residia no disciplinamento e na exigência de formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho.

---

<sup>73</sup> Criado em 1924 para assistência, proteção, defesa, processo e julgamento de menores abandonados e delinqüentes.

<sup>74</sup> Designação dada a voluntários acadêmicos, conhecidos como *auxiliares sociais*, equivalem ao moderno “estagiário”.

Outro Serviço criado na estrutura inaugural paulista foi o Serviço de Proteção aos Desvalidos. Atendia todos os desprovidos de recursos, recolhidos em estabelecimentos públicos ou particulares, e previa atenção específica a inválidos – em asilos ou abrigos – à velhice, pela ausência de recursos ou parentes, e aos mendigos<sup>75</sup>.

O Serviço de Proteção aos Egressos previa três caracterizações de estabelecimentos de egressos, retrato da prevalência da orientação contemporânea de cunho médico-social, de tendência higienista e de assepsia social. Estava subdividido em:

- egressos dos reformatórios: adolescentes e jovens que ficavam a cargo do Serviço de Assistência e Proteção aos Menores;
- egressos dos estabelecimentos correcionais e penais: para tanto, estava previsto o funcionamento do Conselho Oficial dos Patronatos dos condenados, liberados condicionais e egressos das prisões, com a incumbência de coordenar a assistência aos sentenciados, durante e após o cumprimento da pena;
- egressos dos estabelecimentos hospitalares: instituiu o Patronato dos egressos dos Hospitais de São Paulo que, pela condição de saúde ou falta de recursos, necessitassem de amparo.

Cabia ao Serviço de Amparo Social à Família realizar pesquisas sociais sobre as necessidades e possibilidades do amparo social à família; coordenar as atividades públicas ou particulares; organizar e desenvolver centros sociais de educação familiar; socorrer as famílias numerosas; fazer a profilaxia da prostituição; prover a revalorização moral da mulher vítima de crime ou abuso sexual, na perspectiva de “reformação ou normalização da sua vida familiar e econômica” (Artº 150, F). Essas atribuições revelam outra faceta da tendência higienista/moralista hegemônica da época, que incide sobre a predominância da matriz do amparo maternal que, dez anos depois,

---

<sup>75</sup> O Artigo 126 da Lei Estadual reafirma a mendicidade como contravenção prevista no Código Penal. Para tanto, previa a construção de asilos especiais na capital do estado e em cinco localidades do interior. Cabe ressaltar que os mendigos eram classificados como inválidos, decrépitos ou enfermos, inseridos nos serviços governamentais bem como nas casas de caridade, devidamente subvencionadas e sob a fiscalização do governo estadual. Conforme Mestriner (2001), a distinção de espaços institucionais especializados de atendimento é típico do período da filantropia higiênica (1889-1930), tendo como diretrizes programáticas a assistência, a prevenção e a segregação. O período subsequente (1930-1945) caracterizou-se pela filantropia disciplinadora, cujo eixo central era o disciplinamento das pessoas de acordo com as exigências de maior preparo e especialização da mão-de-obra.

transformaria a finalidade do primeiro órgão executivo federal na área da assistência social brasileira, a Legião Brasileira de Assistência. De certa forma, também mantém congruência com as orientações germinadas desde o século anterior, relativas à reeducação familiar das famílias pobres e o disciplinamento preventivo da suposta desordem social.

Por último, ao Consultório Jurídico de Serviço Social cabia dar consultoria ao Departamento e prestar assistência jurídica a todos que necessitassem de proteção social (Artº 151).

Três anos depois, sob o comando de Adhemar Pereira de Barros<sup>76</sup>, foi promulgado o Decreto 9486 (de 13/09/1938), que alterou os dispositivos da Lei inaugural, redenominando o Departamento de Assistência Social como Departamento de Serviço Social, sendo designados os seguintes serviços:

- Serviço Social dos Menores,
- Serviço Social dos Desvalidos,
- Serviço Social dos Trabalhadores,
- Serviço Social dos Detentos e Egressos,

---

<sup>76</sup> ADHEMAR PEREIRA DE BARROS (1901-1969). DÉCIMO INTERVENTOR, QUARTO E OITAVO GOVERNADOR. Períodos de governo: 4/38 - 6/41; 3/47 - 1/51; 1/63 - 6/66. Nasceu na cidade de Piracicaba, interior de São Paulo. Formou-se em medicina, em 1923, pela Faculdade Nacional do Rio de Janeiro. Entre 1923 e 1926 fez cursos de especialização e de aperfeiçoamento na Alemanha (Universidade de Berlim), em hospitais na França, Inglaterra, Áustria e Estados Unidos. Voltando ao Brasil, trabalhou no Instituto Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro, sendo em seguida voluntário, como tenente-médico, na Revolução Constitucionalista de 1932, já em São Paulo. Também foi voluntário, como médico, na Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia (1932/1933). Novamente no Brasil foi constituinte em 1935 e deputado estadual, entre 1935 e 1937. Depois de seu mandato como interventor federal (1938/1941), fundou o Partido Social Progressista – PSP, sendo seu presidente de 1945 a 1965. Quando foi interventor federal iniciou a eletrificação da Sorocabana, as Rodovias Anchieta e Anhanguera, o Hospital das Clínicas, o Estádio do Pacaembu (junto com o Prefeito nomeado Prestes Maia) e a retificação do rio Tietê. Eleito Governador em 1947, concluiu o Hospital das Clínicas e realizou uma série de outras obras. Foi Prefeito da Capital de 1957 a 1961. Em 1962 foi novamente eleito governador, sendo, em 1966, deposto pelos militares da Revolução de 1964. Na última gestão iniciou a Rodovia do Oeste, atual Castelo Branco. Faleceu em Paris no ano de 1969. Disponível em: <http://www.galeriadosgovernadores.sp.gov.br/03galeria/galeria.htm#16>

- Serviço Social da Família
- Procuradoria de Serviço Social.

Percebe-se que a denominação do Departamento foi substituída por *Serviço Social*, e a exclusão da *proteção e assistência* na designação dos serviços pertencentes ao Departamento seguem a nova identidade conferida. Cristaliza a identificação dos serviços pelo segmento social ao qual se destina, desvestida da marca de proteção e assistência de que foram dotados inauguralmente.

O Artº 13 desse Decreto previu a criação de cinquenta Casas de Serviço Social, como postos de cooperação e educação sociais, com a indicação de serem instaladas a partir da orientação do próprio Departamento, de acordo com suas diretrizes e das peculiaridades locais. Previa-se a possibilidade de convertê-las em postos itinerantes de serviço social. Por hipótese, essa pode ser uma primeira estratégia de implementação descentralizada de natureza dupla: de prestação de serviços do Departamento e de aproximação da realidade dos territórios paulistas, quiçá embrionário do acompanhamento das ações desenvolvidas nos municípios. Contudo, ao denominar os postos de cooperação e educação sociais como *Casas*, recorria-se a um termo próprio da esfera privado-doméstica, sob o risco de mascarar a relação público/privada.

Ainda nesse ano de 1938, outro Decreto (nº 9744 de 19/11/38) foi implementado, provocando a reorganização do Serviço Social dos Menores (SSM) do Departamento de Serviço Social. Ampliou, sobremaneira, as atribuições desse Serviço. Além das funções originalmente trazidas na Lei 2497/35, cabia-lhe instituir bolsas escolares em todos os cursos de todos os graus para os superdotados assistidos do Serviço; amparar os menores de vinte e um anos, egressos de estabelecimentos do Serviço ou por ele fiscalizados, auxiliando-os em seu reajustamento; proporcionar à Justiça de Menores a cooperação necessária à boa execução da liberdade vigiada; exercer vigilância sobre meninos e meninas, nos termos da respectiva legislação; colaborar com as demais autoridades públicas e delas solicitar colaboração, para a fiel observância da legislação; propor à autoridade competente o desligamento antecipado do adolescente e as medidas referentes à liberdade vigiada, bem como solicitar a

autorização que fosse devida para sua entrega a pessoas idôneas, mediante soldada<sup>77</sup> ou outras condições, nos termos da respectiva legislação; assinar os contratos de soldada, na forma da letra anterior, e exercer a respectiva fiscalização e vigilância; receber as importâncias das soldadas, depositando-as na Caixa Econômica Estadual, em nome dos respectivos beneficiados; proceder aos exames referentes ao estado físico, mental ou moral e, quando necessário, em colaboração com outros serviços especializados do Departamento, realizar a pesquisa sobre a situação moral, social e econômica dos pais, tutor ou pessoa sob cuja guarda vivessem tais meninos e meninas.

Modificou a composição do Serviço Social de Menores: Diretoria, Institutos de Menores, Pensionatos de Menores, Abrigos Provisórios, Comissões Municipais de Cooperação. O Juízo de Menores saiu do âmbito do Serviço Social em tela. A Diretoria se ramificou em três subdiretorias:

- a Subdiretoria Técnico-Científica à qual estavam subordinados o Instituto de Pesquisas (centro dos estudos técnico-científicos do SSM), o Serviço de Saúde e o Serviço de Abrigo e Triagem;
- a Subdiretoria Administrativa : cabia-lhe todo o serviço administrativo;
- a Subdiretoria de Vigilância: exercer vigilância sobre os menores de idade, tendo para isso a garantia do ingresso de seus agentes onde quer que se encontrassem. Sediou, então, o Comissariado da Capital, os Comissários do interior e o Serviço de egressos e externos.

Os Institutos de Menores apontados nesse Decreto eram: o Instituto Modelo de Menores da Capital – nova designação dada ao Reformatório Modelo e exemplo referenciado para os outros –, o Instituto de Menores de Mogi-Mirim, o Instituto de Menores de Taubaté, o Instituto de Menores de Campinas, o Instituto de Menores de Monção. Previa a instalação de outros, conforme a conveniência. Esses Institutos deveriam proporcionar ensino primário e técnico-profissional, de acordo com os princípios de orientação profissional e pedagogia emendativa.

---

<sup>77</sup> Quantia com que se paga o trabalho de criados, operários, etc; salários... (Aurélio: 746).

Os Pensionatos de Menores foram concebidos como local de moradia dos usuários de oficinas, escolas, resultado de parcerias com os poderes municipais e que ficariam sob a guarda de um casal residente, de reconhecida idoneidade.

As Comissões Municipais de Cooperação foram concebidas para existir em todos os municípios “(...) integrada por elementos de eficiência social e reconhecida idoneidade (...)” para proporcionar, nos municípios sede de comarca, o recolhimento dos meninos e meninas sujeitos a investigação e processo por parte dos juízes competentes, e promover o amparo aos egressos dos estabelecimentos, mantidos ou fiscalizados pelo Serviço.

Apesar de o Departamento de Serviço Social estadual contar com outras seções destinadas ao atendimento de segmentos sociais variados, mantinha-se calcificada a centralidade da infância e adolescência desvalidas como eixo prioritário no reconhecimento oficial desse campo de política pública estatal.

No Relatório da S.S. Social correspondente ao ano de 1937<sup>78</sup>, está registrado que nesse ano fora criada a Secção de Assistência Social, cuja finalidade era “orientar e desenvolver a investigação e o tratamento de causas e efeitos dos problemas individuais e sociais”, disposto na alínea g da Lei 2497/35. Os dados do Relatório permitem verificar que a função da nova Secção era coordenar o funcionamento dos serviços sociais do Departamento bem como (...) realizar o conjuncto de trabalhos necessários ao reajustamento de certos indivíduos ou grupos às condições normaes de vida (...) (p.15).

Fica claro, pelos registros nele apontados, que duas prioridades orientaram o trabalho inicial desta Secção:

- a articulação com as obras sociais, matriculadas em 1936 e no período subsequente;
- atendimento aos *necessitados* que recorressem ao Departamento.

---

<sup>78</sup> Apresentado ao Diretor Geral do Departamento em janeiro de 1938. As pesquisas documentais do acervo histórico paulista encontrado indicam que é o primeiro documento técnico produzido no Departamento de Assistência Social, ainda sob essa denominação, e de autoria desconhecida.

A demanda relativa às obras sociais em 1937 gerou uma pesquisa<sup>79</sup>, a primeira realizada no estado de São Paulo<sup>80</sup>, com o fito de classificá-las e verificar se atendiam a requisitos como:

- enquadrar-se na Lei 2497/35;
- ser dirigida por pessoas competentes e de reconhecida idoneidade moral;
- estar aparelhada de forma a atingir os fins determinados em seus estatutos;
- ter finalidades que correspondessem às necessidades do meio social a que se destinam.

Examinando o questionário da pesquisa, no quesito de caracterização e enquadramento de tipologias<sup>81</sup> orientadoras para os pesquisadores, os dados caracterizadores das obras particulares e sua classificação em *categorias de serviço social* eram da seguinte ordem:

- a) Beneficência: entendida como assistência paliativa, era caracterizada pela esmola exercida de indivíduo a indivíduo ou por meio de associações<sup>82</sup>. A beneficência não atinge as causas do problema, procura aliviá-lo, somente. Uma nota complementar sugere que “... atualmente, há propensão para excluir a beneficência do serviço social (...)”.

---

<sup>79</sup> A metodologia adotada compôs-se de capacitação prévia dos pesquisadores, orientados sobre as possíveis denominações e tipologias adotadas para o fito de caracterização das obras sociais. Houve a distribuição de processos de matrícula das obras sociais, para estudo minucioso dos pesquisadores, seguido de visita e preenchimento de um questionário previamente estruturado. Os pesquisadores faziam a visita às obras sociais filiadas, não-restritas à possível organização social mantenedora, bem como eram orientados a visitar as obras ainda não-cadastradas no Livro estadual de Matrículas. Por último, o relato das observações sobre as condições sociais das cidades visitadas era registrado em um relatório à parte. O registro dos dados indica que esses pesquisadores eram indicados pela Escola de Serviço Social de São Paulo.

<sup>80</sup> Em 1935, uma pesquisa congênere foi realizada no município de São Paulo. Samuel Lowrie, sociólogo que atuava na Subdivisão de Documentação Social e Estatísticas Municipais do Departamento de Cultura da Prefeitura e também na Escola de Sociologia e Política, apresentou um estudo de duzentas instituições paulistanas de assistência filantrópica, classificando-as em médicas, não-médicas, públicas e particulares. Concluiu que de 3 a 3.5% da população local recorria aos serviços de assistência social, o que aumentaria para 10% da população, se considerados os serviços oficiais e particulares de assistência médica. (Sposati, 1988:125).

<sup>81</sup> Os anexos 3, 4 e 6 demonstram as condições de funcionamento, as instalações destinadas ao atendimento e a classificação das obras sociais matriculadas, respectivamente.

<sup>82</sup> Esse documento já mencionava a distinção entre fundações e associações: nas primeiras, previstas no Código Civil artº24, um instituidor destina uma dotação especial de bens livres, por escritura pública ou testamento, especificando o fim a que se destina e aclarando, se quiser, a maneira de administrá-la. A associação é definida como uma reunião de pessoas para um fim comum.

- b) Assistência preventiva<sup>83</sup>: prevenir, evita o aparecimento do mal.
- c) Assistência curativa: remediar ou remover as causas do mal.
- d) Auxílio-mútuo<sup>84</sup>: associação cuja finalidade é proporcionar a seus membros vantagens de ordem econômica, organizado pelos próprios beneficiários. Cita como exemplos: cooperativas, sociedades de habitações populares.
- e) Seguro social: consiste em prevenir ou reparar as consequências de certos acontecimentos ou fases da existência humana e as repercussões das deficiências de ordem econômica e social sobre a vida individual. Uma nota de esclarecimento adverte que nem sempre é organizado pelos próprios beneficiários.
- f) Auto-assistência: *self-help*, consiste em formar grupos de pessoas sofrendo de algumas deficiências e educá-las de maneira a torná-las aptas a fazer seu próprio serviço social (segundo Melle, Adèle de Loneux<sup>85</sup>). Apresenta duas características: ser organizada pelos próprios membros e educar o indivíduo em função de seu meio.

---

<sup>83</sup> Precede a classificação de *assistência preventiva* e *assistência curativa* a definição de que pertencem à categoria de assistência social, como sendo o auxílio que a sociedade empresta aos necessitados para prevenir ou remediar algum mal, citando, entre parênteses, a fonte consultada: Jean Dabin “La philosophie de l’ordre juridique positif”. Dabin (1889-1971) foi proeminente jurista belga, professor da Universidade de Lovaina e membro da Academia Real da Bélgica, além de doutor *honoris causa* em diversas universidades européias. De extensa produção bibliográfica, sua obra “Doutrina Geral do Estado” é considerada como um amplo e profundo tratado sobre o Estado. Para ele, a concepção de Estado é inseparável da concepção do homem e o conhecimento do Estado deve estar sustentado no conhecimento do homem, caso contrário não poderia ser um conhecimento verdadeiro. Classifica os elementos que contribuem para a formação da essência do Estado em prévios (população e território) e em constitutivos: o fim do Estado (que denomina como bem público temporal) e a autoridade (poder público). O Estado tem que ser sujeito de direitos e obrigações e, pela superioridade de seus fins e meios perante qualquer outra entidade social, o Estado é soberano. Todavia, como agrupamento humano que está a serviço de um fim superior, o Estado está submetido ao direito. Prefere a adoção do termo “bem público” a “bem comum” porque indica com precisão que o bem comum em jogo é o bem comum público. Dessa forma, o autor entende que o estado é o agrupamento humano orientado pelo bem comum-o bem público temporal. Fonte: Raúl González Schmal, Prefácio da Doutrina Geral do Estado, publicada pelo Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México.

<sup>84</sup> Precede a classificação de *auxílio mutuo* e *seguro social* seu enquadramento em uma categoria maior, a previdência, sem definição complementar.

<sup>85</sup> Assistente social belga e professora da École Catholique de Service Social, de Bruxelas, veio a São Paulo em 1932, realizando duas conferências “(...) que despertaram entusiasmo e culminaram com a fundação, em 1936, da Escola de Serviço Social de São Paulo, a primeira do país” (in Revista Secretaria de Promoção Social Nº 3, p. 60. Ano I Maio/Junho de 1969).

A princípio, pode-se dizer que essa classificação distingue mais claramente o tipo de prestação de serviço das obras sociais *beneficentes*, pelo assistencialismo praticado, além das obras sociais de *auxílio-mútuo*, pela natureza da prestação de serviços de interesse exclusivo de determinados grupos.

No ano de 1937, foram realizadas 251 pesquisas, sendo 222 em obras sociais já matriculadas e 29 outras para efeito de concessão de matrícula. Os resultados obtidos indicavam que a grande maioria das organizações “philantropicas” visitadas “(...) faz simples beneficência. Poucas são as que desenvolvem seus trabalhos segundo os métodos do serviço social e tendo em vista a cura ou a prevenção do mal (...)” ( fls. 5). Essa passagem do relatório indica claramente a afirmação da necessidade do profissional assistente social, um campo novo que se abria com a criação simultânea da Escola de Serviço Social.

As *falhas* encontradas nas organizações *philantropicas* foram atribuídas aos seguintes fatores, predominantemente de ordem técnica:

- inexistência de critério estabelecido para seleção dos (...) *necessitados* (idem);
- reduzida eficiência da assistência prestada, na medida que a subdivisão dos recursos obedecia ao número de necessitados inscritos,
- âmbito de ação ilimitado;
- falta de coordenação entre as obras.

Quanto às obras de atendimento à infância, os principais problemas encontrados eram de natureza técnica, a saber: educação deficiente, não formando para a vida prática; desligamento dos meninos aos 12 anos; inexistência de investigação sobre a procedência das crianças, bem como do acompanhamento de egressos dessas instituições.

Nos asilos de velhos e inválidos, constataram a presença de crianças junto com os adultos, sem receber uma atenção especial, além de inexistir a identificação dos asilados.

A situação mais deficiente constatada foi nas obras que prestavam assistência à família, uma vez que a atenção individualizada não contemplava o conjunto familiar, o que permanece como questão em muitas análises atuais de atenção, que dizem se destinar à família e terminam por trabalhar somente com as mães.

Há de se fazer um destaque para a conclusão desse estudo. Constatou-se a boa vontade das associações em colaborar com o Departamento, mas o empecilho mais forte para o desenvolvimento da ação desse órgão estatal era a exigüidade de verbas para subvencionar as obras particulares, reconhecendo que lutavam com grandes dificuldades financeiras. Nesse sentido, relativizava o aconselhamento sobre melhorias nos serviços, subordinando-o ao valor reduzido das subvenções.

Percebe-se, então, que o espaço da ação pública estatal paulista, nesse momento inaugural, era circunscrito à sua capacidade subsidiária da iniciativa privada, ou seja, à capacidade normativa e técnica do ente estadual bem como o volume de recursos para os auxílios e subvenções. Essa compreensão será determinante na trajetória do órgão paulista, estendendo-se, inclusive, na ação da primeira-dama estadual, a partir de 1968.

Mais curioso, ainda, é constatar que, para além da classificação do tipo de serviço social prestado, essa pesquisa levou à classificação das obras sociais segundo o *gênero* de assistência que prestavam, entendido como “(...) a categoria de pessoas a que se destina a obra”, a saber.

a) Assistência à infância abandonada e delinqüente

aa) Abandonados: menores cujas famílias são incapazes ou indignas de cumprir a sua missão educativa. Eram subdivididos em *materialmente abandonados* (enjeitados, expostos; aqueles que perderam todo o contato com a família; órfãos) e *moralmente abandonados* (filhos de pais incapazes; filhos de pais negligentes, ou seja, não cumprem seus deveres por desleixo); filhos de pais indignos (imorais, cruéis, especuladores, condenados).

ab) Delinquentes: menores de 18 anos, autores ou cúmplices de atos qualificados como crimes ou contravenções.

Consequentemente, o Departamento de Assistência Social reconhecia dois tipos de obras de assistência à infância: os asilos, que mantinham creches, escolas maternais, jardins de infância, cursos primários e profissionais; os orfanatos, que mantinham creches, escolas maternais, cursos primários e profissionais. Para os delinquentes, os reformatórios, com cursos primário e profissionais.

- b) *Assistência aos desvalidos* : abrangendo todas as pessoas desprovidas de meios de subsistência, como os inválidos, velhos, mendigos e egressos de estabelecimentos hospitalares. As obras sociais correspondentes eram: asilos, escolas, dispensários, albergues noturnos.
- c) *Assistência aos trabalhadores*: identificados como todas as pessoas que obtêm sua subsistência pelo trabalho. As obras de assistência e proteção a esse segmento eram: mútuas; cooperativas, sociedades de habitações populares; sociedades recreativas e culturais; restaurantes e pensões; escolas noturnas.
- d) *Assistência aos egressos*: identificados como todas as pessoas que, tendo sofrido uma condenação, deixam os estabelecimentos correccionais por terem cumprido pena ou estarem sob regime de liberdade vigiada. Eram os egressos de prisões e reformatórios e os liberados condicionais. Não foram encontradas obras particulares para esses segmentos sociais.
- e) *Assistência à família*: família era entendida como grupo de pessoas unidas por laços de parentesco e vivendo sob a dependência econômica de um chefe. As obras de assistência e proteção à família deveriam prover os seguintes serviços: higiene pré-natal; serviços de puericultura; creches; escolas maternais; jardins de infância; parques infantis; cooperativas escolares; bibliotecas infantis; cursos primário e profissionais; escolas especiais para (...) *anormais*; preventórios; dispensários; obras de proteção às mulheres vítimas de abuso sexual; obras de profilaxia da prostituição.

Essa classificação confirma o pensamento dominante prevalente no período, de organizar, com maior ênfase e em espaços especializados, o atendimento a grupos

sociais *indesejáveis*, na perspectiva asilar e tuteladora, sob a profusão maior e semi-especializada de serviços diversos organizados para proteção materno-infantil.

O tratamento dos dados coletados na pesquisa foi realizado pelo *organizador de estatística* do Departamento, responsável por analisá-los e determinar os critérios de partilha dos recursos estaduais de forma eqüitativa, tratados como “(...) quota de subvenção”, levando em conta: número de assistidos, custo médio *per capita*, condições financeiras da associação; eficiência dos serviços prestados. Portanto, o subsídio estadual era determinado pelo mérito institucional do *desempenho administrativo-contábil* como categoria balizadora da arbitragem governamental, distante da ótica de reunir em um plano público o conjunto das demandas expressas pela manifestação do próprio usuário. O Relatório não esclareceu a compreensão adotada sobre a eficiência dos serviços prestados, supondo que está mais próxima de um desempenho coerente com as finalidades da organização *philantropica* do que os efeitos de sua ação no conjunto expresso acima.

O segundo grupo de dados trazido nesse Relatório refere-se ao Serviço Social de Casos individuais, considerado como “(...) a parte mais delicada e que maiores esforços exigiu desta Secção” (p.7). Trata-se do atendimento direto aos *necessitados* (idem) apoiado por uma metodologia própria<sup>86</sup> e orientada pelos seguintes princípios:

- estimular o necessitado fazendo-o participar ativamente de todos os projetos que se relacionem com o tratamento;
- utilizar todos os elementos do meio social que possam influenciá-lo no sentido desejado de sua readaptação;

---

<sup>86</sup> O atendimento direto era precedido por um inquérito-questionário aplicado pelos pesquisadores-versando sobre o próprio interessado e seu meio social. O extenso formulário (Anexo 5) dava elementos para a formulação do diagnóstico e o tratamento indicado. Correspondem a três etapas próprias da técnica do Serviço Social de Caso, adotada na intervenção do assistente social. O relatório dá destaque à dedicação e abnegação dos pesquisadores, que “(...) diversas vezes expuseram-se a perigos, como seja o contato direto com as pessoas atacadas de moléstias ou de alienação mental...” (p.7).

Realizado o inquérito, os casos referentes aos menores de idade eram encaminhados aos serviços competentes, e aqueles relativos aos desvalidos e família eram tratados na Seção de Assistência Social com o apoio dos serviços sociais do Departamento e das instituições públicas ou particulares. Detecta-se aí o prenúncio da separação do Serviço Social de Menores do restante, que migrará em 1947 para a vinculação direta ao Secretário da Justiça e Negócios do Interior.

- auxílio material, reduzido ao mínimo indispensável para não prejudicar o tratamento indicado nos dois itens anteriores.

Durante o ano de 1937, foram realizados 500 inquéritos e atendidos 466 casos, assim distribuídos pela ordem de maior incidência: 214 famílias (incluindo as *vítimas da revolução*), 205 desvalidos (inválidos, velhos, mendigos e egressos de estabelecimentos hospitalares), 26 menores de idade (para os quais concorreu o Lar do Menor Trabalhador e Instituto de Pesquisas Juvenis), 17 egressos de estabelecimentos prisionais e 4 casos remanescentes de egressos hospitalares.

O Serviço Social de Família foi considerado como “(...) o ponto mais importante do nosso trabalho e, por assim dizer, a razão de ser de todos os outros serviços do Departamento...” (p.8). Os registros apontam que o centro das atenções foi desenvolver o sentimento de solidariedade familiar, com o intuito de evitar o desmembramento da família, pois a demanda pela internação dos filhos foi expressiva, tanto por parte de famílias com prole numerosa quanto por parte de mães solteiras. Duas soluções imediatas foram apontadas: implantação do *regime de abonos familiares* - prenúncio de um benefício de transferência de renda estatal - e orientação técnica às organizações particulares de assistência social existentes para o atendimento familiar, salientando que o número dessas organizações era insuficiente.

Cabe destacar outra sugestão formulada no Relatório como uma medida mediata de solução para os problemas sociais típicos das famílias de (...) *classe popular*: a criação de Centros Sociais de Formação Familiar. Essas famílias eram aquelas cujas “condições de vida apresentam deficiências de ordem material, intelectual e moral e que não podem prescindir da intervenção do serviço social” (Relatório, anexo nº 9 p.1). Seus problemas eram de ordem diversa, a exemplo da falta de senso de responsabilidade social, manifestada pelo recurso usual a empréstimos financeiros, a adiantamento salarial, à inadimplência e atraso no pagamento de dívidas, o que significava imprudência e ausência de esforço de economia. As outras dificuldades referiam-se à alimentação deficiente, às más condições de moradia (“pequenez da casa, a desordem, o ambiente desfavorável para as meninas desenvolverem o gosto pela vida doméstica e a promiscuidade que torna difícil a conservação da dignidade e do pudor”),

ao prejuízo do aproveitamento escolar pelas crianças, ao trabalho externo da mãe e ao trabalho precoce dos filhos<sup>87</sup>.

As causas das deficiências se dividiam em “diretas”, como o salário baixo, os encargos familiares, o desemprego, ocorrência de moléstias, morte do chefe de família, e “indiretas”, ou seja, as moléstias sociais, a falta de educação doméstica das mães e o mau comportamento.

Conseqüentemente, os membros da classe popular eram tidos como “criaturas diminuídas”, vítimas do mau funcionamento dos *quadros sociais* e a única solução plausível estava em reorganizar os quadros sociais, criar serviços de assistência e benemerência a todos aqueles “(...) que são incapazes de qualquer esforço e progresso” (p.3); fazer a formação social da classe popular, empregando o método do *self-help*<sup>88</sup>.

Os Centros Sociais propostos resolveriam as necessidades de sobrevivência daqueles que se encontravam em estado de indigência, por meio da distribuição de gêneros de primeira necessidade (roupas, remédios); serviço de empréstimo financeiro àquelas famílias circunstancialmente *em situação embaraçosa*, com o atenuante de não cobrar juros; os portadores de deficiência física teriam disponível clínica pré-natal e infantil, clínica geral e gabinete dentário e, finalmente, a educação familiar descuidada contaria com o apoio de pessoas competentes a ensinar *pequenas lições demonstrativas de economia doméstica*<sup>89</sup>. É interessante a menção de que o trabalho dos Centros Sociais contariam com o apoio dos Patronatos<sup>90</sup> na tarefa de despertar o gosto pelo trabalho das crianças, findo o curso primário e sem idade para freqüentar escolas profissionais, com o fito de desenvolverem hábitos de disciplina, de pontualidade, de capricho na execução dos trabalhos. Para as meninas, o Patronato ensinaria noções de

---

<sup>87</sup> Não se questionava a situação do trabalho infantil, mas sim as condições de sua realização: interrupção dos estudos, trabalhos sem perspectiva de futuro e a ocupação de meninas em “(...) profissões inadequadas ao desenvolvimento de suas aptidões femininas, que impedem o seu preparo para a vida de mãe de família” (idem:3).

<sup>88</sup> Consistia na proposta de agrupar famílias com necessidades econômicas e *morais* similares, educando-as para criar serviços de economia, educação e recreação devidamente custeados pelos participantes, na crença de que os valores prevalentes - auxílio mútuo e solidariedade - garantiriam o desenvolvimento do senso de responsabilidade social.

<sup>89</sup> Baseada em serviços desenvolvidos na França, nesse período, destinados a famílias numerosas e denominados como *aide aux mères de familles nombreuses*.

<sup>90</sup> Instituições de assistência especializadas para menores (Aurélio: 615, 6ª Edição).

puericultura, com participação nos serviços de creche, jardim-de-infância e clínica infantil, experiência útil para aquela que desejasse “(...) empregar-se em casas de família e concorrerá para elevar o nível das domésticas...” (p.5), por meio das agências de colocação. Portanto, preservava-se a mesma visão adotada no começo do século quanto à moldagem dos serviços sociais próprios a esse segmento social.

Os Centros Sociais de Formação Familiar guardavam semelhança com a proposta contida no Artº 13 do Decreto nº 9486, de criação de Casas de Serviço Social, na perspectiva de se configurarem como espaços de educação social. Há de se destacar que o Relatório em análise data de janeiro de 1938, e o Decreto foi promulgado em setembro desse ano.

É nítida a ótica conservadora de ajuizamento moral sobre a destituição de valores afirmativos, que a classe apresentava, que pudessem inspirar o desenho de uma família sadia, nucleada e movida por valores construtivos. O necessitado era despossuído de bens econômicos e de valores capazes de manter a segurança familiar e social, habitantes da fronteira da desordem social, na qual a imperiosidade era dotar a mulher, desde menina, de atitudes condizentes com sua possível e aceitável expressão no ambiente doméstico sadio, assegurador de crianças e adolescentes não-portadores de riscos à sociedade como um todo. A educação pelo trabalho tem raízes na convicção de ensinar, de modo subalternizador, o lugar que cabe à cria da classe popular no mundo do trabalho: aprender, obedecer, produzir; desviar dessa rota, jamais.

Na análise conclusiva do Relatório, foram apontadas dificuldades quanto à organização e aos procedimentos assíncronicos no funcionamento dos serviços do Departamento. A título de exemplo, a classificação dos necessitados era realizada pelo Protocolo e baseada nas declarações do próprio interessado, o que nem sempre correspondia ao enquadramento esperado. Isso pode ser um indício para o número reduzido de casos de “menores de idade” encontrado, uma vez que a prevalência no atendimento de casos foi de famílias. Percebe-se que a orientação maior, impressa pelo responsável da Seção de Assistência Social, era dar centralidade à atenção do grupo familiar, o que pode ser considerado como certa, porém, com a devida reserva sobre a compreensão adotada a respeito da dinâmica familiar. Como medida solucionadora, propôs-se um novo fluxograma de procedimentos centralizados na coordenação da

Seção em tela, desde o primeiro atendimento dispensado às pessoas que procuravam auxílio no Departamento, até um controle maior da autonomia de funcionamento do Consultório Jurídico – que usualmente não prestava conta das providências adotadas para os casos que para lá eram encaminhados.

A maior dificuldade apontada era o reduzido quadro de trabalhadores, principalmente dos pesquisadores, que eram requisitados tanto para o trabalho de monitoramento das organizações de assistência social, quanto para a realização do inquérito preliminar no atendimento de casos.

O plano de trabalho traçado para 1938 propunha a continuidade do serviço social dos casos individuais, orientação dos trabalhos de investigação estatística, o aprimoramento da orientação técnica das obras sociais, a organização de um fichário central das obras sociais e dos “(...) necessitados existentes no estado de São Paulo” (p.13), com a intenção declarada de “(...) combater a exploração da caridade e prevenir a duplicidade de distribuição de socorros” (idem). A proposição era agregar informações que permitissem fiscalizar o possível funcionamento inadequado das obras sociais e racionar o acesso à ajuda por parte dos *necessitados*.

A questão central nesse trabalho desenvolvido pelo Departamento de Assistência Social refere-se às inter-relações entre o Serviço Social e Assistência Social entendidos, de um lado, como a profissão que se anunciava nesse momento histórico e começava a ocupar espaço na divisão social e técnica do trabalho do país, inclusive no próprio órgão gestor paulista<sup>91</sup>. De outro lado, a trajetória da profissão acompanha a assistência social brasileira desde essa época, quando o Estado assume “... uma intervenção reguladora frente à emergente questão social<sup>92</sup> no país...” (Yazbek, 2006:124). Ambos se estruturam estreitamente vinculados, não só no avanço da profissionalização do tratamento da questão social e da centralidade do Estado na

---

<sup>91</sup> Os primeiros assistentes sociais contratados do Departamento foram os “pioneiros” Nadir Gouvêa Kfourie, Helena Iracy Junqueira e Luis Carlos Mancini, recém-formados pela Escola de Serviço Social, conforme depoimento em entrevista realizada (em 21 e 27 de novembro próximo passado) com a Professora Dra. Maria Lúcia Carvalho, do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUCSP. A entrevistada foi funcionária concursada do órgão gestor paulista durante 32 anos.

<sup>92</sup> Conforme a autora, entendida como a disputa pela riqueza social na sociedade capitalista pelas classes sociais. Refere-se às manifestações da desigualdade social oriundas das relações assimétricas entre capital e trabalho.

prestação de serviços sociais, baseado em um saber técnico, mas também na inserção do assistente social no conjunto das iniciativas filantrópicas da sociedade civil. Assim, a concessão da atenção assistencial, pela via da ajuda material (auxílio financeiro, doação de alimentos, o passe, o auxílio para o medicamento e outros) encontra no assistente social o “... profissional instituído para conferir um mérito social a essa doação, de tal forma que não se configure como um favorecimento ilícito...” Sposati et alii (1985:60).

Não restrita ao campo de trabalho do assistente social e tampouco por sua responsabilização, mas sob sua presença hegemônica, é que se constrói a tradição clientelista e assistencialista que permeia a área da assistência social, compreendida e tratada, pelo menos até a ruptura constitucional, como prática secundária, em geral “(...) adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros” (Yazbek, 2006:128).

Dessa forma, o assistencialismo não é sinônimo da prática profissional do assistente social: é, antes de tudo, a face humanitária da lógica capitalista a justificar as desigualdades sociais, o modo pelo qual estende os bens e serviços às classes tornadas subalternas, legitimado pelo aval técnico do assistente social, sendo essa a matriz prevalente que se forja nessa era varguista e resiste às mudanças trazidas pela ruptura constitucional.

Vem daí a preocupação técnica da Seção de Assistência Social paulista em imprimir uma metodologia – nascedoura – de inquirir o necessitado, vasculhar sua inserção no meio social, prognosticar a conduta técnica possível e encaminhá-lo ao serviço social competente para sua possível readaptação social, passível de ajuda material e/ou atenção diversa nas instituições públicas e privadas da área. Essa é a protoforma desenhada para um serviço duradouro, executado concomitante e primordialmente pelos órgãos governamentais do campo da assistência social: o Plantão Social. Marcado pela atenção emergencial, pontual e descontínua, persiste como prática compensatória das mazelas sociais e executadas, no limite, por órgão gestor estadual até recentemente<sup>93</sup>, quando seu destino é a inserção de seu atendimento em um plano municipal de assistência social.

---

<sup>93</sup> A título de exemplo, a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social de Tocantins executou, até 2007, a concessão direta e centralizada, na capital do estado (Palmas), de benefícios categorizados como

Não há como não estabelecer comparações com o enunciado do Relatório do Dr. Cícero Fajardo<sup>94</sup> (1937), no qual estabelece relação entre o comportamento glandular, o comportamento social e o anti-social.

A Introdução desse documento tinha a subdenominação *O comportamento glandular e sua importância*. Faz menção às modernas conquistas da Endocrinologia que veio lançar “(...) uma luz límpida e clara sobre a gênese do caráter e sobre a formação da personalidade, com a descoberta da importante função que exercem sobre o comportamento as glândulas endócrinas (...)” (p.3).

Nesse Relatório, o Comissário Geral de Menores afirmava que “é na puberdade que se realizam as mutações psíquicas, da meninice para a idade adulta, a evolução da emotividade, da inteligência, e do caráter, o que não deixa dúvida alguma sobre a extraordinária influência que exercem os hormônios sexuais sobre a evolução e sobre o equilíbrio psíquico” (idem). Complementa afirmando que, segundo o Professor Nicolau Pende, o homem deve aos hormônios masculinos sobretudo as suas qualidades de valor, reconhecidas como de escassa emotividade, de domínio sobre si mesmo, de estabilidade psíquica, de maior firmeza da inteligência, mais adaptável ao pensamento abstrato e mais independência. Por conseguinte, “a mulher deve principalmente ao hormônio feminino suas virtudes de ternura, de piedade, de abnegação e de doçura”.

Recorrendo à Moebius, concluiu que as mais elevadas faculdades psíquicas, as mais aperfeiçoadas atividades de inteligência, o pensamento criador e o gênio artístico são inteiramente ligados aos hormônios sexuais masculinos.

---

eventuais - auxílios natalidade e funeral - além de outros benefícios como vale-transporte, concessão de órtese-prótese, remédios. O início da municipalização dessa concessão começou em 2008. (Fonte: acompanhamento da gestão estadual por meio de consultoria desenvolvida no MDS). O Artº 13 da LOAS especifica que a competência estadual é destinar recursos financeiros aos municípios para o custeio dos benefícios eventuais, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social. A desejável, porém tardia, regulação federal a esse respeito foi promulgada em 14/12 próximo passado, por meio do Decreto nº 6307 que estabelece, em seu Artº 6º, que cabe aos estados destinar recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílio natalidade e funeral, ratificando os dispositivos complementares apontados na LOAS.

<sup>94</sup> Comissário Geral do Comissariado de Menores do Estado de São Paulo; Relatório correspondente ao ano de 1937. Imprensa Oficial do Estado. São Paulo, 1938.

Obviamente, essa discriminação sexista retrata a crença da época, de inferioridade feminina e prevalência da inteligência masculina. Acrescentou que, quando as alterações que geram o defeito da secreção tireóide (cf. Pende: 4) ocorrem na infância ou na adolescência, o desenvolvimento psíquico do indivíduo paralisa e permanece no grau que alcançou, na época da enfermidade. Nesse sentido, deu razão à *moderna* psicologia que distingue a idade mental da idade adulta das pessoas, concluindo que o comportamento emocional era a regra da conduta e o comportamento racional ou ideológico a exceção que influenciava o comportamento social. Ao analisar o comportamento anti-social, entendia que

o que é preciso conhecer antes de tudo não é se a criança culpada sabia que fazia um mal, nem se entendeu as penalidades que a esperavam, mas melhor, se conhecendo este mal e estas penalidades, teve a força de resistir, se sua vontade não foi desarmada pelo seu ambiente imediato, a levando ao mal pelo exemplo, talvez mesmo pelo constrangimento. O que é preciso considerar não é o mal isolado cometido pelo menor, é o bem conquistado pela sociedade, com a sua readaptação, tornando-se um homem honesto (p.7).

Faz sentido, então, a classificação dos serviços sociais adotada na pesquisa realizada pelo Departamento de Assistência Social paulista. A assistência preventiva ou curativa identificava a capacidade da obra social de prevenir ou curar algum mal, a exemplo das obras de profilaxia da prostituição, cujo resultado positivo para a sociedade era a possibilidade de readaptação social de pessoas com desvio de conduta. Mesmo a infância material ou moralmente abandonada carregava a culpa pela sua condição no seio de sua família: pais incapazes, negligentes, indignos.

Predominava, pois, a imperiosidade corretiva e protetora do Estado: entre a culpa e a proteção supostamente delegada às obras sociais, em nenhum momento se consideravam fragilidades do tecido familiar pela condição precária de sobrevivência desses grupos sociais.

À título de conclusão, o Relatório do Comissariado de Menores mostrou a influência do meio social sobre o comportamento do menor, pontuando que a educação não se restringia à escola como fonte de socialização da criança. Citou a família, as companhias, o meio social em que viviam, o bairro em que residiam, o gênero de habitação, a rádio difusão, a imprensa (jornal, revista, folhetim, todo o gênero de

literatura), a escola, a oficina, as leis em vigor. O Comissário Geral acreditava que o ideal de uma educação dirigida pelo Estado seria adaptar todas essas coisas às necessidades educativas da criança e não amoldar a mente infantil de acordo com as mesmas e concluiu: (...) disto tudo ressalta que para bem educar, é preciso sanear o ambiente mediante um verdadeiro serviço de higiene social” (p.22).

Em janeiro de 1943, é apresentado ao Diretor Geral do Departamento de Serviço Social o Relatório Técnico<sup>95</sup> das atividades do ano de 1942<sup>96</sup>. A Diretoria Geral contava, na época, com a Divisão Técnica e a Diretoria de Expediente, como áreas de apoio à coordenação dos trabalhos. Cada Serviço Social (da Família, dos Desvalidos e detentos, e Egressos) contava com um assistente técnico de serviço social na sua direção e é interessante apontar que o Serviço Social de Menores<sup>97</sup> e a Procuradoria de Serviço Social foram abordados à parte, no transcurso do Relatório em tela. A Divisão Técnica – substituta da Secção de Assistência Social (1937) – respondia por: Serviço Social de Casos Individuais (denominado como Plantão do Serviço Social), Estatística do Serviço Social, Fichário Central (das obras sociais e casos atendidos) e Orientação Técnica das Obras Sociais (obras particulares, Casa Maternal<sup>98</sup> D. Leonor Mendes de Barros e aos Conselhos Municipais de Serviço Social).

---

<sup>95</sup> Título: A Divisão Técnica do Departamento de Serviço Social durante o ano de 1942. Apresentado por Maria Kiehl, assistente técnica de serviço social encarregada da coordenação dos trabalhos da Divisão. Arquivado pela Biblioteca do Serviço Social do Estado, Secretaria da Justiça e Negócios do Interior. São Paulo, 1943. Mimeo.

<sup>96</sup> Em junho de 1941, Fernando Costa assume o Governo de São Paulo até outubro de 1945, quando é substituído provisoriamente por Sebastião Nogueira de Lima. Em novembro desse ano, Macedo Soares é o novo governador paulista.

<sup>97</sup> Esse Serviço, reorganizado pelo Decreto nº 9744 de 19/11/1938, adquiriu outro *status* de importância e autonomia relativa dentro do Departamento de Serviço Social, na medida que tinha uma Diretoria Especial, bem como a Procuradoria de Serviço Social. Os outros Serviços Sociais ficavam, então, sob a administração direta da Diretoria Geral do Departamento estadual. O Serviço Social do Trabalhadores manteve-se afeto ao Departamento Estadual do Trabalho, repartição subordinada à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior e órgão representante, no estado de São Paulo, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

<sup>98</sup> Dona Leonor Mendes de Barros, esposa de Adhemar de Barros (que exerceu 3 vezes o mandato de governador: 1938 a 1941; 1947 a 1951 e 1963 a 1966) fundou a Casa Maternal em SP (SP) para atender as mães solteiras. Exerceu papel precursor, em âmbito estadual e nacional, como primeira-dama, e na atuação sobre uma gama diversa de problemas sociais e de saúde.

Dados biográficos indicam suas realizações:

“(...) Fato novo na política brasileira foi o trabalho da esposa de Adhemar, D. Leonor Mendes de Barros, na área social. Ela revolucionou o papel da mulher junto ao Estado: jamais aceitou ser somente uma dona de casa. Católica praticante, considerava que tinha uma missão por cumprir e pôs-se a trabalhar. D. Leonor dirigia pessoalmente o trabalho social e desenvolvia campanhas periódicas - como a do agasalho e o Natal da Criança, distribuindo alimentos e brinquedos; apoio às creches, amparo às crianças abandonadas e enfermas. Criou e presidiu a Bandeira Paulista contra a Tuberculose. Fundou a Assistência Social Leonor Mendes de Barros e a Casa Maternal, na capital. Colaborava com a Associação Evangélica Beneficente de Santos e com a Liga de Assistência Social e Combate à Tuberculose de São José dos Campos. Fundou e manteve os Pavilhões Leonor Mendes de Barros e Nossa

A Divisão Técnica acumulava tarefas administrativas, como a determinação de rotinas de trabalho, controle de processos, controle de pessoal, mas a ênfase de sua atuação estava no campo técnico, a exemplo do trabalho exercido de aperfeiçoamento profissional dos funcionários do Departamento estadual. No ano em curso, a Divisão Técnica se encontrava na fase de implementação de um Plano de Bolsas de Estudos Municipais que custearam a formação de assistentes sociais de dezenas de municípios paulistas, na Escola de Serviço Social ou no Instituto de Serviço Social<sup>99</sup>, ambos na capital. As prefeituras selecionavam os candidatos por meio de editais públicos e a Divisão Técnica elaborava as bases dos editais, bem como as normas para a seleção dos pretendentes, de onde se depreende que não ocorreu o incentivo financeiro por parte do governo estadual.

Além desse apoio técnico às municipalidades, o Relatório aponta que já ocorria uma primeira aproximação com o órgão federal recém-criado: a LBA. Foi comissionada uma pesquisadora social (assistente social) da Divisão Técnica na Comissão Estadual da LBA, para prestar serviços nesse órgão que se instalava, então, no estado de São Paulo. A responsável pela Divisão Técnica estadual ministrou, também, aulas de serviço social no Curso de Visitadoras de Emergência, organizado pela Comissão Estadual da LBA e oferecido às “(...) moças do interior durante as férias do último verão” (p. 54). Foram enviados, também, à Comissão Central da LBA, planos para a instalação de lactário, educandário, e de Centro de Formação Familiar padrão.

São esboços de uma ação intergovernamental integrada que se desenham: resta saber a sua suficiência bem como sua manutenção nos períodos subseqüentes.

---

Senhora das Graças, ambos no complexo do Hospital do Mandaqui; o abrigo de Emergência na Moóca e em Sorocaba. Colaborava na manutenção do Sanatório de Bussocaba, em Osasco; dos Pavilhões Sóter de Araújo e Guilherme Álvaro, em Santos. Na área de Proteção à infância, inúmeras creches foram patrocinadas ou construídas com o seu apoio. Foi também uma grande promotora política nas campanhas eleitorais. Liderou a criação do Movimento Político Feminino, fundado em setembro de 1947. Criou o Departamento Feminino no Comitê da Vitória na campanha de 1954. Participava dos comícios, organizava festas e reuniões”. Disponível em [www.adhemar.debarros.nom.br/social.htm](http://www.adhemar.debarros.nom.br/social.htm)

<sup>99</sup> Criado em 2 de março de 1940 por iniciativa da Juventude Universitária Católica – JUC-, cuja finalidade era a formação de assistentes sociais masculinos para o serviço social público ou particular, especialmente para o setor relativo aos problemas do trabalho (p.117).

A composição técnica dessa Divisão estadual atendia a uma resolução interna do Departamento de Serviço Social<sup>100</sup>: 11 estagiários em fase de término do Curso de Serviço Social e 5 pesquisadores sociais, já graduados, o que era avaliado como positivo para o avanço dos trabalhos, pois, praticamente, respondiam pelas ações prioritárias do Departamento, como o Plantão Social, pelas orientações técnicas relativas às obras sociais (inclusive a mediação com as principais parceiras, como a Liga das Senhoras Católicas, Liceu Coração de Jesus, Instituto Santa Terezinha para Surdas-Mudas e Instituto Paulista para Surdos-Mudos), pela elaboração das estatísticas e pelo Fichário Central. O apelo subjacente contido no relatório era pela equiparação dos estagiários aos pesquisadores, dada a graduação no Curso de Serviço Social e a qualidade de seu trabalho.

O Serviço Social de Casos Individuais sofreu um aprimoramento técnico, se comparado aos trabalhos iniciais desenvolvidos no período de 1937, e tratados no Relatório da Secção de Assistência Social, analisado anteriormente neste trabalho. Os pesquisadores sociais se encontravam subdivididos em zonas da comarca da capital ou regiões do interior do estado de São Paulo - pelas quais respondiam também na orientação técnica das obras sociais – e, em 1942, sua ação englobava a atenção aos casos do Serviço Social dos Desvalidos, dos Egressos e o Serviço Social da Família. A metodologia<sup>101</sup> empregada era semelhante à anterior, percorrendo as etapas de pesquisa, diagnóstico e tratamento, devidamente analisadas pela coordenação da Divisão Técnica e empreendida totalmente pelos pesquisadores sociais, com maior sofisticação técnica.

A atenção aos desvalidos era realizada no Abrigo de Vila Mascote (situado na margem da auto-estrada de Santo Amaro, em São Paulo) e pertencente à Associação

---

<sup>100</sup> Ato nº 57, 10 §2º,b) (...)satisfazem a exigência do diploma expedido por escola ou curso de serviço social, inspecionados nos termos do decreto 9970, de 2 de fevereiro de 1939 (p.23)

<sup>101</sup> A coleta de dados inicial visava a atender ao registro de informações necessárias à avaliação da Divisão Técnica e à realização da pesquisa realizada pelo assistente social. O relato das informações iniciais seguia de modo livre, porém atendendo a um certo número de indicações gerais ordenadas de modo sistemático. Essa questão fez parte de um trabalho publicado por um Assistente Técnico de Serviço Social do Departamento: FERREIRA, Francisco de Paula. *Métodos de Pesquisa Social*. Separata da Revista do Arquivo Municipal. Volume LXIX, São Paulo: 1940. A pesquisa individual focava a situação física, econômica, mental e moral da pessoa, além da situação familiar, a reputação da família e o histórico desta (semelhante ao processo americano de construção da biografia conhecido na época como *life-story*). Outros elementos do meio social ao qual pertencia o indivíduo também integravam essa fase metodológica: relações de trabalho, outras relações sociais. Assim, era adotado o *social case work*, próprio da influência da escola norte-americana de Serviço Social, substituta da influência inaugural da escola belga na gênese da Escola de Serviço Social.

Vicentina aos Mendigos<sup>102</sup>. Quanto aos egressos penais, a principal providência era a regularização da documentação civil e profissional, para a qual eram requisitados os préstimos da Procuradoria de Serviço Social. Para a colocação profissional, recorria-se à Agência de Colocações do Departamento Estadual do Trabalho ou às empresas do mercado. De toda forma, a avaliação contida no Relatório era de que as providências ainda eram insuficientes, considerando a ausência de obras destinadas ao amparo dessas pessoas, as “(...) quais, entretanto, raramente podem contar com o apoio e simpatia das instituições particulares e mesmo oficiais” (p.32).

Fica claro, nesse Relatório, que o Serviço Social da Família englobava, também, a assistência aos menores de idade, desenvolvida por instituições subvencionadas pelo governo regional. As principais instituições conveniadas para o atendimento de casos especiais eram:

- Liga das Senhoras Católicas<sup>103</sup>: dispunha de um Departamento de Menores que os encaminhava a um de seus internatos ou a outros educandários, tanto na capital quanto no interior do estado, com os quais mantinha acordo;
- Associação Feminina Beneficente e Instrutiva: acordo celebrado dispunha sobre o atendimento anual de 80 menores de idade de 4 a 10 anos;
- Liceu Coração de Jesus: atendia os filhos da denominada categoria de (...) “pobres envergonhados” (p.33), ou seja, filhos de famílias de classe média que temporariamente encontravam-se em dificuldades econômicas, em um total de até 110 menores de idade por ano em sistema de externato;
- Centro de Estudos e Ação Social: implantou 3 Centros de Formação Familiar e Social nos bairros paulistanos de Santana, Ponte Pequena e Quarta Parada, sob a subvenção de CR\$110.000,00;
- Instituto Santa Teresinha, em Campinas, para educação de meninas surdas-mudas, em regime de internato (sob o custeio do governo estadual àqueles que não tinham recursos financeiros para pagar tal procedimento);

---

<sup>102</sup> O acordo era recolher e internar 100 indigentes anualmente, a um custo para o Departamento estadual de CR\$ 80 mil (oitenta mil cruzeiros).

<sup>103</sup> O Decreto-lei nº 12.864 de 4/5/42 reajustou o custo *per capita* de CR\$70 para CR\$150.

- Instituto Paulista de Surdos-Mudos, para meninos portadores de anomalia de audição e de fala.

Em suma, a Divisão Técnica atendeu, por meio do Serviço Social de Casos Individuais, 4077 casos, 725 iniciados e 3352 casos prosseguidos, sendo que, durante o ano, foram encerrados 2593 casos. Com relação aos casos novos, a exemplo dos dados apontados no Relatório de 1937, prevaleceu o maior número de casos relativo às famílias (545 casos), seguido dos desvalidos (68 casos). A seguir, comparecem os casos de menores de idade (27) e diversos (28), com acentuada diminuição dos casos de desvalidos, o que gera a suposição de que os egressos hospitalares já estivessem sob os cuidados da área de saúde. Chama a atenção o fato de que a assistência prevalente prestada foi a assistência monetária (58% dos casos), pois incluía o auxílio às vítimas da Revolução de 32 – pensão às viúvas e pagamento a sanatórios – seguido de encaminhamento a outros serviços públicos, a ambulatórios, a dispensários, a escolas e internação em colégios.

O desempenho do serviço de Orientação Técnica das Obras Sociais demonstrava, também, um refinamento nos procedimentos burocráticos e técnicos para a concessão da matrícula, de tal forma que alcançaram uma precisão maior quanto ao tipo de obra social que estaria vinculada ao campo da assistência social estatal. Examinando os Anexos 6 e 7, pode-se comparar as categorias de classificação das obras sociais adotadas em 1937 e em 1942. Percebe-se um enquadramento mais preciso, partindo de uma delimitação restrita a obras sociais de beneficência ou de serviço social<sup>104</sup>, situação bem diferente daquela apontada nos seis primeiros artigos da Lei 2497/35, conforme análise realizada anteriormente. As condicionalidades oficiais<sup>105</sup> e a metodologia de trabalho dos pesquisadores anteriormente adotada se mantiveram e os benefícios decorrentes da matrícula se ampliaram: além da possibilidade de serem subvencionadas pelo Estado, podiam usufruir da isenção de impostos – o que já era considerado uma forma de auxílio – e receber outras formas de auxílio (como angariar

---

<sup>104</sup> Foi adotada a restrição trazida no Artº 12 do Decreto nº 9486/1938: (...) Haverá, no Departamento de Serviço Social, um registro de matrícula das instituições particulares de beneficência e de serviço social existentes no Estado.

<sup>105</sup> A obra social deveria atender os requisitos de: enquadrar-se na Lei nº 2497/35 e no Decreto nº 9486/37; ser dirigida por pessoas capazes e de reconhecida idoneidade moral; estar aparelhada para atingir os fins determinados nos estatutos; ter finalidades que correspondessem às necessidades do meio social em que atuava.

donativos publicamente e orientação para reorganização de um serviço). Assim, encontravam-se matriculadas no Departamento de Serviço Social, em 1942, 392 obras sociais, das quais 139 eram sediadas na capital e 253 no interior do estado. Desde 1935, foram negados 44 pedidos de matrícula (por não se enquadrarem nos requisitos) e canceladas 28 matrículas anteriormente concedidas.

Havia uma nova exigência para a concessão de subvenções pelo poder público: a instituição contemplada com auxílio superior a CR\$ 20.000,00 tinha que provar que mantinha tantos empregados brasileiros maiores de 45 anos de idade quantas fossem as parcelas iguais àquela quantia<sup>106</sup>. Trata-se de uma medida de iniciativa do governo federal de valorização do trabalhador brasileiro e de recorte etário, supondo-se que a mão-de-obra estrangeira estabelecia concorrência e, no caso, nem sempre se adequava às exigências do trabalho social<sup>107</sup>. Ademais, todas as obras sociais fundadas ou mantidas por estrangeiros, matriculadas no Departamento estadual, foram objeto de estudo para verificar sua situação de funcionamento, “(...) em face dos dispositivos legais em vigor, ditados, em sua maioria, pelo estado de guerra em que nos encontramos” (p.53).

Outro serviço da Divisão Técnica que aprimorou técnicas e resultados foi a Estatística do Serviço Social, a ponto de a coordenadora dessa Divisão sugerir a extensão de seus trabalhos para o controle estatístico do Serviço Social de Menores e da Procuradoria de Serviço Social e, assim, dotar o Departamento de Serviço Social de um sistema central de controle de dados. A perspectiva de um aparelhamento maior do tratamento de dados era apontado como a possibilidade de integrá-lo ao plano de uniformização da estatística social do país, empreendido, na época, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sendo seu representante estadual a Junta Regional de Estatística. Portanto, já existia a preocupação de integrar bases de dados em uma

---

<sup>106</sup> Segundo o Decreto-lei federal nº 4362/1942, 3º (...) as entidades que recebem subvenção do poder público são obrigadas a manter em seus quadros de pessoal tantos empregados brasileiros, maiores de quarenta e cinco anos e admitidos na vigência deste decreto-lei, quantas sejam as parcelas de vinte contos de réis compreendidas no valor da subvenção.

<sup>107</sup> Examinando o Trabalho de Conclusão de Curso da Escola de Serviço Social “O Serviço Social no Instituto Modelo Feminino”, de autoria de Carmelita Malheiros (1952), era mencionada a predominância de enfermeiras e auxiliares de ensino de origem alemã na prestação de serviços às meninas internas. A autora detectava não só a barreira de comunicação daí gerada, mas também o rigor excessivo na disciplina interna, imprimida por essas funcionárias, o que resultava em agressões verbais incompreensíveis, xingamentos e um ambiente anti-educativo para o sucesso dos trabalhos. O Anexo 7 mostra parte das dependências do Instituto, ilustrada por jovens que lá eram atendidas.

mesma plataforma, o que só veio a ocorrer mais de meio século depois, para a assistência social pública. Desde 2005 está em curso a construção da REDE SUAS, o Sistema Nacional de Informação do SUAS que utiliza a internet na obtenção de dados, transferência de recursos orçamentários e acompanhamento das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dos órgãos gestores federados correlatos.

Além do registro e tratamento dos dados relativos ao Plantão de Serviço Social e Orientação Técnica das Obras Sociais, a distribuição das subvenções era calculada pela estatística por meio de critérios de partilha<sup>108</sup> considerados impessoais, o que era visto como positivo e “(...) veio pôr termo aos velhos processos de concessão de auxílio às instituições particulares” (p.65). Apesar da perspectiva de primar pela objetividade e transparência no processo de partilha das subvenções<sup>109</sup>, a coordenadora da Divisão Técnica lamentou o fato de o Conselho Administrativo do Estado de São Paulo – sancionador desse processo – incluir instituições que haviam sido excluídas do mesmo e contemplar outras instituições de natureza diversa da do campo da assistência social. Pode-se concluir que critérios políticos foram sobrepostos ao critério técnico, configurando-se como um exemplo da prática dominante de manipulação do subsídio estatal, identificada historicamente no solo fértil do terreno da assistência social pública.

O Fichário Central do Departamento estadual publicou, em 1941, o Indicador das Obras Sociais do Estado de São Paulo, que consistia em um catálogo dotado de informações sobre os serviços públicos e privados de beneficência e de serviço social do estado paulista. Foi a primeira publicação no gênero<sup>110</sup>, e sua edição se esgotou rapidamente, enviada para os mais diversos colaboradores locais, regionais e internacionais<sup>111</sup>. É interessante destacar que, para a organização da segunda edição do

---

<sup>108</sup> Dentre os critérios adotados, a prioridade continuava a recair para as instituições de proteção a famílias em situação de miséria, seguindo o disposto no Decreto-lei nº 3200 - conhecido como Estatuto da Família - e para os serviços sociais destinados a crianças, à difusão do ensino e preparo dos trabalhadores sociais, apoiado nas recomendações do VII Congresso Panamericano da Criança, realizado em Washington (EUA), em 1942.

<sup>109</sup> Em 1942, os recursos orçamentários para subvenção tinham natureza dupla: saldo da verba “subvenções”, com o equivalente a Cr\$282 mil, somado ao reforço proveniente da verba “despesa especial”, participando com Cr\$618 mil, totalizando Cr\$ 900 mil (p.66).

<sup>110</sup> Matéria jornalística de O Correio Paulistano, de 29 de novembro de 1941, mencionava “(...) Pela primeira vez se publica em nossa língua um catálogo dessa natureza, cumprindo notar-se serem poucos os países que dispõem de organizações que hajam editado guias semelhantes” (p.108).

<sup>111</sup> M. Teixeira de Freitas, secretário geral do Conselho Nacional de Estatística; Tales de Azevedo, diretor da Secretaria do Conselho de Assistência Social do estado da Bahia; Celia Lourdes Franco, da Escuela de Asistencia Social de Buenos Aires, Argentina; Carmen Bellavita, diretora do Secretariado Central de

Indicador, a Divisão Técnica encaminhou uma carta aos assistentes sociais de São Paulo, solicitando sugestões de aperfeiçoamento do referido documento. Além disso, a consulta aos arquivos, bem como a solicitação de documentação sobre as obras sociais, também era alvo de expressiva procura, incluindo o Ministro Ataulpho N. de Paiva, presidente do Conselho Nacional de Serviço Social, e representantes da Comissão estadual da LBA.

Os serviços complementares de Biblioteca e Publicidade do Departamento Estadual, transferidos para a Divisão Técnica em 1940, cresceram nos quesitos de acervo e de exercício de publicização das medidas adotadas pelo órgão gestor, respectivamente. Trata-se de serviços de consulta e esclarecimento públicos, de variada composição, e a preocupação atendida foi dotar o acervo da Biblioteca de publicações técnicas, de tal monta que as principais demandas fossem atendidas: temas do serviço social (como o serviço social hospitalar, serviço social na indústria), sociologia (o problema do cortiço, do custo de vida), legislação social brasileira (previdência social, trabalho da mulher), educação e estatística. Além dos atos oficiais do Diretor Geral do Departamento de Serviço Social, eram publicados também os Relatórios Anuais, o que ampliava a visibilidade do trabalho realizado, alcançando positivamente a imprensa<sup>112</sup>, fundamental para a formação da opinião pública.

Cabe destacar a participação do Departamento de Serviço Social na Exposição do Estado Nacional, realizada em novembro de 1942, na capital federal, no Museu Nacional de Belas Artes e organizada pelo governo federal. Em um estande, os trabalhos desenvolvidos foram divulgados por meio de cartazes, desenhos do organograma adotado, cartogramas<sup>113</sup>, relatórios e materiais técnicos de apoio. Certamente, o caráter nacionalista e fomentador do ideário de construção do Estado-nação estava impregnado nesta Exposição Nacional, produto da tendência que vinha

---

Asistencia Social de Buenos Aires; Emilio Fournie, chefe do Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, de Montevideú, Uruguai.

<sup>112</sup> Há menção do extenso editorial publicado na Revista Economia (Ano IV, nº 35, de abril de 1942), intitulado A Medida de Todas as Cousas.

<sup>113</sup> Contemplavam a comparação entre a superfície do estado e o número de obras sociais em cada região, entre a população e o número de obras sociais matriculadas distribuídas por regiões, entre os internatos matriculados e o recolhimento efetuado para desvalidos. Pode-se dizer que se caracterizam como a protoforma parcial do georeferenciamento social, estratégia moderna de referenciamento das demandas de proteção social e a cobertura disponível para sua atenção, considerando a centralidade sócio-familiar em seu território, o que veio a ser adotado em âmbito nacional a partir da implementação da Política Nacional de Assistência Social, 2004.

desde o término do Século 19, cuja matriz eram as exposições internacionais temáticas realizadas em vários países. O êxito das apresentações foi manifestado no ofício do Presidente do Conselho Nacional de Serviço Social e dirigido ao diretor do Departamento estadual de Serviço Social (Dr. Cory Gomes de Amorim), no qual comunicava ter sido lavrado, em ata do Conselho, “(...) um voto de unânime aplauso ao departamento tão superiormente dirigido por V. Excia. pela primorosa exposição instalada no Museu Nacional de Belas Artes” (p.78).

Por fim, diante dos resultados obtidos e do acúmulo de trabalho gerado pelo aprimoramento apontado nos diversos serviços, a coordenadora geral propõe, em nome de um conjunto de instituições sociais da área<sup>114</sup>, a criação oficial da carreira de assistente social no serviço público estadual, apoiada em estudo<sup>115</sup> próprio para tal. Somada a isso, propõe a extensão das orientações técnicas às obras sociais que tiveram sua matrícula cancelada e/ou pedido de registro negado, como medida profilática e reparadora das fragilidades que motivaram tais medidas. Encerra reiterando a objetividade e imparcialidade alcançada nos cálculos estatísticos de distribuição, fundamentando a manutenção da prática de emissão de pareceres desfavoráveis aos pedidos de auxílio-extraordinário. Depreende-se daí uma expectativa, mais para desejo do que materializadora, de os critérios técnicos estarem acima de obscuros interesses políticos.

Percebe-se, então, um aprimoramento técnico significativo nesse período fundante do órgão gestor paulista, em seus sete anos iniciais. O aperfeiçoamento da base de tratamento de dados atestava sua capacidade de se constituir como um banco de dados útil para as demandas internas do Departamento de Serviço Social, para outros órgãos públicos e para se credenciar como referência para um público externo diversificado: estudantes, pesquisadores, organizações privadas beneficentes, de ensino nacional e internacional e até a imprensa contemporânea. A elaboração do catálogo das obras sociais paulistas, a publicização dos atos oficiais e relatórios anuais caminharam

---

<sup>114</sup> Centro de Estudos e Ação Social, Escola de Serviço Social, Instituto de Serviço Social e Comissão Permanente de Ação Social.

<sup>115</sup> As proposições eram: integração definitiva e imediata no Quadro Único do funcionalismo, composto por cinco classes ou degraus; a inclusão na relação de cargos de carreira de provimento efetivo, correspondente ao Quadro Único; pelas características do trabalho do assistente social, o cargo inicial teria seus provimentos fixados pelo padrão “G”; o provimento do cargo inicial seria feito por concurso de títulos, entre assistentes sociais regularmente diplomados por escolas de Serviço Social, reconhecidas pelo governo paulista, nos termos do estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo.

nessa mesma direção, de imprimir o caráter público próprio da natureza do serviço estatal. O mesmo não se pode dizer quanto à interferência externa ao órgão gestor na decisão sobre a partilha das subvenções, que seqüestra o saber técnico e a adoção de critérios equitativos no acesso ao recurso público.

Por sua vez, o amadurecimento da organização permitiu a distribuição dos pesquisadores sociais em sub-regiões geográficas, aproximando o órgão gestor da realidade local dos municípios, o que se configura como uma estratégia esperada por parte do ente estadual. Todavia, o rigor técnico encontrado no afinamento metodológico para o atendimento de casos e das demandas das obras sociais, mesmo que em um estágio inicial de descentralização, ainda seguiam uma matriz conservadora, apartadora e fragmentadora do não-cidadão – no reconhecimento da pessoa do necessitado. O mesmo se pode dizer quanto à tentativa de restringir o círculo de instituições particulares abrangidas pela assistência social: a categoria beneficente e de serviço social ainda eram insuficientes para uma delimitação, por mais que seu propósito tenha sido positivo. Na verdade, não se pode creditar ou mesmo restringir a imprecisão a essa passagem histórica do Departamento de Serviço Social: conforme já mencionado neste trabalho, trata-se de uma indefinição que se arrastou por mais seis décadas, no país, quando foi promulgado, em 14 de dezembro próximo passado, o Decreto federal nº 6308, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social.

Além do mais, depreende-se que o saber técnico tinha sua importância relativizada na época, restrita ao nascido círculo dos profissionais da área. Pensar os serviços em seu conjunto é infringir o caráter supletivo da assistência social,

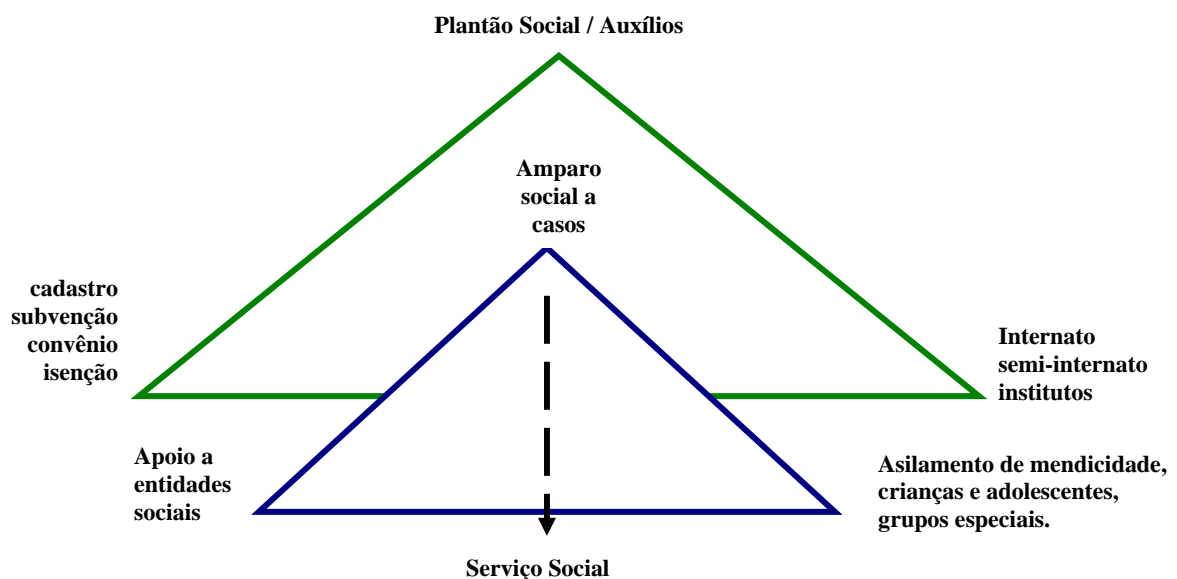
(...) que, então, passa a ser reconhecida, quando dentro de padrões técnicos, como serviço social. Vista como encargo da comunidade, onde o Estado exerceria um caráter suplementar, certamente não caberia pensar a assistência social como um todo (Sposati, 1988:127).

O que importava era o exame caso a caso, obra social por obra social, confirmando a idéia de que o aparato estatal era o instrumento para processar a normatização das ações da filantropia privada.

Os dados consubstanciados na lei inaugural, somados àqueles apresentados nos Relatórios técnicos do órgão gestor estadual permitem inferir que uma matriz de responsabilidades da esfera paulista pode ser desenhada – e cravada – na figura de dois

triângulos eqüiláteros correspondentes entre si, cujas pontas traduzem a competência inaugural atribuída ao órgão gestor estadual da assistência social e que, em sistema de rodízio quanto ao grau de prevalência, impregnarão sua trajetória. Um triângulo (azul) refere-se ao *objeto* da responsabilidade de gestão: o amparo social a casos, o apoio às entidades sociais e o asilamento de grupos sociais especiais. O outro triângulo (verde) demonstra o *tipo* de resposta ao objeto, respectivamente: o plantão social; o cadastro, subvenção, convênio e isenção tributária à entidade social; o atendimento em internato, semi-internato, instituto. Outro componente dessa Matriz é a presença do Serviço Social como profissão emergente que começava a ocupar espaço na divisão social e técnica do trabalho na época, reforçado pelo fato da 1ª Escola de Serviço Social do país ter sede em São Paulo. Assim, o órgão executivo paulista abriu campo de trabalho ao assistente social, e de forma precedente ao órgão federal LBA que requisita, em maior escala, a ação voluntária desempenhada pelas primeiras damas. Esse é o desenho sugestivo de uma matriz determinante da conformação do órgão gestor estadual paulista, o que requer o exame do movimento de alternância das responsabilidades inaugurais na sua trajetória histórica.

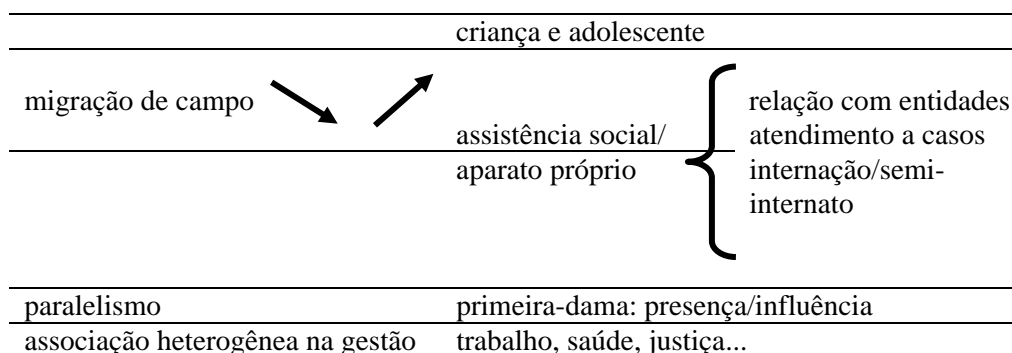
#### Matriz I – Responsabilidades da esfera estadual de gestão da assistência social



Há de se apontar uma inflexão: a convivência da prestação de serviços próprios estaduais com os serviços privados e municipais do campo da assistência social. O modo pelo qual estabeleceram essa relação de convivência pode ser determinante para um desenho de relações paralelas ou complementares, mais distantes ou mais próximas de um desenho republicano.

Outra matriz determinante que já se desenhava nessa primeira metade do século 20 aponta para a construção departamentalizada e separadora da responsabilidade estatal pela assistência social em quatro desenhos paralelos de organização técnico-administrativa: um próprio para a questão da criança e do adolescente tidos como desvalidos, outro multitemático para a assistência social (com aparato próprio e indireto de serviços), um terceiro para acolher as ações das primeiras-damas, que ensaia os passos inaugurais com a exuberância de iniciativas da primeira-dama Leonor Mendes de Barros, e um quarto desenho paralelo que demonstra o nomadismo no pertencimento organizacional da gestão da assistência social na esfera estatal: ora está vinculada ao setor da justiça, ora à saúde, ora ao trabalho, de forma predominante. Por sua vez, a assistência social trava com o campo da criança e do adolescente uma relação setorial alternada entre convivência e separação, o que determina um movimento de migração de campo entre ambos.

#### Matriz II – interferências no modo de gestão estadual da assistência social



Portanto, as duas matrizes podem ser apontadas como fundamentais na determinação dos caminhos históricos do órgão gestor estadual paulista para a construção unificada do SUAS.

## **Capítulo II - Percursos paralelos da União e dos Estados na gestão da assistência social (1946-1964)**

O Estado getulista materializou a idéia de que, em um país desarticulado como o Brasil, cabia ao Estado organizar a nação para promover, dentro da ordem, o desenvolvimento econômico e o bem-estar geral e, para tal modernização conservadora, Getúlio lapidou, com sabedoria, a sua imagem de pai dos trabalhadores, e a de sua esposa, de mãe dos pobres. De forma oculta, o discurso maternalista adquiriu institucionalidade no aparelho do Estado, orgânica e emblemática, na era getulista, calcificada na história pregressa e presente.

O “discurso maternalista” é entendido como a postura ideológica adotada por mulheres das camadas médias e alta, que defendia a prevalência do sexo feminino na defesa e desempenho de atividades relacionadas ao bem-estar das mulheres e das crianças, devido à natureza específica para a maternidade, a sua vocação própria (Mott, 2001).

Ao longo do século 19, os poucos lugares de encontro e discussões de mulheres brasileiras, em torno de temas relativos ao bem comum e de interesse do próprio sexo, eram as agremiações literárias, as reuniões internas dos jornais e revistas femininas, as sociedades abolicionistas e associações de caridade. Supõe-se que fatores conjunturais da época tenham influenciado no baixo número de grupos associativos femininos, tais como a força da autoridade masculina, receio de ir contra os costumes e ser alvo de censura pública, dentre outros. Assim, a denúncia e luta das mulheres brasileiras contra a opressão social ficava restrita à publicação de livros e a jornais editados por mulheres, que começaram a circular a partir de 1850, sendo que os principais temas abordados eram a educação feminina e a importância da maternidade. Ganhava destaque a defesa da educação das mulheres para um melhor desempenho da função de mãe de família, com as quais os filhos aprenderiam as primeiras lições e os princípios morais.

Dessa forma, Moncorvo Filho contou com o inegável apoio das Damas da Assistência à Infância para sua obra, conferindo legitimidade à transmissão dos valores necessários para os padrões desejáveis da educação materno-infantil da época. A

presença de grupos e associações fundadas, organizadas e administradas por mulheres aumentou no período republicano e, na virada do século 20, o reconhecimento da importância da mulher, devido à maternidade, já estava solidificada na sociedade brasileira e era aceito por homens e mulheres. Assim, a natureza feminina (dantes restrita à esfera doméstica) foi usada para abrir as portas e levar aptidões maternas para fora de casa, para o exercício de determinadas atividades consideradas próprias das mulheres, como a assistência social, coerentes com a missão altruística das mães – e até mesmo para o exercício de direitos políticos, devido a uma moralidade específica do sexo feminino (idem:210).

Nas primeiras décadas do século 20, a participação feminina em movimentos de reforma social e de reivindicações políticas foi intensificada, com uma pauta de lutas pela defesa de direitos políticos tais como o direito ao voto da mulher, a emancipação jurídica, econômica, social e intelectual, e pelo estabelecimento de leis de proteção à infância e à maternidade. Foram lutas decisivas, que influíram na acolhida de várias reivindicações na Constituição de 1934: o direito de a mulher votar e ser votada em situação de igualdade com os homens, de preservar a nacionalidade se casada com estrangeiro, salário mínimo, limite de oito horas diárias de trabalho, férias remuneradas, licença maternidade, acesso a funções públicas, participação na direção e administração de programas de assistência e bem-estar social relativos à maternidade e à infância.

Na seqüência histórica, a assistência materno-infantil norteou a ação tanto da benemerência quanto das ações inaugurais de órgãos governamentais. Entidades filantrópicas se constituíram, lastreadas pela proeminência de mulheres combativas como Pérola Byington<sup>116</sup> e Leonor Mendes de Barros, que mesclava iniciativas filantrópicas na condição de empreendedora social e esposa do político paulista Adhemar de Barros.

Órgãos federais como o Departamento Nacional da Criança e a LBA são criados sob essa diretriz, influente também na estruturação do Departamento de Assistência Social de São Paulo. Eclipsada pelas relações desiguais entre as próprias

---

<sup>116</sup> Fundadora da Cruzada Pró-Infância, liderava um grupo de mulheres de São Paulo, junto com Maria Antonieta de Castro, com o objetivo de combater a mortalidade infantil através de um programa de assistência para as crianças e para suas mães.

mulheres, porém, a tônica do trabalho social pendia para a valorização da formação e inserção de meninas pobres em ofícios necessários à reprodução da “maternidade transferida”<sup>117</sup>, visível em algumas propostas feitas, principalmente, pelo órgão gestor paulista em sua fase inaugural.

Inspirada nessa lógica, Darcy Vargas protagonizou, com excelência, a vocação feminina de cuidados à prole, numerosa no âmbito nacional, à família dos combatentes e, *lato sensu*, à família brasileira desguarnecida de apoio à sobrevivência digna, recuperável a partir da proteção materno-infantil. Matriz do arquétipo cuidador e provedor, abriu alas para a sedimentação do exercício profícuo e duradouro de primeiras-damas públicas.

## **2.1 Final da era getulista (1954)**

A inclinação centralizadora se revelou desde os primeiros meses da Revolução de 30, e alcançou sua plenitude no Estado Novo. Os Estados foram governados por interventores sob forte controle de um departamento administrativo do Governo Central: os orçamentos e todos os decretos-leis dos interventores dependiam da aprovação desse departamento – a partir do decreto-lei de abril de 1939 (Fausto, 2007:366).

O Estado Novo representou uma aliança de interesses de diferentes setores da sociedade em torno do objetivo comum de promover a industrialização sem grandes abalos sociais: a burocracia civil considerava-a como o caminho para a verdadeira independência do país; aos militares, interessava a instalação de uma indústria de base como elemento possível para o fortalecimento da economia, o que era importante para a segurança nacional; os industriais estavam convencidos de que uma intervenção ativa do Estado seria o incentivo necessário à industrialização.

Fausto (2007) entende que os problemas do Estado Novo decorreram mais da inserção do país no quadro das relações internacionais do que propriamente das

---

<sup>117</sup> É uma prática protecionista, fundada sob a mais diversa natureza, na qual as mulheres atribuem-se mútuas responsabilidades. Para o exercício de atividades fora do lar, da esfera doméstica, é trivial que as mulheres precisem delegar tarefas da administração de sua casa a outras mulheres (Costa, 2002).

condições políticas internas. Um conjunto de fatores provocou divergências no interior do Estado e impulsionou as oposições a lutarem pelo fim da ditadura civil.

- A entrada do país na Segunda Guerra Mundial foi entendida como uma contradição entre o apoio do Brasil às democracias e a convivência com a ditadura interna. A primeira manifestação nesse sentido deu-se com o Manifesto dos Mineiros (em 24/10/1943), mesma data comemorativa da vitória da Revolução de 30, na perspectiva de mostrar que a Revolução se desviava de seus objetivos democráticos. Esse movimento, composto por representantes da elite mineira, propunha a instalação no país de um verdadeiro regime democrático, capaz de dar segurança econômica e bem estar ao povo brasileiro.

- O Ministro Osvaldo Aranha, da pasta das Relações Exteriores, demonstrou apoio à abertura democrática quando não conseguiu assumir a vice-presidência da Sociedade dos Amigos da América - que congregava civis e militares da oposição - ao ser fechada pela polícia antes de sua posse. Pediu demissão do Ministério.

- Outro fato de peso para o fim do Estado Novo foi o regresso do general Góis Monteiro ao Brasil – era embaixador em Montevidéu – para assumir o Ministério da Guerra em agosto de 1945, mais para encaminhar a saída de Getúlio, embora tenha sido um dos idealizadores e mantenedores do Estado Novo.

- Por parte da sociedade civil, um grupo novo e de prestígio surgiu da luta pela democratização – os estudantes universitários se mobilizaram contra a ditadura, organizando a União Nacional dos Estudantes (UNE) e suas seções estaduais. Apesar de serem fortemente reprimidos, angariavam simpatia e adesão crescentes. O governo usava o argumento da continuidade da ditadura enquanto durasse a guerra e que, tão logo terminasse, as eleições seriam realizadas.

- Em 1944, a oposição liberal lançou a candidatura do major-brigadeiro da Aeronáutica Eduardo Gomes à presidência da República. Um novo Código Eleitoral foi decretado em 1945, fixando a eleição presidencial e uma Assembléia Constituinte em 2 de dezembro, além da realização dos pleitos estaduais em 6 de maio de 1946. O candidato governista foi o general Dutra, apoiado pelo Partido Social Democrático-PSD.

- Surpreendentemente, o apoio do Partido Comunista Brasileiro (PCB) ao Governo Vargas tendia a mudar o processo eleitoral. Dantes perseguido e (quase) varrido do cenário político, o PCB propunha agora o apoio aos círculos trabalhistas –

cooptados por Vargas – e à campanha “queremista”<sup>118</sup> de inversão do pleito eleitoral: a defesa era pela realização de uma Assembléia Nacional Constituinte, com Getúlio no poder, seguida das eleições presidenciais mantendo-o como candidato.

- As sucessivas aproximações do getulismo com o peronismo da Argentina influenciaram na deposição de Vargas. Em condições diferentes, ambos defendiam a consolidação de um capitalismo nacional erguido sob a colaboração coesa das massas populares e da burguesia nacional, sustentado pela ação de um Estado que fosse capaz de incorporar as aspirações de todos. Getulismo e peronismo são duas expressões do populismo latino-americano que não eram vistos positivamente pelo governo norte-americano, todavia isto não chegou a se caracterizar como estopim da queda de Vargas.

Ao conjunto dos fatores sucessivos expostos somou-se a deposição do prestigiado chefe da polícia do Distrito Federal – João Alberto –, imediatamente substituído pelo irmão do Presidente da República, Benjamin Vargas. A partir desse fato, o Ministro da Guerra mobilizou as tropas militares e Getúlio renunciou, voltando a sua terra natal (São Borja-RS).

A transição pré-eleitoral para a democracia pós-getulista foi conduzida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares. O General Eurico Gaspar Dutra venceu as eleições presidenciais de 1945 – e iniciou seu mandato em janeiro de 1946 – principalmente porque recebeu o apoio de Vargas na véspera do pleito eleitoral, o que mostra seu prestígio mantido entre os trabalhadores. Além do mais, o comparecimento às urnas dos eleitores foi maior do que ocorrera em 1930 – os eleitores, de 1,9 milhão, passaram a 6,2 milhões (Fausto, 2007:398). Concomitantemente, Vargas volta à cena política, elegendo-se senador pelo PSD do Rio Grande do Sul.

Em setembro de 1946, a nova Constituição Federal foi promulgada, reafirmando o caráter federativo da República e estabelecendo as atribuições da União, Estados e Municípios. As atribuições dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – também foram fixadas e, apesar de prever a participação dos trabalhadores no lucro das empresas, isso não chegou a se efetivar pela inexistência de lei regulamentadora posterior. A Constituição abre uma nova perspectiva para as

---

<sup>118</sup> Resumia a palavra de ordem “queremos Getúlio”.

instituições sociais: isenta de impostos as instituições de assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins (Art. 31, V, letra b) <sup>119</sup>. Essa medida estende e amplia o acesso ao benefício fiscal, que antes era atribuído de forma particularizada e a poucas instituições, mantendo ainda o crivo sancionador do CNSS, criado em 1938.

A queda de Vargas, a retomada do Estado de direito e a Constituição de 1946 configuram-se como fatores que impulsionaram a entrada do país no período democrático-populista, 1946 a 1964 (Mestriner, 2001).

O padrão paternalista e protetor, próprio da ação política getulista, foi substituído por um padrão nacionalista e democrático que, todavia, preserva o populismo como traço dominante do governante. De um lado, a dependência dos países industrializados para obter equipamentos, tecnologia e financiamento se colocava como questão a ser superada com a industrialização plena do Brasil, um atraso a ser superado. De outro lado, o estilo de liderança política, do modo de governar, o carisma pessoal, a não vinculação orgânica partidária encontraram sua expressão em governantes da época como Jânio da Silva Quadros, João Goulart, além do retorno do próprio Getúlio Vargas à Presidência da República, e em Adhemar Pereira de Barros nas gestões estadual e municipal paulistas.

Na década de 40, o Estado de São Paulo foi governado pelos interventores federais Fernando de Souza Costa (1941 a 1945) e José Carlos de Macedo Soares (1945 a 1947), sucedidos pelo governador eleito Adhemar de Barros (1947 a 1951). A Assembléia Legislativa é reaberta (permanecera fechada desde 1937) em 1947 e, após a Constituinte, é promulgada uma nova Constituição Estadual, nesse ano.

Diferentemente da Constituição anterior, essa nova Carta Magna estadual abre, em seu Título VII, um espaço próprio para a Assistência Social e, agora, inclui na sua denominação a Saúde Pública. É a primeira vez que a área da saúde designa um capítulo na órbita constitucional estadual.

---

<sup>119</sup> Sua regulamentação ocorre somente em 1957 (Lei 3193), ao dispor que veda à União, Estados e Municípios lançar imposto sobre templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins.

Logo no primeiro item do Título – artigo 130 – ficou estabelecida a incumbência do Estado em assegurar a assistência, a previdência, a higiene e a saúde pública, mediante um plano geral. Duas inovações podem ser daí apreendidas.

- A área de abrangência do capítulo constitucional estadual prenuncia a seguridade social garantida na Constituição Federal de 1988<sup>120</sup>, ao conjugar a saúde, previdência e assistência social em um mesmo campo de política pública.

- Imprime racionalidade técnica à articulação intersetorial necessária, por meio do planejamento governamental. A Lei estadual nº 568/49 criou uma Comissão de Planejamento de Saúde, Higiene e Assistência para cumprir esse dispositivo constitucional, sendo aprimorada três anos depois (Lei nº 1714/52), quando dispôs que sua composição seria constituída por técnicos e especialistas pertencentes ou não à Secretaria de Estado dos Negócios da Saúde Pública e Assistência Social.

As finalidades conferidas ao campo da assistência social e saúde pública envolviam a educação sanitária da população, o que difere substancialmente da disposição constitucional anterior<sup>121</sup>, além de indicar a necessidade de pesquisas continuadas multitemáticas na área da saúde pública.

Delimitou a priorização da assistência médico-social à maternidade, à infância e à velhice, o que obedeceu a tendência pretérita e contemporânea de focar a centralidade na proteção materno-infantil. A estratégia de implementação dessas finalidades, no âmbito estadual, estava na articulação com os municípios e as obras sociais. Dessa forma, foi aperfeiçoada na carta constitucional a competência do ente estadual de buscar a articulação intergovernamental e interinstitucional para executar as finalidades expressas.

A vinculação orçamentária foi alargada tanto em seu escopo de alcance quanto no percentual financeiro: abarcou o combate às endemias e flagelos sociais – sendo esse último considerado ora como veneno ora como mal social –, o que elevou para 2% das receitas ordinárias a dita vinculação das receitas estaduais.

---

<sup>120</sup> Artigo 194: a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa do Poder Público e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

<sup>121</sup> Artigo 79, b: estimular a educação eugênica.

Os artigos nº 132 e 133 explicitaram a subsidiariedade estatal às instituições privadas idôneas, pela via da subvenção e isenção fiscal, reservando maior detalhamento às instituições privadas de assistência social. Garantiam a perspectiva de tratamento homogêneo e mais centrado nas relações com as instituições de assistência social que dependiam, então, de um comando único, centralizado em um órgão estadual, supostamente exercido pelo Departamento de Serviço Social, em um primeiro momento devidamente planejado, regulado e fiscalizado<sup>122</sup>. O aparelho do Estado se organizou organicamente para tal tarefa ao criar, em 1960, o Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções – o CEAS – (Lei nº 5580 de 21/1/60).

Por outro lado, no cenário nacional, o percurso adotado foi alargar o âmbito da provisão dos serviços sociais para além da benemerência e da ação voluntária do primeiro-damismo. Era preciso um novo aparato social, articulado com a elite industrial emergente e com aquela relativa ao setor terciário, por meio de macro-organismos sociais (Mestriner, 2001:117).

Assim, foram criados, logo no início do Governo Dutra (1946), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI) que, conjugados ao Serviço Nacional da Indústria (SENAI) – criado em 1942 –, compuseram o reconhecido Sistema S, o que avalizou o ingresso de setores do mercado na gama de ofertas de serviços sociais, de recorte ora corporativo ora ampliado para a população.

Esse conjunto institucional representa, sobejamente, a característica datada do período da filantropia partilhada sob o âmbito educacional (idem, 2001). A perspectiva formadora da força de trabalho, exigida pelos setores da indústria e do comércio em plena expansão, era parte integrante do horizonte desenvolvimentista da época.

Em São Paulo, por força do novo patamar conferido à conjugação entre assistência social e saúde pública, ocorreram mudanças na organização administrativa

---

<sup>122</sup> Conforme apontado no Anexo nº 21, há um conjunto de Leis estaduais, no período ora analisado, que disciplinam a concessão de auxílios e subvenções às obras de assistência social: Lei nº 45/1947; Lei nº 922/1950; Lei nº 3314/1955; Lei nº 5466/1959; Lei nº 6023/1960.

estadual. O Departamento de Serviço Social passou a ser denominado como Serviço Social do Estado (decreto-lei nº 17274, 3º de 6/6/47). Por sua vez, o Serviço Social de Menores (SSM) saiu da esfera desse órgão gestor estadual e passou a ser subordinado diretamente à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior, atribuindo-lhe todos os serviços relativos à infância e adolescência necessitada, aos abandonados e delinquentes. Sem dúvida, essa mudança de *status* administrativo do SSM é o começo da trajetória paralela que incide na responsabilidade estadual sobre a assistência social e o campo desse segmento social desvalido. Somente cerca de 45 anos depois (1993) ocorrerá a fusão administrativa de ambas<sup>123</sup>, voltando à separação parcial posteriormente<sup>124</sup>. Esse movimento de distanciamento/aproximação entre as duas áreas (criança/adolescente e assistência social) persistem e se alternam na *roda da história* – conformação mutante da roda dos expostos dos tempos coloniais – do órgão gestor paulista e de outros estados brasileiros.

O decreto-lei nº 17339 de 28/6/47 criou a Secretaria de Estado dos Negócios da Saúde Pública e da Assistência Social. Nesse momento, a estrutura anterior – Secretaria de Educação e Saúde Pública – preservou somente a Pasta da Educação isolada. O Serviço Social do Estado passou a fazer parte da Secretaria da Saúde Pública e Assistência Social, à exceção de determinados órgãos internos<sup>125</sup>. Portanto, a assistência social migrou da área da justiça e integra o campo da saúde por mais 20 anos, quando em 1967 foi organizada em um setor próprio e específico, com a criação da Secretaria da Promoção Social.

Essa vinculação da assistência social à saúde ocorre com frequência histórica na divisão do trabalho governamental, como expressão da ótica secular higienista e da perspectiva médico-social de enfrentamento dos “males sociais”,

um binômio próprio do conceito que associa saneamento moral e higiênico. Limpar a sociedade dos “venenos sociais”, reiterando o conceito miasmático das doenças, já defasado no campo da medicina,

---

<sup>123</sup> O decreto-lei nº 36454 de 19/1/93 dispõe que a Secretaria do Menor passa a denominar-se Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social, incorporando outras unidades da Secretaria da Promoção Social. A Lei nº 8312 de 12/5/93 extingue a Secretaria da Promoção Social e transfere suas atribuições à Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social.

<sup>124</sup> Em 2001, a FEBEM-SP sai da esfera da assistência social para alojar-se na recém criada Secretaria da Juventude e, em 2004, migra para a Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania.

<sup>125</sup> Permanecem na Secretaria de Estado da Justiça e dos Negócios Interiores a Procuradoria do Serviço Social e o serviço de proteção a egressos de reformatórios e estabelecimentos correccionais e penais.

fazia, ao que parece, parte das concepções sobre os problemas sociais nas primeiras décadas do século XX. Os fluídos dos “venenos sociais” precisavam ser contidos e a medicina higiênica, como forma de controle político das populações, se prestava a tanto (Sposati, 1988:122).

Portanto, a reorganização técnico-administrativa realizada em 1947 mantém na assistência social estadual a responsabilidade pelo serviço social dos desvalidos (adultos), dos trabalhadores e da família.

Em 1948 é realizada a I Semana de Estudos dos Problemas dos Menores, por iniciativa do Tribunal de Justiça de São Paulo, por inspiração de idealistas como o Desembargador Theodomiro Dias e o então Procurador de Justiça, João Baptista de Arruda Sampaio. A proposta era debater e realizar reformas de ordem jurídica, pedagógica e social no estudo e recuperação dos menores de idade, o que congregou o apoio e participação do Juizado de Menores, do Serviço Social de Menores, Serviço Social do Estado, outros órgãos afins, e renomados juristas e técnicos da área social. Foram realizadas outras Semanas anualmente, no intervalo entre 1948 a 1973, quando os debates sobre a estruturação de um órgão específico para a atenção ao menor abandonado e infrator impulsionou a criação da Fundação Paulista de Promoção Social do Menor – PRÓ-MENOR – em 1973.

O Governo Dutra acomodou tensões sociais, sob o preço de um crescimento industrial em evolução, graças a um regime cambial que não favorecia as exportações, e com restrições para importações. Em nome da luta contra o comunismo e da defesa da democracia no Ocidente, suspendeu as relações diplomáticas do Brasil com a União Soviética, fechou o Partido Comunista Brasileiro em 1947, e cassou os mandatos de seus parlamentares no Congresso Nacional, nas Assembléias Estaduais e nas Câmaras Municipais.

Cabe retomar aqui a configuração da Legião Brasileira de Assistência. Araújo (2002) indica que a concepção de um órgão central criado para expandir e integrar, ao mesmo tempo, as ações voluntárias benemerentes vinham se dando no interior do Estado, antes da entrada do país na Segunda Guerra Mundial. Interessava ao Governo Central fomentar as iniciativas civis, pois já atendiam as demandas sociais que se avolumavam nos centros urbanos, principalmente nas regiões onde a industrialização

avançara, e antecipar-se a pressões sociais exercidas pelas precárias condições de vida dos segmentos sociais excluídos econômica e socialmente; controlá-las era fundamental. Há indícios de que a própria sigla – Legião – pode ser originária de outro movimento semelhante empreendido pela esposa do então presidente do estado gaúcho, Getúlio Vargas, em 1930, quando Darcy Vargas organizou no Rio Grande do Sul a Legião da Caridade, movimento assistencial de atendimento aos combatentes e aos seus familiares na Revolução de 30 (idem :179).

A concepção desse órgão central de assistência social, em 1942, levou à aproximação com as Confederações da Indústria e do Comércio, a fim de estabelecer o apoio, também, para a estruturação de um organismo captador de recursos e estimulador da ação voluntária, que era a Fundação Darcy Vargas<sup>126</sup>. Todavia, a guerra precipitou o formato campanhista e de apoio prioritário às famílias dos combatentes, o que exigia que tivesse alcance nacional e, para isso, era preciso que se reproduzisse a iniciativa nos estados e municípios. Darcy Vargas telegrafou para as primeiras-damas estaduais, com a seguinte mensagem:

Visto grandes dificuldades atravessa nosso País, mulher brasileira será chamada cumprir missão na proteção famílias bravos soldados e execução todos os deveres civis necessários [...] Sugerimos assuma neste estado a direção dos movimentos em conjunto Associação Comercial que a procurará imediatamente (Araújo, 1981: 15 in Araújo, 2001: 180).

A partir dessa iniciativa, a primeira-dama federal estimulou o espírito patriótico das esposas dos governantes estaduais e municipais, desencadeando oficialmente o processo de mobilização do voluntariado, sob a expressão de uma “nacionalização descendente” das ações assistenciais, ou seja, o alistamento compulsório das mulheres/esposas/voluntárias para o *front social*, convocadas de cima para baixo.

---

<sup>126</sup> A Fundação Darcy Vargas foi criada em 25 de novembro de 1938, na região central da capital federal, como instituição filantrópica e exerce atividades até a atualidade. Em 8/9/40, a Casa do Pequeno Jornaleiro foi fundada, com a proposta original de atender os meninos de rua (que vendiam jornais) em sistema de internato. Foi reestruturada gradativamente, abolindo o internato e se ampliando para atender a estudantes de escolas municipais dos arredores da instituição social de ambos os sexos, de 11 a 18 anos de idade, com ênfase no atendimento à educação geral e à capacitação para o trabalho. Recebem uma bolsa-auxílio de R\$70 mensais, doada por um padrinho ou madrinha voluntário(a). Fonte: [www.fdv.org.br](http://www.fdv.org.br)

É curioso apontar que, em documento interno da LBA<sup>127</sup>, há o registro de que o Programa de Voluntariado implantado em 1942 tinha como princípio a “justeza social”, traduzido por um rigor seletivo na prestação da assistência social, por parte do voluntário, com o fito de avaliar se os pobres eram realmente pobres ou aproveitadores. A prestação de forma *justa* propiciaria o atendimento da necessidade real, haja vista não existir recursos para todos, orientando o registro do atendimento em um fichário dos assistidos, e com possibilidade de recorrer a serviços públicos e privados, como asilos, hospitais, sanatórios e escolas, que receberiam subsídios de baixo valor. Nota-se, então, que o critério orientador da intervenção voluntária era pela restrição de acessos, próximo da justeza e, portanto, longe da baliza da justiça social. Outra orientação era dar maior atenção aos mutilados de guerra e aos desempregados do perímetro urbano, o que os deixava ao sabor do mérito social atribuído pela atenção leiga.

Portanto, o modelo implantado – e perenizado – da LBA era despolitizador da questão social e apolítico pois, a própria primeira-dama federal reafirmava que o movimento do voluntariado não era político, era de solidariedade. A teia tecida e mantida pela arregimentação das primeiras-damas estaduais e municipais tinha, na sua pessoa, o fio condutor de uma rede assistencialista sustentada pelo exercício solidário pessoal e institucional.

Dessa forma,

o Programa de Voluntariado situava-se entre o poder constituído e as classes sociais menos privilegiadas. As relações eram de incentivo à participação social da sociedade brasileira no Programa, orientado pelos princípios da moral e do civismo. Nessa direção, as necessidades sociais do povo eram consideradas naturais, cabendo ao Estado estimular os mais providos (voluntários) para fazerem o bem ao próximo. Esses valores e princípios humanitários também compunham o elenco do cenário populista, como a corrente econômica nacionalista, que se expandia, na intenção de tornar o País mais independente da influência de outros, ao mesmo tempo em que idealizava o seu desenvolvimento. Tais elementos inseriram-se no imaginário do povo, enquanto o projeto capitalista brasileiro evoluía. A partir dessa forma de governo, foi consolidado um estilo que se reproduziu em diversas dimensões na história do desenvolvimento político brasileiro (Araújo, 2002:183).

---

<sup>127</sup> Legião Brasileira de Assistência. Relatório apresentado pela Comissão Estadual do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1994. In Araújo, 2002:181.

Ao término da guerra, ocorreu a primeira reestruturação da LBA, em 1946, conduzida pelo Dr. Otávio da Rocha Miranda, já no Governo Dutra, com a modificação do estatuto original do órgão, porém centrado na prestação da assistência à maternidade e à infância em todo o país, por meio da centralidade da atenção à família.

Foi implantado um planejamento racional de suas atividades, sob forte influência do Serviço Social enquanto profissão emergente na sociedade brasileira, com o objetivo de reformular a política assistencial adotada até então. A perspectiva era adotar uma metodologia de estudo da realidade, para a criação de serviços dotados de programação adequada, baseados em padrões mínimos necessários à superação do assistencialismo, válidos tanto para as obras próprias quanto para aquelas objeto de convênio com a LBA. As iniciativas implantadas pela LBA serviam de modelo para a criação de outras similares, tal qual os centros de proteção à mãe e à criança, na forma dos Postos de Puericultura, Creches, Comissões Municipais, Hospitais Infantis e Maternidades. Sob o exemplo modelar da LBA, foram criadas, por iniciativa da sociedade civil, as Associações de Proteção à Maternidade e à Infância – APMI. Além disso, a LBA tomava a iniciativa de atender e estimular o atendimento às necessidades socioeconômicas de populações atingidas por catástrofes como secas, incêndios, desabamentos e enchentes.

A recondução de Darcy Vargas à presidência da LBA ocorreu em 1951, quando Getúlio Vargas retornou à Presidência da República, sem o apoio do general Dutra, em contrapartida àquele dado pelo Governador paulista Adhemar de Barros. O Programa de Voluntariado se revigorou em 1952, sob o comando da assistente social Léa Leal<sup>128</sup>, que colaborou muito com a primeira-dama, no envolvimento das mulheres dos ministros de Estado e de outras de grande representação sociopolítica no país.

Certamente, estava em curso o fato de que

assim como o trabalho assistencial, através do voluntariado filantrópico mesclando as esferas do público e do privado, constitui-se em uma estratégia de despolitização da questão social, da mesma maneira o predomínio do trabalho feminino na prestação dos serviços sociais participa desta estratégia despolitizadora, ao encobrir a relação profissional com a aura humanitária do cuidado feminino, do olhar sensível e da atenção maternal (Fleury, 1994: 56).

---

<sup>128</sup> Foi presidente da LBA em 1979.

A estrutura administrativa da LBA, em 1951, era composta por uma Comissão Central, por quatro órgãos administrativos (chefia de gabinete, Departamento de Maternidade e Infância, Departamento de Administração e Procuradoria Geral) e um Conselho Deliberativo<sup>129</sup>, cujos membros pertenciam à Comissão Central e outros que eram representantes de órgãos privados e públicos, na proporção de 2 para 1, respectivamente. Dessa forma, a sociedade civil comparece com maior peso na esfera decisória do principal órgão estatal da assistência social, no começo da segunda metade do século 20, o que confirma o trânsito titubeante da responsabilidade estatal pela assistência social, entre as fronteiras da esfera pública e privada, até o começo do terceiro milênio. Salta aos olhos a presença hegemônica dos segmentos da indústria e do comércio nacional, exacerbada pela participação de 6 representantes dentre 15 conselheiros, em contrapartida à única representação do segmento benemerente, exercido pela Igreja Católica.

Ainda em 1951, foi organizada uma Comissão Nacional de Bem-Estar Social (CBES) pelo Presidente Vargas, com o objetivo de orientar os diversos serviços ligados ao bem-estar das populações (Boletim LBA c, 1951). Sob a presidência do Ministro do Trabalho, Segadas Viana, seus membros reuniram-se em novembro daquele ano, tendo como representante da LBA Alzira Vargas do Amaral Peixoto, filha de Getúlio e Darcy Vargas. O primeiro pronunciamento foi do Professor Josué de Castro, técnico, versando sobre os trabalhos da Comissão Brasileira do Trabalho e Emprego – CBTE – na perspectiva da unificação dos planos de benefícios da Previdência Social, enquanto matéria em análise e sob posterior consideração do Presidente da República. Outro tema

---

<sup>129</sup> Membros da Comissão Central:

·Presidente: Darcy Sarmanho Vargas

·Vice-Presidente (s): Dr. João Daudt d'Oliveira (Presidente da Confederação Nacional do Comércio); Dr. Euvaldo Lodi (Presidente da Confederação Nacional da Indústria); Professor Joaquim Martagão Gesteira (Diretor do Departamento Nacional da Criança); Dr. Aluízio Alves (Representante da Ação Social Arquidiocesana).

Membros do Conselho Deliberativo:

Comissão Central

·Presidente do Conselho Nacional do Serviço Social (Ministro Ataulfo Nápoles de Paiva)

·Presidente da Associação Brasileira de Imprensa (Dr. Herbert Moses)

·Presidente do Banco do Brasil (Ricardo Jaffet)

·Presidente da Academia Nacional de Medicina (representante: Dr. Álvaro Cumplido Sant'Ana)

·Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (Prof. Henrique Valadão)

·Juiz de Menores do Distrito Federal (Dr. Orlando de Mendonça Moreira)

·Representante dos Órgãos Arrecadadores (Dr. Henrique de La Roque Almeida)

·Representantes da Confederação Nacional da Indústria (Dr. Eduardo Vasconcelos Pederneiras e Dr. Arthur Tavares de Moura)

·Representantes da Confederação Nacional do Comércio (Dr. José Manoel Fernandes e Sr. Pedro Magalhães Corrêa)

·Representante do Governo Federal (Desembargador Augusto Sabóia Lima)

Fonte: Boletim LBA a, 1951.

tratado dizia respeito à questão das habitações populares, planejadas a longo prazo e de largo alcance sócio-econômico.

Alzira Vargas pronunciou-se, afirmando que esperava que

os membros da Comissão levem os temas, que venham a defender, dentro de um terreno objetivo e que é sabido que o fenômeno que envolve a economia brasileira não é mais nem menos que o reflexo do que ocorre no mundo do após guerra, condições impostas por uma sociedade que domina populações inteiras em detrimento de direitos das grandes massas populares. Diz a senhora Alzira Vargas do Amaral Peixoto, ao finalizar as suas palavras, que o mais necessário ainda é criar-se no povo uma confiança incondicional nas coisas públicas e que, tão logo se consiga buscar a confiança desse povo, os problemas serão resolvidos suficientemente (Boletim LBA c, 1951:13).

Certamente, a referida Comissão Nacional transcendia a esfera da LBA, organizada como uma arena de debates e discussões sobre as políticas sociais que requeriam o aval da opinião pública – o deputado Euvaldo Lódi estava presente, na condição de Presidente do SESI Nacional e da Confederação Nacional da Indústria, além de vice-presidente da Comissão Central da LBA.

Nesse início da década de 50, várias medidas foram tomadas para incentivar o desenvolvimento econômico, mantendo a ênfase na industrialização. Foram realizados investimentos públicos no sistema de transportes e de energia, com ampliação da oferta para o Nordeste. Em 1952 foi fundado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), orientado a acelerar a diversificação industrial, ao mesmo tempo em que a inflação avançava no país: de 2,7% em 1947, passou para uma média anual de 13,8%, entre 1948 e 1953, chegando a 20,8% nesse último ano.

Getúlio se via ilhado entre duas tendências antagônicas: não podia deixar de se preocupar com as reivindicações trabalhistas, pela alta do custo de vida e, de outro lado, tinha que adotar medidas impopulares de controle da inflação. Em 1953, nomeia para o Ministério do Trabalho João Goulart, mais conhecido como Jango, identificado como a personificação do peronismo no Brasil nos círculos antigetulistas, defensor de uma “República sindicalista” (Fausto, 2007:410).

A liberalização do movimento sindical e os problemas decorrentes da alta do custo de vida deflagraram uma série de greves em 1953, como a greve dos marítimos,

que mobilizou cerca de 100 mil trabalhadores em pontos diferentes do país. A greve dos 300 mil trabalhadores em São Paulo acontece simultaneamente à eleição de Jânio Quadros para a prefeitura de São Paulo, sob forte cunho populista de combate à corrupção – adotou o lema do tostão contra o milhão e a vassoura como símbolos de sua missão política.

Entre os adversários civis do Governo Vargas, destacava-se a UDN e grande parte da imprensa, especialmente Carlos Lacerda. Por meio de seu jornal Tribuna da Imprensa, iniciou violenta campanha antigetulista, propondo a renúncia do Presidente da República.

Getúlio nacionalizou a produção de energia elétrica, por meio da criação de uma empresa estatal para o setor, a Eletrobrás. Criou também a Petrobrás, garantindo o monopólio estatal da prospecção e produção do petróleo. Mesmo que tenha substituído o ministro do Trabalho, anunciou no dia 1º de maio aumento de 100% do salário mínimo, o que gerou uma onda de protestos pelo temor do agravamento do quadro inflacionário.

Por fim, o guarda presidencial e fiel amigo de Getúlio se envolveu com a tentativa de assassinato de Carlos Lacerda, sem êxito, matando o major da Aeronáutica Rubens Vaz. Esse foi o estopim para o movimento pela renúncia de Getúlio assumir proporções enormes, culminando com um manifesto da elite do Exército à nação.

Em 24 de agosto de 1954, Getúlio suicidou-se no Palácio do Catete, deixando para o país uma “carta-testamento” na qual se coloca como vítima e pereniza sua imagem como herói protetor dos trabalhadores.

## 2.2 Final do interstício democrático (1964)

São Paulo era governado por Lucas Nogueira Garcez<sup>130</sup>, sendo que a década de 50 foi a de maior crescimento populacional no estado, com média de 3,6% ao ano, em comparação a 3,2% do país, certamente impulsionado pelo movimento migratório interno que buscava o eixo Rio-São Paulo em busca de trabalho. A ocupação territorial acompanhou a dinâmica e a localização das atividades industriais, pois desde a década anterior, ocorria uma significativa concentração industrial no Estado, favorecendo, no início, a região metropolitana da capital e municípios circunvizinhos. Gradativamente, ocorreu a desconcentração rumo ao interior, beneficiando as regiões situadas no centro e leste do Estado. Em 1940, a população era de 7.180.316 pessoas, chegando, em 1950, a 9.134.423 habitantes no território paulista (SEADE, 2007; Aeninger & Bassanezi, 2006).

Maria Carmelita Leme de Oliveira Garcez, esposa do governador, era presidente da Comissão Estadual da LBA, exercendo, pois, a representação regional do órgão federal e a vocação esperada de implementar as diretrizes nacionais pelo território paulista. Uma delas dizia respeito à formação de Comissões Municipais da LBA nas principais cidades. Em novembro de 1951, a primeira-dama estadual recebe a visita de Darcy Vargas, que veio a São Paulo “... agradecer a generosidade da ajuda recebida no combate à seca do nordeste, apertar a mão da Sra. Maria Carmelita Leme de Oliveira Garcez, traçando projetos em prol da obra nacional...” (Boletim LBA b, 1951:5). Observa-se, então, que a atuação da primeira-dama estadual independia de um locus administrativo próprio, e os registros históricos encontrados neste trabalho indicam que a precursora regional foi Leonor Mendes de Barros. De outro modo, Leonor foi precursora na cidade de São Paulo, ainda que não sob a condição de primeira-dama,

---

<sup>130</sup> LUCAS NOGUEIRA GARCEZ (1913-1982). QUINTO GOVERNADOR Período de governo: 1/51 - 1/55. Paulistano, formou-se em engenharia civil pela Escola Politécnica de São Paulo na turma de 1936, onde foi também professor. Sua vida profissional ganha destaque quando assume a superintendência da construção da hidrelétrica de Avanhandava (1940) e da Fábrica Nacional de Motores (1943). Em 1946 obtém o título de doutor em Ciências Físicas e Matemáticas pela Escola Politécnica. Prossegue a carreira atuando na área de saúde pública. Em 1949 ocupa o cargo de Secretário de Estado de Viação e Obras Públicas, base para a sua eleição como governador do Estado. Em seu mandato criou o Departamento de Águas e Esgotos, a USELPA (Usinas Hidrelétricas do Paranapanema), o Conselho Estadual de Higiene e Segurança do Trabalho, o Departamento de Assistência Médico-Hospitalar ao Servidor Público Estadual e o Fundo de Amparo ao Menor. Prosseguiram as obras das hidrelétricas de Salto Grande, Limoeiro, Euclides da Cunha e Barra Bonita, os aeroportos de Congonhas e Viracopos e a realização das últimas obras da Via Anchieta. Depois de seu governo deu continuidade ao seu trabalho na universidade e em institutos de pesquisa. Em 1970 foi presidente da Aliança Renovadora Nacional – ARENA. Foi também diretor das Centrais Elétricas de São Paulo – CESP (1966/1975) e presidente da Eletropaulo (1979/1982). Faleceu em São Paulo no ano de 1982.

quando assumiu a presidência da Comissão Municipal de Assistência Social do Município, criada na década de 50 e na gestão do prefeito Armando Arruda Pereira (Sposati, 1988:169).

O exame do Relatório de 1952 do Serviço Social do Estado<sup>131</sup> indica a propensão a expressiva mudança em seu rol de competências: iniciava-se nesse momento uma restrição progressiva no atendimento direto de casos pelos técnicos e pesquisadores desse órgão público. Detecta-se que, durante esses 15 anos de atuação, o órgão gestor da assistência social pública precisava conhecer objetivamente não só os problemas e dificuldades encontrados pelas obras sociais na realização de suas finalidades, como também requeria conhecer as causas e efeitos das dificuldades apresentadas pelos “necessitados”, incluindo os problemas sociais de seu meio de origem. Somadas a isso, as obras sociais não apresentavam condições sócioeconômicas nem dominavam o saber técnico exigido para esse trabalho. Foi possível construir o Fichário Central sistematizador das informações tanto das obras sociais quanto da “... complexidade dos casos de desajustamento...” (São Paulo, 1952:9). Por isso, era considerado de

caráter transitório e supletivo a atividade do Serviço Social do Estado no tratamento direto dos casos. Aliás, nunca o Serviço Social do Estado perdeu de vista, nas diretrizes da sua política assistencial, que a sua missão não é prestar auxílio direto aos necessitados, mas auxiliar as obras sociais para que estas efetivem os seus objetivos assistenciais (idem).

Dessa forma, delineou-se, mais claramente, a tendência a delegar o atendimento de casos às obras sociais, tratado dentro de um plano de ação social com vistas à organização social da comunidade, entendida como objeto de maior entrosamento entre o Serviço Social do Estado e as obras sociais. A partir dos registros encontrados, observa-se que a questão do atendimento de casos se colocava mais em um plano de intenções do que propriamente de realizações, naquele momento, o que pode se inferir a partir da divisão interna dos trabalhos executados naquele exercício.

Naquele momento, o Serviço Social do Estado mantinha a Divisão Administrativa e a Divisão Técnica, essa última composta por 36 técnicos em Serviço

---

<sup>131</sup> Diretor: Luiz Rodrigues Alves. A Diretora da Divisão Técnica era Srta. Graziella de Paula Ferreira e a direção da Divisão Administrativa era do Sr. Fausto de Lima Faro, tendo como bibliotecária a Srta. Nelly Dabague.

Social, sendo a maioria já graduada em serviço social, além de 21 funcionários administrativos, ainda considerados de baixa presença perante o vulto dos trabalhos desenvolvidos pelo órgão gestor paulista.

Em 1942, o Serviço Social de Casos individuais e o Plantão do Serviço Social compunham uma unidade de prestação de serviço, diferentemente dessa conjuntura de 1952, pois cada qual tinha função específica. O Plantão funcionava para a recepção, seleção e providências de tratamento emergencial de casos, desenvolvidos por 4 assistentes sociais que procediam à entrevista, orientação, encaminhamento e/ou provisão de auxílios imediatos, cabendo aos casos mais complexos a indicação de estudo para processo de reajustamento. Por sua vez, a Seção de Serviço Social de Casos se ocupava dos casos<sup>132</sup> que requeriam estudo e plano de tratamento, oriundos quer seja do Plantão quer seja encaminhados por outros órgãos públicos e particulares. Os problemas sociais de caráter geral oriundos desse trabalho forneciam subsídios à Seção de Estudos e Estatística do Serviço Social.

Em 1952, foram conjugados os serviços de Orientação Técnica das Obras Sociais e o Fichário Central em uma única Seção de Obras Sociais e Fichário Central. Foi mantido o alcance a obras sociais de beneficência ou de serviço social<sup>133</sup>, com a finalidade de orientá-las tecnicamente, mediante a solicitação da obra interessada, matriculada ou não, o que foi um diferencial atendido em virtude da postulação pretendida em 1942. Os atributos do Fichário Central foram mantidos, bem como os ritos adotados para o processo de matrícula, sendo que a orientação técnica era avaliada como um dos trabalhos mais importantes do Serviço Social do Estado, com o fito de ampliar a eficiência e enquadramento dos seus métodos e processos assistenciais na direção do saber técnico do serviço social. Para tanto, havia uma diversidade de técnicas adotadas, tais como pesquisas, mesas-redondas, pareceres, sugestões escritas, planos de

---

<sup>132</sup> Para esses casos, era aberto um prontuário condensador dos dados para diagnóstico, do plano de tratamento, das medidas adotadas e a justificativa do encerramento do caso, ao passo que o Plantão operava com uma ficha social.

<sup>133</sup> Por outro lado, a Lei nº 1943, de 04 de dezembro de 1952, estabeleceu novas regras para as instituições de assistência social destinadas a recolher a infância desamparada. Não podiam denominar-se como asilo, abrigo, orfanato, reformatório ou casa correcional, dando preferência aos termos lar, escola, educandário, creche ou outros que se ajustassem às finalidades do estabelecimento. A desatenção ao dispositivo legal impediria que essas instituições fossem declaradas de utilidade pública, bem como não receberiam auxílio e subvenção. O prazo de adequação à nova ordem era de 180 dias após sua publicação.

reforma, presença do assistente social *in loco*, comparecimento do dirigente da obra social na sede do Serviço Social do Estado.

Percebe-se que a centralidade agora é pela orientação técnica das obras sociais, de tal forma que

é consolador verificar não só a progressiva confiança de um número cada vez maior de obras na procura espontânea dessa orientação, como um crescente e efetivo resultado no sentido de aquelas de beneficência se aproximarem da prática do serviço social, e aquelas de serviço social se adequarem melhor a seus fins (São Paulo, 1952: 11).

Então denominado como Seção de Estudos e Estatística do Serviço Social, era-lhe conferido o *status* de “centro de entozagem entre as diversas secções da Divisão Técnica” (idem:12) e cabia-lhe proceder ao estudo dos problemas sociais, à estatística do serviço social, ao cálculo das subvenções anuais, elaborar planos de criação e reorganização de serviços sociais, desenvolver estudos de legislação de serviço social (oriundos da legislação federal, estadual e municipal), minutar acordos e convênios celebrados com as obras sociais para a prestação de serviços, analisar solicitações de bolsas de estudos de estudantes de serviço social, produzir documentação técnica para o órgão gestor paulista. Sem dúvida, essa seção cresceu, tanto no volume de tarefas quanto no grau de importância enquanto atividade-meio, configurando-se como expoente de apoio técnico daquele momento histórico.

Foram criadas duas novas seções.

- Recuperação Moral e Social da Mulher: criada em 1950 e originada da peculiaridade complexa que envolvia o caso de mulheres vítimas de crime ou abuso sexual, bem como prostitutas, atendidas pelo Serviço Social de Casos. Era predominante o viés moralista, diante da difícil tarefa de recuperar moral e socialmente a mulher prostituída, tida como “*pessoa desajustada*”, o que requeria não só uma profunda base de estudos como também a existência de casas especializadas, revisão de legislação existente na época e alternativas ainda difusas para seu alcance.

- Serviço Social Rural: criado em 1951, seu objetivo era fixar o homem no campo a partir de duas estratégias. A primeira e imediata era implementar um plano de colonização de uma gleba de terras de propriedade do governo estadual, situada em Sete Barras (Vale do Ribeira), denominada Fazenda Mamparra. Para lá eram encaminhados migrantes, com a observação de que eram objeto de “seleção racional dos elementos

nacionais que, necessitados de assistência de reajustamento devessem e desejassem ser fixados no campo”.( p.14) A organização de uma nova comunidade rural contava com um assistente social residente na Fazenda, que prestava assistência inicial integral para, aos poucos, preparar os moradores para a auto-suficiência.

Era considerada como uma experiência preliminar e necessária à implementação da segunda estratégia, de criação de Centros Sociais Rurais, que seriam disseminados nas diferentes regiões agrícolas do interior do estado, destinados à assistência, educação e recuperação das populações camponesas mais carentes.

Existiam mais três serviços diretamente subordinados à Diretoria da Divisão Técnica .

- Biblioteca Maria Kiehl, assim denominada como homenagem à memória da “primeira assistente social brasileira” (e ex-responsável pela Divisão Técnica em 1942), integrada por 1.541 volumes.

- Abrigo de Emergência para Tuberculosos: destinado à internação e tratamento gratuito de tuberculosos à espera de vagas em sanatórios, localizava-se na Moóca e tinha capacidade para atender 50 adultos de ambos os sexos. Trata-se de um abrigo doado ao Estado, por volta de 1951, pela Bandeira Paulista, contra a Tuberculose, obra social fundada e presidida pela ex-primeira-dama estadual Leonor Mendes de Barros, provavelmente cedido ainda na gestão estadual de Adhemar de Barros (1947 a 1951).

- Abrigo-asilo para itinerantes: há a menção de que seria inaugurado logo, no bairro da Água Funda, para atender 100 adultos indigentes ou doentes não-portadores de moléstia infecto-contagiosa, à espera de internação hospitalar, que recorriam ao Plantão do Serviço Social do Estado. A criação desse serviço social se dava pela insuficiência de vagas nas obras sociais assemelhadas (como o Albergue Noturno da capital, mantido pela Associação Cívica Feminina), mas também pelo propósito de aprimorar o atendimento realizado pelo serviço social estadual dos desvalidos.

Era desenvolvida, também, a assistência em casos de calamidade, caracterizada como ação social de emergência para assistir grupos de indivíduos e famílias atingidos por calamidades ou flagelos sociais tais como incêndios, desastres,

desmoraamentos e enchentes, prontamente atendidos pela Seção de Serviço Social de Casos.

É interessante apontar a alteração nas prioridades adotadas pelo órgão gestor paulista em seus quinze anos iniciais de existência, ocorridas de 1937 a 1952. O ponto alto em 1937 era a importância do Serviço Social de Família, com o propósito de serem criados os Centros Sociais de Formação Familiar. Em 1942, a ênfase estava no aperfeiçoamento técnico-burocrático do funcionamento do Departamento estadual, expresso no aprimoramento da base de tratamento de dados, na elaboração do primeiro catálogo de obras sociais existentes no estado de São Paulo e nos esforços de publicização dos trabalhos desenvolvidos. Já em 1952, a centralidade se deslocou para o entrosamento com as obras sociais, principalmente para aumentar sua capacidade de atendimento direto dos casos dos “necessitados”. Por outro lado, cresceu o corpo funcional do Serviço Social do Estado, se comparado com a força de trabalho existente em 1942: 36 técnicos em Serviço Social e 21 funcionários administrativos, em 1952, contra a presença de 11 estagiários de Serviço Social, em fase de graduação, e 5 pesquisadores sociais, dez anos antes. Ganha destaque a criação de três serviços sociais para adultos<sup>134</sup>, em 1952, mesmo que mantida a perspectiva médico-social: é a primeira vez que foram anunciados serviços próprios da esfera estadual para além daqueles criados, hegemonicamente, para crianças e adolescentes fragilizados.

Em 1957, na gestão de Jânio da Silva Quadros<sup>135</sup>, foi criado o Fundo de Assistência ao Menor – FAM (Lei nº 3738, de 18/1/57), na Diretoria do Serviço Social de Menores da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior. A finalidade principal desse Fundo era cooperar financeiramente com as entidades públicas e privadas que tratavam

---

<sup>134</sup> Comunidade rural da Fazenda Mamparra, Abrigo de emergência para tuberculosos e Abrigo-asilo para itinerantes.

<sup>135</sup> JÂNIO DA SILVA QUADROS (1917-1992).SEXTO GOVERNADOR Período de governo: 1/55 - 1/59. Mato-grossense, nascido em Campo Grande, formou-se em Direito no ano de 1939, pela Faculdade do Largo de São Francisco. Durante vários anos foi professor dos colégios Dante Alighieri e Vera Cruz, em SP (SP). Elegeu-se então vereador para a Câmara Municipal de São Paulo (1948/1951) e deputado estadual em 1951. Fez-se líder do Partido Democrata Cristão – PDC. Em 1953 elegeu-se prefeito de São Paulo e governador em 1954. Como Governador, preocupou-se com o abastecimento de água e com o setor energético. Construiu a Estação de Tratamento de Vila Leopoldina. Pavimentou 1.775 quilômetros de estradas. Elegeu-se deputado federal, pelo Paraná, em 1958. Em 1961 alcançou a Presidência da República, mas renunciou no dia 25.08.1961, após sete meses de mandato. Foi substituído pelo vice-presidente João Belchior Marques Goulart. Disputou, ainda, por duas vezes, o Governo do Estado, sendo derrotado. Em 1985 foi eleito, novamente, Prefeito de São Paulo. Faleceu em São Paulo em 1992.

do problema do “menor” abandonado ou infrator, colaborando nos estudos e na orientação da política social do Estado. A receita desse Fundo era constituída de contribuições do Estado, do Governo Federal e do Município, bem como de pessoas físicas e jurídicas e outras oriundas de multas e impostos. Sua gestão era realizada por meio de um Conselho Diretor, composto pelo Secretário estadual da Justiça, o diretor do Serviço Social de Menores, o Juiz da Vara Privativa de Menores, o diretor do Serviço Social do Estado e o 1º Curador de Menores (representando o Ministério Público). Dentre suas atribuições, cabia ao Conselho Diretor decidir sobre a aplicação dos recursos do Fundo, estabelecer convênios com as obras particulares, fiscalizá-las quanto ao cumprimento das orientações traçadas pelo Estado. Estava prevista a criação de um Conselho de Cooperação, integrado por 6 representantes de entidades particulares de educação e assistência ao menor abandonado, um representante da Liga Paulista de Higiene Mental e um representante da Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo.

É possível perceber a persistência do lugar de importância da questão da criança e do adolescente no âmbito estatal paulista, dotando-a de um fundo financeiro público próprio, gestado por um conselho diretor deliberativo e outro de caráter consultivo. Caracteriza-se como uma forma preliminar e precedente ao desenho disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente 33 anos depois.

Por sua vez, em 1960, foi instituído o Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções – CEAS (Lei nº 5580 de 21/1/60) – vide Anexo 11 –, vinculado à Secretaria de Estado dos Negócios do Governo, na gestão de Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto<sup>136</sup>. Esse novo dispositivo legal demonstra que era preciso estabelecer um lócus

---

<sup>136</sup> CARLOS ALBERTO ALVES DE CARVALHO PINTO (1910-1987). SÉTIMO GOVERNADOR. Período de governo: 1/1959 - 1/63. Paulistano, em 1931 formou-se em Direito pela Faculdade do Largo de São Francisco, tornando-se professor de Ciências das Finanças na Faculdade Paulista de Direito e advogado da Prefeitura de São Paulo. Entre 1938 e 1945 foi assessor jurídico dos prefeitos Prestes Maia e Abraão Ribeiro. Nesse mesmo período foi professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, lecionando também Ciência das Finanças. Em 1953 ocupou o cargo de Secretário das Finanças do município de São Paulo. Entre 1955 e 1958 foi Secretário de Estado da Fazenda. Sua carreira pública em São Paulo culminou com sua eleição para o governo do Estado. Seu governo, que decorreu de 1959 a 1963, orientou-se pelas diretrizes delineadas no seu PAGE (Plano de Ação do Governo do Estado). Foi o primeiro governador a estabelecer um planejamento orçamentário dos vários setores da administração pública. Iniciou a construção da Usina Hidrelétrica de Urubupungá, projetou as Usinas de Promissão, Paraitinga-Paraibuna e Capivari, além de realizar obras nas usinas de Limoeiro, Euclides da Cunha, Barra Bonita, Jurumirim, Bariri, Graminha e Xavantes. Criou a Universidade de Campinas. No governo federal

central na esfera pública estadual para o disciplinamento da concessão de auxílios, subvenções e isenções fiscais às instituições privadas que exerciam atividades específicas de assistência social, notadamente as de proteção à saúde, à educação, à cultura, à infância, à maternidade, à velhice, ao desemprego, ou de combate ao alcoolismo e ao uso de tóxicos. Cabia ao Conselho organizar o cadastro dessas instituições, fiscalizá-las e elaborar o planejamento das atividades assistenciais do Estado, por meio de estudo dos vários setores da vida social e a indicação das suas necessidades de proteção. Para tanto, era necessário harmonizar as atividades das instituições contempladas e promover acordos com os municípios, para maior amplitude de sua ação orientadora.

De saída, pode-se depreender que volta ao cenário da subsidiariedade estadual o amálgama processador da mistura de naturezas distintas das instituições sociais, classificadas dentro do escopo de “atividades de assistência social”. Supõe-se que o cadastro das obras sociais do Serviço Social do Estado passou a ter uma função subsidiária e secundária, haja vista que o alcance do CEAS transcendia as obras sociais de beneficência e de serviço social, adstritos ao campo do SSE. Esse Conselho estadual exercerá importância capital no interior do aparelho do Estado paulista até sua extinção, em 1999.

Em 1962 ocorreram novas mudanças na estrutura do Serviço Social do Estado. A Divisão Técnica contava com o Plantão, e o Serviço Social de Casos passou a ser nominado como Seção de Casos. A Seção de Obras Sociais e Fichário Central alterou para Seção de Obras Sociais, tendo como parte integrante o cadastro de obras. A Seção de recuperação moral e social da mulher foi redesignada como Seção de Amparo à Mulher e não existia mais o Serviço Social Rural, da mesma forma que não havia registro sobre a permanência do Abrigo para tuberculosos e o Abrigo para itinerantes na esfera do Serviço Social do Estado. Ficou mantida como era a Seção de Estudos e Estatística do Serviço Social.

Em janeiro de 1964, a estrutura técnico-administrativa era mais pujante. Um novo setor foi criado: Seção de Desenvolvimento de Comunidade. Foram mantidas as

---

ocupou o cargo de Ministro da Fazenda, em 1963. Foi senador da República, cumprindo mandato de 1967 a 1975. Faleceu em São Paulo em 1987.

Seções de Casos, de Obras Sociais, de Estudos e Estatística do Serviço Social, sendo que a Seção de Plantão contava com duas extensões na prestação do atendimento de casos rápidos : o Serviço de Proteção e Previdência Social da 8ª Delegacia Auxiliar e o Albergue Noturno da Sociedade dos Albergues Noturnos. A Seção de Amparo à Mulher contava com um atendimento de plantão para seleção, encaminhamento e matrícula dos casos, bem como atendia demandas relativas à adoção de crianças e à colocação profissional de trabalhadoras domésticas. Operava ainda duas unidades prestadoras de serviços (Amparo Maternal), classificadas como “Casas de Serviço Social”. Além delas, existiam mais cinco “Casas”: o Abrigo do Serviço Social do Estado, o Educandário Jacareí (composto por creche, jardim-de-infância, lar escola, lar dos rapazes, lar das moças, setor de assistência médico-dentária, setor de assistência social, setor de administração), as Agências Regionais do órgão gestor paulista em Santos, Campinas e Bauru. Há a menção de que foram criadas 50 Casas de Serviço Social, faltando 43 a serem instaladas, além da reinstalação do Serviço de Triagem.

O acervo de iniciativas do Serviço Social do Estado se encontrava, então, diversificado, mesclando unidades prestadoras de serviços sociais com unidades de representação local do órgão público, apontando a perspectiva de outras oito representações estarem em fase de instalação. Dessa forma, a descentralização técnico-administrativa já caminhava para efetivar a desconcentração do órgão estadual, quer seja da capital do estado, quer seja da presença eventual de seus técnicos em viagens pelo interior.

No âmbito federal, três presidentes interinos cumpriram mandatos-relâmpago nos 16 meses após o suicídio de Getúlio Vargas, tido como um período de forte turbulência político-eleitoral. Em outubro de 1955 Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente da República, sendo seu vice João Goulart, e tomam posse em 31 de janeiro de 1956.

A política econômica de Juscelino foi definida no Programa de Metas, modulador de um plano nacional de desenvolvimento inspirado no lema adotado: cinquenta anos (de progresso) em cinco (de governo). O Programa se concentrava em seis setores: energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e a construção de Brasília, chamada de meta-síntese (Fausto, 2007:425).

Trata-se de uma política econômica de cunho nacional-desenvolvimentista, que combinava o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover o desenvolvimento, mantida a ênfase na industrialização. Os resultados dessa combinação foram exitosos, do ponto de vista de crescimento da produção industrial (em 80%), com destaque para a indústria automobilística, e do crescimento do PIB (a uma taxa anual de 7%, entre 1957 e 1961).

Todavia, o custo da pujança econômica implicou *deficits* crescentes do orçamento federal, comprometido pelos gastos governamentais efetuados para sustentar o programa da industrialização e a construção de Brasília, somado a um sério declínio dos termos de intercâmbio com o exterior. A inflação galopara, atingindo seu nível mais alto em 1959 – 39,5% – e, mesmo anunciando um plano de estabilização da economia, Juscelino não recebeu apoio para sua concretização. Recorreu ao FMI, na medida em que o plano mencionado previa um empréstimo de 300 milhões de dólares, mas a reação contrária interna foi expressiva, o que levou à ruptura do governo com o órgão internacional e à indefinição sobre a correção dos rumos inflacionários.

A eleição presidencial se deu em 3 de outubro de 1960, com as candidaturas de Adhemar de Barros (que concorrera em 1955 e teve votação significativa), do general Lott e de Jânio Quadros, mímico de um programa político personalizado e quase apartidário, que prometia castigo implacável aos beneficiários de negociatas e de qualquer tipo de corrupção. Jânio Quadros venceu e o vice-presidente, eleito também, foi Jango.

É curioso observar como a imprensa da época valorizou a disputa pela via da futura primeira-dama. O anexo nº 12 traz uma matéria da extinta Revista O Cruzeiro, de circulação nacional, sob o título Primeira Dama Vai Ganhar Novo Nome, sobre a provável substituta de Sarah Kubitschek que, por hipótese, poderia ser considerada a sucessora de Darcy Vargas na condição de primeira-dama de forte atuação<sup>137</sup>. A matéria lapidou três perfis diferentes de prováveis futuras primeiras- damas: dona Leonor que,

---

<sup>137</sup> Sarah Kubitschek criou a Fundação das Pioneiras Sociais em 1957, uma fundação pública que implantou a Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação. Em 1991, foi transformada em uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, renomeada como Associação das Pioneiras Sociais - Serviço Social Autônomo.

ao contrário de sua trajetória benemerente em São Paulo, revelava uma face irretocável de prendas domésticas; dona Eloá perfilou um programa de ação que passa pela moralização da LBA e pelo aprimoramento do Serviço de Assistência ao Menor (SAM); dona Antonieta não escondia sua sinceridade ao confessar o desgosto com um provável mandato primeiro-damista. Não há registro documental que confirme os planos de Eloá Quadros, conduzida à condição de primeira-dama nacional no pleito de outubro de 1960, com mandato de curta duração.

Jânio assumiu um governo eivado de controvérsias, de forte estilo personalista, durante sete meses somente. Mesclava assuntos desproporcionais ao cargo que ocupava, tais como a proibição das brigas de galos, do uso de lança-perfume e do biquíni, com medidas mais sérias, como o pacote ortodoxo de estabilização econômica de contenção de gastos públicos e de expansão monetária, o que agradou inclusive os credores externos e o FMI. Chegou a condecorar o Ministro da Economia de Cuba, Ernesto Che Guevara, com a Ordem do Cruzeiro do Sul, fato que atijou a fúria dos conservadores e temerosos do fantasma do possível comunismo cimentado em solo brasileiro.

Em 25 de agosto de 1961, Jânio renunciou à presidência da República movido por motivos que até hoje não estão claros para o conjunto da sociedade. É voz corrente que ficou uma dúvida: renunciara por motivos de ordem pessoal, dada sua personalidade instável, ou o fizera como um suposto golpe para retornar fortalecido? Na seqüência, a resistência no meio político ao comando do vice-presidente João Goulart foi negociada com a concordância a um regime parlamentarista, o que o levou ao posto de presidente da República em 7 de setembro de 1961.

Em um primeiro momento, a linha adotada foi de moderação, com o fito de mostrar a adesão de Jango aos princípios democráticos e repulsa ao comunismo. Em 1963, um plebiscito antecipado devolve o país à condição do presidencialismo e, na tentativa de combater a escalada da inflação<sup>138</sup>, o Ministro do Planejamento, Celso Furtado, lançou o Plano Trienal, com a intenção de combinar o enfrentamento da inflação com crescimento econômico e reformas sociais (de base). Previa a reforma

---

<sup>138</sup> Em 1960, o índice anual era 23,6%, ao passo que em 1962 avançou para 54,8% (Fausto, 2007:455).

agrária e a redução dos gastos públicos, controversamente não atendido pelo aumento de 70% do salário do funcionalismo. Cresciam no país o movimento das Ligas Camponesas (adepto da reforma agrária e do fim da subserviência do trabalhador do campo), a sindicalização do trabalhador rural e a invasão de terras, cuja conjunção era execrada pelos latifundiários. A UNE adquiria maior proeminência, a Igreja se dividia, e as Forças Armadas se fortaleciam na construção de uma ideologia expressa na doutrina da segurança nacional, contrária à ameaça anarcocomunista.

Por fim, as senhoras católicas ligadas à Igreja conservadora põem literalmente na rua a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, em São Paulo, com 500 mil pessoas desfilando em 19 de março de 1964.

A questão fundamental, civil e militar, era extirpar o perigo da subversão da ordem. Começava, pois, a partir de 31 de março daquele ano, o longo período da ditadura militar, sob o manto de uma revolução redentora do restabelecimento da paz.

### **Capítulo III - Enquadramento da gestão estadual da assistência social pelo federalismo centralizado (1964-1988)**

O regime militar instaurado a partir de 1964 manteve o Congresso Nacional funcionando, mas governava por meio de decretos chamados de Atos Institucionais (AI), atos complementares, a Lei de Segurança Nacional e decretos específicos.

O Estado unitário, centralizador, restringiu ao máximo a autonomia política dos governos estaduais – suporta a eleição estadual de 1965, mas não tolera os resultados de descontentamento expresso nas urnas. Ceifa, a partir disso, o processo democrático de escolhas e mutila o repasse de recursos orçamentários, eivado de condicionalidades, conforme análise empreendida neste capítulo.

À parte, os aparelhos estatais estaduais já apresentavam, nesse período, uma organização inicial para a área da assistência social, nem sempre coincidente com o campo da criança e do adolescente, estigma histórico e separatista. Essa fratura foi acelerada pela criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que instigou os governos estaduais a replicarem estruturas assemelhadas na forma de Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM).

Em São Paulo, ocorreram os primeiros ensaios de uma sincronia programática entre as instâncias estadual e municipal da capital paulista. Em janeiro de 1960, a Professora e vereadora Helena Iracy Junqueira assumiu a condução da Divisão de Serviço Social (DSS), órgão municipal responsável pela assistência social governamental criado em 1955. Jovem e desprestigiado, o órgão municipal padecia da quase ausência de recursos orçamentários, fato que instigou um redirecionamento nas atenções pelas quais respondia. A nova diretora da DSS contava com o consenso de outras lideranças profissionais de áreas estratégicas do campo da assistência social<sup>139</sup> no que se refere à função e área de competência da DSS. Entendia que não deveria ser uma ação concorrencial aos serviços estaduais: a questão era evitar o paralelismo de ação, a dupla iniciativa. Nesse sentido, foi feito um acordo, pactuado entre as lideranças, de repassar gradativamente para o Serviço Social do Estado a incumbência da atenção para

---

<sup>139</sup> Conhecido como grupo de assistentes sociais chefes, a vanguarda do Serviço Social era composta por: Nadir Gouvêa Kfoury (da Superintendência Estadual da LBA), José Pinheiro Cortez (do Serviço de Colocação Familiar do Juizado de Menores) e Graziela de Paula Ferreira (do Serviço Social do Estado).

os denominados “grupos especiais” – menores de idade, migrantes, prostitutas, mendigos, alcoólatras – na medida em que vinha atuando na provisão de respostas a eles (Sposati, 1988:262-266).

Pode-se dizer que esse pacto configura-se como um divisor de responsabilidades estatais, emblemático, porém preciso, pois, mesmo restrito aos pares paulistas, seu significado pode ter sido decisivo para inaugurar a especialização técnica da competência estadual na responsabilização por grupos em situação pronunciada de riscos pessoais e sociais.

O reconhecimento da importância do saber técnico, da ação profissional baseada no conhecimento, o “poder do saber” (idem) marcou a trajetória da DSS no período – por hipótese, coincidia com o desejo e a expectativa profissional de outros órgãos gestores municipais e estaduais, principalmente, visível nos fatos que se sucederão nesse período histórico, adverso e diverso.

### **3.1 Da ditadura à abertura democrática (1982)**

O AI-1 visava a reforçar o Poder Executivo, dotando-o de poderes excepcionais, e reduzir o campo de ação do Congresso, através de prazos restritos de apreciação dos Projetos de Lei, o que culminava na aprovação dos PLs “por decurso de prazo”. De saída, o AI-1 suspendia as imunidades parlamentares e autorizava o comando do governo central a cassar mandatos – nos âmbitos federal, estadual e municipal – e a suspender direitos políticos pelo prazo de dez anos. As garantias de vitaliciedade (dos magistrados) e de estabilidade (dos servidores públicos) foram suspensas.

A repressão às pessoas e grupos supostamente contrários à nova ordem política disseminou-se rapidamente, instalando a perseguição e a tortura como recursos velados e corriqueiros. Estudantes, professores, parlamentares, líderes rurais, sindicalistas, funcionários públicos, juízes, cidadãos em geral, foram duramente castigados ou mortos, sob o poder conferido a um órgão central de controle dos cidadãos: o Serviço Nacional de Informações (SNI).

Por meio da votação indireta do Congresso Nacional, o general Humberto de Alencar Castelo Branco foi eleito presidente da República, em 15 de abril de 1964, com mandato até 15 de março de 1967.

Um importante direito, valorizado pelo trabalhador assalariado e garantido na CLT – a estabilidade no emprego após dez anos de serviço – foi praticamente substituído pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966. Caracterizado pela adesão voluntária, era quase impossível obter emprego sem ele, além de ser desvantajoso em relação à estabilidade de outrora, pois a correção monetária se dava abaixo da inflação e o não-recolhimento de parcelas devidas ao FGTS era comum.

Para enfrentar a complexa situação econômico-financeira que vinha do final do governo Jango, foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), com vistas a reduzir o *deficit* público, a obter crédito privado e, por efeito, comprimiu os salários. Subsídios estatais foram cortados, em contrapartida à elevação de tarifas e preços que atingiram o custo de vida da população brasileira.

De um lado, o PAEG atingiu seus objetivos. A variação anual da inflação que, em 1964, era de 91,9%, caiu para 25,4% em 1968, e o PIB voltou a crescer a partir de 1966 (era 3,8%) para 11,2% em 1968 (in Fausto, 2007:473).

De outro lado, o decréscimo da capacidade aquisitiva do salário mínimo é progressivamente acentuado: o salário mínimo, se considerado em 1960 igual a 100, equivalia a 69 em 1970, a 62 em 1980 e a 45 em 1984. Entre 1960 a 1980, os 10% mais ricos apropriam 46,2% da renda total do país, e os 50% mais pobres, 13,6% (Fleury, 1989:49).

Esse conjunto parcial de dados mostra os resultados de uma época impregnada de medidas e planos para desenvolvimento do país, com elevado custo social e civilizatório. As ações assistenciais continuaram a ser usadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores.

Mestriner (2001) sugere a idéia de que, durante o regime militar, consolidou-se o Estado assistencial, traduzido em medidas compensatórias pontuais do

achatamento salarial, da ausência de renda, da repressão exacerbada sobre as manifestações e reivindicações dos trabalhadores. Um Estado secundário e marginal às manifestações da pobreza e da miséria, que alimentou oficialmente a rede de solidariedade reconhecida como a viga mestra da proteção social brasileira, em que o patamar compensatório de atenção provocado por essa aliança seria suficiente para a dispersão das tensões sociais. (Falcão, 1989:119) Por outro lado, a bandeira levantada era a da integração social como solução para a situação de marginalização social – são as teses do nacional – desenvolvimentismo que prevalecem no período.

Não obstante, o padrão da atenção assistencial adquiriu maior rigor técnico, no qual o planejamento social sofisticava os diagnósticos sociais, sob a égide de um racionalismo técnico, próprio do estado tecnocrático pós-64.

O padrão predominante da ação estatal para lidar com a questão social se dava pela articulação repressão–assistência, sendo que a “... repressão se faz sentir especialmente na desmobilização social e na desarticulação dos instrumentos de pressão e de defesa das classes populares...” (Sposati et alii, 1985:50).

O aparato estatal aumentou e se burocratizou, progressivamente, nesse período político brasileiro, em uma profusão de programas e serviços desconectados da lógica integradora entre os entes federados e conformados sob a ótica fragmentadora dos segmentos necessitados, faixas etárias e problemas sociais específicos.

Crescia desde a década de 50 a pressão social pela reformulação do projeto estatal adotado no modelo repressor do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), pressão essa que exigia a criação de um órgão responsável por uma política dita assistencial para a criança e o adolescente abandonados e/ou infratores. A imprensa da época se encarregava de estampar notícias sobre o tratamento questionável que recebiam no SAM, alardeado também por comissões de sindicância de parlamentares (Fleury, 1989:67).

A Declaração dos Direitos da Criança, aprovada em Assembléia Geral da ONU em 1959, impulsionou a alternativa brasileira de FUNABEM e FEBEMs por entender que, com isso, responderia ao disposto quanto à responsabilidade do Estado

pelo bem-estar da criança, reconhecida pela ONU como portadora de direito à vida digna.

O governo central criou a FUNABEM pela Lei nº 4513, de 01 de dezembro de 1964, e extinguiu o SAM, vinculando-a ao Ministério da Justiça com a competência de definir uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor – a PNBEM. Dessa forma, o Estado central dava mostras de que passou a deter toda a responsabilidade com relação à infância e à adolescência abandonada e/ou infratora.

Sob o estofo dessa lógica, esse poderoso e influente organismo federal, incorporando as iniciativas estaduais como FEBEMs (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor), atuou e se capilarizou nos territórios estaduais até sua extinção (em 1995), sob a forma reorganizada da Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (FCBIA).

A estratégia de funcionamento adotada foi a de repasse de recursos federais pela via do convênio<sup>140</sup> com projetos de assistência apresentados por municípios, entidades privadas, ambos mediados pelas Fundações Estaduais em seu território. À FUNABEM cabia a normatização, o financiamento e a execução direta reservada a projetos experimentais.

Cabe destacar dois aspectos centrais na criação desse poderoso órgão federal.

a) Sua apresentação gráfica trazia, na capa e contracapa do documento oficial, os dizeres: “a redenção da infância e da juventude”; “a base do futuro sem fronteiras”; “uma revolução de métodos e homens”. O objetivo apresentado era o de formular e implantar uma política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções, além de orientar, coordenar, auxiliar financeiramente e fiscalizar as entidades incumbidas de executá-las, complementando que

não se trata de mais uma entidade para internar. A Fundação é uma entidade autônoma tanto na administração delegada como na gestão

---

<sup>140</sup> O instrumento jurídico do convênio preserva a responsabilidade do Estado, estabelecido entre organismos para execução de projetos de interesse comum, no sistema de parceria e cooperação mútua (técnica ou financeira) (Mestriner, 2001).

de seus bens e interesses, com personalidade jurídica adquirida nos termos da lei e jurisdição em todo território nacional... livre, portanto, de injunções políticas, representa uma esperança para superar a desassistência em que está imersa parte de nossa juventude. É o início de uma outra era. É o tempo da reeducação. É a abolição do castigo violento, da repressão brutal, do uso de capatazes, de capitães-do-mato, da colocação de ineptos em cargos ligados aos Serviços de Menores. Enfim, é a fase do tratamento à base da compreensão, da disciplina consentida, da ação de professores à altura, de psicólogos capazes, de gente que realmente gosta de menores, de pessoal escolhido e treinado para uma missão tão elevada.

A lei nº 4513 é uma Revolução. E como toda Revolução ela vai agitar, modificar, mudar mentalidades, quebrar rotinas. A nova política de atendimento ao problema de menores é uma troca de rumos, uma mudança de estrutura. Faltava ao Brasil uma diretriz realmente capaz de equacionar o problema e planejar programas para atenuá-lo. Mas ela acaba de surgir com a Fundação (Brasil, FUNABEM, 1964:2).

O símbolo revolucionário era, então, fomentado e adotado na criação do novo órgão assistencial, tal qual um filho primogênito da Revolução de 64, guiado pela imperiosidade secular de ajeitar a cria enjeitada.

b) O presidente da FUNABEM, durante dez anos (1964-1974), Dr. Mário Altenfelder Silva, rememorou, na sua participação na Semana de Estudos dos Problemas do Menor de 1969 (organizada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo), que a lei de criação da FUNABEM era fruto do trabalho de uma grande comissão que estudou o problema, composta por personalidades que vinham desde a década de 50 tentando transformar o SAM, e reconhecidas como figuras de expressão da época, como Dom Cândido Padim, Helena Iracy Junqueira<sup>141</sup>, Eduardo Bartlett James (diretor do SAM na gestão João Goulart), Lúcia Silva Araújo, Luis Carlos Mancini, Maria Celeste Flores da Cunha, Odylo Costa Filho e Pedro José Meirelles Vieira (fora nomeado pelo ex-presidente Jânio Quadros para propor soluções ao SAM).

A legitimidade do regime instaurado passava pela composição com grupos representativos da classe média, presentes tanto na comissão de trabalho acima

---

<sup>141</sup> Junto com Luis Carlos Mancini, foram assistentes sociais precursores no Departamento de Assistência Social do estado de São Paulo. Helena Iracy Junqueira foi expoente também na profissão, na cátedra, na formulação do conhecimento do serviço social, tendo exercido mandato como vereadora na Câmara Municipal de São Paulo na legislatura de 1956.

mencionada quanto na composição do Conselho Nacional<sup>142</sup> de gestão da PNBEM, revestido de caráter deliberativo.

Além do Conselho Nacional, compunham a gestão da FUNABEM uma diretoria, o conselho fiscal<sup>143</sup> e as comissões regionais. Nos registros históricos encontrados para este trabalho, foram obtidas informações<sup>144</sup> a respeito de convênios do órgão federal com entes federados que podem indicar não só a capilaridade da FUNABEM, em 1969, em 9 estados brasileiros, mas também o grau de institucionalidade dessas unidades federativas nesse momento:

- Piauí: Serviço Social do Estado;
- Maranhão: Secretaria da Justiça (Superintendência do Desenvolvimento) e Fundação do Bem-Estar Social (através de um Plano de atenção à menores e famílias);
- Pará: Prefeitura Municipal de Belém, com um Plano de atenção aos menores e famílias, organizado pela administração estadual, além de outro convênio com a Fundação do Bem Estar Social (estadual);
- Sergipe: há menção de um programa estadual de assistência a menores, sem indicação do órgão estadual conveniado;
- Pernambuco: Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor;
- Bahia: Serviço Estadual de Assistência a Menores (SEAM);
- Goiás: Secretaria de Serviços Sociais de Goiás;
- Rio de Janeiro: Fundação Fluminense do Bem-Estar do Menor (FLUBEM-Estado do Rio);
- Paraná: Instituto de Assistência a Menores.

---

<sup>142</sup>Um representante de cada uma das seguintes instituições: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Conselho Federal dos Assistentes Sociais (CFAS), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), União Nacional das Associações Familiares (UNAF), Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Conferência dos Religiosos do Brasil (CRB), Confederação Evangélica do Brasil (CEB), Confederação Israelita do Brasil (CIB), Legião Brasileira de Assistência (LBA) - que foi, portanto, colocada na composição da sociedade civil;

· seis representantes do Poder Executivo: Ministérios da Justiça, da Educação e Cultura, do Trabalho, Previdência Social, da Agricultura, da Saúde (diretor do Departamento Nacional da Criança);

· três pessoas de notório saber no campo da proteção à família;

· presidente da FUNABEM e do Conselho Nacional, Dr. Mário Altenfelder Silva.

<sup>143</sup> Composto por um representante do presidente da República, um representante do Ministério da Fazenda e um contador designado pelo Conselho Nacional.

<sup>144</sup> In São Paulo, Tribunal da Justiça, 1983: 206-212.

Em dezembro de 1969, a FUNABEM estava presente em quase todo o território nacional, com escritórios regionais em 21 unidades federadas, à exceção do Rio de Janeiro e dos cinco territórios federais<sup>145</sup> (FUNABEM, 1969: 30-31).

Por sua vez, o marco regulatório das relações do Estado com as entidades sociais teve produção intensificada nesse período inicial da ditadura militar. Logo em 1964, foram estabelecidas condicionalidades para a isenção do imposto de renda - a não-remuneração da diretoria e a aplicação de recursos afinados com os objetivos institucionais -, ao mesmo tempo em que regulamentou a dedução do imposto de renda de pessoa jurídica sobre doações efetuadas a entidades filantrópicas (lei nº 4506). A lei federal nº 4917 aprimorou a isenção fiscal dos impostos de importação e de consumo, de emolumentos consulares e outras taxas e impostos relacionados à doação de alimentos e utilidades adquiridos no exterior. Em 1966, as entidades sociais foram dispensadas da contribuição de 1% ao BNH – Banco Nacional da Habitação (lei nº 5127) e a Constituição Federal de 1967 previa a isenção de impostos sobre o patrimônio, a renda ou serviços de instituições de educação e assistência social, observados os requisitos fixados em lei (artº 20, III, alínea c), benefício esse ampliado por outro dispositivo constitucional de 1969, que estendeu as isenções de impostos estaduais e municipais, mediante lei complementar (artº 19, III, §2). Foi dispensado o recolhimento do FGTS dos funcionários das entidades filantrópicas (decreto-lei nº 194/67), bem como a arrecadação da taxa rodoviária única dos veículos das instituições de caridade (decreto-lei nº 999/69) (Sposati, 1994:69; Mestriner, 2001:170-171).

Ainda no âmbito federal, a LBA passou por modificações significativas. Em 1966, os diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) foram unificados em um único órgão previdenciário, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). De 1946 a 1966, a LBA foi sustentada basicamente por recursos provenientes dos IAPs, complementada por donativos vindos da iniciativa privada e de contribuições complementares das esferas estadual e municipal. Assim, a unificação provocou o cancelamento da contribuição previdenciária, substituída por recursos consignados no

---

<sup>145</sup> A divisão geográfica do país compreendia 22 estados, o Distrito Federal e 4 territórios federais: Roraima, Rondônia, Amapá e Fernando de Noronha.

Orçamento da União<sup>146</sup>, o que levou a LBA a “... entrar em um período de crise financeira crônica, de vez que as verbas oficiais não chegavam a cobrir todas as obrigações assumidas com a execução de seus programas...” (LBA, Boletim LBA especial, 1971:4).

Conseqüentemente, em 1967 ocorreram mudanças nos estatutos da LBA, então sob a presidência da assistente social Maria Luiza Muniz de Aragão, ocasião em que migrou do Departamento Nacional da Criança para o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). À assistência à maternidade, infância e adolescência foi incorporada à finalidade de formação para o trabalho da mulher e do “menor” (in LBA, 1999), “... ensinando-lhe técnicas que garantirão sua subsistência futura...”. Para tanto, foram criados os Departamentos de Educação para o Trabalho, Medicina e Serviço Social, e mantido o Departamento de Administração e a Procuradoria Geral.

Em 1968, sob a presidência de Yolanda Barbosa da Costa e Silva (primeira-dama), esse órgão federal contava com uma estrutura descentrada em 26 unidades estaduais e territoriais, que passaram a ter regimento próprio. Em 1969, o decreto de criação da Loteria Esportiva Federal, assinado em maio pelo presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, outorgou 40% da renda líquida obtida à LBA, o que veio a ser implementado somente no final de 1970, e traduziu-se na única fonte permanente de recursos da LBA (afora as eventuais dotações orçamentárias da União e contribuições particulares). Yolanda Costa e Silva manteve-se no cargo de presidente da LBA, mesmo quando seu marido adoeceu e, afastado do cargo, uma Junta Militar impediu que o vice-presidente civil, Pedro Aleixo, assumisse. Já na gestão de Emílio Garrastazu Médici (30/10/69 a 15/3/74), ocorreram alterações no sistema de distribuição de cotas da Loteria Esportiva, sem alterar o percentual devido à LBA, o que motivou o envio de um telegrama ao presidente Médici:

nome Legião Brasileira Assistência venho respeitosamente apresentar Vossa Excelência mais sinceros efusivos agradecimentos pela confirmação do benefício de quarenta por cento da renda líquida favor esta Fundação vg conforme decreto assinado referente Loteria Esportiva federal pt Renovo toda admiração apreço Governo Vossa Excelência vg reafirmando irrestrito apoio solidariedade todos

---

<sup>146</sup> O “... recolhimento do fundo de garantia substitutivo da estabilidade no trabalho é que será apoio aos serviços da LBA...” (Sposati & Falcão, 1989: 21).

sacrifícios benefício assistência maternidade infância no país vg elevando cada vez mais bom nome nosso Brasil pt Yolanda Barbosa Costa e Silva Presidente LBA (LBA, 1999).

Em dezembro de 1969 e pelo transcurso do Dia Nacional da Família, a primeira-dama do país, Scila Nogueira Médici, dirigiu mensagem à mulher brasileira, pedindo apoio e confiança na ação do marido e presidente da República, que iniciara mandato a partir de outubro daquele ano. Trata-se de uma carta, publicada na Revista Brasil Jovem – da FUNABEM, com o seguinte teor:

Desde que o nome de meu marido foi escolhido para o exercício da Presidência da República, em substituição ao grande Costa e Silva, formou-se ao meu redor intenso e compreensível movimento de curiosidade...

Aqui estou... mas para trazer uma palavra, fazer um aceno a todas as mulheres como eu.

Sou e serei o que sempre fui: a esposa de meu marido, duas vezes mãe. Ao longo de minha vida, não me tem feito maior diferença a função que ele exerce desde que permitido me seja estar a seu lado.

...Minha valia é tão pouca, minha missão é tão fácil e tão suave. A mim toca fazer-lhe a casa amiga e serena, faze-lo sentir-se o homem simples e confiante que sempre foi, fazer o presente encontrar-se com as raízes de si mesma no amor de nosso lar...

...Desejaria dizer a todas esposas, neste Dia Nacional da Família, às outras avós, mães, filhas...com elas me identifico, me associo e me integro na silenciosa tarefa de fazer o Brasil crescer dentro de casa. E, voltando meu coração para o coração da mulher brasileira,... peço a todas e a cada uma que lhe dêem a sua fé. Peço que ajudem outras pessoas a acreditarem e a confiarem nele também. Mas peço que vejam no novo presidente... um homem que não traz milagres na palma da mão, mas um homem de quem sempre podemos esperar lealdade e trabalho, austeridade e justiça (FUNABEM, 1969:29).

Pode-se dizer que esse pronunciamento expressa uma outra dimensão do “discurso maternalista” – partindo da condição de mãe e esposa abnegada, conclama mulheres à cumplicidade, a fiarem sua confiança no novo presidente, de honra devidamente avalizada por sua esposa. Só a natureza feminina poderia entender, a essa altura, o apelo (explícito e subjacente) contido no texto.

Um balanço sobre os resultados alcançados no triênio 1968-1970<sup>147</sup> mostrava que a severa contenção de despesas não prejudicou o desempenho desse órgão

<sup>147</sup> Foram aplicados CR\$ 73.442.023,79 para os seguintes resultados: atendimentos médicos (8.011.854), clientes de Serviço Social (2.625.233), vacinas aplicadas (1.768.800), concluintes dos cursos de iniciação ocupacional (195.805), partos realizados (182.660), registros de nascimento (151.514), ações de família (40.799), casamentos efetuados (19.623), convênios firmados com instituições congêneres (3.578) (Boletim LBA, 1971).

federal. Nota-se que o binômio saúde-assistência manteve-se na prestação dos serviços, agora acrescidos de ações no campo do trabalho, novo componente do trinômio sustentador da LBA.

Em 1969, o decreto-lei nº 593 transforma-a em uma Fundação, dotando-a de personalidade jurídica de direito privado e de maior autonomia administrativa<sup>148</sup>, apesar de permanecer subordinada ao MTPS e preservar a natureza fundante de assistência à maternidade, infância e adolescência. Os programas de assistência em geral continuaram disciplinados pelo convênio ou contrato com outros órgãos e organizações da sociedade prestadores de serviços assemelhados. Dessa forma, a instituição-mor, responsável pela assistência social pública, desenvolvia programas e projetos direta e indiretamente país afora.

Percebe-se que, em 1970, o patrimônio institucional da FLBA era considerável, tendo em vista que possuía:

- 5 maternidades e 3 hospitais infantis;
- 2 laboratórios industriais farmacêuticos;
- 95 postos de puericultura e 1 posto volante;
- 52 unidades de assistência ao parto;
- 12 unidades de medicina preventiva;
- 75 unidades de medicina em Centros Sociais, acrescido de
- 12 unidades em Centros Comunitários, em Centros Regionais, em Casa da Criança e em antigas Comissões Municipais;
- 44 unidades de proteção ao pré-escolar; 6 educandários (LBA, 1999).

Consideradas como obras próprias, gerenciadas pela própria Fundação, a vocação da assistência direta à população do principal órgão federal do campo da assistência social se embrenhava e se especializava na atenção médico-social. Dividia-a com a manutenção de programas dispersos em outras áreas de proteção à criança e sua família, possíveis por meio de: ajuda econômica e financeira; colocação em lar substituto; assistência educacional em regime de internato, semi-internato e externato; alimentação pré-escolar para a faixa etária de 2 a 6 anos; proteção à criança

---

<sup>148</sup> Possibilitou a organização de Superintendências Estaduais e a criação de Centros Regionais (Falcão & Sposati, 1989:22).

excepcional. Deduz-se que tais programas eram implementados através das parcerias com as municipalidades e entidades sociais particulares.

Em síntese, pode-se dizer, nesse início do período militar, que a gestão federal da assistência social pública encontrava-se bipartida entre a FUNABEM e a FLBA, essa última assumindo iniciativas em prol criança abandonada e/ou fragilizada por contingências familiares e sociais que, em tese, seriam da alçada da FUNABEM. Dessa forma, estabeleciam-se vias paralelas e superpostas de condução das iniciativas governamentais, somado ao fato de robustecerem a execução direta da FLBA com iniciativas típicas do campo da saúde, até porque o predomínio privatista da saúde na época expurgava a atenção ao cidadão empobrecido. Ao lado da capilarização profusa de serviços próprios das duas fundações federais, o governo militar investiu acentuadamente no incentivo fiscal à iniciativa civil das entidades sociais<sup>149</sup>, o que sugere um movimento duplo de ampliação da oferta de serviços sociais diretos e indiretos, distante, porém, da possibilidade de configurá-los como um conjunto uniforme e integrante de uma política social articulada e equilibrada, sobre competências partilhadas entre os entes federados.

Ainda no Governo Castelo Branco, foram realizadas eleições diretas para o governo de onze estados brasileiros, em 1965, e as urnas já mostravam certo descontentamento com os rumos do novo regime político brasileiro. A oposição venceu na Guanabara e em Minas Gerais, elegendo dois colaboradores de Juscelino Kubitschek, e ainda em Santa Catarina.

Sob pressão dos setores militares que reivindicavam um controle estrito de decisões do poder central, Castelo Branco baixou o AI-2, ainda em outubro de 1965, mês das eleições estaduais. Esse novo ato institucional manteve as eleições indiretas para presidente e vice-presidente da República, por meio do voto aberto do Congresso Nacional, ou seja, era uma manobra que eliminaria surpresas advindas do voto secreto. Extinguiu os partidos políticos existentes, prevalecendo o bipartidarismo entre a Arena e o MDB (partido de oposição). Na seqüência, em fevereiro de 1966, o AI-3 estabeleceu

---

<sup>149</sup> A ampliação dos benefícios fiscais provocou um acúmulo do trabalho do CNSS, o que levou a uma reformulação organizacional de sua estrutura e a sua institucionalização mais formal, adquirida com o reconhecimento como “órgão (estatal) de deliberação coletiva de terceiro grau” (Mestriner, 2001:174-175).

também o princípio da eleição indireta dos governadores estaduais, por meio de votação interna de colegiados das Assembléias Legislativas, fator de restrição máxima do voto popular.

Abrucio (2002) afirma que, nos dois regimes autoritários do século 20 (Estado Novo e ditadura militar), a intenção foi acabar com o poder político dos governos estaduais, pela expressiva importância que exerciam - e ainda exercem - sobre a República. Foram regimes políticos pautados pelo exercício do federalismo centralizado, que implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que exerce forte influência nos assuntos das unidades subnacionais, associada à sua primazia decisória e de distribuição de recursos (Almeida, 1996).

São Paulo era governado por Adhemar de Barros, eleito em 1962 mas deposto pelos militares em junho de 1966, sendo sucedido por Laudo Natel, seu vice-governador, que exerceu o resto do mandato (até março de 1967). A tendência de concentração da população nas áreas urbanas crescia, o que elevou essa participação de 44,1%, em 1940, para 80,3%, em 1970. Da mesma forma, São Paulo se consolidava como o estado mais populoso do país, saindo de uma população de 9.134.423, em 1950, para 17.741.928 habitantes, em 1970. Proporcionalmente, em três décadas, ambas as participações quase duplicaram, o que indica aceleradas transformações sociais que aconteciam no território paulista (São Paulo, SEADE, 2007; Aeninger & Bassanezi, 2006).

Em 1965, o Serviço Social do Estado promoveu o I Seminário Nacional de Órgãos Estaduais de Serviços Sociais, o que pode ser considerado como um primeiro movimento de aproximação e articulação entre os órgãos gestores estaduais no campo da assistência social pública. A partir desse Seminário, ficou estabelecido que sua realização seria bienal, precedida de jornadas regionais aglutinadoras dos estados pelo critério da proximidade geográfica, na seguinte ordem:

- Sul: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo;
- Centro-oeste: Rio de Janeiro, Guanabara, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais e Espírito Santo;

- Norte e Nordeste: Bahia, Pernambuco, Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas e Amazonas.

Por hipótese, esse arranjo dos estados sugere que a institucionalidade da assistência social existia, em 1965, em 17 unidades federadas e no Distrito Federal, observada a ausência da participação de 5 estados – Acre, Piauí, Ceará, Paraíba e Mato Grosso –, acrescida dos territórios federais Amapá, Rondônia, Roraima e Fernando de Noronha.

Entre 1967 e 1968 aconteceu a II Jornada Regional Sul de Serviços Sociais, em Florianópolis, excepcionalmente organizada após a realização do II Seminário Nacional das Secretarias e órgãos estaduais de Serviços Sociais, ocorrido em Brasília em 1967. O temário único da Jornada Regional foi guiado pelo diagnóstico e prognóstico social das esferas estaduais e municipais no denominado setor específico dos serviços sociais.

A principal deliberação do evento de alcance nacional foi apontar a necessidade de estudos sobre a conjuntura dos serviços sociais no país, e sobre as condições para a criação de um organismo nacional de coordenação da política de bem-estar social. Para tanto foi constituído um Grupo Nacional de Trabalho, dirigido pela Secretaria de Serviços Sociais do Distrito Federal, que coletou subsídios enviados pelos estados e elaborou o documento Diretrizes para uma Política Nacional de Modernização e Desenvolvimento dos Serviços Sociais<sup>150</sup> (SÃO PAULO, Revista Promoção Social, 1968:44-45).

Esse documento propunha duas grandes medidas.

- A reforma da estrutura institucional dos Serviços Sociais existentes, nos âmbitos administrativo e regulatório (de legislação e normas). A orientação era pela criação ou reforma dos órgãos estaduais em nível de secretaria de Estado, uma vez que a intenção era alcançar a unidade das políticas de ação dos organismos federais a partir da

---

<sup>150</sup> Modernização dos serviços sociais era entendida como “... mudanças institucionais e técnicas que possibilitem melhor estrutura organizacional e aperfeiçoamento dos métodos de trabalho...” e, por desenvolvimento dos serviços sociais “..., a expansão de suas atividades de crescimento e diversificação de prestação de serviços, reorganização estrutural, de modo a atender em níveis mais satisfatórios as diversas necessidades sociais apresentadas pela população...” (idem).

criação de um organismo com *status* ministerial, o que poderia levar a um diálogo maior entre ambos.

- A implantação do planejamento setorial de Serviços Sociais como condição básica para o desenvolvimento ordenado de suas atividades, e a elaboração de planos estaduais de Serviços Sociais associado a um plano nacional.

A Jornada Regional Sul constatou que São Paulo era o único ente estadual dotado de órgão próprio e com *status* de Secretaria de Estado<sup>151</sup>, ratificando a recomendação desse alcance pelas outras unidades federadas, além de apontar a necessidade de revisão da legislação estadual no âmbito dos Serviços Sociais e do registro obrigatório de todas as entidades contempladas com auxílios e subvenções estaduais no órgão oficial de Serviço Social.

Portanto, o ponto de partida dos órgãos gestores estaduais foi, primeiramente, construir uma coalizão entre si, a fim de propagar a necessidade do reordenamento institucional da assistência social estatal nas três esferas federativas, ainda que mantivessem a denominação de “órgãos de serviços sociais”.

O desordenamento federal carecia da construção da unidade, tendo em vista que LBA e FUNABEM seguiam rotas paralelas na condução programática e financeira. Em especial, chama a atenção o fato de que o município pretendia uma nova institucionalidade para essa área de responsabilidade estatal. Pode-se dizer que a presença do estado municipal nas respostas à questão social, advindas do acelerado processo de urbanização, ocorreu a partir da década de 50 e, com mais vigor, na década de 60. Dessa forma, a gestão da assistência social pública deixou de ser bipartite – intercalada entre os entes federal e estadual –, e começou a se esboçar uma gestão tripartite a partir dos anos 60, com os primeiros ensaios de medidas racionais comuns, tal qual a indicação da elaboração dos planos local, regional e nacional. O que estava em jogo era a embrionária reivindicação pela construção de uma unidade de encaminhamentos que colocasse, na mesma arena, os três entes federados, curiosamente despertada por debates suscitados pelos entes estaduais e não o ente federal.

---

<sup>151</sup> Criada em 1967, a Secretaria de Promoção Social será analisada nas próximas páginas.

O estado de São Paulo tinha novo governador a partir de março de 1967, eleito indiretamente pela Assembléia Legislativa: Roberto Costa de Abreu Sodré<sup>152</sup>.

Ainda em 1967, uma nova Carta Constitucional regional foi adotada, preservando o escopo da saúde pública e da assistência social agrupadas em um mesmo campo de responsabilidade pública, porém delimitado com um diferencial inovador: o primeiro artigo desse capítulo constitucional (artigo 134) estabeleceu que o Estado desenvolveria as atividades necessárias para promover, preservar e recuperar a saúde da população por todos os meios ao seu alcance e em cooperação com os órgãos da União, de outros Estados, dos municípios, (órgãos) internacionais e com as entidades particulares. Comparado à Constituição estadual de 1947, introduziu a estratégia ampliada de parcerias para a implementação desse objetivo, vinculando-a a uma articulação republicana ou de relacionamento interfederativo entre as esferas governamentais – com destaque para outros estados e municípios – somado às alianças com organismos internacionais e privados.

Por sua vez, a responsabilidade da cobertura estatal ampliou a atenção aos necessitados de forma geral, direta e/ou indiretamente por meio de auxílios e subvenções concedidos às entidades de caráter assistencial, submetidas ao controle do Tribunal de Contas. Ratificou, ainda, a necessidade do comando único na concessão e fiscalização da ação subsidiária estatal por um órgão técnica e cientificamente aparelhado para pesquisas e planejamento harmônico dos serviços sociais.

Pode-se afirmar que a inovação mais expressiva dessa Constituição estadual foi o arco de alianças interinstitucionais que o Estado regional deveria construir para

---

<sup>152</sup> ROBERTO COSTA DE ABREU SODRÉ (1918-1999). DÉCIMO GOVERNADOR Período de governo: 3/67-3/71. Paulistano, formou-se em direito pela Faculdade do Largo de São Francisco na turma de 1942. Em 1945 foi um dos fundadores da União Democrática Nacional – UDN, tornando-se membro da sua Comissão Executiva Nacional e secretário geral da Executiva Estadual. No âmbito do poder legislativo iniciou sua atuação como deputado estadual, exercendo mandatos sucessivos entre 1951 e 1963. Em 1966 foi um dos fundadores da Aliança Renovadora Nacional – ARENA, quando se instalou o bipartidarismo no Brasil, logo no início da ditadura militar. Foi o primeiro governador a ser eleito indiretamente, para o período de 1967 a 1970. Deu continuidade ao plano energético do Estado, implantando o “linhão” de Urubupungá em direção a São Paulo. A Rodovia do Oeste, cujo nome foi mudado para Castelo Branco, teve o primeiro trecho inaugurado em seu governo. Nesse período foram também unificadas a Força Pública com a Guarda Civil, criando a Polícia Militar. E, no setor rodoviário, iniciou a abertura da Rodovia dos Imigrantes, como alternativa à Via Anchieta. Em 1979 fundou o Partido Democrático Social – PDS. Foi presidente da Eletropaulo (1982) e Ministro das Relações Exteriores (1986/1990), durante o governo do Presidente José Sarney. Faleceu em 1999, em São Paulo.

implementar sua responsabilidade pela saúde, seguro social supletivo e assistência social, o que se confirmou na Constituição estadual de 1969.

A gestão Abreu Sodré iniciou uma grande transformação no desenho organizacional do aparelho administrativo estadual, robustecido nas gestões anteriores de Adhemar de Barros e Laudo Natel, que criaram órgãos diversos e reformularam as atividades internas existentes, porém desprovidos de um plano global para essas transformações (Felicissimo, 1983: 74).

Trata-se de uma transformação orientada por um Plano de Reforma Administrativa iniciado em 1967, apoiado basicamente em critérios de normalização da estrutura do governo e de caráter essencialmente setorial. Assim, o tratamento da questão social pelo Estado ganhou maior relevo no quadro das prioridades da gestão estadual no governo Sodré, uma vez que, anteriormente, esteve circunscrita às Secretarias da Justiça e Saúde, respectivamente, e nessa gestão, a área da assistência social constituiu-se em uma secretaria exclusiva “... que vai dar atenção especificamente ao problema das populações marginais...” (idem: 75).

Em dezembro de 1967, o decreto nº 49165 (de 29 de dezembro) criou a Secretaria da Promoção Social. Todavia, há de se atentar ao fato de que o que estava em jogo era o governo estadual se ajustar aos ditames de uma ampla reforma político-administrativa do governo central, ditada pelo decreto-lei federal nº 200, de 25 de fevereiro daquele exercício. Esse dispôs sobre a organização da administração federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa dessa esfera. Para além da delimitação dos órgãos que compunham a administração federal, dos princípios fundamentais que guiavam suas atividades, o capítulo III do DL nº 200 tratava especificamente da descentralização das atividades da administração federal, uma vez que dispunha que deveriam ser amplamente descentralizadas em três planos principais (artigo 10º):

- dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- da Administração Federal para as unidades federadas, quando estivessem devidamente aparelhadas e mediante convênio;

- da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

O §5º dispunha que “... ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes”.

Na seqüência, o § 6º atestava que “... os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios...”.

A delegação de competência, utilizada pelo governo central como instrumento de descentralização administrativa, ficava condicionada à precisão da indicação da autoridade delegante, à autoridade delegada e às atribuições objeto de delegação.

Certamente, a materialização de um nacionalismo descendente assumia um formato velado e inconfundível, simultaneamente. Não se tratava de um processo de descentralização das políticas públicas federais revestido de delegação de poder e autonomia aos entes federados. O aparelho estatal estadual – e municipal – urgia por reformulações compatíveis com as adequações exigidas pela reforma administrativa federal, sob o risco de tornar inviável a transferência de recursos da esfera central.

Assim, o decreto estadual nº 47830, de 16 de março de 1967, estabelecia a existência de grupos de planejamento setorial (GPSs) para tratarem das atividades relacionadas ao planejamento e à reforma administrativa de cada área setorial paulista, devidamente regulados e controlados pela Secretaria de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Os GPS's foram criados pela Lei nº 9362 de 31/5/1966, cujo artigo 1º, V, trazia a competência a essa Secretaria de orientar os Grupos de Planejamento Setorial das Secretarias de Estado e das Autarquias Estaduais, colaborando com os mesmos na preparação dos respectivos planos setoriais. O artigo 6º estabelecia que ficava criado, junto a cada um dos gabinetes dos Secretários de Estado, dos dirigentes de autarquias e do Conselho Estadual de Educação, um Grupo de Planejamento Setorial (GPS).

Na época, o Secretário de Planejamento, Arrobas Martins, entendia que a área da assistência social não resolveria, por si só, a questão social, mas sim por meio de uma ação integrada, intersetorial, o que poderia mantê-la subjugada a outras áreas setoriais de políticas públicas, no desenho da reforma administrativa estadual. Nesse sentido, foi decisiva a participação de dois profissionais expoentes da profissão do serviço social, na época – e sempre – na configuração do GPS para a delimitação de uma área específica da assistência social estadual: os assistentes sociais Maria Lúcia Carvalho e Carlos Alfredo de Souza Queiroz. Membros do GPS das áreas do trabalho, educação, saúde e assistência social, sugeriam primeiramente que essa última área fosse reconhecida como “promoção popular”, na perspectiva de reunir os diferentes órgãos estaduais dispersos no aparelho estatal, que convergiam para uma mesma população<sup>154</sup>, sendo que o anteprojeto de lei que elaboraram sofreu mudanças expressivas na Assembléia Legislativa.

A mensagem do Governador encaminhada à Assembléia Legislativa indicava que

urge criar estruturas administrativas adequadas para a formulação e execução de uma política coerente de desenvolvimento social e que tais estruturas deveriam : I-reunir e gerir racionalmente os recursos até agora dispersos, por diferentes órgãos do Estado, ou distribuídos de forma assistemática ou criteriosa, às instituições privadas; II-estimular a organização de comunidades locais, com o fim de desenvolver os hábitos e padrões de sua participação consciente nos diferentes esforços pela promoção social, bem como implementar as instituições capazes de desenvolver os programas deste estímulo (in Nogueira, 1990:92).

Finalmente, em dezembro de 1967, a Assembléia Legislativa reconheceu, e o governador Sodrê ratificou, a criação da Secretaria da Promoção Social, delimitando como áreas de atuação:

- a ação comunitária visando à melhoria das condições sociais e econômicas da população, em todos os aspectos, através da atuação orientadora e educativa, o desenvolvimento do associativismo e a coordenação e mobilização dos recursos particulares e públicos para o desenvolvimento social; e

---

<sup>154</sup> As últimas informações mencionadas foram coletadas a partir de entrevistas realizadas com Maria Lúcia Carvalho nos dias 21 e 27/11/2007 na cidade de São Paulo.

- o atendimento aos menores abandonados e necessitados, à velhice desamparada, desempregados, imigrantes, vítimas de calamidade pública e outros grupos específicos em situação de inadaptação social.

A estrutura funcional do novo órgão dispunha de uma administração superior<sup>155</sup>, a administração-meio, seguida de duas áreas-fins:

- a ação comunitária;
- o atendimento a grupos em situação de inadaptação social.

A reforma administrativa propugnada no decreto estadual 49165/67 abrangia, também, as áreas de cultura, educação física, esportes e turismo que, conjugadas com a área da promoção social, deveriam atender aos objetivos específicos:

- dinamização dos setores de atividades, através da ampliação do atendimento dos serviços prestados na época pelo Estado, e incorporação de novas funções que não vinham sendo executadas;
- estabelecimento de adequada estruturação das unidades e racionalização dos serviços, visando à melhoria qualitativa e elevação da eficiência;
- aparelhamento administrativo, material, e de pessoal dos setores;
- melhor coordenação das atividades do Estado com os particulares.

O Título III do referido decreto estadual dispôs sobre a transferência de órgãos, de tal forma que a Secretaria do Governo passava a denominar-se Secretaria da Promoção Social (I); a Secretaria da Saúde Pública e da Assistência Social denominava-se, a partir de então, como Secretaria da Saúde Pública (III), e foram transferidos para a Secretaria da Promoção Social os seguintes serviços (IV, a):

- Serviço Social do Estado;
- Serviço Social de Menores e o respectivo Conselho Social, além do Fundo de Assistência Social ao Menor, da Secretaria da Justiça;
- Departamento de Imigração e Colonização, da Secretaria de Agricultura;
- Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções, da Casa Civil do Governador.

---

<sup>155</sup> Os primeiros secretários estaduais foram José Felício Castellano (gestão janeiro de 1968 a julho de 1970) e Carlos René Egg (julho de 1970 a março de 1971).

Observa-se que

a competência estadual no tratamento da questão social vai, gradativamente, a partir de 1967, se concentrando na função executiva e, menos, nas funções de formulação de diretrizes e de provimento de recursos. No plano das diretrizes aumenta o comprometimento com programas federais, como por exemplo: os Centros Comunitários com o Centro Nacional de Desenvolvimento de Comunidade,... o MOBREAL estadual ao Mobral federal... (Felicissimo, 1983: 77).

A dependência de transferência de recursos federais se estabelecia, em outros setores de políticas públicas, mesmo para os programas de iniciativa estadual, como era o caso do Sistema Estadual de Mão de Obra (SEMO) e do Programa de Nutrição (PRONUTRI), dependentes, respectivamente, de recursos do Ministério do Trabalho e do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).

O Plano de Reforma Administrativa de 1967 demonstra que o governo estadual passou a encarar a questão social de maneira mais abrangente, relacionando-a com o desenvolvimento industrial e o processo de urbanização. A intervenção estatal foi ampliada para outras áreas, como habitação e trabalho, tornando-se mais estruturada e centralizada, realinhando serviços dispersos em uma mesma área, como ocorreu com a criação da Secretaria da Promoção Social. Por sua vez, destacava-se uma tendência do Estado regional paulista no tratamento da questão social:

a posição do Estado de São Paulo como instância de governo subordinado a um governo federal que assume cada vez mais um caráter autoritário e centralizador...que reduziu a margem de autonomia do governo estadual, notadamente a partir de 1967 (idem).

Diga-se de passagem que a dependência político-administrativa do governo central não atingiu, somente, o estado paulista. O modelo centralizador da ambígua federação brasileira definiu, nesse período histórico, o padrão organizacional das administrações públicas estaduais e municipais, inspirados no modelo organizativo federal. Constrangidos pelas normas centrais e pelos critérios de repasses de recursos fiscais, os sistemas regional e local de planejamento tinham sua capacidade reduzida na atenção às demandas peculiares, subjugadas à tutela federal (idem, 1992: 10-11). Em outras palavras, a nacionalização das ações públicas no campo social se dava por razões de adesão involuntária, de necessidade compulsória, somadas à característica de replicar

nos territórios regionais e locais programas pré-estabelecidos. Trata-se, portanto, do predomínio de um nacionalismo descendente, autocrático e anticooperativo.

A meta básica do Governo Abreu Sodré era promover a integração e o desenvolvimento, matriz inspiradora da criação da Secretaria da Promoção Social: integração de órgãos e serviços governamentais, a nova integração governo estadual e municipais (através da implantação de consórcios intermunicipais) e a institucionalização da integração povo-governo, potencializada pelo desenvolvimento das comunidades.

Havia o Documento Básico sobre Diretrizes de Política de Ação no Setor da Promoção Social, que orientava a necessidade de sintonizar a política de promoção social com as metas e prioridades do desenvolvimento geral, ou seja, o acentuado progresso material do estado de São Paulo exigia uma intervenção sistemática, planejada e preventiva na complexa problemática social gerada pelo próprio processo de desenvolvimento, sob risco de o desajustamento social comprometê-lo. Como medida preventiva, era necessário estimular a comunidade, conscientizando-a e organizando-a para participar desse processo.

Nesse sentido, a Secretaria estruturou seu campo funcional em duas faixas interdependentes:

- a) prevenção, amparo e readaptação sociais de grupos especiais;
- b) ação comunitária.

Manteve-se o atendimento direto aos casos considerados necessitados, além de promover interlocução e convênios com os serviços públicos e obras sociais estratégicas para a resolução dos casos. Inicialmente, foi preservada a estrutura do antigo Serviço Social do Estado, que tinha o CARN (Centro de Acolhimento e Reabilitação dos Necessitados), o Abrigo Pré-hospitalar, o Centro Maternal e de Reabilitação Feminino, além do Educandário Margarida Galvão, em Jacareí (SP). O atendimento preliminar era realizado pelo Plantão, que provia a atenção imediata aos casos em situação de emergência, preservando para aqueles mais complexos a matrícula e o atendimento progressivo. O CARN, localizado na capital, desenvolvia o atendimento dispensarial ao indigente, ao “desvalido”, ao pobre, através de apoio

econômico e social, cuidados médicos, com o objetivo de alcançar a reintegração social dos mesmos (São Paulo, Promoção Humana, 1968).

Transferido da Secretaria da Agricultura, o Departamento de Imigração e Colonização fora criado logo no início do século, como espaço de referência para o acolhimento e moradia temporária dos trabalhadores imigrantes e suas famílias que chegavam ao país, à capital<sup>156</sup>, para depois se fixarem em postos de trabalho, em São Paulo ou no interior do estado. Em 1971, esse serviço se transformou em Departamento do Migrante, tendo em vista o aumento gradativo da migração interna de trabalhadores que buscavam oportunidades de trabalho na capital e imediações, preservando o atendimento a imigrantes que chegavam à capital, em número reduzido.

Foram implantados, interior afora, Postos de Triagem do Migrante em cidades estratégicas de pólos regionais, para atendimento e encaminhamento racional dos migrantes para sua fixação, certamente com a intenção de prevenir a demanda concentrada na capital do estado. Em 1970, estavam em funcionamento Postos em Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Assis, Ourinhos, Cruzeiro e Santa Fé do Sul (São Paulo, Promoção Humana, 1970).

Por sua vez, o Serviço Social de Menores, agora novamente sob gestão do órgão gestor da assistência social pública, teve seu atendimento ampliado. Enquanto esteve sob a gestão da Secretaria da Justiça e Negócios do Interior, atendeu a 10.524 crianças e adolescentes fragilizadas pelo abandono familiar, passando para 46.523 em meados de 1970. A orientação adotada pela Secretaria da Promoção Social foi fomentar a abertura do atendimento em regime de semi-internato, através de convênios com as obras sociais (para 11501 crianças e jovens, e 1840 portadores de deficiência), prevenindo e reduzindo a tendência anterior do asilamento integral (havia nessa época 10602 internos e 2500 com algum tipo de necessidade especial). A essa cobertura somavam-se 3 mil atendidos pelos serviços próprios estaduais e 17 mil mantidos sob convênio através dos consórcios de promoção social. Quanto aos adolescentes

---

<sup>156</sup> Na cidade de Santos havia a Hospedaria do Imigrante, como espaço de acolhida inicial dos trabalhadores que chegavam de navio. Serviu também como abrigo de quarentena a essa população, principalmente quando ocorreu a epidemia de febre tifóide local, o que exigia tratamento médico profilático.

infratores, foram construídas 4 Casas de Estar em cidades do interior, que seriam conveniadas para a ampliação do atendimento (idem).

Da nova secretaria paulista fazia parte a Coordenadoria do Desenvolvimento Social, erguida sobre a crítica à tendência pretérita e hegemônica de atenção estatal individual às obras sociais e a casos sociais, de cunho assistencialista e tutelador, com a proposta de promover uma mudança social planejada e participativa concernente ao desenvolvimento das comunidades (Nogueira, 1990). O trato individual e de baixa eficiência tendia a ser suplantado pelo trato coletivo de superação de problemas, de promoção ao desenvolvimento das potencialidades latentes na própria comunidade. A nova proposta era fundada na racionalidade técnica e no planejamento, orientada pela crença de que a eficiência organizacional, conduzida pelo órgão gestor estadual, suplantaria interesses paternalistas e corporativistas e ofereceria soluções para as mazelas circunstanciais oriundas do capitalismo, o que ignorava - de certa forma - as relações estruturais próprias das relações de produção capitalista e o decorrente embate de classes sociais (idem: 1990).

A ação comunitária inaugural foi implementada pela estratégia da assistência técnica desenvolvida pelos assistentes sociais do órgão gestor estadual, que realizavam o estudo e o diagnóstico das comunidades demandatárias da ação institucional, bem como a organização de grupos sociais para sua integração no [suposto]<sup>157</sup> processo de desenvolvimento social local, regional e nacional. Pode-se inferir que essa nova orientação institucional encobria a orientação esperada do governo central, de exigir do governo estadual uma presença mais efetiva no cotidiano das comunidades, no sentido de reverter as embrionárias insatisfações populares de contestação ao regime político em vigor.

A Coordenadoria de Desenvolvimento Social foi se estruturando para organizar as Divisões Regionais de Promoção Social, instâncias fundamentais para a interiorização e aproximação do órgão gestor estadual das demandas locais (individuais, municipais e/ou das obras sociais). Em 1970, estavam organizadas 11 divisões

---

<sup>157</sup> Observação da autora deste trabalho.

regionais<sup>158</sup>, sendo que a assistência técnica prestada pelos assistentes sociais era respaldada por uma autonomia institucional que lhes permitiam assessorar a implantação de órgãos gestores municipais, impulsionados, nesse período, para organizar atividades comunitárias para além dos desenhos programáticos, o que foi avaliado positivamente se comparado às gestões subseqüentes (Nogueira, 1990).

Um poderoso instrumento adotado para a implementação das duas faixas interdependentes do campo funcional da secretaria foi a implantação de consórcios de promoção social. Conhecidos também pela alcunha de “consórcios intermunicipais de promoção social”, correspondiam à articulação das prefeituras de uma sub-região circunvizinha para soluções conjugadas de problemas comuns. Em síntese, o órgão estadual estimulava a integração interinstitucional local, potencializadora de respostas às demandas locais, preservando, para a Secretaria da Promoção Social, a ação indireta, as funções normativa, capacitadora, controladora e co-financiadora.

Precedeu à instalação dos consórcios de promoção social, os consórcios intermunicipais de assistência ao menor que, em 1968, totalizavam 23, e agrupavam mais de 150 municípios. A idéia era ampliar o escopo de cobertura desses consórcios para outros segmentos populacionais, e sob um novo arranjo organizativo (São Paulo, Promoção Humana, 1968).

A instância decisória dos consórcios de promoção social era composta pelas Assembléias de Prefeitos, assessoradas pelos respectivos conselhos consultivos e, no nível local, o Conselho Municipal de Promoção Social. A estratégia básica era as intersectorialidade e interinstitucionalidade locais e sub-regionais, cabendo ao órgão estadual a estimulação do potencial resolutivo local. No mínimo, cinco municípios deveriam estabelecer os acordos para, sancionados pelos respectivos parlamentos locais, estabelecerem o contrato bilateral com o governo estadual. O co-financiamento era estabelecido em cotas municipal e estadual.

Em setembro de 1968, havia 2 consórcios estabelecidos entre 9 municípios, crescendo para 24 em dezembro daquele exercício, o que envolvia 155 municípios e, em

---

<sup>158</sup> Grande São Paulo; Santos; São José dos Campos; Sorocaba; Campinas; Ribeirão Preto; Bauru; São José do Rio Preto; Araçatuba; Presidente Prudente; Marília.

dezembro de 1969, o alcance já atingia a casa dos 337 municípios paulistas, articulados em 57 consórcios instalados com essa nova modalidade de mobilização comunitária. A ação comunitária desenvolvida implantou 57 Centros Comunitários e as comunidades rurais contavam com 19 Centros Rurais – centros esportivo-recreativos – herdados da Secretaria da Agricultura (SÃO PAULO, Revista Promoção Humana, 1970).

Pode-se afirmar que a experiência paulista dos consórcios intermunicipais de promoção social, nessa época, antevia e se antecipava à orientação emanada duas décadas depois na Constituição Federal de 1988 (artigo 25, 3º). Aponta para a responsabilidade dos estados federados instituírem mecanismos gerenciais de agrupamento de municípios limítrofes para a execução de funções públicas de interesse comum. Dessa forma, a estratégia favorável, que foi se aperfeiçoando nos marcos regulatórios posteriores, para a política de assistência social, é a regionalização, trazida claramente na NOB/SUAS como de responsabilidade da esfera estadual em dois níveis:

- promover, coordenar, regular e co-financiar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas (a exemplo dos consórcios públicos) para a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos sociais destinados à proteção social de grupos sociais em situação de extrema vulnerabilidade social;
- analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para construção de “unidades de referência regional”, a oferta de serviços, o fluxo de atendimento dos usuários no Estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de consórcios públicos.

Dessa forma, a orientação contemporânea é a de que o ente estadual não seja animador somente de arranjos intermunicipais e interinstitucionais, mas sim dotado de funções de coordenação, de co-financiamento e, no limite, de executor responsável pela proteção social especial de determinados segmentos populacionais, quando não se justificar que municípios assumam essa responsabilidade – quer seja pelo seu porte populacional, quer seja pela incidência atenuada do risco social.

Em meados de 1970, a estrutura administrativa reorganizada da Secretaria de Promoção Social contava com:

- Departamento de Orientação Técnica (DOT): seção de obras sociais, setor de planejamento e padronização, setor de treinamento do pessoal técnico, setor de estudos sociais, biblioteca e protocolo;

- Coordenadoria do Desenvolvimento Social (CDS);
- Coordenadoria dos Estabelecimentos Sociais do Estado (CESE): englobava o Serviço Social de Menores e as respectivas unidades prestadoras de atendimento<sup>159</sup> e o Departamento de Migrantes, com a unidade central (Rua Visconde de Parnaíba, na capital), o CARN, e outros serviços sociais, como o Serviço Médico Para-Hospitalar, o Centro de Reabilitação de Gestantes e Mães Solteiras e o Centro de Reabilitação de Jovens Egressas da Prostituição.

A reforma administrativa empreendida no governo Abreu Sodré criou outro importante, e não menos polêmico espaço institucional de intervenção na questão social: a Lei nº 10064 de 27/03/1968 instalou o Fundo de Assistência Social do Palácio do Governo (FASPG), novo lócus oficial de ação da primeira-dama do Estado paulista. A partir desse ato, fica institucionalizada, no aparelho do Estado, a intervenção paralela e superposta da esposa do governante, administrativa e diretamente ligada ao Gabinete do Governador. Paradoxalmente, a reforma propugnava a modernização e a racionalização de estruturas e órgãos dispersos e respectivos gastos administrativos. O que se depreende é que a criação de mais esse órgão não colidia com essa lógica racionalizadora, estando mais próxima de dois fatores motivantes:

- atender aos preceitos do Decreto federal nº 200, mimetizando o FASPG como estrutura equivalente à LBA. Conseqüentemente, o desdobramento desse mimetismo se daria nas esferas municipais;
- atender a interesses políticos de maior autonomia no manejo clientelista do trato da questão social.

As finalidades desse novo órgão estadual se pautam pelo modelo médico-social, espelhado pelo órgão correspondente federal (LBA), e criam uma segunda via da subsidiariedade estatal, uma vez que era exercida também pela Secretaria da Promoção Social. Era incumbida de:

---

<sup>159</sup> Eram subdivididas em Casas de Triagem (10) e Casas de Permanência (11). As Casas de Triagem eram: Berçário, Casa das Mães, Casa Nair Coelho, Educandário N. Sra. Maria Auxiliadora, Educandário Sampaio Viana, Instituto de Aprendizado Doméstico (IAD), SAT-Lares e Jupuruchita, Casa de Plantão, Pavilhão Central, Pavilhão II. Casas de Permanência: Inst. Sta. Emília (Guarujá), Inst. Agrícola de Menores de Batatais, Inst. Agríc. de Menores de Itapetininga; Inst. Masculino de Menores de Mogi Mirim, Instituto Agrícola de Menores de Iaras, Patronato Anita Costa (Lins), Colônia de Férias de São Vicente, Educandário D<sup>a</sup> Margarida Galvão (Jacaref), Pensionato N. Sra. do Carmo; Instituto Modelo de Menores, Instituto D<sup>a</sup> Paulina de Souza Queiroz.

- prestar assistência econômica, educacional e médico-hospitalar aos necessitados – portanto, outra via paralela de atenção aos segmentos sociais pauperizados;

- manter a assistência social e o Posto de Hidratação do Palácio do Governo - propunha-se a replicar, nesse espaço institucional, ofertas próprias da área da assistência social e de atenção à saúde da população infantil;

- prestar assistência econômica às entidades assistenciais devidamente registradas nos órgãos da Secretaria da Promoção Social – a instala, sutilmente, a subordinação intrafederativa estadual do órgão gestor da política de assistência social regional ao desígnio da esposa do governador;

- prestar assistência econômica às entidades privadas que se dediquem a atividades educacionais e médico-hospitalares – alarga o alcance da subsidiariedade para além das denominadas obras sociais, entrando na seara das entidades sem fins lucrativos das áreas de educação e saúde, vasto campo fecundado pela natureza secular e mista da iniciativa filantrópica.

A direção desse novo órgão contava com um Conselho Deliberativo, sob a presidência da primeira-dama “ou outra pessoa de livre escolha desta” (o que nunca ocorreu), composto por sete membros. Estruturado com receitas financeiras, essas provinham de contribuições, donativos e legados de pessoa física ou jurídica de direito privado; de auxílios e subvenções concedidas pela União, Estados ou Municípios, bem como por autarquias; de materiais inservíveis ao governo estadual que podiam ser comercializados pela primeira dama, acrescidos de quaisquer outras receitas que legalmente pudessem ser incorporadas. Logo, a informalidade de outrora da ação social da esposa do governante estadual estava suficientemente estofada de um aparato administrativo e financeiro que dava sustentação a suas iniciativas.

Maria do Carmo Mellão de Abreu Sodré foi a primeira dirigente do FASPG, atuando anteriormente na embrionária versão denominada Fundação Plano de Amparo Social (PAS), sediada na futura sede do FASPG. Em 1968, criou um Plano de ação assistencial visando ao desenvolvimento de ações conjugadas da esfera estadual, para implementar ambulatorios médicos, dentários e enfermarias no interior do estado paulista (São Paulo, Fundo Social de Solidariedade, 2007).

Assim, foram realizadas as primeiras doações de ambulâncias, cadeiras de rodas, óculos e aparelhos auditivos. Teve forte atuação nas calamidades públicas oriundas das enchentes de 1968 e 1969 que atingiram a capital e regiões litorâneas. Realizou doações significativas às entidades filantrópicas, por intermédio do CEAS, o que não deixa de ser um fato curioso: a transferência desse Conselho Estadual para a alçada da Secretaria da Promoção Social ocorreu no ato de sua criação, saindo do Gabinete do Governador. Paradoxalmente, a primeira-dama interferia na concessão de auxílios e subvenções, de dentro do gabinete do Governador.

Por sua vez, a FLBA exercia atividades em quatorze unidades na capital do Estado e dezessete no interior paulista, constituídas como Centros Regionais que se desdobravam em 237 unidades menores, ou seja, em Centros Municipais. Através da Divisão de Serviço Social da Diretoria estadual, a linha mestra era o serviço social de comunidade, “... processo do qual os esforços do povo se unem aos esforços do Governo, com o fim de melhorar as condições globais do povo, a fim de integrar as comunidades na vida nacional, (assim) participa a LBA no progresso do país...” (Brasil, LBA, 1966).

Percebe-se que a tendência prevalente desse período histórico era privilegiar a abordagem do desenvolvimento comunitário, tanto por parte da representação regional do órgão supremo federal da área da assistência social estatal, quanto por parte da recém-criada Secretaria da Promoção Social, reflexos da abordagem metodológica prevalentemente adotada pela área profissional do serviço social. O refino metodológico da LBA seguia indicações estatísticas apropriadas pelo DEESP – Departamento de Estatísticas do Estado de São Paulo – na caracterização do perfil predominante de cada região paulista, sob a égide da planificação social, entendida como uma técnica para o desenvolvimento.

No plano federal, o presidente Médici conduzia com maestria o binômio repressão-euforia, seja pela extirpação de focos da luta armada contra o regime militar, seja pelos resultados do período chamado de “milagre econômico”, entre 1969 a 1973. Embalada pela marchinha “Pra frente Brasil”, a vitória do futebol brasileiro fertilizou a crença de que “ninguém segura este país”: o pico de crescimento do PIB ocorreu em 1973, com a taxa de 13%, e a inflação não passava dos 18%, resultados encobertos pelo

inconfessável e indescritível aumento da dívida externa brasileira. Por outro lado, acentuou-se a concentração de renda, à custa de uma pujança do potencial industrial brasileiro e de indicadores muito baixos de saúde, educação e habitação (Fausto, 2007:485-487).

O sucessor de Médici foi o general Ernesto Geisel, primeiro presidente escolhido pelo Colégio Eleitoral, governando de março de 1974 a março de 1979. Geisel protagonizou o início da abertura política, definindo-a como lenta, gradual e segura. A morte de Vlado Herzog nos porões do DOI-CODI paulistano em 1975, seguida da do operário Manoel Fiel Filho em 1976, provocou a mudança do comando militar regional, substituído por tentativas de aproximação ao diálogo com a sociedade civil, a despeito da fúria do coronel Erasmo Dias, comandante da Polícia Militar paulista, que não suportava essa tendência, protagonizando a incendiária invasão da PUCSP em 1977, e o ataque aos estudantes supostamente subversivos que lá imaginava existir.

O cenário social se modificava pela intensa mobilização e manifestação de repulsa às mortes e à tortura, protagonizada pela Igreja Católica, OAB e resultados das urnas eleitorais em 1974, que aumentavam a presença da oposição na cena política.

O governo central fazia um movimento duplo. De um lado, tentava estreitar a chance de o partido de oposição (MDB) continuar a crescer, baixando a Lei Falcão – restritiva à propaganda eleitoral falada –, criando a figura do senador biônico – eleito indiretamente – e modificando a proporcionalidade da representação dos estados na composição da Câmara de Deputados. De outro lado, em 1978, começou encontros com líderes do MDB, da Associação Brasileira de Imprensa e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil para a restauração das liberdades políticas, o que possibilitou a revogação de medidas arbitrárias impostas ao Congresso Nacional, aos funcionários públicos, ao cidadão em geral. Concomitantemente, os movimentos sociais ganhavam forma e protagonismo, principalmente aqueles organizados na órbita das comunidades eclesiais de base (CEBs) da Igreja Católica (nas periferias das cidades<sup>160</sup>), ligados aos

---

<sup>160</sup> A título de exemplo, na cidade de São Paulo, era expressivo o Movimento contra a carestia e o custo de vida (zona sul), Movimento de luta por creches (organizado por mulheres e militantes das CEBs da zona sul), o Movimento de Saúde (zona leste).

trabalhadores urbanos e rurais (a Comissão Pastoral da Terra). A mobilização por melhores salários, imposta pelo sindicalismo operário da região do ABC paulista, influenciou outros movimentos de trabalhadores (professorado, profissionais assalariados), propulsores de grandes greves em 1978 e 1979.

Novas mudanças ocorreram na estrutura administrativa dos Ministérios, atingindo a FLBA. A Lei nº 6036, de 01/05/1974, dispôs sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) em dois ministérios: Trabalho; Previdência e Assistência Social (MPAS). O artigo 2º delimita os assuntos do MPAS: previdência e assistência social. Dois meses depois, o decreto 74254, de 04/07/1974, dispôs sobre a estrutura básica do MPAS, quando foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS) – artigo 2º, IV, 3. O artigo 8º define a transferência da FLBA para esse novo Ministério, e seus recursos agora são procedentes do FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social –: “...assim, vai se rompendo sua natureza de órgão legionário, complementar ao Estado, para se apresentar explicitamente como parte componente da ação governamental...” (Sposati & Falcão, 1989:23). À FLBA são incorporados o FUNRURAL (previdência própria dos trabalhadores rurais), o atendimento ao idoso e ao *excepcional*, todos oriundos do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Portanto, a organicidade ao campo da assistência social pública adquiria forma, constatando-se que o órgão principal e perene (SAS) teve sua gênese, então, pelas mãos do governo militar.

É importante registrar que foi realizado, em novembro de 1974, o Seminário Bom Clima, em Petrópolis (RJ) com o objetivo de subsidiar a recém formada Secretaria de Assistência Social, cujos resultados estão condensados em documentos do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS)<sup>161</sup> (in Sposati *et alii*, 1985:56-57). Em síntese, a preocupação era apontar a necessidade de mudança de paradigmas quanto à compreensão sobre a finalidade da assistência social, substituindo a acepção tradicional de concessão de auxílios (materiais e financeiros) e serviços concebidos para aliviar a pobreza, sem alterar a estratificação social, fundada mais em um dever ético-religioso do que no reconhecimento de direitos do assistido. A idéia era indicar que a pobreza não resultava de características individuais, mas estruturais, pela

---

<sup>161</sup> Documento nº 90: Alternativas da política assistencial brasileira e Documento nº 91: Desenvolvimento e marginalização social.

somatória de fatores sociais, o que reconhecia a responsabilidade coletiva na satisfação das necessidades primárias do homem, portanto, um direito a ser garantido pelo Estado, com o apoio das instituições privadas. Assim, a idéia era sair de um patamar de ajuda, de tutela, para uma intervenção técnica e planejada de participação da *clientela* e propiciadora da mobilidade social. Nessa perspectiva, a assistência social faria a travessia entre a marginalização e a integração social, se somada à ação de outros órgãos, porém ainda insuficiente quanto à efetividade dessa intervenção.

Seguindo essa lógica, um vigoroso programa social foi criado em 1975, para concretizar a ação comunitária esperada como força motriz do desenvolvimento de potencialidades locais para o desenvolvimento social. Por meio do Decreto nº 75922, foram criados os Centros Sociais Urbanos (CSUs), sob gestão da FLBA, para “... promover a integração social nas cidades, através do desenvolvimento de atividades comunitárias nos campos da educação, cultura e desporto, da saúde e nutrição, do trabalho, previdência e assistência social e da recreação e lazer...” (artº 1º). Eram equipamentos sociais de uso múltiplo, operados por meio da cooperação técnicofinanceira com entes federados e organizações da sociedade civil, desde que assegurada a sustentabilidade dos mesmos e as principais fontes de custeio federal provinham do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundos de Participação dos Estados e Municípios, de financiamentos oriundos da Caixa Econômica Federal e Banco Nacional da Habitação (BNH), e recursos do Orçamento da União, além de outros recursos públicos e privados.

Na verdade, o programa dos CSUs integrava a Política Federal de Desenvolvimento Social e de Desenvolvimento Urbano expressa no II Plano Nacional de Desenvolvimento, implantado no Governo Geisel, cuja dimensão econômica mantinha a meta do desenvolvimento acelerado, à custa de elevada dívida externa brasileira e, em contrapartida, o acirramento da desigualdade social. Fora instalado o Conselho de Desenvolvimento Social, ao qual estava vinculado o Grupo Executivo do Programa CSU.

A título de exemplo sobre o impacto desse Programa, o governo do Estado da Bahia delegou à Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES) a função de agente gestor e, para constituí-la, foi criada a Fundação para o Desenvolvimento de

Comunidades do Estado da Bahia – FUNDESCO –, com o objetivo de “... melhor executar a política estadual de desenvolvimento de comunidades de população de baixa renda e de integração social nos centros urbanos...” (BAHIA, Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, 1979). Foram implantados 33 CSUs na Bahia, cuja avaliação positiva era creditada ao fato de que

o Programa CSU reúne características especiais, pois além de resultar do esforço da comunidade, somado a recursos institucionais, encerra o confronto e o contraste das culturas urbana e rural, mesclando o saber técnico com a sabedoria popular. Estimula a dinâmica da vida comunitária e descobre novos valores, revitaliza antigas manifestações culturais, e assim cada CSU vai construindo sua própria história (idem).

Em 1975, o decreto nº 76719, de 03 de dezembro, provocou nova alteração na estrutura do MPAS, agregando à SAS e à FLBA a FUNABEM, sendo que, pela primeira vez, esses dois importantes órgãos da política social ficaram juntos, apesar de continuarem em trajetórias separadas. Além disso, explicita as competências da SAS:

à Secretaria de Assistência Social compete supervisionar a execução da política relativa à prestação de auxílios à pessoas carente de recursos materiais, educacionais e outras medidas de proteção social para cuja concessão não seja exigido contraprestação direta dos assistidos, bem como aos assuntos de subvenções, auxílio e isenções a entidades que atendam essa clientela (artigo 12)<sup>162</sup>.

Note-se que aqui se cria o que se pode chamar de enlaçamento da assistência social/proteção social, através de benefícios e medidas que não exigem a contraprestação direta dos “assistidos”, ou seja, a atenção socioassistencial não é contributiva, ao contrário do seguro social.

Torna-se explícita a tendência que vinha sendo adotada há décadas, sobre o alcance da assistência social pública: destinada a pessoas “carentes”, como um contraponto ao padrão “normal” do trabalhador; atender as pessoas inadaptadas, de forma semelhante à conceituação empregada na criação da Secretaria da Promoção Social de São Paulo (*grupos em situação de inadaptação social*), para a qual o receituário dominante indicava o placebo da integração e promoção social, como contrapontos à *assistência* e a possível dependência que poderia gerar.

---

<sup>162</sup> A respeito dessa criação, o CBCISS – Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – realizou, em novembro de 1974, o Seminário de Bom Clima/ Petrópolis.

Dois anos depois, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) – lei nº 6439 de 1/9/77 –, vinculado ao MPAS. Integravam o SINPAS: o INPS, o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, novo órgão para o qual foram transferidos os serviços médicos e hospitalares da LBA), a FLBA, a FUNABEM, a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social), a CEME (Central de Medicamentos, como órgão autônomo) e o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, outro órgão criado).

O capítulo III, artigo 9º<sup>163</sup>, dispôs que à LBA competia prestar assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas, independentemente da vinculação destas a outra entidade do SINPAS. O caráter não-contributivo da proteção social atribuída à LBA ficava, então, oficializado, apesar de isso estar implícito desde sua gênese, na era Vargas, além de preservar a possibilidade de o trabalhador segurado/pauperizado ser contemplado pelas ações desse órgão assistencial.

À FUNABEM cabia promover a execução da política nacional do bem-estar do menor, com a ressalva de que os programas a cargo das entidades estaduais ou municipais de assistência social poderiam ser subvencionados, em caráter suplementar, com recursos da FUNABEM. (artigos 10º e 11º). É interessante apontar que a reserva subvencionária aparecia somente para a Funabem, ratificando que a gestão dos auxílios e subvenções de ordem assistencial diversa ficava a cargo da SAS (e não mais da LBA).

Por último, o SINPAS constituiu a receita de suas entidades integrantes em um Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS –, de natureza contábil e financeira, administrado por um colegiado integrado pelos dirigentes desses órgãos, sob a presidência do Ministro da pasta.

---

<sup>163</sup> O parágrafo único estabelecia que “... os serviços de assistência complementar não prestados diretamente pelo INPS e pelo INAMPS aos seus beneficiários poderão ser executados pela LBA conforme se dispuser em regulamento...”.

O Presidente da LBA, na época, Luiz Fernando da Silva Pinto, entendia que era preciso desenvolver uma “economia da pobreza” ou “economia do quarto estrato<sup>164</sup>”, na qual a LBA assumiria um papel semelhante ao do BNDE na área econômica, de tal forma que, por meio de múltiplas atividades, promoveria a reestratificação dos pobres, passando-os do quarto para o terceiro estrato (in Sposati & Falcão, 1989:25). Dessa forma, a profusão de programas era bem vista e foi efetivada, o que impulsionou a fragmentação ainda maior das ações do órgão, sob a diretriz da ação comunitária de cunho educativo, executada por técnicos e voluntários.

O que se questiona é o fato de que *programas sociais* se perfilam tal qual um rosário de atenções, tão frágil na sua durabilidade quanto a orientação diversa que cada governo pode imprimir e modificá-los, o que distancia cada vez mais a LBA e a FUNABEM da configuração de uma política nacional organicamente orquestrada.

A LBA se atribuía a missão de atender 40 milhões de pessoas, “... socialmente vulneráveis e completamente marginalizadas do desenvolvimento e progresso brasileiro...” (LBA, Núcleo da Memória da Assistência Social, 1999). Em 1979, contava com uma rede de cooperação técnica e/ou financeira com entidades públicas e particulares, somada a 981 equipamentos sociais próprios: 198 Centros Sociais e unidades de atendimento, 464 Núcleos de Voluntariado, 319 Postos do Programa de Complementação Alimentar, coordenados por meio de 22 Diretorias Estaduais, 3 Diretorias Territoriais e a Diretoria de Brasília. Os programas sociais que desenvolvia eram:

- Programa de Complementação Alimentar atendendo 310 mil gestantes, nutrízes e crianças até 3 anos no combate à desnutrição;
- Programa de creches-casulo: aproveitava espaços ociosos de escolas, igrejas e outras instituições sociais, bem como equipamentos e recursos humanos dos mesmos para atender cerca de 230 mil crianças até 6 anos de idade;
- Programa de Distribuição do Leite em pó para grupos sociais mais pauperizados (130 mil pessoas), era desenvolvido nos Centros Sociais;

---

<sup>164</sup> A pobreza era entendida como um segmento marginal ao processo produtivo, caracterizando-se como o quarto estrato social.

- Programa de Legalização do Homem Brasileiro: atuava para regularizar a documentação civil e profissional como forma de acesso à escola, cursos profissionalizantes e ao *mundo do trabalho*;
- Programa de Educação para o Trabalho: eram 700 mil alunos de cursos de iniciação profissional, em área urbana e rural, com ênfase na recuperação de artesanatos locais;
- Programa de Assistência ao Excepcional: eram atendidas 90.046 pessoas com deficiências, na linha da prevenção e reabilitação;
- Programa de Assistência ao Idoso: 35 mil atendidos pela via do asilamento ou de atividades grupais com vistas à integração social;
- Programa Nacional do Voluntariado (PRONAV); fomentado pela mobilização preliminar das primeiras-damas estaduais e municipais, a meta era alcançar 4 mil Núcleos de Voluntariado.

Na esteira das reformas programáticas, a FUNABEM implantou, em 1978, o PLIMEC (Plano de Integração do Menor e da Família na Comunidade), gerado a partir de um convênio com o UNICEF. A proposta era implantar um modelo preventivo na mesma lógica de ação comunitária potencializadora da integração social de grupos sociais pauperizados.

O estado de São Paulo teve, na década de 70, dois governadores, eleitos indiretamente: Laudo Natel (março de 1971 a março de 1975) e Paulo Egydio Martins (março de 1975 a março de 1979). Na gestão da Secretaria da Promoção Social, estiveram, respectivamente, Mário Romeu de Lucca e Mário de Moraes Altenfelder Silva.

Laudo Natel<sup>165</sup> demonstrou, logo em seu discurso de posse, seu alinhamento ao governo militar, colocando-se como colaborador para acelerar a obra

---

<sup>165</sup> LAUDO NATEL (1920) NONO E DÉCIMO-PRIMEIRO GOVERNADOR Períodos de governo: 6/66 - 03/1967; 3/71 - 3/1975. Nascido em São Manuel, interior de São Paulo, formou-se em Economia e Administração de empresas. Durante 25 anos foi diretor do Banco BRADESCO. Nessa mesma área de atuação foi diretor da Associação Comercial de São Paulo, diretor do Sindicato dos Bancos de São Paulo e presidente da Comissão Bancária do Conselho Monetário Nacional. Foi eleito vice-governador em 1962. Com a destituição de Adhemar de Barros, em 1966, exerceu o resto do mandato, unificando as 11 usinas hidrelétricas de São Paulo, que deram origem à CESP (Companhia Energética de São Paulo). Eleito indiretamente como governador, exerceu mandato de 1971 a 1975. Nesse período de governo deu ênfase ao desenvolvimento do interior com o PROINDE (Plano Rodoviário de Interiorização do

desenvolvimentista nacional, baseado na afirmativa de que cabia aos políticos brasileiros “... um dever que se subleva aos demais: auxiliar o chefe da Nação no seu declarado empenho em normalizar a vida institucional...” (Nogueira, 1990:120).

O novo Secretário da Promoção Social apresentou o plano gerencial da pasta, apontando como linhas mestras:

- a criação da carteira de desenvolvimento comunitário destinada à obtenção de crédito para as organizações de base das comunidades;
- a criação de canais de participação do povo nos processos de planejamento local e regional;
- a criação de centros de interesse para a juventude e a instalação de centros rurais e urbanos de atividades promocionais; os centros comunitários foram ampliados quantitativamente e na prestação de serviços: assistência técnica agropecuária, médico-dentária, educacional e recreativa, com o objetivo de fixação do homem em sua comunidade, de caráter profilático contra o êxodo rural;
- a revisão da política de atendimento à família e ao menor de idade;
- a reformulação do sistema de cooperação técnica e financeira nos consórcios intermunicipais de promoção social e obras sociais.

Desse conjunto de metas, efetivamente privilegiou a última, dado o potencial que os consórcios e as obras sociais reuniam para o atendimento direto das demandas socioassistenciais, conduzidas sob a primazia da racionalidade técnica do planejamento social<sup>166</sup>. Assim, a ação comunitária manteve-se na retórica, perdendo exequibilidade, uma vez que projetos experimentados na gestão anterior foram interrompidos, tais como Integração Escola-Comunidade, Integração Recreação-Comunidade e as atividades de pesquisa participada sobre a realidade social.

A autonomia profissional dos assistentes sociais da Coordenadoria de Desenvolvimento Social, agora renomeada como Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário, foi gradativamente substituída por um controle burocrático de suas atividades, pela adoção de novos instrumentais de registro dos trabalhos técnicos, em

---

Desenvolvimento). Prosseguiu a pista ascendente da Rodovia Imigrantes, criou a SABESP e a CETESB e elaborou plano para desenvolvimento do Vale do Ribeira.

<sup>166</sup> A gestão Lucca teve a assessoria de uma empresa especializada em planejamento social: EDAP-Educação Assessoria e Planejamento.

nome da eficiência e da racionalidade. A ordenação de procedimentos comuns passou a guiar a intervenção técnico-profissional e inspirou a adoção de “padrões mínimos” para os consórcios intermunicipais e para as obras sociais: estabeleciam critérios de registro e matrícula na Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário, sob a forma de uma pontuação posteriormente atribuída, sancionadora do acesso ao subsídio estadual.

A sofisticação burocrática se sobrepunha ao parecer técnico. Para as entidades sociais, essa mensuração detalhava, minuciosamente, características físicas, técnicas e aspectos gerais que, somados, deveriam atingir 40% dos 2160 pontos atribuídos, a fim de que pudessem ser registradas.

Independentemente dos pontos alcançados, os Consórcios Intermunicipais deveriam estar formalizados (estatuto e regimento interno registrados em Cartório de Títulos e Documentos), ter seu programa de trabalho aprovado em assembléia de prefeitos, e contar com um assistente social devidamente contratado.

Assim, o controle ficou estabelecido duplamente pelo órgão gestor estadual: condicionou a assistência técnica aos critérios normativos e pautou o funcionamento dos consórcios e entidades sociais pelos requisitos pré-estabelecidos. Em hipótese, é possível supor que tais medidas se distanciavam da intenção de uniformidade dos serviços que deveriam prestar. A diferença está no fato de que o alcance de uma possível uniformidade deveria contemplar a *diversidade* (em múltiplas dimensões) trazida pelo território, pelas manifestações culturais de seus habitantes, pelo perfil de demandas sociais peculiares à determinada realidade social. A padronização técnica não resulta do tolhimento da peculiaridade; pelo contrário, o modelo adotado nesse período indicava maior proximidade de uma modelagem autocrática e pré-estabelecida pelo aparelho estatal, à qual as instituições parceiras deveriam se adequar.

Sem dúvida, a ênfase imprimida nessa gestão era no fortalecimento dos consórcios de promoção social, dado o fato de que abrigavam maior potencial resolutivo, tecido por um funcionamento eficiente e eficaz das articulações interinstitucionais de natureza pública e privada. Conseqüentemente, foram implementados diversos projetos sociais nos municípios responsáveis pela formação de grupos de produção, formação de mão-de-obra para o trabalho, formação de

cooperativas para drenagem dos produtos confeccionados e atividades de educação de base (Nogueira, 1990:134). Assim, o primado do binômio assistência-trabalho prevalecia, cimentado pelas alianças estabelecidas com Senac, Senai e com o PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra do MEC.

Cabe salientar que o governo estadual contava com um órgão específico para potencialização de experiências regionais, sub-regionais e comunitárias, de absorção da mão-de-obra marginalizada, com ênfase nas produções locais de artesanato: era a Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades (SUTACO)<sup>167</sup>. Nessa gestão governamental, aumentou a participação da Secretaria de Promoção Social no Conselho Consultivo do órgão, com três representantes (CESE, CDC e DOT), o que indica uma aproximação maior das duas áreas de políticas sociais estaduais. Todavia, essa relação assistência/trabalho estará sujeita ao movimento aproximação/distanciamento até o início da década de 90, de forma similar às flutuações históricas da convivência do campo da assistência social com aquele responsável pela criança e adolescente fragilizados.

Nesse período, a exacerbação do trabalho administrativo imprimiu, gradativamente, o afastamento do domínio da conjuntura local, por parte do técnico estadual, agora mediado pelos consórcios e entidades sociais. O rito burocrático do trabalho do assistente social seqüestrava-o de sua função supervisora: ganhou espaço sua ocupação com tarefas como a conferência de documentos na montagem de processos administrativos, conferência de atas de eleição e posse de diretoria, orientação quanto à realização de balancetes financeiros e balanços patrimoniais.

A gestão de Lucca imprimiu outras mudanças na estrutura organizacional da Secretaria estadual:

- o Departamento de Migrantes passou a denominar-se Departamento de Amparo e Integração Social (DAIS);

---

<sup>167</sup> A SUTACO foi criada pelo Decreto lei nº 256 de 29/5/1970, então denominada como Superintendência de Comunidade de Trabalho, vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento, com a missão de organizar sistemas alternativos de absorção da mão-de-obra marginalizada tais como: consórcios de empresas comunitárias, de trabalhadores individuais e artesãos, de pequenas empresas e bolsas de sub-contratação. Em 1975, o decreto 6347 vinculou-a à Secretaria de Relações do Trabalho.

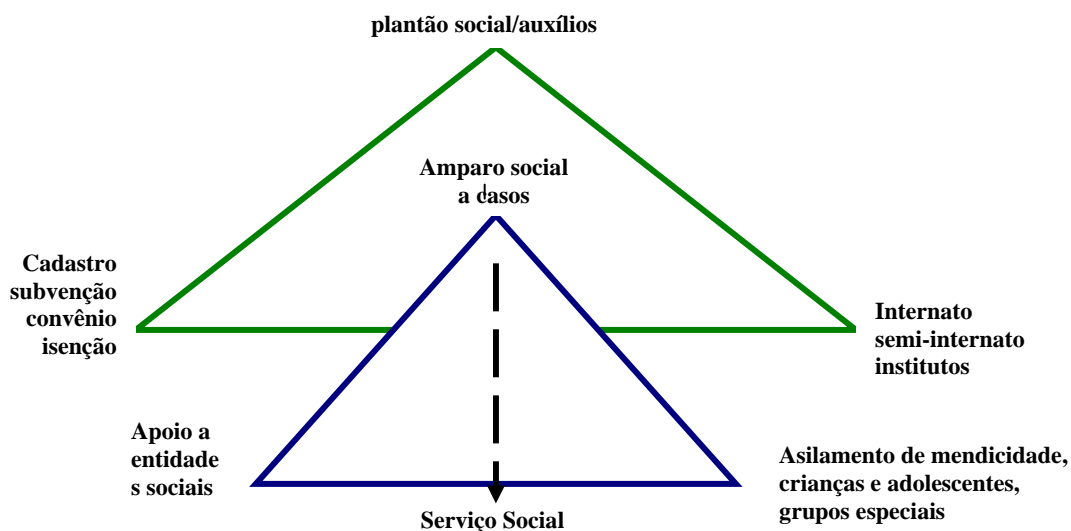
- o Centro de Acolhimento e Reabilitação dos Necessitados (CARN) foi transformado em Divisão de Atendimento Geral (DAG);
- após essas mudanças, em 1971, o Centro de Reabilitação de Jovens Egressas da Prostituição e o Centro de Reabilitação de Gestantes e Mães Solteiras compuseram o Serviço de Acolhimento Suplementar, extinto em 1973;
- o Serviço Médico Para-Hospitalar foi incorporado ao DAG e a Seção de Plantão integrou a Central de Triagem e Encaminhamento (CETREN).

Em suma, ocorreu uma readaptação de serviços históricos em um novo formato de subespecialização hierarquizada de prestação de atenções sociais, configurando-se como um subsistema de atendimento estadual de casos, centralizados na capital. A “porta de entrada” era desenvolvida pela CETREN, que atendia os casos emergenciais e dirigia os casos mais complexos para os outros dois serviços estaduais, conforme a natureza da demanda individual: o DAIS configurava-se como um abrigo provisório para a população migrante, pauperizada, moradores de rua, e o DAG, por sua vez, provia a retaguarda médico-social para os casos que envolviam a atenção à saúde, como egressos hospitalares e aqueles que aguardavam vaga na rede hospitalar.

Percebe-se, então, que o órgão gestor paulista aprimorava sua vocação pelo atendimento direto de casos, presente desde o momento inaugural da criação do Departamento de Assistência Social. **Pode-se afirmar que a matriz de responsabilidade estadual paulista sugerida na forma de dois triângulos equiláteros (Matriz I) permanecia desenhada no órgão gestor, 40 anos depois:** a ampliação de estratégias de atendimento de casos (amparo social), somada ao apoio às entidades sociais, que continuava fortalecido e até amplificado pelo alcance dos consórcios de promoção social, e ao trabalho de supervisão técnica empreendido pela Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário nas instituições privadas. Por sua vez, a regulação sobre as formas de atenção direta e indireta ao asilamento de grupos sociais fragilizados estava presente, principalmente a partir do pacto estabelecido com a municipalidade paulistana, que praticamente inaugurou a especialização técnica da competência estadual na responsabilização por grupos em situação pronunciada de riscos pessoais e sociais, tais como prostitutas, mendigos, migrantes, crianças e adolescentes fragilizados e migrantes. Considera-se que a atenção dispensada pelo ente estadual não se restringia à internação em unidades conveniadas e próprias (tal qual o

DAG, DAIS, Casas de Permanência de crianças e jovens) mas também contava com serviços especializados para o atendimento em regime de semi-internato, conforme terminologia da época (Casas de Triagem para crianças e adolescentes, CETREN).

### Matriz I – Responsabilidade da esfera estadual de gestão da assistência social



A outra matriz determinante na configuração estatal estadual (Matriz II) se delineou mais claramente nesse período. A área da criança e do adolescente, que se separara no final da década de 40, retornou para o seio da assistência social, quando instalada a Secretaria da Promoção Social em 1967. Contudo, ganhou relativa autonomia com a criação da Fundação Paulista de Promoção Social do Menor (PRÓ-MENOR), em 1973, passando a gerenciar todos os serviços específicos dessa área, a definir os convênios, parcerias e respectivos auxílios e subvenções necessárias para a execução dessa política específica. Cabia-lhe aplicar em todo o território do Estado as diretrizes e normas da Política Nacional do Bem-Estar do Menor em harmonia com a legislação federal e articulada à FUNABEM. A PRÓ-MENOR contava com um Conselho de Promoção Social do Menor, de composição não-paritária e a favor de uma maioria representada por segmentos institucionais da sociedade civil. Logo depois, em 1974, migrou para a Secretaria da Justiça, retornando à esfera da assistência social em 1975, sendo renomeada em 1976 como Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), ato reflexo de orientação emanada pela FUNABEM - os órgãos estaduais correlatos, em sua maioria, adquiriram esse nome. A FEBEM-SP introduziu uma

condição para a celebração de convênios com as entidades sociais: somente poderiam mantê-los, para recebimento de *per capita* destinado à assistência a menores de idade, as entidades que estivessem organizadas de acordo com a orientação da Fundação, à qual submeteriam, anualmente, seus planos de trabalho e relatório circunstanciado dos serviços realizados no exercício anterior, para a apreciação dos órgãos técnicos da FEBEM-SP, e posterior aprovação do Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor.

Ainda como componente da segunda matriz prevalente na gestão paulista (Matriz II), o campo da assistência social se bifurcou com a criação do FASPG, em 1968, e assim se mantém até a atualidade. A segunda primeira-dama a exercer o cargo de presidente desse órgão foi Maria Zilda Gamba Natel, criando, em sua gestão, o Programa de Recuperação de Recursos Humanos destinado à população de rua. Funcionava na Fazenda São Roque, no município de Franco da Rocha (na região metropolitana de São Paulo), através do Centro de Reabilitação do Indigente (CRI),

onde os pedintes retirados das ruas eram assistidos física e psicologicamente para serem recuperados e reintegrados à sociedade, através da profissionalização, pois, além de aprenderem a lidar com a terra e com os animais para o sustento da própria fazenda, tinham cursos nas áreas mais diversificadas, promovidos pelo Senai e Sesc... (São Paulo, Fundo Social de Solidariedade, 2007:16).

Sua ação era movida por campanhas<sup>168</sup> de mobilização da sociedade civil, diversificada pela criação do Centro de Convalescença, destinado à recuperação dos egressos hospitalares e à população de rua que necessitava de tratamento médico, configurando-se como uma atenção paralela e desconectada daquela provida pelo DAG.

É possível afirmar que a transformação do suposto “vadio” em trabalhador era tratado como desígnio da esposa do governante estadual, imiscuindo o binômio assistência-trabalho no veio assistencialista promovido pela primeira-dama do Estado paulista, sob o véu acríptico da retórica insistente da reintegração social. Conclui-se que, segundo a lógica adotada, sair do estrato social subterrâneo dependia de educação para o trabalho, do gesto bondoso da mulher do governador e independia da estratificação desigual da sociedade capitalista brasileira. Essa era a missão cristã da primeira-dama Maria Zilda, como atestou a matéria da Revista Promoção Humana: “... valorização da

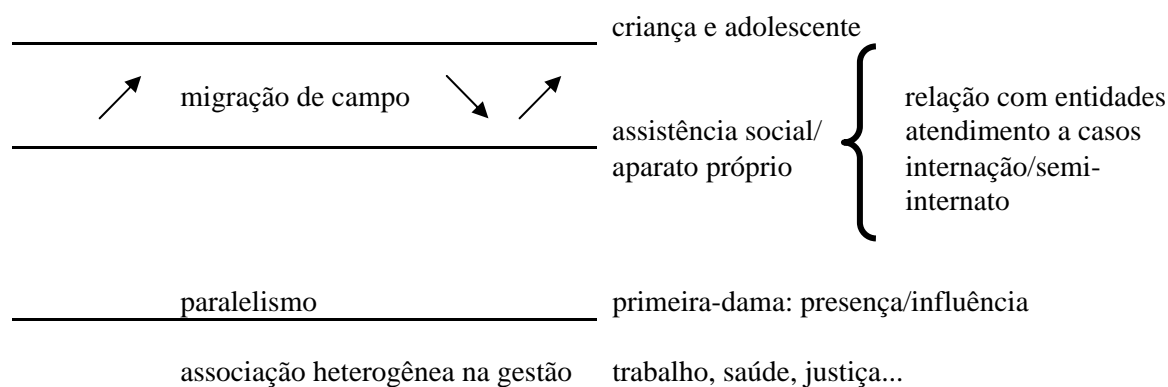
---

<sup>168</sup> Os lemas adotados eram “Um mendigo a menos, um trabalhador a mais” e “Se me deres esmola comerei hoje, se me deres trabalho comerei sempre”.

peessoa humana, além de ser obrigação social de todos, constitui dever cristão... integrada nesse sentimento cristão, Dona Maria Zilda Gamba Natel executa um plano de recuperação do homem para o trabalho e a sociedade...” (nº 14, 1972: 45).

A contabilidade de seu trabalho aumentava e transpunha fronteiras interestaduais. Através do Serviço de Assistência Social do Palácio do Governo, distribuiu gêneros alimentícios, medicamentos, roupas, agasalhos, material escolar, cadeiras de rodas, máquinas de costura, aparelhos ortopédicos e auditivos a 514 municípios, 703 obras assistenciais do interior do Estado, 437 da capital e 5 de outros Estados.

### Matriz II – interferências no modo de gestão estadual da assistência social



De março de 1975 a 1979, Paulo Egydio Martins<sup>169</sup> governou São Paulo. Assumiu o Poder Executivo do Estado quando a situação econômica do país já estava numa fase bastante evidenciada de recessão. A racionalidade da eficiência foi intensificada, na medida em que a crença em vigor era atribuir possíveis problemas da administração pública à não adoção do modelo da empresa privada, principalmente porque o novo governador provinha do meio empresarial do setor bancário. De toda

<sup>169</sup> PAULO EGYDIO MARTINS (1928) DÉCIMO-SEGUNDO GOVERNADOR Período de governo: 3/75 - 3/79. Nascido na Capital do Estado, formou-se pela Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, em 1951. Foi superintendente do Departamento de Engenharia e, depois, gerente geral da Byington & Companhia, empresa ligada à família de sua esposa Lila Byington, filha de Pérola Byington. Iniciou sua carreira pública na esfera federal, quando ocupou o Ministério da Indústria e do Comércio em 1966-1967. Eleito indiretamente governador do Estado de São Paulo, enfrentou, logo no início de sua gestão, as epidemias de meningite meningocócica e de encefalite, a primeira, na região metropolitana da Grande São Paulo e a segunda, no Litoral Sul, vencendo-as com sucesso. Concluiu a pista ascendente da Rodovia dos Imigrantes, realizou o maior plano de saneamento básico do País ao elevar de 40% para 92% as áreas metropolitanas dotadas de água e esgotos, criou a UNESP e construiu a Rodovia dos Bandeirantes. Construiu, no conjunto do Hospital das Clínicas da USP, o prédio dos Ambulatórios, o Instituto do Coração e o Instituto da Criança, bem como 67 laboratórios de pesquisa. Construiu o Hospital Universitário do Butantã e o Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto.

forma, a crise do milagre brasileiro expunha a problemática social, o que levou a eleger a área de saúde e saneamento como absolutamente prioritária, dada a queda dos níveis de saúde da população, com destaque à elevação dos índices de morbidade e mortalidade<sup>170</sup> (Felicissimo, 1993:82).

Reunidas as informações sobre o funcionamento organizacional do setor da promoção social<sup>171</sup> do governo paulista, constatou-se a inexistência de uma política global do Estado, atribuída ao incipiente inter-relacionamento entre os principais órgãos que o compunham. Verificou-se que as ligações existentes entre o setor de promoção social e os demais setores da área de desenvolvimento social (secretarias de saúde, educação, habitação, cultura, esporte, trabalho) eram esporádicas e superficiais.

O Secretário da Promoção Social designado para o cargo foi Mário de Moraes Altenfelder Silva. Presidente da FUNABEM por 10 anos, desde sua criação, voltou a São Paulo para cumprir a “missão da Promoção Social” – título de seu discurso de posse no dia 19/3/75. Nitidamente, o novo secretário vestia a farda do regime dirigente da Nação brasileira, a despeito de ser cidadão sem patente militar.

Em seu discurso de posse, comparava a missão que assumia a uma tarefa revolucionária:

cuidar do social é preocupação revolucionária. A Revolução de 31 de março, em um dos aspectos mais importantes de sua ação restauradora, providencia a união de esforços entre o Poder central, Estados e Municípios, visando solucionar problemas que fundamentalmente interessam à Nação como um todo - a proteção e amparo aos marginalizados, procurando preservá-los do perigo que representa, para si e para a sociedade, a manutenção de seu estado de carência afetiva e material.

A lei federal confia o encargo de definir e implantar uma política de atenção aos marginalizados a vários de seus organismos, atribuindo-lhes funções normativas, de coordenação, assessoria e cooperação

<sup>170</sup> O coeficiente de mortalidade infantil, por exemplo, estava próximo de 85 óbitos por mil, em 1975, passando para 51 em 1980, 31 em 1990 e 17 em 2000. A acentuada queda está relacionada à expansão dos serviços de saneamento básico, o que fez com que as doenças diarreicas quase desaparecessem como causa de morte, somado à vacinação que eliminou doenças como poliomielite e sarampo. Contudo, as doenças infecciosas e parasitárias contribuíam com 37% da mortalidade infantil do Estado, junto com doenças do aparelho respiratório (SEADE, 2005).

<sup>171</sup> O governo Egidio Martins identificou 5 tipos de entidades públicas envolvidas em diferentes atuações no setor: a Secretaria da Promoção Social, Conselho da Promoção Social e Fundo de Assistência Social do Palácio do Governo, ambos vinculados ao Gabinete do Governador; a Fundação de Promoção Social do Menor, vinculada, então, à Secretaria da Justiça e o Juizado de Menores, com o Serviço de Colocação Familiar, portanto fora da alçada do Poder Executivo.

financeira. Aos estados compete, com observância dos critérios de ordem geral, planejar e executar os próprios serviços e aos municípios cabe a ação supletiva ou complementar, na elaboração e no cumprimento de programas que atendam aos seus problemas peculiares ou às matérias de seu particular interesse (Silva, 1977:14).

Percebe-se que, apesar de mencionar a união de esforços que deveria imperar na relação entre os entes federados, ficou estabelecida a competência de cada um, sem ligas amarradoras da complementaridade que norteiam sua razão de ser. Segundo essa concepção, aos estados estava delegada uma tarefa auto-executiva, desprovida de apoio e partilhamento de responsabilidades com os municípios, o que poderia tornar o ente paulista mais afastado dos preceitos definidos na Constituição estadual de 1967 e 1969.

O conceito de desenvolvimento anteriormente adotado foi substituído por aquele que propugnava o desenvolvimento do homem, da terra (aumento de produtividade) e o desenvolvimento das instituições políticas, econômicas, psicossociais e militares, formulado pela Escola Superior de Guerra, e veiculado em documentos oficiais da Secretaria da Promoção Social (Nogueira, 1990).

Foi constatada a falta de uma política social que definisse e orientasse o funcionamento da Secretaria, apesar de existir o DOT, o GPS e a Junta Técnica Administrativa dotados da incumbência do planejamento setorial. Somava-se a insuficiência dos recursos humanos (técnicos e administrativos) para o atendimento da demanda própria à Secretaria: em 1973, havia 79 assistentes sociais para a implementação de todos programas de desenvolvimento comunitário. Comparando-se o orçamento dotado à Secretaria estadual àqueles dirigidos ao FASPG e ao CEAS, há um desequilíbrio proporcional: à SEPS foram destinados, em 1975, CR\$ 142.410,00, o que equivalia a 0,5% do orçamento geral do Estado, ao passo que para o CEAS a dotação era de CR\$ 112.958,00 e para o FASPG, CR\$ 4.265,00. A expectativa do Secretário Altenfelder era incorporá-los no orçamento da Secretaria estadual, o que veio a ocorrer e perpetuar o desvio de recursos orçamentários para atividades estranhas à assistência social pública.

Foram realizadas mudanças radicais no corpo estrutural do órgão gestor estadual: as Divisões Regionais ficaram diretamente subordinadas ao Gabinete do Secretário, os consórcios intermunicipais sucumbiram ante a crítica de ineficácia na

gestão dos recursos financeiros e resultados duvidosos, sendo que a viga mestra da gestão foi a amplificação do PLIMEC no território estadual somada ao elevado desempenho subsidiário, protagonizado pelo CEAS.

Houve uma inversão metodológica na condução dos programas e projetos sociais. A prospecção das demandas próprias de cada realidade, estimulada e exercida até então na ação comunitária empreendida, deu lugar à determinação prévia quanto ao programa a ser implantado, ao número de atendimentos e à sua execução. Vinculada ao gabinete do Secretário, a tarefa de elaborar e organizar a execução da estratégia de desenvolvimento e organização da comunidade saiu da esfera (anteriormente autônoma) de competência das Divisões Regionais e ficou centralizada. Felicissimo (1983:156) define como característica desse período a “centralização com formalização”, na qual as metas a serem alcançadas pelas regionais requeriam a compatibilização entre as necessidades de ação regional e estadual da Secretaria.

As Divisões Regionais passaram a ter um protagonismo executor maior, para o qual foram reformuladas e dotadas da seguinte estrutura funcional:

- SRCOS: registro e cadastro de obras sociais;
- Coordenação regional e local do PLIMEC;
- DR CDC: orientação e acompanhamento técnico dos Programas PRÓ-NUTRI, PRÓ-SOCIAL, CENTROS COMUNITÁRIOS, Sistema Estadual de Mão-de-Obra (SEMO), além de programas de aprimoramento de pessoal;
- DR CESE: orientações sobre os contratos com asilos de idosos, migrantes;
- DR FEBEM: apoio e orientação nos pedidos de internação de crianças e adolescentes;
- DR MOBREAL: colaboração na implementação do programa social;
- DR Gabinete: além da representação oficial da Secretaria na região, provia o apoio técnico administrativo na organização dos Encontros de Promoção Social, elaboração da proposta orçamentária anual relativa à auxílios e subvenções.

No cômputo geral, a participação da Secretaria da Promoção Social no Orçamento do Estado evoluiu nesse período, aplicando o orçamento progressiva e concentradamente em auxílios e subvenções às entidades sociais, por meio do CEAS, e também nas despesas vinculadas à administração superior e da sede. É importante frisar

que as despesas relativas à CESE referem-se aos estabelecimentos sociais próprios do governo estadual, paulatinamente minimizadas. Portanto, a marca dessa gestão foi a priorização do investimento social indireto, mediado pelas entidades sociais, com elevado desempenho centralizador.

**Quadro 1. Participação proporcional orçamentária dos setores da SEPS no orçamento anual e participação proporcional da SEPS no orçamento geral do Estado Período 1975-1980**  
Moeda: CR\$

Participação (%)	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Administração superior	3.5	51.5	52.0	50.0	59	53.5
CEAS	35.0	29.0	35.0	37.0	24.5	35.0
CESE	46.5	16.0	11.0	11.5	14.5	10.0
CDC	15.0	3.5	2.0	1.5	2.0	2.0
Total	100	100	100	100	100	100
SEPS no orçamento geral do Estado	1.5	1.6	2.1	2.1	1.4	1.4

Fonte: Felicissimo, 1993, p. 220-221

Cabe destacar a realização de um importante evento político-social em outubro de 1977, organizado pela Secretaria da Promoção Social: o I Encontro Nacional de Secretários da Área Social, no qual participaram representantes de órgãos gestores da área da assistência social de 13 estados brasileiros e do Distrito Federal<sup>172</sup>. Teve o apoio e participação do Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Assistência Social e contou com representantes da FUNABEM, PLIMEC e Ministério do Interior. É interessante salientar que a matriz identitária dos órgãos estaduais participantes é destacadamente heterogênea, quanto à sua designação: de todas, a raiz prevalente é a da área do trabalho, incidente em 6 casos, que se compõe com termos derivativos da assistência social (assistência, ação, serviço, bem-estar social). Deduz-se o quanto prevalecia a idéia desse campo de política pública adquirir sustentabilidade e credibilidade quando atrelado ao setor do trabalho, seguido da

<sup>172</sup> Órgãos participantes: Secretaria do Trabalho e Serviços Sociais do Amazonas; Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social da Bahia; Secretaria do Interior e Justiça do Ceará; Secretaria do Interior e Justiça do Maranhão; Secretaria do Trabalho e Serviços Sociais da Paraíba; Secretaria do Trabalho e Ação Social de Pernambuco; Secretaria do Trabalho e Previdência Social do Piauí; Secretaria da Justiça e Ação Social de Sergipe; Secretaria de Serviços Sociais de Goiás; Secretaria do Interior e Justiça do Mato Grosso; Secretaria do Trabalho e Assistência Social de Minas Gerais; Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social do Paraná; Secretaria da Promoção Social de São Paulo; Secretaria dos Serviços Sociais do DF.

presença de órgãos pertencentes à área da justiça: somente São Paulo e o Distrito Federal apresentavam um setor específico para a política regional de assistência social. Pode ser considerada como uma expressão da “associação heterogênea na gestão”, apontada na Matriz II: a múltipla associação da assistência social a outro setor de política social. Além disso, é também um indício da resistência e dificuldade históricas de reconhecê-la, pura e diretamente, com esse nome, sob o peso pejorativo e polissêmico que lhe pode ser atribuído, com o agravante de que esse estigma resiste ao tempo e se mantém na contemporaneidade.

A conferência ministrada pelo representante da SAS, intitulada A Política Federal no Campo Social expressou a expectativa dessa Secretaria adquirir o *status* ministerial, como possível solução para o enfrentamento da problemática social. Por sua vez, o presidente da FUNABEM demonstrou pessimismo quanto à sua exequibilidade no curto prazo, o que deveria ser precedido de maior integração de trabalho entre os três entes federados. Nesse sentido, ficou patente nas intervenções dos participantes a constatação da desarticulação prevalente, quer seja pela duplicidade de iniciativas tomadas pela instância federal, quer seja pela ausência de diálogo institucional entre os entes federados em um mesmo território.

Outro aspecto interessante abordado nesse evento referiu-se ao fato de que a descentralização das iniciativas não terminava na instância municipal, pois ela deveria ocorrer por dentro das cidades, a exemplo de São Paulo: a Coordenadoria do Bem-Estar Social tinha Supervisões Regionais de Serviço Social (SURS) em cada administração regional do município, instância máxima da descentralização interna. O PLIMEC foi abordado como o único programa eficaz dirigido à criança e adolescente fragilizados, com forte capilaridade nacional, e outro ponto abordado, de reconhecido *deficit* no quesito do enfrentamento, referia-se à questão do migrante, cuja magnitude foi demonstrada pelo representante do Ministério do Interior. Segundo o censo de 1970, representava quase um terço da população brasileira (30 milhões de pessoas), prevalentemente concentrados nas regiões metropolitanas, com destaque nas áreas de São Paulo e Rio de Janeiro. Para tanto, o Ministério executava, em parceria com gestores estaduais e municipais, a instalação de Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes (CETREMIS), em cidades estratégicas como Foz do Iguaçu (PR), Salvador (BA), Vilhena (RO), Tucuruí-Carajás (PA), e também nos estados de Minas

Gerais e Espírito Santo. A apropriação sistemática sobre a mobilidade dos fluxos migratórios ensejava a criação do SIMI (Sistema de Informações sobre Migrações Internas) que estaria articulado ao Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Os participantes desse evento elaboraram um Documento Final com os seguintes pontos de destaque:

- os programas de desenvolvimento social deveriam ser guiados pelo fortalecimento de uma política redistributiva que permitisse o acesso à renda e conseqüente melhoria da qualidade de vida dos brasileiros;
- a União deveria atuar integrada aos planos regionais e locais existentes, delegando a essas instâncias a execução direta, preferencialmente, a fim de evitar duplicidade de serviços e desperdício de recursos;
- a melhoria do atendimento social dependia do apoio a políticas nacionais articuladoras dos recursos públicos e privados, e da consideração do desenvolvimento social no planejamento econômico, com a alocação progressiva financeira pelas três instâncias federadas;
- os programas preventivos deveriam ser priorizados em relação aos programas terapêuticos e assistenciais. A perspectiva de mudança de mentalidade fazia-se mister como tarefa das Secretarias Sociais, considerando-se a necessidade de envolvimento e participação do conjunto da comunidade;
- a competência pela migração dirigida era do Governo federal, cabendo às Pastas Sociais estaduais a execução de programas de fixação do homem no campo e nas pequenas e médias cidades, preventivo do êxodo maciço para os grandes centros urbanos;
- as Pastas Sociais deveriam manter o melhor relacionamento interinstitucional, incentivando a implantação de experiências pioneiras (a exemplo de plantões sociais nas delegacias de polícia) para a superação de tratamento equivocado à questão social;
- os programas institucionais a favor do velho, da criança e da família não poderiam depender exclusivamente do governo, como ponto de sustentabilidade da ação social;
- rejeição ao emprego clientelista e de fins eleitoreiros na condução da ação social;

- incentivo à criação de Conselhos Comunitários como espaços de elaboração e reivindicação de prioridades de atendimento social;
- ênfase nos programas sociais de promoção do homem pelo trabalho, através do acesso à documentação, profissionalização e informação sobre oportunidades de emprego; ênfase na aproximação intergeracional nos programas sociais, substituta da abordagem isolada “mãe-filho”;
- o desfavelamento era considerado como o principal programa que exigia a ação integrada de todos os setores envolvidos no problema social, cabendo às Pastas Sociais influenciarem no planejamento e na priorização das faixas de população de baixa renda nos programas de casa própria;
- dar prosseguimento à tarefa de aproximação e cooperação com os meios de comunicação, com vistas à diminuição dos espaços conferidos à violência em sua programação e ampliação da veiculação de informes sobre a situação social do país.

Conclui-se que o enfoque sobre a questão social, abordado nesse I Encontro Nacional de Secretários da Área Social, é de maior dimensão daquele contemplado durante a realização dos primeiros encontros (I e II Seminário Nacional de órgãos Gestores Estaduais de Serviços Sociais). Naquele momento, a reivindicação maior era pelo reordenamento desses órgãos no formato de secretarias estaduais, o que, em tese e parcialmente, foi alcançado em 1977: não é possível dimensionar o *status* interno do setor de assistência social nas secretarias estaduais participantes. Entretanto, a reivindicação pela distribuição equilibrada e racional de competências entre as instâncias governamentais ganhou destaque, assim como espaço de maior presença do Estado na responsabilidade pela questão social, sem prescindir da parceria com a sociedade civil.

A atuação mais expressiva da primeira-dama Brasília (Lila) Byington Egydio Martins foi na organização do trabalho voluntário, o que ensejou a oficialização do Dia do Voluntário Social (decreto nº 8137 de 02/06/1976) e a participação comunitária: instituiu as quinzenas de participação comunitária, dias comunitários de recreação, os Núcleos e Campanhas de Participação Comunitária. Realizou cursos de treinamento para agentes sociais públicos e de entidades sociais, incentivando a alimentação natural e a reciclagem de material; para lideranças comunitárias, a proposta era fomentar alternativas geradoras de renda, como a instalação de hortas comunitárias,

a doação de máquinas de costura, além da implementação de minibibliotecas e cursos de educação para a saúde.

### **3.2 Da redemocratização à Constituição (1988)**

O fim do ciclo da ditadura militar se deu na gestão central de João Batista Figueiredo, que governou de março de 1979 a 1985. Foi um período no qual dois traços prevaleceram: a ampliação da abertura política e o acirramento da crise econômica. A inflação acelerou de 40,8% em 1978 para 223,8% em 1984, acrescida do aumento da dívida externa, de 43,5 bilhões de dólares para 91 bilhões, respectivamente (Fausto, 2007:504).

O Congresso Nacional aprovou a lei de anistia, em agosto de 1979, importante passo na ampliação das liberdades públicas, apesar de Figueiredo dilatar a abrangência da anistia aos “crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” para aqueles envolvidos na prática da tortura. Todavia, a resistência à abertura política continuou na forma de atentados à bomba em diversas instituições sociais e espaços públicos.

Em dezembro de 1979, foi aprovada a Nova Lei Orgânica dos Partidos, que punha fim à era do bipartidarismo e abria caminho para o surgimento de novas aglomerações partidárias, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o PDT (de Brizola), o PTB (liderado por Ivete Vargas, sobrinha de Getúlio), o Partido Popular (PP).

O calendário eleitoral de 1982 foi mantido e, pela primeira vez, os governadores dos Estados seriam eleitos desde 1965. Os governadores exerceram um papel estratégico na passagem do regime autoritário para a redemocratização do país (Abrucio:2002), no trânsito de um “federalismo centralizado para um federalismo cooperativo”<sup>173</sup>. Nesse período, o poder concentrado no governo central, em contraposição à redução do poder dos estados, esteve aliado à redução de recursos repassados a essas esferas governamentais.

---

<sup>173</sup> O federalismo cooperativo caracteriza-se por formas de ação conjunta entre instâncias de governo e graus diversos de intervenção do poder federal, sendo que as unidades subnacionais preservam expressiva autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (Almeida, 1996).

Com a retomada das eleições para governador, em 1982, os governadores recuperaram força, exercendo o poder de forma desequilibrada nas relações travadas entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo esses dois últimos efetivamente controlados pelos governadores.

Abrucio (2002) identifica-os como *barões da federação*, pelo forte protagonismo exercido por eles nesse período, e na conformação do atual sistema político brasileiro. Compará-los figurativamente ao *baronato* corresponde a um poder sem contrapeso, anti-republicano, avesso à subordinação a uma autoridade maior.

O fortalecimento dos governadores ao longo do processo de redemocratização, na transição do autoritarismo para a democracia, se deve a 3 fatores principais.

- Ao modo de transição política do país: a crise do regime militar possibilitou a expressão de novos atores, com destaque para governadores e líderes políticos regionais. O fato de a redemocratização brasileira ter se iniciado com uma eleição estadual (1982), marcada pela vitória das oposições, apontou para o cenário de reconstrução do sistema político. Além disso, o regime militar não conseguiu acabar com o apoio das carreiras políticas ofertado pelos governadores, refletido nas *lealdades estaduais* demonstrada, em grande parte, pelo comportamento dos parlamentares.

- A crise do modelo do estado nacional-desenvolvimentista: sustentado pelos militares, o modelo agoniza pela própria crise financeira do Governo Federal. Um jogo de competição não-cooperativa se sobrepôs a um pacto de dominação, no plano nacional.

- Enfraquecimento do pacto federativo centralizador: a União foi perdendo recursos e legitimidade durante a década de 80, em contraposição ao aumento de poder dos governos estaduais nas áreas política e econômica.

A esse poderio dos governadores, no plano nacional, no período de redemocratização, Abrucio denomina de *federalismo estadualista*. No plano interno dos estados, o poder dos governadores decorre de um sistema político *ultrapresidencialista* - o *ultrapresidencialismo estadual* -, no qual a política nos estados girou em torno dos chefes do executivo estadual, verdadeiro centro das decisões do governo e controlador

do processo decisório em sua extensão. Sobretudo, os outros Poderes (Legislativo, Judiciário) não interferiam no Poder Executivo.

Ao lado do forte protagonismo ressurgido na esfera estadual executiva, a pressão pela realização de eleições diretas para escolha do presidente da República galopou mais rápido do que as forças resistentes militares à abertura e distensão política. O PT assumiu como uma de suas prioridades promover uma campanha pelas eleições diretas, para a qual se coligou a outros partidos, o que ganhou força quando o PMDB entrou nessa campanha, pelo peso de seu presidente, Ulysses Guimarães.

Em janeiro de 1984, um comício realizado na Praça da Sé, na cidade de São Paulo, ultrapassou as expectativas de seus organizadores e assombrou pela magnitude da presença e clamor populares, fato que catalizou ampla mobilização pela retomada da democracia no país. A euforia cívica foi sepultada, temporariamente, pela derrota no Congresso Nacional da possibilidade das eleições diretas, substituída, novamente, pelo hermético método do Colégio Eleitoral.

Apesar da eleição ser indireta, o candidato da oposição, Tancredo Neves, angariava a simpatia e apoio populares na realização de comícios, confrontando-se com o engendramento político dissimulado e protagonizado pelo candidato do governo, Paulo Maluf. Surpreendentemente, Tancredo venceu as eleições em janeiro de 1985, e sucumbiu à manifestação de uma possível saúde fragilizada, postergando os cuidados necessários para debelá-la. Faleceu em 21 de abril de 1985, legando ao país a condução do vice-presidente, José Sarney, que iniciou uma nova era denominada Nova República que, na verdade, cimentou o velho sistema de dominação de personagens e lideranças do regime anterior. Sarney legalizou partidos políticos clandestinos, convocou a Assembléia Nacional Constituinte, sustentou o discurso da recuperação democrática, oferecendo-se como fiador da transição política (Paixão, 1992:45). Entretanto, preservou laços com as Forças Armadas, para sustentação e respaldo político, e assumiu compromisso com o enfrentamento da questão social, acionando medidas institucionais tangidas pela retórica do “tudo pelo social”.

Esse discurso toma forma com a criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), vinculada ao Gabinete Pessoal do Presidente da República. As

considerações preliminares do texto legal (decreto nº 91500 de 30/07/1985) apontavam para a necessidade de estimular a participação comunitária no processo de desenvolvimento econômico-social, e à Presidência da República cabia a indispensável articulação das iniciativas relacionadas com a ação comunitária, por parte dos diferentes órgãos e programas governamentais, de empresas e de entidades da sociedade civil. Segundo o Secretário nomeado para a Pasta, Nelson Proença, a intenção do Governo Sarney era criar um órgão que imprimisse agilidade e desburocratização na gestão dos programas sociais federais, dotando-os de eficiência e competência (Brasil, Câmara dos Deputados, 1989:98).

Contudo, a execução dessa perspectiva caminhou no sentido inverso. Uma profusão de iniciativas compunham o Programa Nacional de Ação Comunitária, de elevada atuação pulverizadora de projetos sociais da mais variada natureza, tais como: apoio à reforma ou construção de creches, postos médicos e odontológicos, criação e construção de centros comunitários, pequenas obras de saneamento por meio de mutirões comunitários, organização de bibliotecas comunitárias, patrulhas mecanizadas para pequenos produtores rurais. Era explícito o objetivo de distribuição pulverizada de recursos orçamentários para atingir o maior número possível de pequenos projetos sociais<sup>174</sup>, da mesma forma que a qualidade requerida por somas maiores de recursos para um mesmo projeto era descartada diante da possibilidade de gotejamento desse valor financeiro em vários projetos. (idem, 100-101) Além disso, esse órgão federal prioritário dispunha de total autonomia administrativa e financeira, garantida pela existência do Fundo Nacional de Ação Comunitária (decreto 91970/85).

Por vezes, a SEAC operava de forma intersetorial, tal como o Programa Nacional do Leite, remodelado de forma articulada com o Ministério da Saúde. Mas, via de regra, se os resultados dessa Secretaria Especial se assemelham a retalhos de uma política social, mesmo em sua unidade, o que dizer a respeito da ação interministerial? Certamente, a ocorrência de mais uma via do recorrente paralelismo intrafederativo-federal – foi aberta, duplicando ações dos Ministérios do Interior, Previdência e Assistência Social, Agricultura, dentre outros, com destaque para a FLBA. Por outro lado, recorrer às instâncias estaduais e municipais operava a complementariedade para

---

<sup>174</sup> Em 4 anos, alcançou cerca de 50 mil projetos em mais de 4 mil municípios brasileiros.

o alcance da construção habitacional, a exemplo de 1431 casas populares em 1502 municípios. Mesmo assim, essa cobertura era ínfima, se comparada ao *deficit* habitacional da época, estimado em 10 milhões de unidades.

A vocação habitacional da SEAC ensejou a criação do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, em 1988 (decreto nº 96634 de 02/09/1988), ao qual foram agregadas a SEAC, a FLBA e a FUNABEM. Logo em seguida, esse Ministério é extinto (lei nº 7739, de 16/03/1989), transferindo para o Ministério do Interior esses órgãos federais, que novamente passaram por mudanças cinco meses depois: a FLBA volta para o MPAS e a SEAC é transformada em Secretaria da Habitação e Ação Comunitária (SEHAC).

Conclui-se que a ação prioritária do Governo Sarney na área social pautou-se pela variante definição/indefinição de foco quanto à estratégia de enfrentamento das manifestações parciais da desigualdade social. Recorrendo ao (já) desgastado discurso da ação comunitária, picotou a intenção original de criação da SEAC que, de articulador, passou a executor de frações orçamentárias.

Mais grave ainda é constatar a turbulência exagerada a que foram submetidas a FLBA e FUNABEM, nesse período de 1967 a 1988, avançando no início de 1989. A mudança de residência administrativa ocorreu cinco vezes<sup>175</sup>, transitando em ministérios da mais variada natureza, o que gera a dúvida de se a justificativa era pela indefinição de atribuições desses órgãos, pelo pensamento dominante em dado momento histórico ou se, no limite, não sabiam o que fazer com esses dois órgãos históricos federais de proteção social.

Nesse interstício de tempo, São Paulo teve a gestão Paulo Maluf<sup>176</sup> como sucessora da de Paulo Egydio Martins, de março de 1979 a maio de 1982, quando deixa

---

<sup>175</sup> MTPS, MPAS, Ministério da Habitação e Bem Estar Social, M. Interior e MPAS.

<sup>176</sup> PAULO SALIM MALUF (1931) DÉCIMO-TERCEIRO GOVERNADOR Período de governo: 3/79 - 5/1982. Nasceu na capital do Estado e formou-se em engenharia civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, no ano de 1954. Até 1969 atuou na área privada, ocupando funções como: vice-presidente da Serraria Americana Salim Maluf S.A., diretor-superintendente da Loma S.A. Agricultura, Administração e Comércio, diretor-superintendente da Eucatex S.A. Entre 1967 e 1969 foi presidente da Caixa Econômica Federal de São Paulo. Foi Prefeito nomeado da cidade de São Paulo de 1969 a 1971. Nesse ano passou a ocupar o cargo de Secretário de Estado dos Transportes, exercendo-o até 1975. Eleito indiretamente Governador do Estado, exerceu o mandato de 15/3/79 a 15/5/82. Nesse

o cargo de governador para se eleger como deputado federal e lançar-se na disputa pelo posto máximo de presidente da República. Foi sucedido por José Maria Marin<sup>177</sup> (maio de 1982 a março de 1983).

A Secretaria da Promoção Social foi assumida, nesse período de março de 1979 a maio de 1982, por Antonio Salim Curiati e, na seqüência, por Dured Fauaz (maio de 1982 a março de 1983), gestões unívocas do ponto de vista de linha orientadora e realizações de continuidade.

A principal marca dessa gestão foi o uso e a manipulação intensivos da Secretaria, a favor de interesses político partidários. Era preciso ampliar as bases de sustentação do partido situacionista, principalmente porque o governador da época tinha planos políticos de médio e longo prazo, que dependiam, em parte, de um colégio eleitoral plenamente atendido em suas reivindicações pessoais. Assim, os contratos de novos programas e desenvolvimento de serviços sociais gerais tinham esse crivo norteador, empenhando-se no atendimento do maior número possível de solicitações feitas pelas entidades sociais e, para tanto, os valores financeiros foram rebaixados. Discordantes dessa estratégia, os profissionais tentavam contemplar o maior número possível de projetos em uma mesma entidade social (Nogueira, 1990).

A estrutura administrativa da Secretaria foi reformulada, dinamizando o CEAS como um verdadeiro “Banco Social”: desburocratizou os trâmites anteriores, de maneira a facilitar o acesso e a desobstruir a concessão de auxílios e subvenções às entidades sociais. A Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS) foi renomeada como Coordenadoria de Ação regional (CAR), e preservou a função de cadastro e

---

governo, levou o Metrô da Praça da Sé ao Tatuapé e à Estação República, construiu 55 quilômetros da Rodovia dos Trabalhadores, deu continuidade às obras do SANEGRAN, para tratamento dos esgotos. Em 1982, desincompatibilizou-se do cargo para candidatar-se a Deputado Federal, sendo eleito com mais de 600 mil votos. Seu mandato estendeu-se de 1983 a 1987. Foi eleito prefeito da Capital, exercendo o mandato de 1993 a 1996.

<sup>177</sup> JOSÉ MARIA MARIN (1932) DÉCIMO-QUARTO GOVERNADOR Período de governo: 5/82 - 03/83 Nascido na capital formou-se em direito na Universidade de São Paulo em 1955, onde também obteve o título de doutor. Iniciou sua vida pública já no ano de 1964, como vereador à Câmara Municipal de São Paulo, da qual foi presidente, em 1969, e líder do Prefeito, no ano seguinte. Deputado Estadual de 1971 a 1975 e de 1975 a 1979, tendo presidido várias comissões da Assembléia Legislativa do Estado. Em 1979 elegeu-se indiretamente como vice-governador, na chapa de Paulo Salim Maluf. Com a desincompatibilização de Maluf, governou durante 10 meses. Não teve tempo para planejar nenhuma obra de vulto, mas coube-lhe inaugurar a primeira etapa de operações da Usina Hidrelétrica de Nova Avanhandava, projetada no governo de Paulo Egydio Martins e iniciada no Governo Paulo Maluf. Presidiu o diretório do Partido Social Cristão – PSC, de São Paulo.

assistência técnica às entidades sociais. Devolveu à CAR a administração das Divisões Regionais, com o desdobramento da regional da grande São Paulo para um Departamento Regional de Promoção Social, subdividido em 8 Divisões de Promoção Social da Área Metropolitana. Operavam sob pressão político-partidária de adesão ao PDS.

Outra proposta implementada foi a de criação de Conselhos Municipais de Ação Social. Como órgãos colegiados, eram compostos por representantes do Poder Executivo e Legislativo local, do Fundo de Assistência Social do Palácio do Governo e entidades diversas do município: clubes de serviço, sociedade amigos de bairro, entidades sociais e outras personalidades ligadas à área de promoção humana e social. Sua principal função era indicar os contratos que seriam firmados entre a SEPS e as entidades sociais. No entanto, vários fatores colaboraram para sua curta duração: manipulação política a que eram submetidos, esvaziamento da participação popular, excessiva burocratização e regulamentação.

Foi implantado o Programa Estadual de Migrações Internas – PEMI –, a partir de um convênio da SEPS com o Ministério do Interior, para implementar o Sistema de Informações de Migrações Internas (SIMI), conforme propugnado no I Encontro Nacional de Secretários da Área Social, em 1977. Outros programas sociais, oriundos das gestões anteriores, tiveram prosseguimento, contando com a instalação de Plantões de Serviço Social em delegacias de polícia da capital.

A atuação da primeira dama Silvia Lutfalla Maluf foi pontilhada por projetos sociais orientados sob a mesma lógica de suas antecessoras: ações voláteis ou mutantes, que adquirem nova denominação conforme o governo. Implantou as Oficinas de Trabalho Comunitário, incentivador do trabalho voluntário como placebo de resolução de problemas sociais. Na mesma linha, o Programa de Profissionalização e Pré-profissionalização se dirigia ao adolescente e o Programa Pró-Família incentivava o desenvolvimento da gravidez e paternidade responsáveis. Foi responsável pelo Programa de Saúde da Mulher, em parceria com o Instituto Brasileiro de Controle do Câncer. Sucedida por Neusa Augusta Marin, enfatizou campanhas e doações a entidades sociais de gêneros alimentícios, gabinetes dentários, cadeiras de rodas, aparelhos ortopédicos, agasalhos, por meio de festas e chás beneficentes.

Portanto, as gestões Altenfelder e Curiati se destacaram pela priorização do apoio às entidades sociais, sob a diferença de uma condução autocrático-tecnocrática e fisiologista, respectivamente, favoráveis ao ocultamento da responsabilidade estatal na construção de respostas coerentes com sua competência em face da questão social.

O governo paulista eleito democraticamente em 1982 teve à frente André Franco Montoro<sup>178</sup>, de março de 1983 a março de 1987, pertencente ao partido de oposição – PMDB.

O Programa de Governo construído contou com a participação de mais de 3 mil colaboradores, de composição heterogênea, como militantes de movimentos sociais, profissionais liberais, funcionários públicos, intelectuais diversos, tendo como perspectiva “...a ampliação das liberdades democráticas, a valorização do trabalho, a elevação do nível de vida dos trabalhadores e a subordinação do poder econômico ao controle social da democracia...” (Paixão, 1992:10).

Coordenado por Helena Iracy Junqueira, um grupo de assistentes sociais elaborou uma proposta de reformulação do setor de promoção social do Estado, aprimorado posteriormente, já no exercício do novo Secretário da Pasta, o assistente social Carlos Alfredo de Souza Queiroz. Pela primeira vez, os funcionários da secretaria estadual participaram de encontros formuladores das diretrizes norteadoras de sua ação, sob a orientação maior do propósito de “garantir o processo de melhoria de qualidade de vida para criar e fortalecer condições voltadas ao auto-desenvolvimento integral da população e para criar e aperfeiçoar condições de atendimento social às classes populares e aos segmentos mais vulneráveis a crises econômicas” (idem:12).

---

<sup>178</sup> ANDRÉ FRANCO MONTORO (1916–1999) DÉCIMO-QUINTO GOVERNADOR Período de governo: 03/1983 - 03/1987 Paulistano, formou-se em Direito, pela USP, e em Filosofia e Pedagogia, pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras São Bento, no mesmo ano de 1938. Quando eleito governador, já havia percorrido longa carreira política como vereador, deputado estadual e, entre 1959-1971, três vezes deputado federal. No governo parlamentarista de Tancredo Neves ocupou o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (1961/1962). Foi também senador da República, entre 1971 e 1983. Governou São Paulo de 15/ 3/ 83 a 15/ 3/ 87. Descentralizou a Administração do Estado em 42 Regiões de Governo. Na área da educação, municipalizou a merenda e as construções escolares, além de implantar o Ciclo Básico no 1º Grau. Construiu 4 mil quilômetros de estradas vicinais, redes de água e esgoto, expandiu a linha Leste-Oeste do Metrô e reequipou as Polícias Civil e Militar. Foi uma das principais lideranças da luta pela redemocratização do país e da campanha pelas eleições diretas para Presidente da República. Fundador e presidente do PSDB, em 1988, voltou a atuar como deputado federal, entre 1995 e 1999, ano em que faleceu.

As duas principais áreas internas funcionais foram preservadas, sob nova orientação programática: a Coordenadoria de Ação Regional (CAR) e a Coordenadoria de Apoio Social (CAS), anteriormente designada como Amparo e Readaptação Social, sendo que, nessa gestão, foram criados o Instituto de Assuntos da Família – IAFAM – (extinto em 1998) e o Fundo de Investimento Social – FIS – (extinto em 1999).

O esforço em imprimir uma gestão democrática encontrou maior possibilidade na aproximação da administração estadual dos poderes locais, quando se substituiu o paternalismo governamental pela participação ativa da comunidade, valorizando o papel proativo das divisões regionais, o que leva a supor que a descentralização de poder e recursos teve papel determinante. Com isso, a atuação esteve mais referenciada na realidade social de cada território estadual, levando em conta as estratégias sistemáticas de consulta que os técnicos faziam nas entidades sociais e organizações comunitárias. Por sua vez, havia limites conjunturais para um governo estadual de transição democrática exercer a pleno suas intenções: o país estava ainda sob tutela militar durante metade dessa gestão estadual, as políticas sociais e econômicas federais permaneciam fortemente centralizadas e a severa recessão econômica que atingia expressivo contingente populacional atingia cerca de 1/3 dos habitantes do estado paulista, segundo estimativas em 1982 (Paixão, 1992:117).

O estranhamento de uma estratégia de aproximação, consulta, deliberação coletiva, participação ativa, provocava as mais diferentes interpretações e reações por parte de alguns técnicos e funcionários da própria secretaria estadual e dirigentes de entidades sociais, acostumados a outra ordem de acontecimentos impregnados na cultura institucional da administração pública. A título de exemplo, debates a respeito da desinternação de crianças e adolescentes da FEBEM ocorriam mescladas a propostas de municipalização do atendimento, o que provocava, em alguma medida, focos de resistência.

Por outro lado, era tarefa quase impossível para um governo romper o legado de práticas históricas fragmentárias, de caráter pontualmente compensatório das desigualdades sociais, composta por programas e atividades desconexas em que, na maioria das vezes, ganhavam mais sentido em si mesmas do que nas alterações que

poderiam causar nas condições de reprodução social. (Sposati, 1989: 17) Uma tentativa de sua superação se deu pela implantação da atuação regional comunitária (ARC), cuja intenção era evitar a fragmentação programática e financeira, empalidecida por dificuldades no diálogo intersetorial da administração pública estadual e pela opacidade da própria imagem institucional da Secretaria estadual no ambiente social e político de sua atuação.

A despeito de todos os esforços modernizadores, a gestão Franco Montoro criou reserva orçamentária do CEAS para distribuição, pelos deputados estaduais, de auxílios e subvenções a entidades sociais (lei nº 4187/ 84 e decreto nº 23044/84), além de autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimo de CR\$ 2,5 bilhões destinados a entidades hospitalares de caráter filantrópico, para construções e desenvolvimento de suas atividades, por intermédio da Secretaria da Promoção Social (lei nº 4629/1985). Assim, inaugurou a prática da emenda parlamentar escapista à integração no conjunto da política da assistência social, delegando também ao órgão gestor dessa política a incumbência de gerenciamento do empréstimo bancário – de natureza diversa daquela que funda a razão de sua existência.

Sob a gestão de Lucy Pestana Silva Franco Montoro, o FASPG mudou sua designação para Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo (FUSSESP), mantida até 2007. Sob sua condução, foram implantados Fundos Municipais de Solidariedade em 524 municípios paulistas, através do decreto nº 20925/83, o que pode ser avaliado como um forte incentivo à *descentralização paralela*, isto é, à organização da institucionalidade das primeiras-damas municipais em moldes diversos da configuração dos órgãos gestores municipais responsáveis pelo campo da assistência social pública. Modifica as finalidades do Fundo Social, dirigidas a um estreitamento das relações com órgãos de assistência social públicos e particulares, pautando essas últimas por critérios e normas fixadas previamente. A tendência campanhista permaneceu, além do apoio a grupos produtivos e programas de atenção à criança e adolescente, sob orientação de sua duplicação na instância municipal.

Em 1987, é eleito o Governador Orestes Quércia<sup>179</sup>, do PMDB, que adota, entre as medidas iniciais do novo governo paulista, a criação da Secretaria do Menor, o que delega a essa nova área parte das unidades e atribuições da Secretaria da Promoção Social (decreto nº 26906 de 15/03/1987). Novamente, a diáspora criança-adolescente vulneráveis/assistência social toma forma, apartando a possibilidade de fortalecer a configuração de uma política estadual unívoca para o campo da assistência social pública.

No plano nacional, a Assembléia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos em fevereiro de 1987, de percurso longo, e encerrado somente em outubro de 1988. Sem dúvida, a Constituição promulgada refletiu o anseio e o avanço na extensão de direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral, e abriu a descentralização fiscal a fim de dotar de maior autonomia os entes federados, sem a devida correspondência em sua sustentação. Marco do fim dos vestígios formais do regime autoritário, a resistência quanto a um consenso sobre preceitos trazidos pela nova Carta Magna se intercalam, a exemplo da área de seguridade social, nela contemplada e assegurada como de responsabilidade do Estado e composta pela saúde, previdência e assistência social.

Cabe trazer o depoimento da deputada federal Sandra Cavalcanti, por ocasião da realização do I Simpósio Nacional sobre Assistência Social, realizado pela Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara de Deputados, entre 30/05 e 01/06/1989, portanto, logo após a promulgação da nova Constituição Federal (Brasil, Câmara dos Deputados, 1989:31-33). Inicialmente, ela refuta a idéia disseminada de que a Constituição estaria atrapalhando a vida do país, por uma série de favores que os deputados estabeleceram para determinados setores, esquecendo de localizar os recursos tanto e, se postos em prática, quebrariam o país, afirmando que

---

<sup>179</sup> ORESTES QUÉRCIA (1938) DÉCIMO-SEXTO GOVERNADOR Período de governo: 3/87 - 3/91 Natural de Pedregulho-SP, mudou-se, ainda na juventude, para Campinas. Jornalista, é também advogado formado pela Pontifícia Universidade Católica dessa cidade (1962), onde iniciou a carreira política como vereador (1963). Já filiado ao MDB, foi deputado estadual (1967) e prefeito (1969). Em 1974, elegeu-se senador da República. Foi um dos fundadores do PMDB, presidindo-o entre 1991 e 1993. Em seu mandato como governador, criou a Secretaria do Menor, como iniciativa de cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente. Realizou investimentos na duplicação de importantes rodovias e na reforma de estradas vicinais. Construiu o Memorial da América Latina. Como defensor do municipalismo, desenvolveu ações de fortalecimento do interior, como a regionalização da produção. Foi presidente regional do PMDB de São Paulo (2001-2003) e empresário, atuando no ramo imobiliário e das comunicações.

se há dificuldades, são bem anteriores à Constituição ...nasceram muito mais da irresponsabilidade e impunidade do Poder Executivo do que de atos do Poder Legislativo...e o argumento de que o que está posto como diretriz constitucional da área da assistência social não vai poder ser implementado, pelo fato de, na prática, não poder ser conseguido, tem que ser desmanchado...

Não é verdade que os defeitos dessa Constituição residam no fato de termos, pela primeira vez na história dos textos constitucionais brasileiros, nos debruçado sobre uma expressiva parcela da população brasileira que não era mencionada nas Constituições anteriores. Poderia ter sido alvo de atenção e providências porque, se as Constituições anteriores não tinham um capítulo expresso sobre saúde, previdência e assistência social, sobre a criança e adolescente, o idoso, a família, sobre as pessoas portadoras de deficiência, nem por isso elas deixaram de existir... e se havia um artigo declarando que eram todos iguais perante a lei, de uma forma muito mais ampla, em todas as Constituições anteriores, nada tem impedido que houvesse, por parte das autoridades, um cuidado muito grande com esse setor de nossa população....(trata-se de) acordar o Poder Executivo para essas suas responsabilidades, até porque estas não são áreas que conseguem fazer lobby nos corredores...

No texto constitucional, no artigo 195, quando definimos de forma muito clara quais seriam os recursos que financiariam a seguridade social, está dito que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei-que vai nascer certamente até o final deste simpósio-mediante recursos provenientes dos Orçamentos da União, dos Estados, do DF, dos municípios e das contribuições sociais.

Transcrito, esse pronunciamento espelha o início da era conturbada de consolidação dos direitos socioassistenciais, um embate inconcluso.

#### **Capítulo IV – Trânsitos para a construção da nacionalização da política de assistência social (1988-2005)**

As mudanças no padrão do Estado brasileiro requeridas pela nova ordem constitucional do pós-88 aconteceram em um momento histórico mundial eivado de transformações. O processo de globalização das economias, a transformação do sistema produtivo cada vez mais automatizado e consolidador do desemprego estrutural, a comunicação planetária acelerada pelo avanço da informática se alinhavam ao pensamento dominante de que o Estado deveria ter um protagonismo diminuído no plano das políticas sociais, restrito ao apoio do mutante setor sem fins lucrativos da sociedade civil, então renomeado de terceiro setor.

O paradoxo de tendências contrárias conviviam. De um lado, a demanda pela reforma do aparelho do Estado, dilapidado pelo peso burocrático e pela crise social e econômica de um quadro de forte recessão, que acentuou a desigualdade social. O quadro recessivo resultou, entre outros fatores, da conjuntura internacional, da crise do Estado e das políticas governamentais fracassadas com vistas a combater a inflação (Fausto, 2007:543). Os índices de desemprego aumentaram, expandindo o mercado informal, os trabalhadores assalariados se tornaram mais pobres: tiveram uma queda de rendimento médio de 19,7% e, em setembro de 1990, o salário mínimo era 35,7% menor do que no mesmo mês de 1989 (idem:546). Segundo dados de 1983, do Banco Mundial, os 50% mais pobres da população se apropriavam de apenas 13,6% da renda total do país, enquanto os 10% mais ricos se apropriavam de 46,2% dessa renda.

Por outro lado, a CF-88 refletiu os anseios do país na extensão de direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral, reconhecendo a cidadania como um dos princípios fundamentais da República, apontando os direitos e deveres individuais e coletivos (artº 5º). Reconhece os direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, e exigem que o estado se responsabilize por sua garantia e efetivação.

Inscreveu o campo da seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade visando a assegurar os direitos

relativos à saúde, à previdência e à assistência social, sendo de competência do Poder Público organizá-la. Ampliou o alcance da proteção social para além da vinculação com o emprego formal, introduzindo a noção da proteção social não-contributiva, o que significa que o acesso a serviços e benefícios independem de qualquer pagamento, antecipado ou no ato da atenção (Sposati, 2007).

A proteção social não-contributiva está enraizada no princípio fundamental da dignidade humana (artº 1º), no direito à segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (artº 6º), estendendo-a à proteção à família, ao ciclo de vida (infância, adolescência e velhice) e à proteção a pessoas com deficiência (artº 203). Para a garantia de direitos à criança, ao adolescente e ao idoso, a Constituição adota o princípio da subsidiariedade, vinculando-os como dever da família, depois da sociedade e do Estado (artº 227 e 230). Nesse sentido, a própria Carta Magna abriu uma fissura para a fragilização da concepção de dever primeiro do Estado para com esses segmentos.

Não obstante, definiu um novo arranjo federativo pautado pela democratização, autonomia fiscal e descentralização, com expressiva transferência de capacidade decisória, de funções e de recursos da esfera federal para estados e, principalmente, para municípios. Logo no Artº 1º está desenhada a anatomia da República Federativa, anunciando que é formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, ao lado da União, configura-a como Estado democrático de direitos, garantindo a autonomia de cada ente federado (artº 18) e operando com competências comuns (artº 23), concorrentes à União, aos Estados e ao DF (artº 24, no que se refere a legislações) e exclusivas (artº 21, capítulos III, IV e V).

Ainda é interessante notar que a Constituição faz menções diferenciadas quanto às relações intergovernamentais propostas para políticas sociais, tendo como exemplo a educação, a saúde e a assistência social. Para a Educação, a organização dos sistemas públicos de ensino tem como base a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios<sup>180</sup>. Já para a Saúde<sup>181</sup>, o artigo 198 deixa claro a engenharia operacional necessária, ao anunciar que:

---

<sup>180</sup> Artigo 211, modificado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/9/1996. Tal mudança específica, melhor, a competência de cada esfera governamental quanto aos níveis de ensino (educação infantil,

as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I- descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II- atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III- participação da comunidade

Parágrafo 1º- O sistema único de saúde será financiado, nos termos do artigo 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

A Emenda Constitucional nº 29<sup>182</sup>, de 13/9/00 acrescenta a esses dispositivos a aplicação mínima de percentuais orçamentários que cada ente federado deve realizar, alcançando sua regulamentação em outubro de 2007.

Das três áreas mencionadas, a área da saúde é a única em que a reforma pós-constitucional decorre de uma política deliberada e radical de descentralização proposta no âmbito federal, síntese convergente dos Poderes Executivo e Legislativo. Além disso, o movimento pela unificação das redes governamentais era desenhado desde 1983, e havia um *núcleo animador* de peso que operava o movimento pela reforma sanitária, composta por profissionais experientes em gestão pública. O Movimento Sanitário brasileiro, composto por militantes oriundos de várias profissões, e com distintas orientações políticas, gerou uma *intelligentsia* (Campos, 2006) capaz de produzir uma interpretação dos problemas sanitários e um conseqüente projeto político de saúde que ultrapassava seus interesses corporativos. Contribuiu para a formação de um bloco histórico – heterogêneo –, indutor da transformação do sistema único e descentralizado de saúde em política oficial do Estado brasileiro.

Assim, o Movimento Sanitário brasileiro configurou-se como uma mobilização para a reforma dos serviços públicos de saúde que, por sua vez, coligou

---

ensino fundamental, médio), uma vez que desde 1988 se sobrepunham iniciativas e competências entre o estado e o município.

<sup>181</sup> O Artigo 198 menciona o Artigo 195, que diz: *...a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais...*

<sup>182</sup> EC 29: alterou os artº 34, 35, 156, 160, 167 e 189 da CF. No caso de estados, municípios e do Distrito Federal os recursos destinados às ações e serviços de Saúde estão vinculados à receita de impostos e transferências constitucionais. No caso da União, o percentual mínimo de aplicação é definido com base na variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Os estados devem disponibilizar obrigatoriamente para a Saúde 12% de suas receitas, enquanto municípios devem aplicar uma soma de 15%. O desrespeito à lei autoriza a União a intervir nos estados e estes nos seus respectivos municípios. A fiscalização da EC deve ser feita pelos Conselhos de Saúde e pelas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

governadores, prefeitos, parlamentares, gestores estaduais e municipais, fator favorável que se somou à estrutura prévia facilitadora da descentralização: a centralização anterior de decisões, de controle, de recursos e de parte da rede prestadora de serviços conviviam com as redes próprias estaduais e municipais, postas em segundo plano.

Campos (2006) afirma que a reforma sanitária brasileira pode ser considerada como tardia, pois ocorreu no período histórico no qual as concepções de perspectiva socialista ou de estado do bem-estar social, em todo o mundo, já estavam em declínio. Um período marcado pela idéia do neo-reformismo liberal, de defesa da reforma do Estado na direção da redução de seu papel provedor, atendo-se a regular o mercado e à prestação de serviços estratégicos, propondo que o atendimento à saúde da população seria de competência do setor privado e/ou de organizações sem fins lucrativos.

Na contramão dessas tendências, o sistema público de saúde brasileiro veio se estabelecendo na intenção de ser universal, aumentou o número de serviços públicos em todo o país e abarcou a integralidade da atenção, quer seja no âmbito preventivo, quer seja no âmbito curativo.

Contudo, Almeida (1996) avalia que o desejo de descentralização impulsionadora da reforma da saúde não deu a devida atenção à *dimensão federativa* da organização do estado brasileiro:

- não conferiu clareza ao papel dos estados;
- não considerou o poder e a autonomia dos entes subnacionais;
- não previu a possibilidade de perda da capacidade coordenadora, orientadora e implementadora da esfera federal, decorrente em grande parte dos desequilíbrios fiscais.

Conseqüentemente, a década de 90 foi marcada pela diversidade de ritmos e formas, entre os estados brasileiros, na implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). Mesmo que a reforma tributária constitucional tenha multiplicado os recursos sob gestão estadual ou municipal, sua aplicação na área da saúde foi determinada pela disposição política e condição político-administrativa próprias de cada governo. Além disso, a autonomia política típica dos entes federados ainda desconcerta o

funcionamento racional do sistema descentralizado, especialmente no que se refere à coordenação regional.

Na área da educação, a falta de delimitação clara de competências exclusivas dos níveis de governo possibilitou que atuassem em todos os níveis de ensino, com a prevalência das competências concorrentes, o que foi corrigido pela Emenda Constitucional de 1996. Por sua vez, os estados sempre foram os principais responsáveis pela oferta pública de ensino fundamental e médio, preservando nessa instância grande poder decisório.

A necessária revisão das responsabilidades exclusivas de cada esfera governamental foi relegada pela pressão descentralizadora, isto é, a prioridade era desconcentrar mecanismos centralizados pelo Ministério da Educação - como a merenda escolar e responsabilidades pelas escolas técnicas -, além da municipalização do ensino e autonomia das unidades escolares.

A diminuição do poder central do governo federal foi pequena, pois continuou sob a gestão do MEC a cota federal do salário-educação, que seria aplicado nos municípios. A resistência à descentralização, manipulada por grupos burocráticos interessados em manter o poder do MEC, foi amplamente abastecida pela instabilidade política na gestão do órgão, provocada pelas sucessivas trocas de ministros e equipes.

A mobilização social pela descentralização da educação careceu de força e organicidade, tendo destacado protagonismo o Fórum de Secretários Estaduais de Educação. A agenda reformista privilegiou a defesa do ensino público e o estabelecimento de percentuais fixos orçamentários para cada ente federado.

O alcance da descentralização na educação variou muito em ritmo, natureza, intensidade e continuidade, dependendo muito das decisões e empenho dos governos estaduais, uma vez que as redes de ensino fundamental e médio eram majoritariamente estaduais. Mesmo a municipalização enfrenta obstáculos, pois implica, em grande parte, a vontade de governos em implementá-la, o que deixa amplo espaço para resistências, tanto das instâncias que não querem repassar atribuições, quanto daquelas que não querem assumi-las.

É preciso considerar que saúde e educação diferem entre si não só enquanto a natureza de cada política mas também dotadas de atributos administrativos próprios, que se materializam em estágios e ritmos variados de descentralização político-administrativa intrasetoriais.

Os pontos de partida para a distribuição de competências e atribuições foram diferentes e em ritmos próprios nas áreas de educação, saúde e também para a assistência social, dependentes de fatores como a presença ou ausência da deliberação de descentralização na política setorial federal, natureza e poder das coalizões reformadoras, e características prévias setoriais de suas estruturas e relações intergovernamentais (Almeida, 1996).

#### **4.1 Movimentos da nacionalização da política de assistência social**

O marco constitucional da assistência social é o nascedouro de outro modelo de nacionalização, tripartite – considerando as três instâncias governamentais conduzindo as relações de parceria com entidades sociais –, e ascendente, consideradas a singularidade territorial e a construção gradativa de mecanismos de controle social ampliado (conselhos, fóruns e conferências de assistência social).

O ritmo e forma de construção pós-constitucional da política de assistência social, tardio e lento, foi imprimido, inicialmente, pela condição – e tensão – de aliar conteúdo e método, ou seja, sua redefinição de competências e definição do modelo de descentralização político-administrativa.

Inicialmente, cabe resgatar as orientações emanadas do Seminário Nacional As Políticas Sociais na Nova República: transformação da assistência social no país, realizado entre 8 e 11 de julho de 1986<sup>183</sup>. O objetivo era ampliar as informações e os

---

<sup>183</sup> Realizado pela Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação Legião Brasileira de Assistência de São Paulo, em conjunto com o Programa de estudos Pós – graduados em Serviço Social da PUCSP. Teve a participação das ASSELBAs de Alagoas, Ceará, Paraná, Roraima, Pernambuco, Rondônia, representantes de Universidades estaduais e federais (UNICAMP, UNESP Franca, UFUberlândia), representantes do Sindicato de Assistentes Sociais, de secretarias municipais, da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo e outras instituições governamentais.

canais de comunicação entre diferentes agentes sociais da área da assistência social, uma vez que a prática recorrente era a “inapetência ao debate” das questões ligadas à atuação do próprio órgão (FLBA) por parte das autoridades e direções técnicas, o que deixava à margem das definições (anunciadas em portarias oficiais e matérias jornalísticas) seus servidores e o conjunto dos operadores da área. Era patente a reivindicação pela ruptura da gestão autocrática, considerando que naquele momento histórico diversos segmentos políticos da sociedade do país se mobilizavam para iniciar os debates quanto à elaboração da nova Constituição federal (Serviço Social e Sociedade 22, 1986: 147-149).

O documento final do Seminário serviu de parâmetro para a multiplicação de eventos similares país a fora, com a expectativa do resultado desse processo constituir a base para os debates da Assembléia nacional constituinte. As principais deliberações foram:

1. uma política de assistência social deve se pautar em ampliar os direitos sociais à população não como forma de garantir o consumo individual de serviços, mas efetivando mecanismos que inscrevam e expressem interesses populares no espaço institucional;
2. uma política de assistência social, como parte das políticas sociais, deve ser um espaço estratégico de organização popular e de prestação de serviços concretos à população;
3. uma nova perspectiva na política de assistência social deve ter claro que seu horizonte é garantir que o brasileiro possa, cada dia mais, superar a necessidade de existência dessa política;
4. uma política de assistência social deve romper com o assistencialismo, com a pulverização, a fragmentação e superposição de programas e das verbas disponíveis, e se para isso necessário for, reuni-los sob um só órgão de forma a garantir a unidade e a globalidade de uma proposta;
5. uma política de assistência social deve contar com uma forma de organização administrativa que, ao invés de estratégia institucional voltada para interesses pessoais, seja um espaço concreto de fortalecimento dos interesses da população; concorda-se que uma nova política de assistência social exige mudanças administrativas, mas que estas mudanças devem estar voltadas para:
  - incluir a população e os servidores no processo decisório da organização,
  - respeitar as características e as necessidades de cada região mantendo a unidade e não a uniformidade de propostas,
  - garantir a transparência do processo administrativo, inclusive de elaboração de orçamentos e aplicação de recursos;
6. mudanças imediatas são necessárias na forma de administração da LBA para que se inicie o exercício dessas novas perspectivas como:

- estabelecer eleições diretas para as chefias com a participação dos servidores e da população,
- descentralizar as ações dando poder gerencial aos centros sociais.

Percebe-se que a concepção sobre a política de assistência social era mais pelas reformas necessárias no âmbito federal e menos para um desenho republicano intergovernamental. Não obstante, pontua como referencial para um novo patamar a ampliação dos direitos sociais, a democratização dos processos decisórios e orçamentários, ainda que restrito à participação dos servidores e da população - porém impreciso quanto a seu alcance. Prescindir da assistência social pública (item 3) é, ao mesmo tempo, polêmico e ingênuo, porque o momento requeria sua afirmação e não sua negação, somado ao fato de que os participantes do Seminário entendiam que esse campo de política pública diz "... respeito direto à problemática dos contingentes populacionais de baixa renda, que beira os dois terços da população brasileira...". Essa visão, da época e ainda corriqueira nos dias de hoje, entende que a cota setorial da assistência social é a da pobreza, natureza fundante de ser e existir como política compensatória para pobres, distante da noção de que as situações de ameaça ao bem-estar (riscos) e a respectiva capacidade de responder a elas (vulnerabilidades) decorrem de contingências humanas do próprio ciclo de vida, outras geradas pela situação de deficiência, além daquelas oriundas de fragilidades e ruptura de vínculos familiares e sociais, que podem ser agravadas pela condição de pobreza.

É preciso salientar que, há 22 anos, já havia o reconhecimento da importância da singularidade de cada território para manter a unidade e não a uniformidade de propostas (item 5): a unidade no diverso e no diferencial é uma diretriz de comando ainda inconclusa, alçada mais claramente a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004. Pode-se afirmar que as conclusões desse Seminário de 1986 anunciam o caminho da ruptura da nacionalização descendente, até então hegemônica, centralizadora e de costas às peculiaridades que devem engendrar a unificação da assistência social pública.

Propostas de reforma para a área de assistência social integravam a agenda de reformas da Nova República, ao que tudo indica, elaborada sem o recurso da consulta participativa. Uma Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social foi instituída pelo governo federal, em 1986, que apontou os problemas responsáveis

pela ineficácia e inefetividade de suas ações (Arretche, 2000): concepção assistencialista e utilização clientelista, insuficiência de recursos, fragmentação institucional, superposição de ações realizadas pelas três instâncias de governo, excessiva centralização financeira e político-administrativa das políticas e programas federais e de baixa qualidade no atendimento. Conseqüentemente, as recomendações da Comissão indicavam o caminho da descentralização e, particularmente, da municipalização, o que veio se materializando instavelmente.

Os Governos Sarney, Collor e Itamar<sup>184</sup> primaram pela instabilidade administrativa e ministerial, período marcado por reformas administrativas causadoras da turbulência de localização da FLBA e FUNABEM, conforme mencionado anteriormente neste trabalho. Associado a esse fato, descentralizar não era de interesse político: correspondia a abrir mão de poderosa moeda fisiologista de troca política entre a Presidência da República, o Congresso Nacional e as bases estaduais e municipais, uma vez que representava aproximadamente 1% do PIB da época (idem).

A imprecisão interna de rumos, na época, para a assistência social, pode ser aferida por meio da conferência realizada pela representante da SAS, Ivanisa Maria T. Martins, no I Simpósio Nacional sobre Assistência Social da Câmara dos Deputados, em 1989. Entendia que a assistência social não era residual, “... mas pretende ser compensatória e recuperadora de direitos...” (Anais do I Simpósio Nacional, 1989:143). Não se tratava de criar um sistema público de atendimento à sociedade informal, concorrente com o sistema público de atendimento à sociedade formal, o que equivalia a reproduzir um sistema não-oficial de prestação de serviços. A tradução da descentralização político-administrativa significava dar autonomia aos estados para coordenar, ao passo que a execução de uma política integrada de ações era de competência dos municípios e entidades beneficentes de assistência social. O papel desse campo de política pública era entendido, por vezes, como via de acesso a outras políticas sociais: garantir que a sociedade informal fosse atendida em igualdade de direitos pela área da saúde, subvencionar e legalizar as escolas comunitárias para o acesso à educação. Finaliza sua intervenção afirmando que o papel da assistência social, naquele momento do país, era o de caminhar para se tornar efetivamente residual, na

---

<sup>184</sup> Fernando Collor (15/3/90 a 29/12/92) e Itamar Franco (29/12/92 a 1/1/95)

defesa de uma política de desenvolvimento social que atendesse a todos seus cidadãos contribuintes, direta e indiretamente, dentro de uma perspectiva redistributiva que reduzisse ao máximo as desigualdades sociais. De saída, nega e afirma o caráter residual da assistência social, localiza a intersetorialidade através da vocação mediadora da assistência social e delega ao ente estadual a coordenação da municipalização: são três fatores que, conjugados, serviam para recuar nos avanços constitucionais.

Em 1990, há dois fatos de destaque: Fernando Collor sucede a José Sarney na Presidência da República, sendo o primeiro presidente eleito pelo voto direto após o regime militar, ventríloquo dos órgãos de imprensa que investiram pesadamente na construção de sua imagem: de bom moço e atleta, figurante de uma suposta república nova, disposto a caçar marajás e sanear a administração pública. Seu governo foi marcado por propostas relativas à reforma do Estado, expressas nos projetos de Reforma Administrativa e nos Programas de Desregulamentação e Desestatização. O Plano Brasil: um projeto de reconstrução nacional, de março de 1991, preconizou um Estado menor, mais ágil, que delega a modernização da economia à iniciativa privada, cabendo ao Estado o papel de articulador dos agentes privados. O desenvolvimento social era concebido como decorrência do crescimento econômico e ao Estado cabia executar políticas complementares ao mercado (Raichelis, 1998:94).

A política de assistência social era marcada pela concepção residual e emergencial, limitada às camadas mais empobrecidas da população e com tratamento prioritário à criança. Essa gestão ignorou o direito constitucional de acesso ao benefício mensal de prestação continuada para o idoso e pessoa com deficiência desprovidos de meios de subsistência, o que justificou com a proposta de um auxílio a famílias o veto integral ao Projeto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovado pelo Congresso Nacional em setembro de 1990.

Segundo a concepção vigente, não era responsabilidade do Estado a garantia dos direitos sociais, exercendo a pleno a redução drástica nos gastos sociais diretos – corte de programas e redução de cobertura das iniciativas da FLBA – em contrapartida ao crescimento exponencial da via subsidiária de transferência de recursos financeiros às entidades assistenciais, filantrópicas e comunitárias. Predominaram convênios para o atendimento de crianças de 0 a 6 anos nas creches privadas (66,7%), ao passo que a

redução na cobertura das creches públicas da própria LBA foi da ordem de 70,5% (in Raichelis, 1998:95-96) A isso se soma o fato de que a primeira-dama, Rosane Collor, dirigiu a LBA na rota do favorecimento da filantropia familiar, nomeando parentes em cargos de superintendência estaduais e transferindo recursos públicos para as entidades sociais pertencentes e administradas por sua família em sua terra natal, inaugurando uma modalidade – desconhecida até então – de “nepotismo filantrópico”.

Sob sua arrogância política, o plano econômico que Collor imprimiu (de seqüestro da conta corrente e poupança de milhares de cidadãos) pretendia combater a inflação: a propalada inflação zero não se realizou, e veio acompanhada da elevação do desemprego, da recessão e desvalorização salarial, da abertura do mercado às importações e esmorecimento do mercado financeiro.

O segundo fato de destaque desse momento histórico refere-se ao advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069 de 13/07/1990) – ECA -, substituto do Código de Menores e do paradigma da criança e adolescente em situação irregular para a proteção integral que lhes é reconhecida como sujeitos de direitos. O ECA é resultado das recomendações oriundas de tratados internacionais, com forte mobilização da sociedade civil a respeito da proteção social devida a esse segmento social. Instalou o controle social ampliado na fiscalização das políticas sociais específicas a esse segmento social – Conselhos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente –, além do Conselho Tutelar como órgão executivo na atenção e fiscalização das medidas socioprotetivas correspondentes. A FUNABEM é transformada em Fundação Centro Brasileiro de Assistência à Infância e Juventude (FCBIA).

Em abril de 1991, a assistência social voltou a ser discutida no Congresso Nacional, para retomar a regulamentação desse capítulo constitucional. Foi recuperado o projeto original, formulado pelo IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social) e Neppos/UnB (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da Universidade de Brasília), sendo aperfeiçoado pelos órgãos de classe e da categoria profissional dos assistentes sociais : Conselho Federal dos Assistentes Sociais, Associação Brasileira de Ensino do Serviço Social, Centro de Estudos de Ensino de Serviço Social, Associação Nacional das Associações de Servidores da LBA e o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Foi realizado em Brasília,

em junho de 1991, um seminário nacional sobre assistência social denominado Impasses e perspectivas da assistência social no Brasil. (Mestriner, 2001:202) O desdobramento principal desse evento foi a multiplicação dos debates em todos os estados, envolvendo universidades e toda a categoria profissional, além de avançar na discussão sobre a criação do Ministério da Ação Social (1991), conduzido então por Margarida Procópio, que abarcara a FLBA e o CNSS.

O mesmo bom moço, caçador de marajás, envolveu-se em um esquema milionário de propinas e escândalos financeiros em torno de aproximadamente meio bilhão de dólares, estopim de um possível *impeachment* e mobilizador da opinião pública que exigia sua retirada, o que fez por renúncia ao cargo em dezembro de 1992.

Itamar Franco, na qualidade de vice-presidente, assumiu interinamente e tomou posse em 29/12/02, cumprindo mandato de presidente da República até 1/1/95. O país estava no meio de mais uma crise econômica séria, elevando a inflação a 1.100% em 1992, alcançando quase 6.000% em 1993, o que o levou a trocar de ministros da área econômica várias vezes, até que Fernando Henrique Cardoso assumiu a pasta, lançando o Plano Real no início de 1994.

Em abril de 1993, cumprindo o previsto na Constituição federal de 1988, o governo realizou um plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo no Brasil, mantendo-se o regime republicano e presidencialista.

Em dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi aprovada, estabelecendo uma nova matriz para a assistência social brasileira, "... iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem..." (Yazbek, 2004:13). A LOAS delimita as provisões assistenciais no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, ao qual compete a universalização da cobertura e garantia de acesso aos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais. Dessa forma, ficou estabelecida claramente a primazia da responsabilidade estatal, o que fecha fissuras constitucionais.

O novo marco legal estabelece as competências específicas de cada ente federado, prevendo o comando único em cada esfera governamental, e reconhece, como

instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo, os Conselhos de Assistência Social organizados em nível municipal, estadual e nacional. O CNSS é substituído pelo CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), órgão superior de deliberação colegiada implantado em 1994 com a complexa tarefa de administrar o legado de um órgão pautado pela manipulação política, pelo rito cartorial, por escândalos ligados à corrupção e subvenção às entidades-fantasma. Um desafio em marcha, desde então, tem sido substituir o paradigma do assistencialismo filantrópico, reiterador de interesses individuais pela precedência da cidadania dirigida ao interesse coletivo. Todavia, dificuldades para essa transposição se colocavam no nascedouro do novo órgão: a alteração provocada pela LOAS preservou no CNAS a função de registro e atribuição do mérito filantrópico às entidades sociais, às quais foram acrescidas das entidades de educação e saúde (por meio de legislação anterior ao advento da LOAS). Em outras palavras, a obtenção do certificado de fins filantrópicos exigido para o acesso à isenção da contribuição à seguridade social ampliou o alcance da classificação das entidades beneficentes de assistência social, o que vem provocando, ao longo desse interstício de 14 anos constrangimentos na convivência do novo paradigma com o velho (Mestriner, 2001:210), que permaneceram como demonstra a Polícia Federal em 2008 na nomeada Operação Fariseu.

O Ministério do Bem Estar Social foi renomeado, nesse governo, para Ministério da Ação Social, desprovido de mudanças substanciais para o avanço da assistência social pública, porém pleno de desgastes institucionais: os escândalos oriundos da malversação financeira envolvendo a LBA (Rosane Collor) e o CNSS (articulado com o Congresso Nacional) adubaram o caminho para a desmoralização da área, a redução de recursos orçamentários e o alibi para a extinção da LBA em 1995.

Nos períodos pré e pós-constitucional (1987-1991), São Paulo foi governado por Orestes Quércia. A Secretaria de Planejamento diagnosticou, em outubro de 1988, um complexo quadro de barreiras à governabilidade estadual. Resultado de uma série de fatores, as dificuldades de coordenação global nas ações do governo tiveram origem nos governos anteriores, somado às fragilidades dos governos em exercício –além do estadual –, traduzidos na complexa gestão de uma máquina pública agigantada (Felicissimo, 1992)

Assim, a relação entre recursos e demandas era dramática: da receita tributária arrecadada, somente 33% ficava no estado, ao passo que São Paulo recebia à época cerca de 240mil migrantes, o que demandava múltiplos investimentos. O parecer da secretaria estadual era de que, se havia concentração econômica regional, havia um adensamento de problemas sociais, confrontado à conclusão de que o Estado não tinha capacidade para atender a essas necessidades. A despeito do gigantismo administrativo, predominava a lógica cartorial no funcionamento do aparelho estatal, somado a ocupação indevida de espaços pelo estado, fatores que emperravam um funcionamento adequado.

A Fundação para o Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP -, autarquia do governo paulista, realizou estudos e pesquisas voltadas à melhoria do desempenho da máquina pública, considerando a nova ordem constitucional federal de 1988. A Carta Magna (artº 23) determinou o aumento de competências comuns entre as esferas federal, estadual e municipal em setores relevantes tais como saúde, habitação, meio ambiente, agropecuária, abastecimento e recursos hídricos, que orientaram a formulação da Constituição paulista de 1989. Foi constatado que pairava uma indefinição dos limites de atuação das diferentes esferas, o que apontava para a importância da criação de um *espaço regional* (intraestadual) para a negociação e cooperação mútua, com vistas a definição e execução de políticas e de papéis entre os entes envolvidos. (idem: 68). A FUNDAP concordava com a proposta constitucional (CF 88) de estados organizarem unidades regionais compostas por agrupamentos de municípios limítrofes – em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, contando com a participação da população no planejamento e tomada de decisões, o que foi acolhido na Constituição Paulista de 1989 (Cap. II, artº 152 a 158).

O diagnóstico espacial-territorial empreendido pela FUNDAP confirmava que os problemas mais prementes do estado de São Paulo eram de cunho urbano-industrial, o que gerava questões de natureza nitidamente regional. A interiorização do desenvolvimento paulista fortaleceu determinados núcleos urbanos que, por sua vez, tendiam a reproduzir problemas típicos da região metropolitana de São Paulo. Um dado agravante detectou que a ausência de intervenção efetiva do governo estadual no planejamento da organização espacial esboçava uma situação de descontrole face aos

problemas sociais existentes. Por conseguinte, *o espaço regional* era tido como a solução para integrar ações municipais e estaduais em torno dos problemas concretos que se configuram nesse âmbito, apesar de se constatar que já existia uma estrutura estadual descentralizada equivalente a um modelo de regionalização, porém, pouco explorada.

Em síntese, os estudos já apontavam para a potência da organização regional como um importante mecanismo de descentralização de políticas públicas e de fomento às capacidades intra-regionais e locais. É interessante destacar que a regionalização ocupa, atualmente, a pauta da modelagem do SUS e do SUAS, considerada como a estratégia capacitada ao gerenciamento de micro-relações federativas cooperativas para a resolução de questões complexas que transbordam as fronteiras municipais.

A criação da Secretaria do Menor em 1987 foi um dos primeiros atos do governo Quéricia. Em maio desse ano, Alberto Goldman foi nomeado Secretário Especial de Coordenação de Programas, com a incumbência de formular proposta de reforma administrativa, compreendida como um programa de investimentos na melhoria da qualidade da máquina administrativa. O resultado desse trabalho gerou a alteração da organização dos serviços da administração direta e indireta, disposta no Decreto nº 29355 de 14/12/1988. As atribuições de duas secretarias foram absorvidas pela Secretaria da Promoção Social :

-Secretaria da Ação Comunitária, criada em 1981, subordinando o Conselho Estadual do Idoso e da Juventude à pasta da promoção social;

-Secretaria das Relações do Trabalho, transferindo os bens móveis, equipamentos, direitos e obrigações das unidades: Departamento de Lazer do Trabalhador; Departamento de Assistência Sindical e de Relações Empresariais; Departamento de Recursos Humanos (exceto a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho); a Fundação Centro Educativo, Recreativo e Esportivo do Trabalhador (CERET) e a SUTACO.

Competia, então, à Secretaria da Promoção Social incentivar a ação e participação comunitária para promover o desenvolvimento do artesanato no Estado, coordenar e desenvolver atividades afeta às relações do trabalho, mantendo a FEBEM vinculada à pasta. É curioso constatar que, inusitadamente, a área do trabalho é

incorporada à área da assistência social, quando a tendência usual é o contrário disto: supõe-se que, mesmo assim, a medida era profilática à possível e imaginária tutela e dependência da qual a assistência social seria portadora, pois, segundo essa concepção, ela geraria dependência, acomodação e ócio em seus usuários, imunizados pelo primado do trabalho.

A Constituição de São Paulo de 1989 abriu um espaço específico para a Ordem Social, a exemplo da Constituição Federal, prevendo que cabe ao Estado assegurar o bem estar social, garantindo o pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo. Ratifica a incumbência do Estado de garantir, em seu território, o planejamento e desenvolvimento de ações que viabilizem, no âmbito de sua competência, os princípios de seguridade social previstos nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal. A assistência social é denominada como promoção social, agora separada da saúde, e embasada nos princípios da participação da comunidade, da descentralização administrativa – prevê a coordenação e execução de programas às esferas estadual e municipal, considerando os municípios e as comunidades como instâncias básicas para o atendimento e realização dos programas. Um terceiro princípio diz respeito a integração das ações dos órgãos e entidades da administração em geral, preventiva à duplicidade entre as esferas estadual e municipal.

Em 2006, uma Emenda Constitucional faculta ao Poder Público a vinculação de até cinco décimos por cento de sua receita tributária à área da promoção social, à semelhança da Constituição Federal (assegurada por Emenda Constitucional de 2003). Está prevista a subvenção às entidades assistenciais filantrópicas e sem fins lucrativos, prioritamente àquelas dedicadas às pessoas com deficiência, além da criação do Conselho Estadual da Promoção Social.

Todavia, a Constituição Paulista de 1989 expressa o reconhecimento de que a área da assistência social tem natureza compensatória e emergencial (a exemplo da SAS federal, na época), o que não permite que prevaleça sobre políticas sociais básicas como saúde, educação, abastecimento, transporte e alimentação. Pode-se afirmar que essa compreensão representa a antítese da ruptura propugnada na CF 88: calcifica um suposto caráter residual à assistência social, sujeita ao descrédito e descontinuidade expressos em programas de governo. Assim sendo, o mais importante marco legal

regional empalidece a perspectiva da política estadual de assistência social de fato se constituir como política, tampouco básica, o que dizer republicana.

De forma inédita, há um capítulo sobre proteção especial, dirigido à família, criança, adolescente, idoso, deficiente e índios. O enunciado do artº 227 desse capítulo incumbe o Estado e à família assegurar aos segmentos mencionados, à exceção do índio, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão. Os dispositivos complementares preveem, inclusive, serviços de prevenção e acolhimento provisório de vítimas de violência, o que aproxima esse dispositivo constitucional ao conceito contemporâneo de proteção social especial devida pela assistência social, voltada à prevenção e atenção aos segmentos sociais expostos à violação de direitos.

A primeira dama Alaíde Cristina Barbosa Ulson Quércia, médica oftalmologista, priorizou a questão da pessoa com deficiência nas atividades do FUSSESP. Implantou a Estação Especial da Lapa (São Paulo, capital) para promover a integração social desse segmento social em um amplo espaço dotado de cursos profissionalizantes, lazer, cultura, esportes, acompanhamento multidisciplinar e colocação no mercado de trabalho. Além disso, foi realizado o cadastramento de crianças com deficiência em todo o território paulista e institucionalizado o Programa de Ação Preventiva de Saúde Visual na rede estadual de ensino. O Fundo de Solidariedade lançou o manual: Elementos Básicos para Eliminação de Barreiras Arquitetônicas e Ambientais. Desenvolveu um programa de combate às drogas, estimulando a criação de 120 Conselhos Municipais de Entorpecentes, além de projetos voltados para a terceira idade.

Em 1990, ocorreu outra mudança na Secretaria da Promoção Social. O decreto nº 31768 modifica sua denominação para Secretaria do Trabalho e da Promoção Social, transferindo à Secretaria do Menor a FEBEM e o IAFAM. A estrutura organizacional da SETPS estava composta por duas instâncias:

-administração centralizada: gabinete do secretário, assessoria técnica de planejamento e controle, assessoria especial, Conselho Estadual de Auxílios e

Subvenções (CEAS), Coordenadoria de Relações do Trabalho (CRT), Coordenadoria de Ação Social e do Trabalho (CAST), Coordenadoria do Apoio Social (CAS), Divisão de Divulgação e Relações Públicas;

-administração descentralizada: CERET e SUTACO

À CAST estavam vinculados 14 Plantões Sociais em delegacias de Polícia, as 21 Divisões Regionais de Promoção Social e Trabalho (8 na região metropolitana de São Paulo), desdobrados em Postos de Atendimento à população, associações comunitárias, movimentos sociais e outras formas de organização popular para prover a orientação trabalhista, a realização de cursos profissionalizantes e emissão de carteira profissional.

À CAS pertenciam a CETREN, DAIS, o DAMS- Departamento de Assistência Médico-Social- ,o Núcleo Pioneiro Sócio-Terápico “Arquiteto Januário José Ezeplari (antiga Fazenda São Roque), Chácara Paraíso (também voltado ao abrigo de homens) e o Albergue Noturno

À CRT pertenciam o Departamento de Recursos Humanos, que prestava orientações às instituições de classe dos trabalhadores, o Departamento do Lazer do Trabalhador, a Divisão de Engenharia (responsável pelo projeto de Centros de Lazer do Trabalhador) e a Divisão de Segurança e Saúde do Trabalho, o FIS (Fundo de Financiamento e Investimento Social) e o Amparo Social (localizado na capital São Paulo).

Essa reorganização administrativa primou pela dispersão programática e pela divisão discriminatória das Coordenadorias. Desde a criação da SEPS, foram mantidos dois eixos definidores da organização administrativa institucional: a ação comunitária e a atenção a grupos “inadaptados” e/ou “marginalizados”, conforme denominação da época. As sucessivas gestões mantiveram, também, o apoio às entidades sociais. Na configuração quercista, os eixos substitutos se restringiram a apartar a atenção ao trabalhador (CAST) e ao não-trabalhador (CAS), fraturando assim a matriz triangular de responsabilidades da esfera estadual que vinha desenhando a identidade desse campo de política pública. Ademais, retomou o caminho de desagregar a atenção à criança e

adolescente, outra ocorrência da *migração de campo* da área da assistência social, conferindo-lhe status administrativo de secretaria de Estado: Secretaria do Menor.

No final de 1988, a Secretaria do Menor desempenhava a função de “... *preparar as novas gerações, reconhecendo-lhes direitos e garantindo-lhes justiça...*” (folheto comemorativo “Secretaria do Menor hoje, Dia da Criança”, 12/10/1988). Desenvolvia 15 programas diversificados em 419 unidades implantadas no território paulista para mais de 100 mil crianças e jovens. A FEBEM-SP foi transferida para essa Secretaria em 1990. Metáforas à parte, o cenário de um circo acolhia o conjunto profuso de programas e codinomes-fantasia, transformando o Circo-Escola como o eixo condutor da Secretaria, no qual a vivência lúdica das artes circenses potencializava a formação profissional dos segmentos sociais atendidos. Todavia, as lonas foram recolhidas com a extinção da Secretaria em 1993 durante a gestão do governador Luiz Antonio Fleury Filho.

Fleury Filho<sup>185</sup> governou de março de 1991 a janeiro de 1995. Iniciou o mandato com uma disponibilidade do financiamento público praticamente esgotada, uma vez que os últimos investimentos em infra-estrutura, realizados pela administração anterior, foram feitos às custas de cortes orçamentários de difícil execução e elevação do endividamento do Estado. Outro complicador foi o impacto causado pelos sucessivos planos econômicos federais, provocadores de forte recessão acompanhada de queda abrupta da arrecadação estadual, do aumento do desemprego e a elevação da demanda por serviços públicos. Dessa forma, “... nunca antes o quadro fora tão adverso, nem mesmo durante a apocalíptica crise de 1929, quando a economia do país era essencialmente rural e a então escassa concentração urbana não acirrava os elementos da crise como o faz hoje...”. (in Felicíssimo, 1992:133-134)

---

<sup>185</sup> LUIZ ANTÔNIO FLEURY FILHO (1949) DÉCIMO-SÉTIMO GOVERNADOR Período de governo: 03/1991 - 01/1995 Natural de São José do Rio Preto-SP, foi aluno da Academia de Polícia Militar de São Paulo. Formou-se em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas, em 1972, passando a atuar como professor e promotor público, já em 1973. Exerceu atividades no Ministério Público até 1987, chegando a ser presidente da sua Confederação Nacional, por três mandatos sucessivos. Nesse ano, passou a ocupar o cargo de Secretário de Segurança Pública do governo Orestes Quércia, criando grupos especiais de ação na Polícia Militar. Em 1990, ainda sob a legenda do PMDB, foi eleito governador. Em sua gestão, deu continuidade a obras públicas do governo anterior, destacando-se a Hidrovia Tietê-Paraná, que viabilizou a navegação até o sul de Goiás, a partir do sistema de eclusas da Hidrelétrica Nova Avanhandava e do canal de Pereira Barreto. Construiu o complexo de aproveitamento múltiplo Mogi Guaçu e deu prosseguimento ao complexo de Canoas. Em 1999, iniciou mandato como deputado federal e tornou-se secretário-geral do Diretório Nacional do PTB.

Diante das limitações orçamentárias e da restrição do financiamento de organismos internacionais de então, o governo paulista adotou a fórmula de alcançar complementariedade com as empresas privadas, que permitisse ao Estado incorporar novas fontes de financiamento, desenhando uma parceria associada entre Estado e capital privado. A estratégia encontrada foi a instalação do “Fórum Paulista de Desenvolvimento”, que reunia representantes da administração estadual, sindicalistas, membros da comunidade acadêmica e científica, parlamentares e empresários. Desprovido de estrutura burocrática formal, foi lançado em maio de 1991 sob a influência desestimuladora do recém lançado Plano Collor. Quatro meses depois, o Fórum operava o diagnóstico do quadro econômico nacional e a situação do estado de São Paulo, apoiado em 13 grupos temáticos de setores estratégicos da economia, além dos grupos setoriais sobre saúde/ segurança do trabalhador e treinamento de mão de obra. Foram tomadas medidas fiscais para setores prioritários da agricultura, comércio e indústria e linhas de financiamento foram viabilizadas, principalmente com a criação da Companhia Paulista de Desenvolvimento (responsável pela área de infra-estrutura e formada principalmente com capital privado) e a Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná.

A Secretaria do Trabalho e Promoção Social teve 3 secretários<sup>186</sup> no comando da pasta e 2 mudanças técnico-administrativas substanciais. A primeira delas ocorreu em julho de 1992, quando as atribuições relativas à área do trabalho retornam para a pasta original, voltando a denominar-se como Secretaria da Promoção Social, por meio do decreto nº35341:

- Constitui o campo funcional da Secretaria da Promoção Social:
- I - a formulação e execução da política estadual de Promoção Social, visando conjugar esforços dos setores governamental e privado, no processo de desenvolvimento social;
  - II - o assessoramento ao Governo do Estado nos assuntos de Promoção Social;
  - III - o desenvolvimento de planos e programas destinados a: executar atividades de promoção humana; incentivar a ação e participação comunitária; a assistência social e a educação de base;
  - IV - a manutenção e a difusão de atividades de pesquisa da realidade social, bem como o desenvolvimento e treinamento de recursos humanos para a

---

<sup>186</sup> Antonio Adolpho Lobbe Neto (16/03/1991 a 17/07/1992), Rosmary Correa (17/07/1992 a 01/01/1994) e Therezinha Fram (01/01/1994 a 01/01/1995)

prestação de serviços técnicos na área social, tanto para o setor governamental como para o setor privado;

V - a prestação de assistência financeira a: entidades assistenciais do setor privado;

Prefeituras Municipais, no desenvolvimento inicial de centros comunitários rurais e urbanos;

VI - a prestação de assistência técnica a entidades sociais do setor público e privado, visando racionalizar e desenvolver seus recursos destinados aos serviços de amparo e readaptação social de: migrantes, desempregados, egressos (em conjugação de esforços com a Secretaria da Segurança Pública), trabalhadores rurais volantes; mães solteiras; prostitutas; mendigos; velhice desamparada; vítimas de calamidade pública, em conjugação de esforços com a Coord. Estadual de Defesa Civil;

VII - a fiscalização de entidades sociais, beneficiadas ou não por recursos estaduais;

VIII - a promoção, de modo efetivo e atuante, do intercâmbio de informações e ajudas mútuas entre: os setores públicos; os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; as associações representativas de classes econômicas; as entidades de natureza assistencial ou promocional, religiosa ou leiga.

Chama a atenção a primeira atribuição conferida à Secretaria (I) pelo fato de ensejar alianças com o setor privado, *lato sensu*, o que sugere estar coerente às diretrizes adotadas pelo governo, de complementariedade com o capital privado. A assistência social integrou o rol de atividades esperadas (III), o que reflete uma compreensão sobre assistência social mais próxima de uma prática do que campo de política social.

A unidade administrativa da Secretaria CAST foi renomeada com sua denominação anterior de CAR e foi mantida a Coordenadoria de Apoio Social (CAS). Tanto as Divisões Regionais de Promoção Social (22) quanto a Divisão de Registro e Cadastro de Entidades Sociais foram vinculadas à CAR, permanecendo o CEAS<sup>187</sup> na SEPS. É possível afirmar que a *matriz triangular de responsabilidades* do ente estadual foi retomada nesse redesenho técnico-administrativo, acrescido do detalhe de que o Amparo Social<sup>188</sup> operava a concessão de benefícios eventuais no atendimento de casos, duplicando a iniciativa que também era executada no FUSSESP. Assim, a ausência de

<sup>187</sup> As subvenções de manutenção do custeio das entidades sociais atingiram a área médico-hospitalar, além da promoção social, totalizando 1859 entidades privadas de caráter assistencial. Fonte: Diário Oficial do Estado, Seção I, p.30, 09/02/1993

<sup>188</sup> Doações de aparelhos auditivos, órteses e próteses, cadeiras de rodas, colchões d'água, óculos, próteses oculares, muletas, triciclos, dentre outros

comando único na esfera estadual, contrária à orientação da LOAS se ramificava na duplicidade de concessões ofertadas pelo mesmo ente federado.

A Secretaria do Menor manteve os 14 programas da pasta, em 1992. Nesse momento, alcançara a definição de quatro grandes linhas de atuação: atendimento a meninos(as) de rua, a prevenção e o combate à violência, programas de desenvolvimento integral de crianças e jovens (composto pelo atendimento em creche, atendimento complementar à escola e preparação para o ingresso no mercado de trabalho) e a formação de recursos humanos. Implantou o Projeto Sócio-Educativo e Terapêutico a Adolescentes em regime de internação, com o objetivo de viabilizar a aplicação das normas estabelecidas pelo ECA. Esse projeto encontrava-se em fase inicial de implementação, voltado para a desconcentração do modelo de grande internato exercido no quadrilátero do Tatuapé<sup>189</sup> e descentralização aproximadora do restabelecimento do convívio familiar e social dos jovens infratores. (Diário Oficial do Estado, Seção I, p.84, 09/02/1993)

A segunda mudança dessa gestão ocorreu em 1993, por meio do decreto nº36454 de 19 de janeiro, que conferiu maior relevância à Secretaria do Menor: passou a denominar-se como Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social (SCFBS) e, praticamente, absorveu a estrutura da Secretaria da Promoção Social, que veio a ser extinta somente 4 meses depois (lei nº 8312 de 12/05/1993).

Comparado ao campo funcional disposto no decreto nº 35341, foram alterados o caráter da política, agora relativa à criança, adolescente, família e bem estar social; o assessoramento nos assuntos relativos à assistência social e, principalmente, a promoção da integração dos planos e programas de atendimento aos segmentos mencionados em nível federal, estadual e municipal, bem como com empresas públicas, de economia mista e privadas, além de organismos internacionais. Inconfundivelmente, essa foi a primeira menção à perspectiva de uma definição republicana por parte do ente estadual paulista, em tempos pós-constitucionais. Expressou parcialmente a intenção de ruptura a paradigmas anteriores, não fosse a menção da atribuição da FEBEM-SP de

---

<sup>189</sup> Localizado nas instalações do pioneiro Instituto Disciplinar (1902-1903), em São Paulo, capital

promover a execução da política de ação para o atendimento à criança e adolescente “em situação irregular” (decreto 36454, artº 5, XI).

É possível afirmar que o FUSSESP ganhou maior visibilidade nesse período, revestido de funções integradoras intersetoriais entre diferentes secretarias e órgãos da administração estadual. Comandado por Nair Passos (Ika) Fleury, coordenou o Plano Estadual de Ações Sociais, responsável pela articulação das ações dos diferentes órgãos públicos estaduais e as ações de atendimento direto à população. Os programas desenvolvidos eram variados, voltados à pessoa com deficiência, à população idosa e de prevenção ao uso indevido de drogas. Havia 18 escritórios regionais distribuídos pelo interior do estado, de apoio à atuação da atuação das primeiras damas dos 624 municípios paulistas.

No dia 01/01/1995, assumiu a presidência da República Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1º presidente brasileiro reeleito por dois mandatos. Senador da República eleito duas vezes, um dos principais fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi Ministro das Relações Exteriores e da Fazenda no Governo Itamar Franco. Embuído de um agressivo programa de reforma do Estado iniciou-a com a extinção da FLBA, a FCBIA e o Ministério do Bem Estar Social, realocando a SAS no MPAS, agora identificada como Secretaria Nacional de Assistência Social. A mesma Medida Provisória (nº 813) que extinguiu esses órgãos criou o Programa Comunidade Solidária, dirigido pela esposa do presidente da República, Ruth Cardoso. As antigas superintendências estaduais da LBA foram transformadas em escritórios regionais da SAS, para realizarem a transferência patrimonial-equipamentos sociais, programas federais do ex-órgão federal-aos órgãos estaduais responsáveis pela política de assistência social.

Paradoxalmente, a LBA inicia com uma primeira dama em 1942, e cabe a outra primeira dama desfechar-lhe o golpe, em 1995. O caráter legionário passa a ser comunitário, com ênfase solidária. Inicia um novo ciclo de modernidade de primeira dama, que permanece usando recursos financeiros e infraestrutura do Estado para negar a presença do Estado.

A proposta de reforma do Estado brasileiro ensejou a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), responsável pela implementação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, voltado para a administração pública federal. A justificativa da reforma reconhecia-a como indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia e, conseqüentemente, promover a correção das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, a redefinição do papel do Estado era considerada como vital, o que significava que ele deixaria de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (Gomes, 2002)

Os principais pontos da reforma referiam-se: ao programa de privatização de empresas estatais, pois se reconhecia que a tarefa de produção era realizada de modo mais eficiente pelo setor privado, pela transferência ao “setor público não-estatal”<sup>190</sup> da produção de serviços não-exclusivos do Estado, entendidos como aqueles que não envolviam o exercício de poder do Estado porém subsidiados por ele. Esse último ponto compunha o Programa de Publicização e dizia respeito aos serviços de saúde, educação, cultura e pesquisa científica, viabilizado por um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade civil. A Lei nº 9637/98 cria a “organização social” (OS) que possibilita a transferência/ privatização e geração de novas iniciativas nas quais executam serviços, em tese, de natureza estatal, a exemplo da saúde e educação. Esse modelo institucional vem sendo regulado e adotado por estados e municípios brasileiros, principalmente na área da saúde pública.

Iniciava-se aí a materialização da redução da responsabilidade estatal perante o bem estar da coletividade, o que provocou um amplo processo de revisão do marco regulatório da relação público-privado, coordenado pelo Programa Comunidade Solidária. (PCS). Este ficava sediado na Casa Civil da Presidência da República e sua missão era coordenar e integrar as diferentes iniciativas ministeriais voltadas ao atendimento dos segmentos sociais pauperizados, com destaque aos programas de combate à fome e à pobreza. Operava por meio de um Conselho composto por ministros

---

<sup>190</sup> Refere-se à esfera não-estatal correspondente às iniciativas da sociedade civil voltadas para o bem estar geral, portanto, de caráter público

e personalidades da sociedade civil, dentre artistas, pesquisadores, dirigentes e militantes de organizações não-governamentais. Sob o mote do fortalecimento e valorização da responsabilidade social e civil, a retórica era pelo enfrentamento solidário no combate à desigualdade social, o que se traduziu na multiplicação de núcleos de voluntariado pelo país e no engrandecimento do trabalho executado pelas organizações não-governamentais. Refletia o pensamento dominante sobre a ineficácia do Estado na produção de benefícios e serviços sociais, tendo como contrapartida “positiva” a iniciativa da sociedade civil protagonizada pelo então aclamado terceiro setor.

De costas para o processo que se iniciava, país afora, de adequação aos preceitos da LOAS por parte dos órgãos gestores, conselhos em organização e entidades socioassistenciais, ficou praticamente reduzido e vinculado ao PCS - sob a lógica solidarista- o comando do enfrentamento (seletivo e focalista) às manifestações da desigualdade social, traço indelével do governo FHC.

O trabalho voluntário ganhou legitimidade e legalidade por meio da Lei 9608/98 que oficializa seu caráter de atividade não-remunerada. Outra iniciativa nessa direção foi o reconhecimento do protagonismo nascente do empresariado na resolução de problemas sociais, conhecido como “cidadania empresarial”. O Programa Comunidade Solidária (PCS) criou em 1997 a Associação de Apoio ao PCS, instituindo a seleção e financiamento de programas sociais com a participação de segmentos do empresariado.

É preciso lembrar que ambas as medidas estavam sintonizadas à tendência mundial, na época, de dotar o terceiro setor de uma importância superlativa, potencializada pelo ingresso do financiamento e iniciativas diretas de setores do mercado que, por sua vez, identificavam-nas como possibilidades concretas de aprovação pública ao associar a imagem de empresa socialmente responsável como senha para a elevação do consumo de seus produtos.

O PCS priorizou a reformulação das regulamentações existentes sobre as atividades das chamadas organizações não-governamentais, especialmente para

estabelecer novos padrões para o acesso à renúncia fiscal. Dessa forma, duas leis foram instituídas, bastante favoráveis ao funcionamento das organizações não-governamentais:

a) Lei nº 9732/98: revê os mecanismos da isenção do recolhimento da cota patronal ao INSS, incorporando na categoria difusa de “entidade beneficente de assistência social” instituições de saúde e educação, condicionadas à cotas de gratuidade;

b) Lei 9790/99: dá uma nova qualificação às entidades sem fins lucrativos que optarem pelo título “organização da sociedade civil de interesse público” (OSCIP). Sob a justificativa de agilizar as parcerias com o Estado, amplia o alcance da natureza das organizações não-governamentais para outras áreas, viabiliza a realização de parcerias com o Poder Público de forma direta-por fora da deliberação dos conselhos setoriais de políticas públicas-, possibilitando, ainda, a remuneração do corpo dirigente que desenvolver projetos institucionais.

Apesar do cenário adverso de ausência de direção política e normativa para a área, orientadora do sistema descentralizado e participativo, a realização da I Conferência Nacional em novembro de 1995 foi emblemática na demonstração da mobilização dos agentes sociais envolvidos e comprometidos com a perspectiva de construir uma política nacional. Precedida pela realização de conferências municipais e estaduais, acompanhadas da organização de fóruns estaduais e municipais que iniciavam a aglutinação informal dos gestores governamentais, conselheiros, técnicos, a academia e representantes de entidades sociais, a Conferência Nacional contou com mais de mil participantes credenciados de todos estados brasileiros para o debate e avaliação do estágio da política de assistência social, orientado pelo tema “Assistência Social-direito do cidadão e dever do Estado”. O consenso foi em torno da eliminação do paralelismo entre as instâncias governamentais no lugar do comando único, da extinção do programa Comunidade Solidária e fundos de solidariedade, aprovando a necessidade da vinculação orçamentária de 5% ao menos do orçamento da seguridade social para o financiamento da assistência social. (Mestriner, 2001)

Em 1997, a Portaria nº 35 de 26 de dezembro regulou a 1ª Norma Operacional Básica (NOB 01/97) e a Sistemática de financiamento da assistência social para disciplinar o processo de descentralização político-administrativo nas três esferas de governo, porém dotado de viés profundamente municipalista. Logo na apresentação

do documento, assinado pela então Secretária Nacional de Assistência Social, Lúcia Vânia Abrão Costa, afirmou que

esses dois documentos tem como prioridade implementar o processo político-administrativo da assistência social, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com enfoque municipalista...visando, sem dúvida alguma, o fortalecimento do processo de descentralização e do poder local ou municipal, essencial para a construção da democracia e da cidadania em nosso país. (BRASIL, Norma Operacional Básica:5)

A NOB 01/97 previu dois níveis de gestão da assistência social: gestão municipal e a gestão estadual (e do Distrito Federal). Na gestão estadual, a transferência do recurso federal ficava condicionada a três situações:

-parceria de programas e projetos de maior complexidade, de caráter nacional e de execução do ente estadual, municipal ou de ambos;

-programas e projetos estaduais prioritários, cuja complexidade e especificidade garantissem impacto e alcance social;

-transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual e deste diretamente às entidades e organizações de assistência social, até que os municípios daquele estado federado cumprissem o disposto no Artº 30<sup>191</sup> da LOAS. Aparentemente sem importância maior, esta situação revelou-se ímpar na configuração do lugar de importância da gestão estadual na política de assistência social da época, caracterizando esse estágio inicial da descentralização como a “estadualização” da política.

Para compreendê-la, é interessante apontar que o período de implantação de mais de ¾ dos Conselhos Municipais de Assistência Social (76.6%) foi entre 1995 e 1998<sup>192</sup>. Deve-se considerar aí a gradatividade do processo, bem como a inexistência, até então, de Conselhos Municipais em cerca de 1301 municípios brasileiros. Nesse

<sup>191</sup> É condição para os repasses aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I- Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II- Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III- Plano de Assistência Social

Parágrafo único:É ainda condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao DF e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999 (acrescido pela Lei 9720, de 30/11/98)

<sup>192</sup> Pesquisa Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS. MDS, NEPSAS/PUCSP, 2005

sentido, a transição para o cumprimento pleno do Artº 30 da LOAS permitiu que os gestores estaduais mediassem a transferência de recursos federais às organizações de assistência social, o que pode ser entendido como uma espécie de gestão *direta e por fora* das gestões municipais. Mais ainda, até que o ente municipal cumprisse os requisitos mencionados no artigo 30, a gestão *completa* do repasse dos recursos orçamentários esteve a cargo do ente estadual. Por hipótese, essa competência cumulativa pode ter gerado certa concentração temporária de poder no comando estadual, retirado na medida em que os órgãos gestores municipais se reestruturaram para assumir plenamente a municipalização da assistência social. De alguma forma, a retirada dessa mediação estadual pode ter provocado o “esvaziamento” do papel exercido pelo ente estadual, tanto pela diminuição do raio de gerenciamento político quanto pela manipulação que esses recursos permitiam. Consequentemente, a relação direta entre o nível federal e municipal da gestão política remove a importância primária do ente estadual, abrindo espaço para sua acomodação e baixo protagonismo.

A II Conferência Nacional de Assistência Social (1997) contou com um trabalho técnico de balanço dos resultados das conferências estaduais<sup>193</sup> que indicou o estágio de inexistência do reordenamento institucional articulado que envolvesse o redesenho das três esferas de poder, mais próximo da persistente prática descontínua, fragmentada em ações focalizadas em alguns segmentos. Segundo esse estudo, apenas 46.9% dos municípios brasileiros atendiam as exigências do artº 30 da LOAS, mesmo que 65.4% já tivessem o conselho municipal instalado, o que revela que não foi sincrônica a implantação dos instrumentos de gestão. Somente 27% dos municípios estavam habilitados para a gestão municipal, sob o peso da descentralização se traduzir em repasse para as prefeituras de responsabilidades que antes eram dos Estados e da União, assimetricamente financiados.

A SAS operava, sob forte restrição orçamentária, a gestão de serviços de ação continuada prioritariamente dirigidos à criança, adolescente, idoso e pessoa com deficiência, por meio de convênio com os órgãos gestores estaduais e municipais, somado ao Programa “Brasil Criança Cidadã”. Este incluía o Programa de Erradicação

---

<sup>193</sup> Realizado pelas Profas. Beatriz Paiva, Maria Carmelita Yazbek e Raquel Raichelis, por solicitação do CNAS

do Trabalho Infantil (PETI) que atingia 3 estados brasileiros; o Programa de combate à exploração, à violência e ao abuso sexual infanto-juvenil e Projetos de Enfrentamento da Pobreza, voltado a subsidiar financeira e tecnicamente iniciativas produtivas, tais como as lavouras comunitárias, projetos de geração de renda e ações sociais e comunitárias. O benefício de prestação continuada (BPC), implantado somente em 1996 (oito anos depois de sua previsão constitucional) atingia 15.64% da demanda potencial de idosos e 22.38% de pessoas com deficiência. (Stein, 1999)

Pela primeira vez foi regulada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 1998, mesmo ano em que foi determinada a ampliação do intervalo de realização de conferências de assistência social<sup>194</sup>. A proposição normativa tentou avançar, em seu enunciado (estritamente), ao reconhecer que a assistência social evoluiu de uma ótica de favor para direito social, considerando que o sistema descentralizado estabelecia novos conceitos de participação e formação de uma rede de inclusão e de proteção social que, no conjunto de ações intersetoriais, visava a inserção dos excluídos do mercado e dos que estavam à margem da sociedade, dantes considerados “assistidos” e agora cidadãos de direitos. Apesar de considerar que os contingentes populacionais mais vulnerabilizados referiam-se às condições próprias do ciclo de vida, às situações circunstanciais e conjunturais e às condições de desvantagem pessoal (pessoa com deficiência), subordina-os à condição seletiva de acesso à política, pelo corte de renda familiar (per capita de até meio salário mínimo).

Essa Política Nacional inaugural implantou as instâncias de pactuação intergestores tripartite e bipartite, de caráter permanente, constituídas pela CIT (Comissão Intergestores Tripartite), organizada no nível federal, e CIB's (Comissões Intergestores Bipartite) organizada nos níveis estaduais. A Norma Operacional Básica 2, complementar à Política Nacional, detalhou a composição proporcional da CIT, com três representantes, respectivamente, da SAS, dos estados e municípios, legitimando os espaços mobilizadores de representação informal do FONSEAS (Forum Nacional de Secretários Estaduais da Assistência Social) e FONGEMAS<sup>195</sup> (Fórum Nacional de

---

<sup>194</sup> Lei 9720/98, transferindo a III Conferência Nacional para 2001. Para as conferências seqüentes, foi retomado oficialmente o intervalo bienal

<sup>195</sup> Posteriormente foi renomeado como CONGEMAS: Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social

Gestores Municipais de Assistência Social). Para a composição das CIB's, participam três representantes do órgão gestor estadual e seis representantes dos municípios, indicados pela representação regional do FONGEMAS.

O FONGEMAS e FONSEAS constituem-se como espaços de mobilização política e de aglutinação de interesses específicos de cada nível federativo de gestão, fundamentais para a geração gradativa do acúmulo técnico necessário ao desenho do conteúdo e estratégia do sistema descentralizado e participativo da assistência social pública.

O FONSEAS<sup>196</sup> foi criado em setembro de 1994 a partir de um desmembramento do FONSET (Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Trabalho), na medida em que a maioria dos órgãos gestores do campo da assistência social pública encontravam-se vinculados a essa Pasta. É estruturado como uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, com sede no Distrito Federal e está disposto em seu Estatuto que suas finalidades são:

- definir e firmar posições em torno de problemas fundamentais, formulando diretrizes básicas para subsidiar o estabelecimento de política básica para o setor;
- fortalecer a participação dos estados federados na definição da política de assistência social brasileira;
- intensificar o intercâmbio de experiências e ações que facilitem a solução de problemas na área da assistência social;
- congregar esforços, organizar meios e captar recursos para intensificar as ações de interesse comum;
- colaborar com Ministérios da área social, apresentando sugestões que propiciem o aperfeiçoamento e harmonização para o bem estar social

As reuniões ordinárias eram trimestrais, alternadas em cada estado e concomitante à realização de encontros do FONSET. Denominadas como Fóruns Nacionais do FONSEAS, o resultado dessas reuniões era condensado em uma Carta de expressão de pontos de luta e reivindicação junto ao governo federal e orientação ao conjunto dos órgãos gestores estaduais e aos municipais de assistência social, no limite.

---

<sup>196</sup> Dados obtidos com a assistente social Valdete de Barros Martins, ex-Superintendente da Assistência Social do Governo de Mato Grosso do Sul, ex-Secretária interina do FONSEAS no período de 1999-2000 e volta a participar em 2006, na qualidade de gestora estadual de Mato Grosso do Sul. Portanto, as informações colhidas referem-se a esses intervalos de participação no órgão. .

É interessante observar que a criação do FONSEAS se deu pouco tempo após o advento da LOAS, isto é, em setembro de 1994, o que leva a supor que a demanda pela descentralização político-administrativo da assistência social pública impulsionou a organização dos gestores estaduais em um espaço comum de encaminhamentos técnicos e políticos. Logo no 2º fórum nacional, realizado em março de 1995, a carta dos dirigentes estaduais manifestava a preocupação com indefinições advindas da extinção do Ministério do Bem Estar Social e a não-nomeação do dirigente da Secretaria da Assistência Social (vinculada ao MPAS). Consequentemente propunham a imediata nomeação do titular da SAS, a regulamentação do FNAS (Fundo Nacional da Assistência Social), a indicação dos órgãos federais herdeiros dos recursos orçamentários dos órgãos então extintos (FLBA e FCBIA) e a instituição de um programa social emergencial, no âmbito federal, substituto à indefinição que vigorava.

Em julho de 1995 e sob a presidência do deputado federal Eliseu Padilha (então no exercício do cargo de secretário estadual), o 3º fórum nacional realizado externou a posição resistente dos gestores estaduais quanto ao processo de municipalização da política nacional de assistência social que se iniciava e a anunciada retirada do lugar de importância da esfera estadual na mediação das relações intergestores. Na Carta de Campo Grande (sede da realização desse fórum nacional), os “... Secretários de Estado dos Negócios da Assistência Social...” (SIC) propõem que nenhum programa social fosse implantado nos municípios sem a participação das secretarias estaduais, quanto a sua deliberação. Da mesma forma, a Carta do 6º fórum nacional (1996) trouxe a reivindicação à SAS de exigência do parecer das secretarias e conselhos estaduais da assistência social quanto aos projetos municipais, sendo essa reivindicação aprimorada na reunião posterior realizada em Goiânia, nesse mesmo exercício: o repasse de recurso orçamentário federal às prefeituras, pela via convencional, se daria pela intermediação preliminar do Fundo Estadual da Assistência Social (FEAS). As pautas subsequentes ratificaram essa proposição, que alcançavam a sugestão de que o repasse orçamentário da esfera federal à municipal (via FNAS/FMAS) se desse em caráter de excepcionalidade, após a discussão com os órgãos gestores e conselhos estaduais de assistência social (11º fórum nacional, 1997, sob a presidência do secretário estadual de Minas Gerais, Eduardo Barbosa).

Por ocasião da primeira reunião do FONSEAS em 1998, há sinais de uma provável mudança quanto às resistências apontadas, uma vez que os gestores estaduais propõem manter a participação do FONGEMAS (Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social) nas reuniões do FONSEAS, ao considerar o novo modelo de gestão preconizado na NOB-1. Nas reuniões seguintes (até 1999), essa proposição se mesclava à esperada participação do ente estadual na definição dos critérios de partilha de recursos orçamentários, o que, em tese, era exercido no espaço da CIT (Comissão Integestores Tripartite).

O tema do financiamento da política nacional de assistência social predominou em oito fóruns nacionais, dentre dez realizados, com ênfase na mediação estadual reivindicada, ao lado de um temário variado como o estabelecimento e melhoria de fluxos de comunicação com a SAS, a unificação dos cadastros de serviços socioassistenciais das três instâncias intergovernamentais, a preocupação quanto à implementação de programas federais (tal como o Programa Comunidade Solidária) que, usualmente, prescindiam do parecer das secretarias estaduais e a constatação da superposição de ações dentre as esferas federadas e o vazio de definições interinstitucionais que só contribuíam para o desprestígio da área.

A ilustração desse período inicial de funcionamento do FONSEAS espelha a fase da estadualização da política nacional, de forma mais acentuada no interstício de 1995 a 1996, além do parecer da assistente social entrevistada de que, à época, o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social se caracterizava como um espaço contraditório onde, de um lado, se defendia a profissionalização dos órgãos gestores (incluindo os escritórios regionais da SAS) face às exigências trazidas pela nova regulação contida na LOAS mas, de outra parte, apoiava o projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional de legalização do trabalho voluntário. O Fórum defendia a descentralização político-administrativa, porém adstrita à esfera estadual. Nesse primeiro quinquênio, prevalecia a participação de deputados estaduais, federais e primeiras damas na composição do FONSEAS, que imprimiam uma baixa mobilização do coletivo de gestores estaduais.

O governo federal implantou, nesse momento, o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) caracterizado pela transferência de renda às famílias com

dependentes até 14 anos de idade, residentes em municípios com receita tributária inferior à média estadual, sendo o benefício no valor de R\$ 15. No cálculo de ingresso familiar, eram considerados valores concedidos por outros programas federais, tais como previdência rural, seguro-desemprego, renda mínima a idosos e deficientes (como a renda mensal vitalícia e o BPC), bem como outros oriundos de programas estaduais ou municipais de complementação pecuniária. A meta final era atender a mais de três milhões de famílias, o que representava um gasto social da ordem de R\$1,5 bilhão. Contudo, a gestão complexa adotada pela União envolvia a alocação de recursos orçamentários no FNAS e sua transferência para o MEC (Ministério da Educação), uma vez que a condicionalidade da manutenção do benefício era a frequência escolar das crianças e adolescentes contemplados. Mediado pelas prefeituras municipais, estava prevista a autonomia sobre o modo de gestão do repasse e acompanhamento familiar, o que se traduziu, na maior parte das cidades, na delegação ao órgão gestor da assistência social local considerando que outro requisito disposto era complementar a concessão do benefício com a assistência socioeducativa ao conjunto familiar. O apoio financeiro da União alcançava até 50% do valor dos respectivos programas municipais, sendo o restante de responsabilidade do município ou em conjunto com o estado. Assim, a gestão orçamentária era indireta para o campo da assistência social federal, do ponto de vista da coordenação nacional, e direta na execução do trabalho social, sem dúvida, sob forte ressalva à capacidade setorial da assistência social para a eficiência do programa e com ressalvas quanto à tutela potencial que poderia gerar nos beneficiários. A marca mais forte desse programa foi a restrição: de acessos, de gestão e de competências complementares entre as instâncias governamentais.

No segundo mandato de FHC, a SAS foi transformada em Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) em 1999, coordenada por Wanda Engel Aduan. A Secretaria era responsável por implementar políticas de atenção à população mais vulnerabilizada do país, “...aqueles segmentos que aumentam os índices de mortalidade infantil, evasão escolar e analfabetismo...”. (Brasil, MPAS/SEAS, 2001:10). Nesse sentido, a assistência social era considerada uma área nevrálgica para a mudança desses números, levando a SEAS a se colocar frente a três desafios: focalizar as ações nas regiões mais pobres, montar uma “engenharia” que atendesse à complexidade do fenômeno da pobreza e combater a pulverização de recursos. Para isso, era fundamental alcançar a integração entre as instâncias governamentais e destas com a sociedade civil,

além da integração setorial com a educação, saúde, cultura, esporte, meio ambiente, habitação, trabalho e justiça.

Em 2000, a SEAS fez mudanças programáticas com o fito de se ajustar à complexidade das diferentes realidades regionais e das diferentes situações de exclusão, agravadas por discriminação sexual, racial e étnica. Os serviços de ação continuada para o atendimento de crianças de zero a seis anos, pessoas com deficiência e idosos eram executados diretamente pelo gestor estadual e municipal ou por meio de uma rede prestadora de serviços, composta pelas entidades sociais, estritamente. Essa definição impedia a amplitude de se evoluir para uma rede socioassistencial pública, referenciada na complementariedade de iniciativas governamentais e não-governamentais, nas diferenças regionais, colocando-se como reiteradora da tendência de compra de vagas da iniciativa privada, segundo essa concepção.

O repasse de recursos federais ficava condicionado à existência dessa rede. Dada a fragilidade de grande parte dos municípios, a proposta da SEAS foi implantar novas modalidades de atendimento, a exemplo de: creches volantes e o atendimento domiciliar (para criança, portador de deficiência e idoso); família acolhedora ; casa-lar , república, centro de convivência. Pode-se dizer que essa ampliação é positiva para o alcance de alternativas fortalecedoras da sociabilidade e preventiva às tradicionais práticas de asilamento.

A SEAS construiu junto aos governantes estaduais e do Distrito Federal a criação da Agenda Social, com o objetivo de se estabelecer metas factíveis e sujeitas a alianças ampliadas com a sociedade civil, empresariado, universidades e os diferentes níveis de governo, para a melhoria dos serviços prestados, de alcance intersetorial. Para a formulação dos diagnósticos regionais, os estados levaram em conta o índice de desenvolvimento humano (IDH), considerando a conjugação dos indicadores de longevidade, educação e renda. No final de 2000, os resultados indicaram que 25 estados e o DF elegeram o combate ao trabalho infantil como prioridade, além do trabalho com crianças e jovens de rua. Pela ordem, outras áreas de preocupação estabelecidas por parte dos governantes estaduais, foram o combate ao abuso e violência sexual infanto-juvenil (21 estados), mortalidade infantil, analfabetismo, geração de

emprego e renda, pessoas idosas e deficientes, sendo a infração praticada por jovens avaliada como prioridade por 2 estados, somente. (idem:15-16)

Mário Covas Junior<sup>197</sup> governou São Paulo de janeiro de 1995 a março de 2001, quando veio a óbito e foi sucedido por Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho (março de 2001 a dezembro de 2006). O estado paulista continuava a apresentar taxas de crescimento populacional maiores que a média nacional: enquanto aumentou 1.8% ao ano, entre 1991 e 2000, o país cresceu 1.6% nesse quesito, decaindo, entre 2000 a 2005 para 1.6% contra 1.4% no resto da nação. Esses resultados reiteram a forte atração exercida pelo estado no cenário nacional, o que pode ser atribuído à alta concentração de atividades produtivas e ao elevado desempenho econômico regional. O decréscimo populacional reflete importantes mudanças na estrutura etária da população: é visível o predomínio de uma população adulta, em processo de envelhecimento, pois a proporção de habitantes com mais de 60 anos passou de 6.3% em 1980 para 9.6% em 2005, acompanhado do aumento da participação da população adulta e potencialmente ativa (15 a 59 anos) de 60% para 66% em 2005. (SÃO PAULO, SEADE, Atlas Seade da Economia Paulista, 2007)

Iniciou um processo de reforma e modernização administrativa, tendo em vista as dívidas herdadas da gestão anterior. Demitiu 4 mil empregados do Baneser, dada a constatação de que havia funcionários-fantasma por indicação de políticos e apadrinhados. Alinhado política e ideologicamente com o governo federal, Covas compartilhava com a postura de redução do aparelho estatal, ao implementar o

---

<sup>197</sup> MARIO COVAS JÚNIOR (1930-2001) DÉCIMO-OITAVO E DÉCIMO-NONO GOVERNADOR  
Períodos de governo: 01/1995 - 01/1999; 01/1999 - 03/2001 Natural de Santos, químico industrial, engenheiro civil, pela Escola Politécnica da USP, iniciou a vida pública em 1961, como candidato a prefeito de sua cidade. Deputado Federal em 1962 e em 1966, foi cassado pelo regime militar (1969). Recuperando os direitos políticos em 1979, foi eleito Deputado Federal em 1982, pelo PMDB. Prefeito da capital (1983-1985) elegeu-se senador da República (1986-1994) com a maior votação até então registrada. Fundador do PSDB foi eleito governador, em 1994, e reeleito em 1998. Saneou as finanças públicas, dando importante contribuição à estabilidade monetária do país. Realizou um bem sucedido programa de desestatização. Iniciou o Rodoanel. Retomou e concluiu obras de hospitais, estradas, usinas hidrelétricas que estavam paralisadas há muitos anos. Informatizou a administração. Implantou os Poupateiros e o acesso a serviços públicos, via internet. Fortaleceu políticas sociais com a construção de mais de 130 mil casas populares, a distribuição gratuita de medicamentos, o assentamento de mais de 4 mil famílias de trabalhadores rurais. Ampliou o sistema de transportes, inclusive o de metrô. Reformou a Pinacoteca, construiu a Sala São Paulo, reestruturou a Orquestra Sinfônica do Estado. Fez do saneamento básico e da educação marcas do seu governo. Faleceu em março de 2001, antes de completar seu segundo mandato, sendo sucedido por Geraldo Alckmin.

Programa do Estado de Desestatização (PED), privatizando empresas e estradas estaduais entre 1995 e 2000.

A Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social foi dirigida por dois secretários: Marta Terezinha Godinho (janeiro de 1995 a novembro de 1999) e Edson Ortega (novembro de 1999 a abril de 2001). Em 1995, a Secretaria contava com 6637 funcionários, diminuindo para 992 em 1999. (SÃO PAULO, SCFBS, Relatório de Governo, 1999)

Em outubro de 1995, a Lei nº 9177 de 18/10/1995 instituiu o Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS) e o Fundo Estadual respectivo, reconhecido como o órgão deliberativo, coordenador e controlador das ações da Política Estadual de Assistência Social, portanto, dois anos após a promulgação da LOAS. Composto paritariamente por 24 membros, 10 representantes do Poder Público provêm de secretarias estaduais e do FUSSESP, além de representantes da Assembléia Legislativa e universidades públicas estadual. De início, percebe-se uma desproporcionalidade na condição de um único representante da área específica da assistência social (SCFBS), traço comum de outros conselhos estaduais e municipais, sendo um fator de risco para o desequilíbrio no encaminhamento das especificidades requeridas na construção, deliberação e avaliação de um Plano de Assistência Social. Quanto a sociedade civil, repete-se a situação do provável desequilíbrio na proporcionalidade representativa, indicada na LOAS (artº17,§ I, II)<sup>198</sup>, uma vez que há 5 representantes de entidades variadas (3 de assistência social, 1 do campo jurídico e 1 de criança e adolescente) em contrapartida a uma representação de entidade de categorias profissionais da assistência social, que não se assemelha a 1 representação da área patronal com referência no setor social ou educacional. Assim, o espaço deliberativo da política estadual nasce e se constitui com forças, pesos e medidas desiguais.

A primeira pauta de trabalho da nova gestão estadual foi promover a revisão e qualificação das ações, programas e projetos, conferindo às ações básicas caráter emancipador (SIC), visando atender necessidades de geração de renda, complementação

---

<sup>198</sup> A Lei Orgânica orienta quanto a presença de representantes de usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor

da renda familiar, capacitação e formação dos jovens para o trabalho e combate às drogas, à prostituição e ao trabalho infantil, o que significou um aumento da ordem de 64% nos recursos orçamentários da Secretaria no período 1995-1998 e a elevação na participação do orçamento da Pasta de 0.88% para 1.03%, respectivamente. (São Paulo, SCFBS, Relatório de Governo, 1999) Os programas estaduais atingiram 622 municípios (96.4% do estado), dos quais 464 encontravam-se em gestão municipal (cf. PNAS e NOB-2)

O processo de descentralização político-administrativa se iniciou neste período, com a municipalização de parte dos serviços próprios estaduais e orientação técnica às municipalidades para o reordenamento necessário. Em 1996, tomou forma a estadualização, com o repasse de recursos orçamentários da esfera federal para a estadual e deste para os municípios, acompanhado de dificuldades burocráticas, inconstância nos repasses financeiros, além da indefinição e resistência a novas competências trazidas por esse processo, por parte das três instâncias governamentais (SIC). Foram realizadas as I e II Conferências Estaduais de Assistência Social em 1995 e 1997, cujas principais conclusões apontaram para o desafio de assegurar, nos municípios, a estrutura básica e a participação da sociedade, cabendo ao governo estadual a garantia de recursos, agilidade e apoio técnico para desencadear os programas e sua gestão.

O decreto nº 42826 de 21/01/1998 reorganizou a Secretaria, denominado-a como Secretaria da Assistência e Desenvolvimento Social (SADS). Foi redefinida como a Pasta responsável pela formulação, implantação, coordenação e avaliação da Política Estadual de Assistência Social e também pela normatização e articulação das ações governamentais e não-governamentais na área, além de apoiar financeiramente os municípios. A Secretaria ficou com a seguinte estrutura básica:

- gabinete do secretário (com a Ouvidoria); CONSEAS; CEAS;

- Coordenadoria de formulação e avaliação de políticas e programas, composta por grupos de políticas e programas relativos aos segmentos sociais atendidos pela Pasta estadual, além de manter canais de articulação com os governos federal, municipais e entidades sociais;

-Coordenadoria de fomento da rede de assistência social, ao qual pertenciam grupos macro-regionais (gestores das divisões regionais), de gestão do cadastro e registro das entidades e o Centro Pioneiro Sócio-Terápico;

-Coordenadoria de gestão de fundos e convênios;

-Instituto de Assuntos da Família;

-FEBEM

Os fundos vinculados à Secretaria eram: FIS; Fundo Especial de Despesa (decreto nº 28081/1988); Fundo especial de Despesa do Centro Pioneiro Sócio-Terápico Arquiteto Januário José Ezemplari; FEAS.

Está previsto no decreto a criação de um Conselho de Gestão Estratégica como órgão colegiado de natureza consultiva, com a atribuição de discutir e avaliar planos e programas de trabalho para a Secretaria, propor diretrizes gerais e promover a integração de trabalho entre as diversas unidades internas. Supõe-se que tenha substituído o Conselho Técnico Administrativo (CTA) existente, voltado ao planejamento participativo interno e composto pelos dirigentes, consultores, convidados especiais e demais funcionários.

Foi implantado o Plano Diretor de Informática para dotar a Secretaria com recursos em rede informatizada interligada com os demais órgãos estaduais. A atuação da Secretaria ficou estruturada por Programas:

-Programa da Criança e Adolescente: os serviços desenvolvidos atingiram 18.14% da demanda prioritária estadual, no intervalo 95-98, o que incluía as ações do PETI e de atendimento aos usuários de drogas;

-Programa Família: implementado pelos projetos Fortalecendo a Família, Complementando a Renda e Direito à Convivência Familiar. Caracterizados como ações de transferência de renda e o atendimento socioeducativo a grupos familiares, alcançou 5.3% da demanda prioritária estadual, com recursos estaduais (98%) complementados por verba federal;

-Programa Idoso: com ações preventivas ao asilamento, valorizando núcleos de atendimento em meio aberto e formação de redes locais e regionais de serviços, as ações foram desenvolvidas através de convênios com as prefeituras, o que resultou no alcance de 17.3% da demanda estadual;

-Programa Migrante e População de Rua: por meio de parcerias com entidades sociais, os serviços oferecidos pelo CETREM, DAIS e DAMS passaram a ser prestados por entidades sociais conveniadas, preservando-se na gestão direta o Núcleo Pioneiro Sócio-Terápico, atendendo a 58% da demanda estimada.

-Programa Pessoa Portadora de Deficiência: desenvolvido pelas municipalidades, atingiu 14% da população demandatária;

-Programa Enfrentamento à Pobreza: refere-se à abertura de linhas de crédito popular financiadores de atividades produtivas e geradoras de renda, gerenciados pelo FIS e Banespa, atingindo 2.3% dos grupos potenciais. Em 1999, foi criada a Agência de Desenvolvimento Social de São Paulo - Fundo de Investimento (Lei nº 10200) com o objetivo de promover a auto-sustentação das entidades sociais e conceder crédito e apoio técnico a projetos de produção de bens e serviços. Revogou outras modalidades de auxílios e subvenções, o que levou a transferência das dotações orçamentárias do CEAS à Agência.

A FEBEM iniciou a municipalização parcial dos abrigos estaduais e dos trabalhos relativos aos jovens em cumprimento das medidas socioeducativas, imprimindo a descentralização necessária por meio de parcerias com prefeituras e entidades sociais. O SOS Criança deixou de prover o atendimento de recebimento e encaminhamento, multiplicando em outras modalidades o acompanhamento dos casos de denúncia de violência, desaparecimento de crianças e respectivas famílias. Foram mantidas sob gestão direta da FEBEM a casa de recepção e encaminhamento (CARE), 5 casas abrigo e foram implantados projetos sociais específicos para meninos e meninas de rua tais como:

- Banca Legal - postos avançados apoiados por um sistema móvel de atendimento de educadores de rua inspiraram a instalação de outro projeto (Farol não é Casa), sendo que a proposta era a reintegração familiar ou abrigamento

- Banco Legal - semelhante a um banco comercial, créditos eram gerados aos meninos atendidos conforme o cumprimento das medidas tidas como ressocializadoras: o não-regresso à situação de rua, retorno e permanência no núcleo familiar, ingresso e frequência escolar, dentre outras. No limite, o órgão gestor estadual parecia manter em sua cultura institucional resquícios do ideário orientador das primeiras iniciativas do governo paulista adotadas no começo do século 20, pois a complexidade dos fatores

determinantes da permanência de crianças e jovens na rua quase sempre escapam de seu arbítrio, dadas as condições sócio-familiares contrárias a um convívio social saudável.

Apesar das mudanças estruturais e programáticas empreendidas no período em tela, foi preservada a unidade Amparo Social que atendia solicitações dos municípios paulistas quanto a doação de aparelhos como cadeiras de rodas, aparelhos auditivos, próteses e órteses. Ao que parece, desenvolvia iniciativas típicas do FUSSESP, porém na rota contrária das orientações da LOAS quanto à gestão de benefícios eventuais, que é de competência da municipalidade assumí-la, devidamente apoiada com recursos financeiros do órgão estadual.

O FUSSESP foi dirigido por Florinda Gomes (Lila) Covas que procurou adotar uma nova estratégia na implementação das ações sociais do órgão, por meio de parcerias com a sociedade civil, sem abandonar práticas tradicionais como campanhas emergenciais. Priorizou ações voltadas à pessoa com deficiência (Estação Especial da Lapa); para os idosos implantou o Espaço Convivência no Parque da Água Branca (SP/SP) e, para a infância e juventude, reforçou atividades na Casa da Solidariedade dos Campos Elíseos (SP/SP), construindo uma segunda unidade no Parque Dom Pedro, na capital.

Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho<sup>199</sup> terminou a gestão Covas na condição de governador e foi reeleito em 2002. No exercício do primeiro mandato como deputado federal, integrou a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social responsável pelos debates relativos à primeira versão da LOAS, posteriormente vetada pelo presidente Collor. No mandato Covas, coordenou o PED, sendo que o estado de São Paulo foi o único a cumprir as metas de privatização determinadas pelo governo

---

<sup>199</sup> GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN FILHO (1952) VIGÉSIMO GOVERNADOR  
Período de governo: 03/2001 – 12/2002; 01/2003 - 12/2006 Natural de Pindamonhangaba, interior de São Paulo, formou-se em medicina em 1977 pela Faculdade de Taubaté, especializando-se em anestesiologia pelo Hospital do Servidor Público do Estado de São Paulo. Foi professor de fisiologia e de enfermagem neuropsiquiátrica em Lorena. Iniciou sua vida política elegendo-se vereador (1973-1977) e prefeito municipal (1977-1982) em sua cidade natal. Foi deputado estadual (1983-1987) e deputado federal por dois mandatos, de 1987 a 1994. Em 1988, foi um dos fundadores do PSDB. Como vice-governador do Estado de São Paulo, fez parte dos dois governos de Mário Covas (1994 a 2001), presidindo o Programa Estadual de Desestatização-PED, em 1996. Com a morte do Governador Mario Covas em março de 2001, assumiu o governo de São Paulo por vinte e dois meses, dando prosseguimento ao programa do governo Covas, voltado para os grandes projetos de investimento no Estado. Foi eleito governador, sob a legenda do PSDB, em outubro de 2002.

federal, dando continuidade a esse programa em seu mandato como governador eleito (2003-2006). Preservou o programa Bom Prato, que oferece refeições balanceadas de baixo custo, além do Banco do Povo, de concessão de crédito a pequenos empreendedores formais e informais. Instalou o Programa Acesso São Paulo com 211 infocentros com acesso gratuito à internet.

A Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS), renomeada dessa forma, esteve sob a direção de três secretários estaduais: Nelson Guimarães Proença (abril de 2001 a janeiro de 2003), Maria Helena Guimarães de Castro (janeiro de 2003 a março de 2006) e Rogério Pinto Coelho Amato (abril a dezembro de 2006). O Plano Estadual de Assistência Social aprovado pelo CONSEAS para o período 2002-2006 ratifica a responsabilidade do órgão gestor estadual de coordenar as ações de assistência social no âmbito regional, o que inclui o acompanhamento e orientação técnica quanto aos programas federais da época desenvolvidos nos municípios: os Núcleos de Apoio à Família, o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Programa Sentinela – destinado a crianças e adolescentes vítimas do abuso e exploração sexual – além do monitoramento e revisão da concessão do benefício de prestação continuada. Essa é uma competência própria do ente estadual, pois, dessa forma, administra o conjunto das iniciativas das três instâncias governamentais em seu território.

No Plano Estadual ficou estabelecido que os destinatários da política são as famílias e pessoas em situação de risco pessoal e social com renda familiar mensal de até dois salários mínimos, excluídas do acesso a bens e serviços, residentes em regiões concentradoras de violência e com altos índices de pobreza. A Fundação SEADE estimou, na época, a existência de 3.6 milhões de pessoas nessa condição, das quais cerca de 1.7 milhões de pessoas encontravam-se em situação de indigência, pertencentes a uma população de 36.9 milhões de habitantes. (SÃO PAULO, SADS, 2002)

Um avanço na formulação do Plano Estadual foi considerar não só os indicadores de pobreza e miséria pelo fator de renda, mas também agregar a classificação dos municípios paulistas pela conjugação dos indicadores de escolaridade, longevidade e riqueza local, compostos no Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS/ SEADE) porque demonstra a incidência territorial de sub-regiões com

maior/menor vulnerabilidade. Assim, os dados aferidos apontaram que as micro-regiões de Campinas, Baixada Santista, São José dos Campos e Ribeirão Preto deveriam ser objeto de intervenção intersetorial e integrada por parte das três esferas de governo com a efetiva participação da sociedade civil.

Lançado em 2001, o Programa Renda Cidadã substituiu o Programa Complementando a Renda, o que significou transferir recursos financeiros para famílias empobrecidas (renda familiar até 1 salário mínimo, excepcionalmente até 2 salários) por um período de 12 meses, sujeito a prorrogação de acordo com a avaliação técnica. Em parceria com as prefeituras e entidades sociais, os grupos familiares eram acompanhados por meio de trabalho socioeducativo estabelecido pelo Programa Fortalecendo a Família de forma integrada ao Renda Cidadã (a partir de 2001).

O Programa Criança Cidadã foi implantado em 2002, substituto do Serviço SOS Criança, para atender a crianças e adolescentes que viviam nas ruas da região metropolitana paulistana. Os vários projetos sociais da gestão anterior deram lugar à instalação de centros de referência de atendimento ininterrupto e a casas de passagem, (abrigos de curta permanência), além de subsidiar projetos desenvolvidos pelas prefeituras paulistas.

A Secretaria instalou o Sistema de Informações Estratégicas com duas ações:

-o Cadastro Pró-Social com o objetivo de traçar o perfil dos beneficiários dos programas e projetos estaduais, favorecendo com isso o diagnóstico das demandas sociais. Essas informações obtidas complementavam o Cadastro Único federal, que era um banco de dados dos beneficiários dos programas federais, especialmente do Programa Bolsa Escola, alimentado com o ingresso de dados executado pelas municipalidades. Em 2004, esse Cadastro estadual estava sendo preparado para ampliar sua base de dados, com a inclusão de registros sobre as ações desenvolvidas pelas entidades sociais e órgãos públicos da assistência social.

-o Sistema de monitoramento e avaliação estruturado por um conjunto de indicadores de desempenho e de avaliação dos programas sociais, quantitativos e qualitativos.

A FEBEM foi transferida em 2001 para a Secretaria da Juventude, mantendo o Conselho Estadual do Bem Estar do Menor como órgão deliberativo e fiscalizador da instituição. As diretrizes orientadoras da Fundação indicavam a continuidade da municipalização dos abrigos, a desconcentração do cumprimento da medida de privação de liberdade para unidades regionais e também a municipalização das medidas em meio aberto. Percebe-se, pelos registros encontrados, que a questão do atendimento de crianças e adolescentes em abrigos temporários tinha gestão dupla na esfera estadual, tanto pela SEADS quanto pela FEBEM, que preservava abrigos próprios e dava apoio técnico e financeiro para a implantação dessas unidades no interior. Gradativamente, a instituição vai se responsabilizar somente pela questão do adolescente em conflito com a lei.

A FEBEM estava implantando novas modalidades de atendimento como o Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) que se caracteriza como um espaço de integração operacional que deve realizar o primeiro atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Nele, ficam sediados os órgãos vinculados a esse tipo de atendimento, ou seja, a Delegacia especializada, Ministério Público, a Vara da Infância, a Defensoria Pública e a possibilidade de sediar o Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos. Outra proposta é a Unidade de Atendimento Inicial (UAI) para os adolescentes que aguardam a liberação após os primeiros atendimentos realizados pela delegacia especializada. A Unidade de Internação Provisória (UIP) atende ao jovem que aguarda a sentença judicial, pelo prazo máximo de 45 dias. De toda forma, a coexistência com grandes unidades superlotadas, a exemplo do Complexo Tatuapé e Imigrantes (SP, capital), conduzidas sob o binômio assistência-repressão, explodiam em rebeliões internas até serem desativadas e o atendimento descentralizado, passando por reformulações institucionais que deslocaram esse órgão para a Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania em 2004.

Em 2003 assumiu a Presidência da República Luis Inácio Lula da Silva. O novo governo se vê frente a um enorme desafio: inverter a agenda política nacional, até então plenamente dominada e pautada pela preocupação com os humores do mercado, pelo comprometimento massivo do orçamento público com o superávit primário em detrimento da redução dos gastos sociais governamentais, uma agenda que não marca

hora para políticas como a da assistência social. O presidente Lula conclama a sociedade para saldar um passivo histórico acumulado: o combate à fome.

A segurança alimentar adentrou, pela primeira vez, a esfera pública na década de 40, com programas voltados ao grupo materno-infantil, sobejamente presentes na LBA, e para estudantes com a merenda escolar. Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN – no âmbito do Ministério da Saúde, porém foi na primeira metade da década de 90 que o tema do direito à alimentação mudou o enfoque dos debates. (BRASIL, IPEA, 2007) Em 1993 foi instalado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), no governo Itamar Franco, por efeito indireto de ampla mobilização nacional, com a atribuição de propor medidas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar no país, mas foi extinto no governo FHC, ocupando em seu lugar o Conselho da Comunidade Solidária.

O governo Lula teve início com a criação do Ministério da Assistência Social (MAS) e do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), por meio da Medida Provisória nº 103 de 01/01/2003, além da recriação do CONSEA pela Lei nº 10683 de 28/05/2003. O MAS propunha o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família -PAIF- trazendo a família como a base dos serviços de ação continuada e benefícios socioassistenciais que operava, sob um orçamento de R\$ 5.7 bilhões.

O Programa Fome Zero instalou uma nova modalidade de transferência de renda- o cartão alimentação – integrante das ações específicas que garantam o acesso direto à alimentação, ao lado de ações estruturantes (dirigidas a combater as causas da fome) e ações locais (para garantir o abastecimento alimentar em nível municipal). Outra expressiva medida tomada nesse início de Governo foi a unificação dos diferentes benefícios de transferência de renda existentes, com a intenção de universalizar o alcance: em outubro desse ano, foi implantado o Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionais, o Programa Bolsa Família, inserido no desenho geral da política de combate à fome e vinculado à Presidência da República, através de uma Secretaria Executiva. Em dezembro, tornava-se clara a necessidade de coordenação entre as ações do Fome Zero, o Bolsa Família e os programas e benefícios da assistência social, do âmbito do MAS.(idem:86-87)

Um forte movimento catalizador da unificação do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social foi gerado pelo processo de realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Com o tema “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania-LOAS 10 anos”, foi deliberado o compromisso de construção efetiva de um sistema único de assistência social baseado na universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, ruptura das “... idéias tutelares e subalternas que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis, discriminando-os do reconhecimento de *ser de direitos...*”. (Lopes, 2006:80) Era necessário provocar a integração das esferas governamentais e não-governamentais em torno de um mesmo projeto de política pública pautado pelo direito socioassistencial, padronizando atenções e organizando uma nova sistemática de financiamento.

Em janeiro de 2004 a Medida provisória nº 163 criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aglutinador e articulador das políticas nacionais de assistência social, segurança alimentar e de transferência de renda, desenvolvidas por cinco secretarias: Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Renda da Cidadania, Articulação Institucional e Parcerias, Avaliação e Gestão da Informação. Ficaram sob sua responsabilidade o Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (e respectivo Conselho), além dos órgãos colegiados: CNAS, Conselho de Articulação de Programas Sociais e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família.

O CNAS realizou reuniões ampliadas e descentralizadas para o debate da Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004-, aprovada em outubro de 2004 e, para sua regulamentação, debates complementares resultaram na proposição de uma Norma Operacional Básica de sua regulação – NOB-SUAS, aprovada em julho de 2005.

A PNAS/2004 avança ao ressaltar a necessidade da política considerar e respeitar as diferenças sociais na expressão das três vertentes da proteção social (as pessoas, as circunstâncias e seu núcleo fundante, a família) no cotidiano de vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se expressam. A correlação entre pessoa/família e território é vital para a nova construção: as peculiaridades passam por

várias escalas, desde considerar as diversidades regionais, a diversidade de porte de municípios, a diversidade nos arranjos familiares que se pode encontrar, considerando as potências que possuem.

A atual Política Nacional e a respectiva NOB-SUAS geram forte ruptura com a tendência, até então prevalente, de proposição de marcos regulatórios mais disciplinadores do que reguladores, início de um novo paradigma técnico e político que sustente o direito à seguridade social, à proteção social não-contributiva de todos que dela necessitem, portanto, articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Não se trata de suprir necessidades, somente, mas de desenvolver capacidades de acesso, de (re) distribuição dos acessos a bens e recursos.

Assumir a centralidade sociofamiliar nas ações da Política Nacional significa reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica vinculadas aos processos de exclusão/inclusão social, próprios da manifestação da desigualdade social nas cidades - e seus espaços intra-municipais, intermunicipais, micro-regionais e regionais. Mais ainda, é preciso considerar as diferenças contidas no meio urbano e rural, as dinâmicas próprias que influenciam sobre a valorização/ precarização das condições de vida e o fortalecimento/fragilização dos vínculos familiares, cujas respostas de proteção social são peculiares.

Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2002), as cidades brasileiras apresentam a seguinte diversidade:

- Municípios pequenos: subdivididos em porte 1 (com população até 20 mil habitantes) e porte 2 (com população entre 20.001 a 50 mil habitantes);
- Municípios médios: com população entre 50.001 a 100 mil habitantes;
- Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900 mil habitantes;
- Metrópoles: com população superior a 900 mil habitantes.

Os municípios de pequeno porte 1 (4018 cidades, ou seja, 73% do total de municípios brasileiros) reúnem 20% da população brasileira, sendo que 45% de seus habitantes vivem em áreas rurais; por sua vez, as metrópoles concentram 20% da população, apesar de habitarem em apenas 15 cidades e a grande maioria (97%) habitar

em área urbana. Tratam-se de dois pólos diversos, que concentram quase metade da população (40%), expostas às situações adversas porém igualmente complexas quanto às situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Aliado à inversão do crescimento etário (maior aumento da população idosa), a presença da concentração da renda requer a consideração de outros indicadores que mensurem as condições de vida de cada território, em seu sentido amplo: redes de proteção social, precedência e presença ativa do Estado estimuladora do acesso a bens e serviços, obstáculos geográficos e discriminatórios ao acesso, presença de parcerias públicas afiançadoras deste acesso. Inclui-se, neste rol de condicionantes, o papel ativo do gestor estadual que deve superar obstáculos advindos da ausência de iniciativas locais de proteção social -básica e especial- o que gera a necessidade de coberturas de alcance intermunicipal.

Associada à consideração diferenciada dos portes dos municípios, outra importante inovação introduzida pela PNAS e a NOB-SUAS é a possibilidade de adesão ao SUAS por níveis de gestão- inicial, básica e plena- o que reconhece o estágio de organização administrativa de cada município e as diferentes capacidades de implementação da política de assistência social, pautada então pelo gradualismo na adesão ao sistema único. Contudo, o preenchimento dos requisitos dispostos na regulação pode ser insuficiente para uma apropriação qualitativa do estágio municipal, o que pode gerar a habilitação de municípios com requisitos igualmente atendidos, porém desiguais no modo como imprimem a gestão desse requisito no cotidiano da política. Sposati (2006:110) sugere uma escala mensuradora em cada nível, que permita um crescimento horizontal de qualidade da gestão, antes do escalonamento vertical de classificação do nível de gestão.

Para os estados e DF não há níveis de gestão. Há requisitos que definem a aplicação de incentivos por parte da União e a condição do órgão estadual como coordenador da Política Nacional em seu território. A NOB-SUAS prevê a construção e celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do DF com o gestor federal, com vistas a adequação dos órgãos executivos estaduais e do DF ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência. Nos dois anos do SUAS foram debatidos aspectos que esse processo envolve, sendo regulamentados pela CIT em setembro de 2006 (Resolução nº 5); e celebrados ao longo de 2007. A cada

dois anos os Pactos serão avaliados e renovados, obedecendo o primeiro e terceiro ano de mandato do governo estadual e do DF (BRASIL, MDS, 2006).

O atual marco regulatório leva em conta as diferenças dos entes federativos em cada nível e entre si, o que estabelece de forma hierarquizada e complementar as competências e responsabilidades próprias para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário.

A NOB-SUAS dá destaque ao fato de que o pacto federativo necessário à sustentação do SUAS requer a objetivação de vários elementos:

- o conhecimento quanto à presença e prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais da população: delimitar quais situações de riscos e inseguranças constituem-se campo da proteção social não-contributiva;

- caracterizada essa demanda, qual é o grau de cobertura da rede socioassistencial existente;

- construção sincrônica de metas;

- trato equitativo dos municípios, das micro-regiões dos estados, dos estados e regiões nacionais;

- defesa dos direitos socioassistenciais;

- o padrão de financiamento e o controle social.

É possível afirmar que o processo de realização da V Conferência Nacional de Assistência Social (2005) foi decisivo para a delimitação de metas e do campo dos direitos socioassistenciais, em uma perspectiva temporal de alcance. A VI Conferência Nacional (2007) foi pautada pela avaliação do estágio de alcance, em escala nacional, das metas acordadas e da materialização dos direitos, construindo para tal os principais desafios a serem enfrentados para o avanço do SUAS. Por sua vez, está em curso a elaboração do SUAS Plano 10, que será o primeiro Plano Nacional do campo da assistência social pública, em uma perspectiva igualmente temporal de alcance até 2015.

Um grande avanço da PNAS e NOB-SUAS foi delimitar as funções da Assistência Social entre a proteção social, a vigilância social e a defesa de direitos. Mais ainda, clareia o tipo de proteção social a ser afiançada pela assistência social pública,

hierarquizada entre proteção social básica e proteção social especial (de média e alta complexidade). A proteção socioassistencial refere-se ao conjunto de ações, atenções, cuidados, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das circunstâncias sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família. A proteção social básica (PSB) é de caráter preventivo às situações de risco a que estão expostas pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, da privação (de renda e/ou acesso aos serviços públicos) e também pela fragilização de vínculos afetivos- relacionais e de pertencimento social. A proteção social especial (PSE) é voltada a prover ações socioassistenciais aos grupos populacionais que já se encontram em situação de risco pessoal e social, decorrente do abandono, de maus-tratos físicos e psíquicos, outras situações de violência (doméstica, sexual), de conflito com a lei, de situação de rua, de exploração pelo trabalho infantil. O desenho da arquitetura do SUAS ganha contornos nítidos ao se estabelecer a importância de uma sólida rede de proteção socioassistencial que articule os benefícios e serviços que a compõe, a partir de unidades públicas estatais de ingresso à PSB e PSE, exercidas pelos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respectivamente.

É nessa medida de graduações de complexidades das situações de risco que se delimita a possibilidade de que municípios de pequeno porte, por exemplo, e/ou pelo nível de gestão, não reúnam condições e/ou demanda que justifique a oferta de serviços especiais de média e alta complexidade. Pode existir também a situação de municípios que ofertem serviços de referência de alcance regional, voltados à atenção de sua população e a de municípios vizinhos. A iniciativa de acordos de cooperação federativa, como consórcios públicos ou acordos intermunicipais, pode partir dos próprios municípios como também, e principalmente, ser objeto de iniciativa do governo estadual em estimular, coordenar e co-financiá-los, ou até mesmo prestar os serviços de alcance regional, exercendo sua vocação na promoção do desenvolvimento regional. Na escala territorial das metrópoles, a gestão regional das demandas de proteção socioassistencial que leve em conta os municípios de seu entorno também requer a presença ativa e coordenadora do ente estadual. Outro importante papel do ente estadual é fazer a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas da política de assistência social dirigidos aos municípios não-habilitados

em gestão inicial, básica e plena, bem como dar suporte técnico à elevação da condição de gestão dos municípios para sua habilitação.

Dois avanços significativos para a gestão do sistema único foram introduzidos:

- o co-financiamento da PNAS é pautado agora por pisos de proteção social básica e especial, hierarquizados de acordo com a complexidade de ofertas do serviço socioassistencial, o que supera o arcaico padrão de financiamento por valores per capita. Os repasses financeiros ganharam agilidade e transparência em sua gestão a partir de sistemas informatizados e interligados;

- os instrumentos de gestão estão apoiados pelo sistema de informação REDE SUAS como suporte para a administração, monitoramento e avaliação da política.

As principais ações que compõem a Secretaria Nacional de Assistência Social, responsável pela coordenação da PNAS, são:

- Benefícios: subdivididos em eventuais (de execução dos entes federados) e de prestação continuada. Além do idoso, foi implantado em março do presente exercício o Programa de acompanhamento e monitoramento do acesso à escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC/LOAS (BPC na Escola). Estende a concessão do benefício a crianças e adolescentes, prioritariamente;

- Proteção Social Básica: CRAS-PAIF: trata-se do Programa de Atenção Integral a Família, serviço continuado de proteção social básica desenvolvido nos CRAS que confere a centralidade familiar como eixo das atenções socioassistenciais preventivas à incidência de riscos; Agente Jovem: dirigido a jovens de 15 a 17 anos para o desenvolvimento de experiências práticas de protagonismo juvenil, envolve transferência de renda (bolsa agente jovem) e a realização de ações socioeducativas; serviços específicos e continuados para crianças, idosos e suas famílias; PROJovem: Projovem adolescente é um dos 4 eixos do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, lançado em setembro de 2007, visa criar oportunidades para jovens entre 15 a 29 anos promover o aumento da escolaridade, formação profissional e o desenvolvimento humano, por meio de serviços socioeducativos e transferência de renda;

- Proteção Social Especial: a) serviços de média complexidade - oferecem o atendimento a indivíduos com seus direitos violados cujos vínculos não foram

rompidos. Compreende o PETI, o CREAS, o Serviço de enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual (Sentinela) e serviços específicos para pessoas idosas e com deficiência, atendidos em meio aberto; b) serviços de alta complexidade – para o atendimento às famílias e indivíduos com grave violação de direitos, sem vínculos familiares e comunitários, compreende o albergue, o atendimento integral institucional (abrigo), casa lar, família acolhedora, república, moradia, casa de passagem.

Em 2006, cerca de 57 milhões de brasileiros integravam os programas e serviços das áreas da assistência social, transferência de renda e segurança alimentar do MDS. Os recursos financeiros investidos foram da ordem de R\$ 23 bilhões, o que corresponde a um aumento de 23% em relação a 2005 (R\$17,8 bilhões). As ações da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), desenvolvidas por meio dos programas, projetos e serviços socioassistenciais atingiram mais de 15 milhões de pessoas, com o aporte de recursos da ordem de mais de R\$12,5 bilhões, somado ao alcance do benefício de prestação continuada que atingiu 2.7 milhões de idosos e pessoas com deficiência. Cálculos da Fundação Getúlio Vargas demonstram que, pela primeira vez, a taxa de pobreza em 2006 ficou abaixo de 20% da população, o que equivale a uma redução de cerca de 15% em relação a 2005, sendo que essa queda, para o período de um ano, é recorde na série histórica do levantamento, iniciado em 1992. Pelos dados do IPEA, quase 10 milhões de brasileiros ultrapassaram a linha da pobreza e mais sete milhões saíram da condição de indigência no período de 2003 a 2005.

A evolução recente da queda do número de indigentes e pobres no país, entre 2001 e 2005 é significativa: em 2001, eram 16.5% e 36.5%, respectivamente ao passo que, em 2005, correspondiam a 11.3% e 30.1% (BRASIL, IPEA, 2007:81-82).

Pode-se afirmar que a inversão de pauta da agenda política nacional precisa continuar e apoiada por um conjunto de medidas governamentais que crescerão em resultados à proporção do vulto do federalismo cooperativo.

Sob a gestão de Maria Helena Guimarães de Castro, a SEADS implantou uma nova modalidade contratual com os municípios, implementada em 2004 e substituta de inúmeros instrumentos convencionais que regulavam as relações de parceria: trata-se do *convênio único*, dotado de um repasse financeiro de cobertura global às

diferentes iniciativas desenvolvidas, gerando maior autonomia ao ente municipal na gestão das despesas, por meio de planos municipais informatizados. O critério de alocação do recurso é balizado pelo Programa Estadual de Proteção Social Básica (assistência em meio aberto) e Especial (contempla as ações de acolhimento e abrigamento). Esse formato é semelhante ao utilizado no SUS e mais adequado à aplicação em demandas locais específicas, sobretudo porque supera a tradicional pulverização financeira e programática.

Foi criada a Rede Social São Paulo no ano de 2004, com o objetivo de integrar e articular programas intersetoriais, convergindo as atuações de diferentes áreas do governo estadual, dos governos municipais, de organizações da sociedade civil, do empresariado paulista e suas fundações, conselhos de assistência social, de direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares e demais conselhos sociais. Cabe à SEADS coordenar, estimular e apoiar a cooperação. As primeiras ações desenvolvidas foram de capacitação de profissionais de entidades sociais da capital sobre alimentação saudável, em parceria com a Nestlé do Brasil e o Projeto Cidadão do Presente, com o apoio do SEBRAE, Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho, prefeituras do Vale do Ribeira (SP), Ministério da Assistência Social e FAO/ONU. Em 2004, esse projeto atendeu 1233 famílias de 12 municípios de menor índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) para a capacitação e apoio de empreendimentos sociais que revertam em trabalho e renda. A capacitação dos conselhos municipais de direito da criança e do adolescente e conselhos tutelares também ocorreu (SÃO PAULO, SADS, 2004).

É fato que a Secretaria estadual adotou instrumentos de gestão que conferem agilidade e racionalidade nos trabalhos da esfera estadual e municipal, especialmente pela adoção do convênio único e o cadastro pró-social. Em 2002, a quase totalidade dos municípios (642) encontravam-se qualificados para o processo de municipalização. Todavia, projetos sociais não foram municipalizados para não sofrerem solução de continuidade ou mesmo mudanças que alterassem seus objetivos e público-alvo, pois eram projetos que envolviam outras secretarias estaduais (IDEM:16). A intersetorialidade não se define pela restrição, pelo contrário, é possível alcançá-la pela via da ação federativa cooperativa, ou seja, secretarias municipais e estaduais articuladas.

Em 2005, a SEADS foi reorganizada, cuja estrutura administrativa se mantém atualmente. O decreto nº 49688 prevê: Gabinete do Secretário, CONSEAS, Conselho de Administração e Orientação da Agência de Desenvolvimento Social de São Paulo - Fundo de Investimento. As Coordenadorias são: Gestão Estratégica, Ação Social, Desenvolvimento Social e de Administração de Fundos e Convênios.

A Coordenadoria de Gestão Estratégica opera o Cadastro Pró-Social<sup>200</sup>, desenvolve estudos e pesquisas que subsidiem a Pasta, monitora e avalia os programas e projetos. A Coordenadoria de Ação Social responde pela interiorização do órgão gestor, gerenciando as 26 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS). A Coordenadoria de Desenvolvimento Social responde pelas articulações interinstitucionais junto aos Conselhos e órgãos públicos.

Essa nova organização modifica, pela primeira vez, a matriz dominante incidente nas gestões estaduais anteriores pois as atividades-fim das estruturas antigas se concentravam em dois eixos: atendimento social e ação comunitária/regional. Já em 1998, mudanças parciais ocorreram, quando as unidades estaduais da CETREM, DAIS e DAMS foram conveniadas, mas continuaram sob gestão direta o Centro Sócio Terápico e o Amparo Social, promotoras do atendimento social direto de casos. Agora, essa responsabilidade encontra-se municipalizada, exigindo a adaptação do órgão para funções de coordenação, monitoramento e avaliação das alianças e parcerias públicas que compõem a Política Estadual de Assistência Social, preferencialmente dirigidas à regionalização.

A gestão de Maria Lúcia Guimarães Ribeiro (Lu) Alckmin no FUSSESP priorizou projetos de geração de renda, implantando 10 mil padarias artesanais em fundos municipais, escolas, penitenciárias, hospitais, unidades da FEBEM, dentre outros. Criou 11 mil casas de brinquedo (brinquedotecas) e deu continuidade aos programas iniciados por Lila Covas: as Casas de Solidariedade, a Estação Especial da Lapa e o Jori - Jogos Regionais do Idoso.

---

<sup>200</sup> Paradoxalmente, concede a inscrição às entidades e organizações de assistência social, bem como a sua suspensão, cancelamento, restabelecimento e indeferimento. Trata-se da preservação do antigo cadastro e registro das organizações de assistência social que, a rigor, deveria se dar somente no conselho de assistência social

Em 2006, José Serra<sup>201</sup> assume o governo paulista. As principais iniciativas de seu programa de governo são: Programa Acessa SP (meta de implantar 57 novos infocentros); 10 metas para o ano 2010 (programa da área de educação com metas de melhoria de resultados); moradias (regularização fundiária, urbanização de favelas e ações para públicos específicos (idoso, pessoa com deficiência e servidor público); ensino técnico e tecnológico (aumentar o número de faculdades de tecnologia-FATEC- e escolas técnicas estaduais – ETEC); Fundação CASA (continuidade à construção descentralizada de novas unidades, com pequena capacidade de internação); Poupatempo (ampliação do número de postos de atendimento); Rodoanel (continuidade às obras em andamento); rodovias (construção do Rodoanel Mário Covas e Ferroanel); saúde (criação de 40 ambulatórios médicos de especialidades, ampliação do Dose Certa, auxílio mensal para custeio a hospitais filantrópicos, fábrica de vacinas e Programa Paulista de Saúde da Mulher).

A lei nº 12469 de 22/12/2006 altera a denominação da FEBEM-SP, que passa a denominar-se Fundação Centro de Atendimento Sócio-Educativo ao Adolescente-Fundação CASA-SP. Consequentemente, o Conselho Estadual do Bem Estar do Menor é renomeado como Conselho Estadual de Atendimento Sócio-Educativo ao Adolescente.

Foi mantido na condução da SEADS Rogério Pinto Coelho Amato. As inovações introduzidas, na nova gestão, referem-se ao Programa Ação Jovem 2007, que é a revisão e acréscimo de condicionalidades ao anterior Projeto Ação Jovem de transferência de renda a jovens entre 15 e 24 anos. Outra meta se propôs a transformar o Pró-Social em um portal público de informações, em tempo real, da ação social do governo paulista. A Secretaria integra um programa desenvolvido entre órgãos

---

<sup>201</sup> Graduado em Economia no Chile, onde na condição de exilado político durante a ditadura militar brasileira, foi professor e funcionário das Nações Unidas. Exilou-se também nos EUA, onde fez mestrado e doutorado. Em 1978 voltou ao Brasil, tornando-se professor da Unicamp (SP), pesquisador do CEBRAP e editorialista do jornal Folha de São Paulo. Elegeu-se deputado federal constituinte em 1986 e reelegeu-se em 1990, sendo relator dos capítulos de Orçamento, Tributação e Finanças. Em 1994 foi eleito senador e, no governo FHC, foi Ministro do Planejamento e Orçamento para depois assumir a Pasta da saúde. Em 2004, foi eleito prefeito de São Paulo (SP), realizando um programa de reforma tributária local, além de investimentos na saúde, proteção social e educação

estaduais, municipais e organizações sociais parceiras denominado Virada Social, voltado à segurança e melhoria da qualidade de vida em bairros e comunidades, a partir de indicadores do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

Encontra-se, em fase de planejamento, a construção do Índice de Vulnerabilidade Familiar, em parceria com a Fundação SEADE (São Paulo, D.O.E.S.P., 2008:6-7). O órgão gestor paulista confirma o compromisso com o Sistema Único de Assistência Social ao celebrar o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual para o período 2007/2008, expressando como pauta prioritária um conjunto de iniciativas voltadas progressivamente para o desenvolvimento social por meio da inclusão produtiva e geração de trabalho e renda que, ao lado de ações assistenciais, propiciem ao cidadão (...) construir seu caminho de sucesso e autonomia. (SÃO PAULO, SEADS, Pacto de Aprimoramento da gestão estadual 2007/2008 : 8).

Para o alcance da meta pactuada, as diretrizes estratégicas adotadas pela Pasta paulista são:

- a inclusão social: é desenhada na perspectiva da universalização, propondo tornar o indivíduo alcançável pelas demais políticas setoriais na construção da cidadania, removendo os obstáculos que impedem o acesso a bens e serviços;

- a regionalização: o papel conferido à Secretaria estadual fica restrito à proposição, ao incentivo e articulação de parcerias com vistas à geração de renda, principalmente, além de coordenar e avaliar os resultados e divulgar experiências exitosas. A iniciativa direcionada ao bem estar dos indivíduos deve partir dos municípios, mobilizando recursos por meio de parcerias.

Dentre os objetivos expostos no instrumento do Pacto de aprimoramento, consta a intenção do órgão estadual de efetivar ações regionalizadas e estadualizadas de proteção social especial de média e alta complexidades, traçando a meta de 10 CREAS regionalizados.

- integração: significa reconhecer que a base territorial dessa estratégia se dá no município, voltada ao tratamento integrado das ações e programas da rede de proteção social;

- parcerias e ações integradas com os setores governamental, empresarial e não lucrativo: a parceria entre o setor público e privado é considerada como via única para aumentar a eficiência das iniciativas.

O co-financiamento é pautado pelas demandas oriundas dos Planos Municipais, processadas pelo Sistema de Informações Estratégicas Pró-Social, com a previsão de se manter os mesmos valores orçamentários de 2007 para 2008, com recursos oriundos do FNAS e FEAS. Para o quadrênio 2008-2011, a proposta é de expansão de 10% dos recursos estaduais, sendo que a previsão orçamentária da fonte estadual, contida no Pacto, totaliza R\$ 128.502.873,00.

Quanto às estratégias programáticas previstas no Pacto, o Programa de Proteção Social Básica será garantido por meio de benefícios eventuais e os Programas Renda Cidadã, Enturmando/Clube da Turma, Ação Jovem, Geração de Renda, associados às iniciativas federais: PAIF, Agente Jovem, Bolsa Família

O FUSSESP está sob a direção de Mônica Serra, que imprimiu a mudança do nome, adotado oficiosamente: Fundo de Solidariedade e Desenvolvimento Social e Cultural do Estado de São Paulo. Segundo a primeira dama, o motivo é de deliberada opção política, entendendo que a ação do Fundo não se reduz a medidas de caráter assistencial, trazendo a cultura como meio de inserção das pessoas dela marginalizadas. (Folha de São Paulo, 2007). Dá continuidade às ações desenvolvidas por sua antecessora, iniciando a capacitação de agentes multiplicadores, desenvolvida para lideranças comunitárias e entidades sociais da capital paulista e cadastradas no FUSSESP, com o fito de ampliar as oportunidades de trabalho e de aumento da renda.

É possível apresentar a configuração do modelo estadual de gestão da assistência social estatal paulista. Desde sua gênese, a prevalência da atenção à infância e adolescência pauperizada ocorre de forma alternada quanto ao grau de priorização que recebe, o que não significa a responsabilização direta por parte do estado de garantir proteção a esse grupo social: o subsídio estatal às entidades sociais sempre esteve presente para tal incumbência. Uma matriz de responsabilidades da esfera paulista mostra que as competências predominantes exercidas são: o apoio técnico e a subvenção às entidades sociais, o atendimento direto a segmentos sociais de maior vulnerabilidade e a regulação sobre formas diretas e indiretas na atenção a grupos especiais. Essa matriz prevaleceu praticamente por 6 décadas (até1998), quando o processo de municipalização da Política de Assistência Social no território paulista encontrava-se

consolidado e, com isso, permanece no âmbito de competência da esfera estadual a atenção ao adolescente infrator para o cumprimento de medidas socioeducativas de privação e restrição da liberdade, ainda que exercida em outro setor de política pública—justiça e defesa da cidadania.

Por sua vez, a partir da gênese da institucionalidade da assistência social em São Paulo, é mantida uma tendência separatista no trato da criança e do adolescente, caracterizada por um movimento de separação e aproximação contínuo entre ambas, alcunhada como “migração de campo” de forma assistemática. Ambas as áreas convivem com a ação da primeira dama estadual, sediada em lócus imutável pela sua natureza fundante, que não passa pela mesma rotatividade de sede administrativa: a assistência social transitou pelas áreas da Justiça, Saúde e Trabalho, ao passo que infância e adolescência foi alocada pelas Pastas da Justiça, Assistência Social, Menor e Juventude.

Os eixos prioritários na condução das provisões da assistência social pública são datadas e coincidentes, na maioria das vezes, à duração de governos. A título de exemplo, em 1937 a ênfase foi a valorização do Serviço Social de Família, em 1952 era o entrosamento com as obras sociais, em 1967 foi a ação comunitária e atendimento de casos, chegando ao período de 1967-1975 com a priorização dos consórcios intermunicipais de promoção social. A interiorização do órgão gestor iniciada na década de 50 aproxima atualmente as relações federativas estado-município, fortalecidas por meio de dois instrumentos de gestão: o convênio único e o cadastro pró-social.

- **régua do tempo**

O percurso histórico delineador da memória institucional empreendido nesse trabalho permite ser visualizado por meio das régua do tempo, tratadas como ferramentas de apoio e que expressam, pela ordem de apresentação, a evolução da institucionalidade da assistência social brasileira no plano federal, considerando a mutação histórica constitutiva da institucionalidade no âmbito federal.

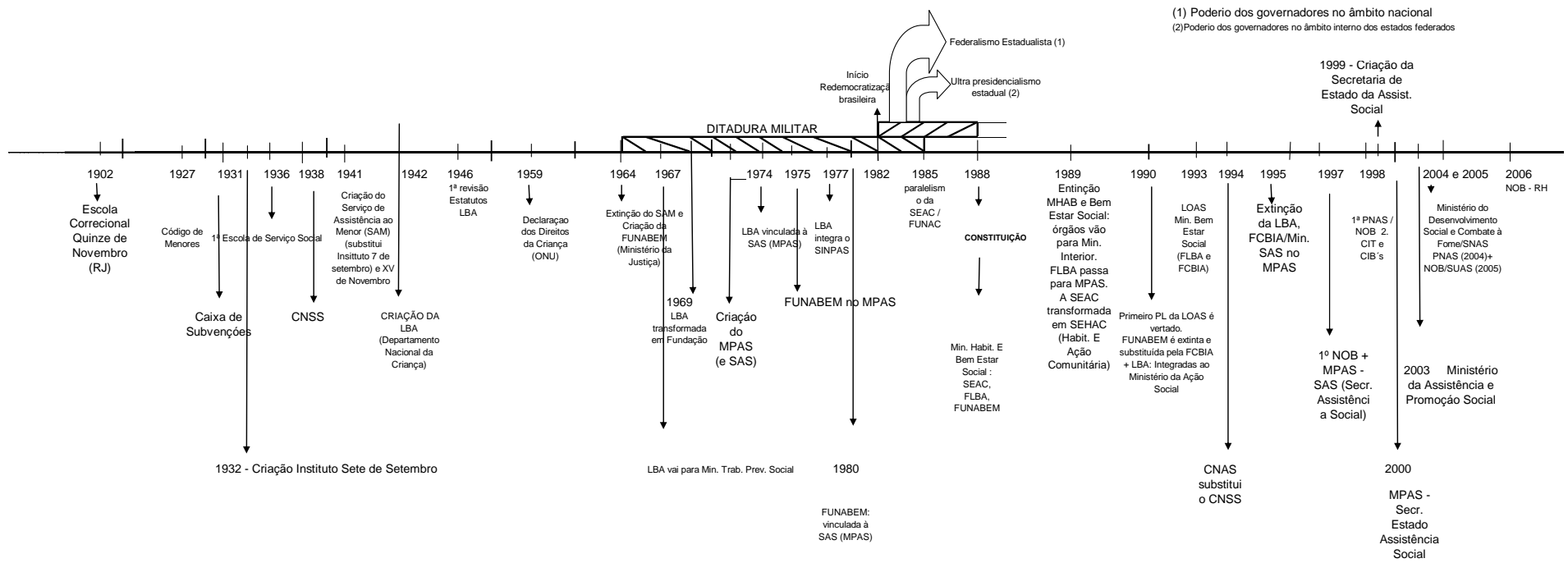
A segunda régua diz respeito à trajetória própria de conformação da Legião Brasileira de Assistência, configurada pelas datações que imprimiram mudanças institucionais. A terceira régua desenha a construção paralela do percurso de outro órgão federal, a FUNABEM, que trilhou o processo de *migração de campo* semelhante

à esfera paulista, porém de menor intensidade, no movimento de convivência/separação com a LBA.

A quarta régua refere-se à conformação da institucionalidade do campo da assistência social no estado de São Paulo, disposta em dois períodos (1902-1995; 1996 a 2005), que permite visualizar os movimentos de aproximação e distanciamento institucional do campo da criança e do adolescente com a área da assistência social pública paulista, ou seja, a caracterização paulista da migração de campo entre ambas.

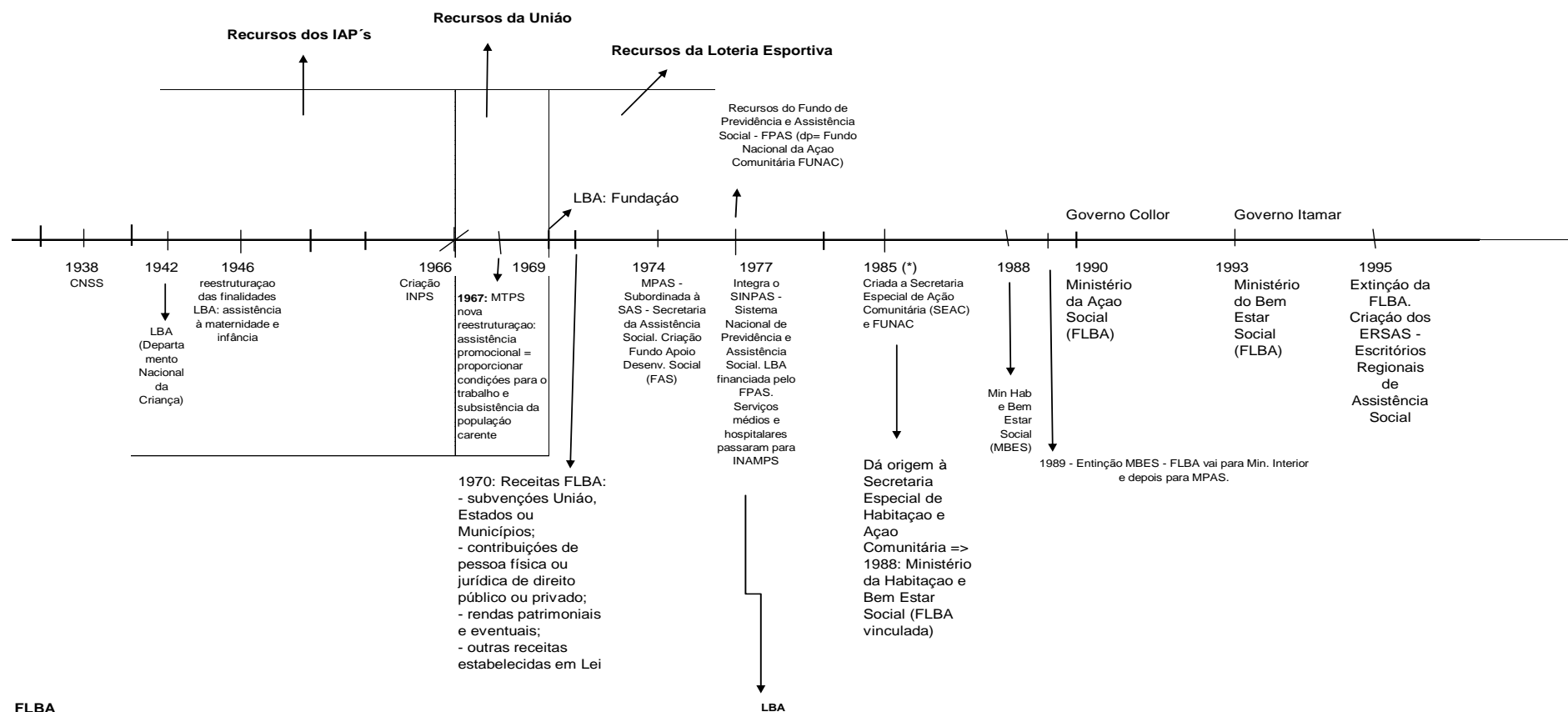
A quinta régua especifica a evolução da institucionalidade da ação da primeira dama no aparelho do estado de São Paulo, sintetizando as principais ocorrências de acordo com os mandatos.

**RÉGUA DO TEMPO**  
**MUTAÇÃO INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: INSTITUCIONALIDADE FEDERAL**  
**VARIÁVEIS INFLUENTES NA GESTÃO ESTADUAL**



(1) Poderio dos governadores no âmbito nacional  
(2) Poderio dos governadores no âmbito interno dos estados federados

## RÉGUA DO TEMPO: TRAJETÓRIA DA LBA: ASCENSÃO E QUEDA



### FLBA

(\*) 1985: a) Estrutura de execução direta de programas.

8006 servidores

26 superintendências regionais nas capitais

288 Centros Sociais

616 Unidades de Ação Comunitária

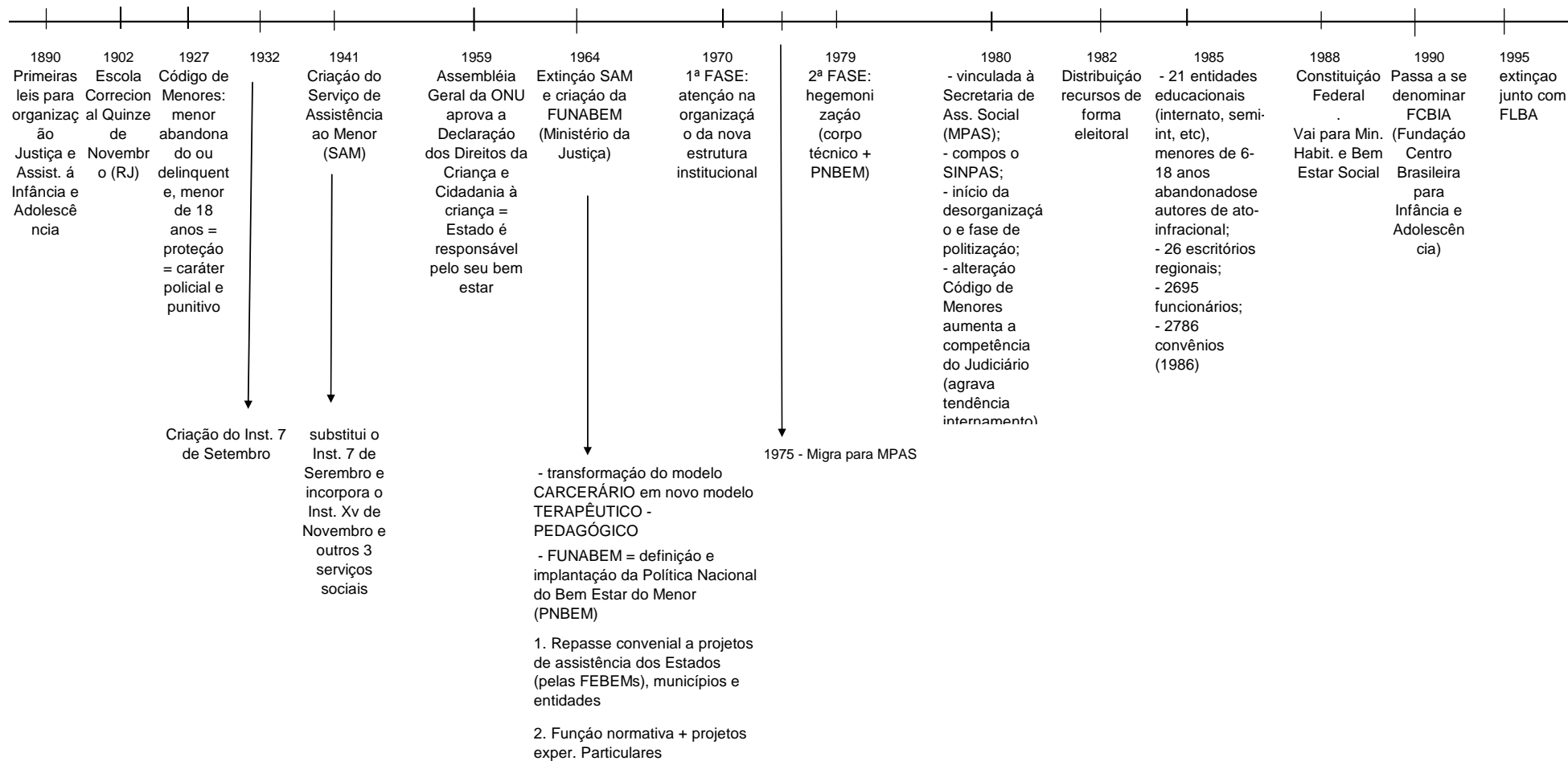
1067 Núcleos de Voluntariado

b) Execução indireta de programas: Convênios com entidades públicas e privadas -> 1986= 9692 convênios

**Estrutura:** - 21 diretorias estaduais; - coordenação região metropolitana RJ; - 3 Diretorias Territoriais; - Diretoria BSB; **Obras próprias:** - 2 Educandários; - 2 Escolas Artes Gráficas; - 137 Centros Sociais (que comportam Unidades Operacionais de Medicina, Serviço Social, Educação para o Trabalho e Jurídico - legal); -3 Casas da Criança; - 2 Casas Maternais; - 71 Postos de Puericultura; - 18 Maternidades; - 9 Hospitais; - 1 Centro de Hidratação e Recuperação; **RH:** 4500 servidores diretos; 4500 (serviços de terceiros) **TOTAL:** 2400 obras próprias e alheias

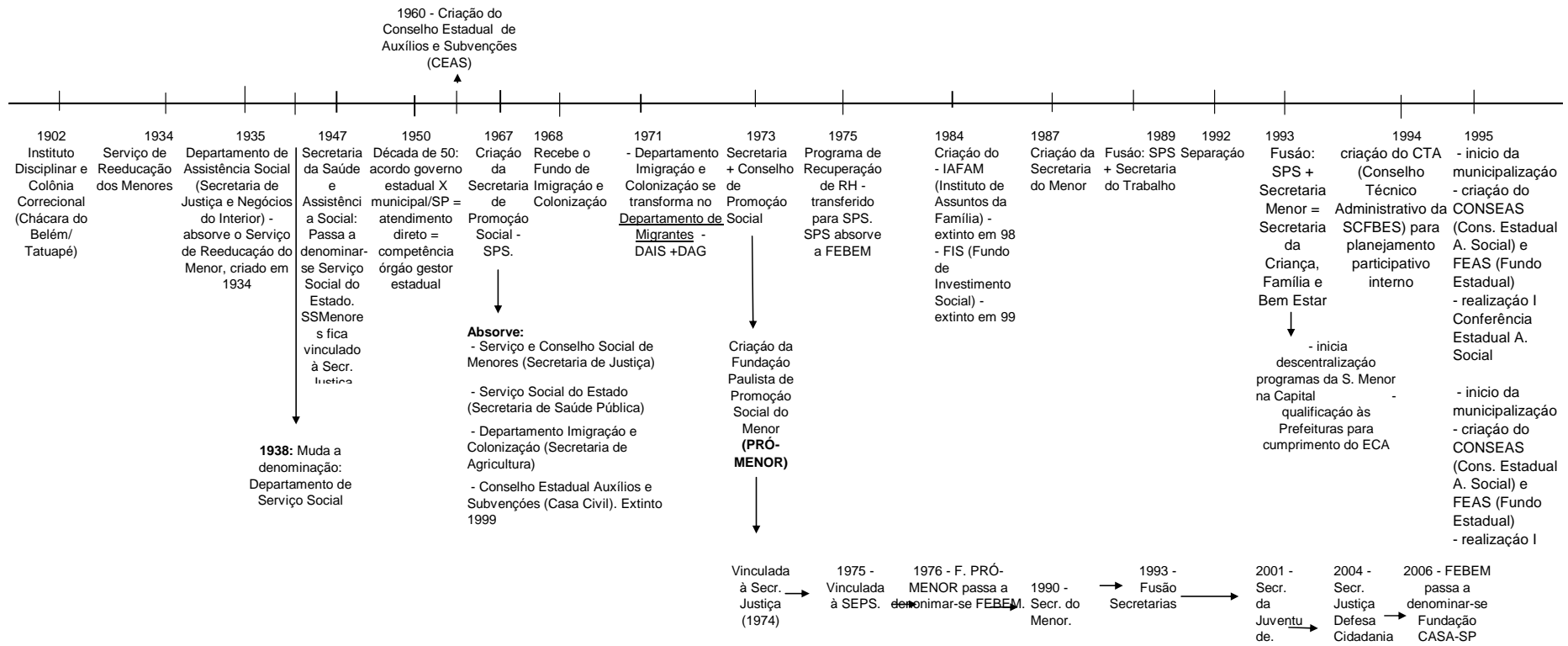
## RÉGUA DO TEMPO: FUNABEM

### (A QUESTÃO DO "MENOR")



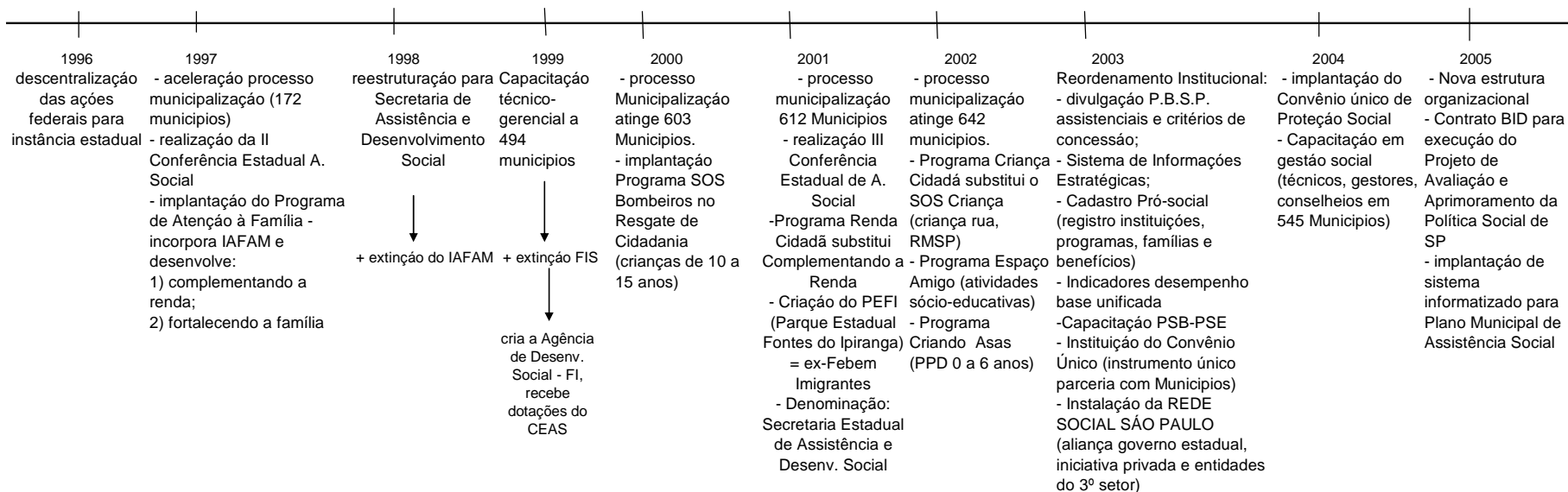
## RÉGUA DO TEMPO

### Institucionalidade Estadual de São Paulo (1902-1995)



## RÉGUA DO TEMPO

### Institucionalidade Estadual de São Paulo (1996-2005)



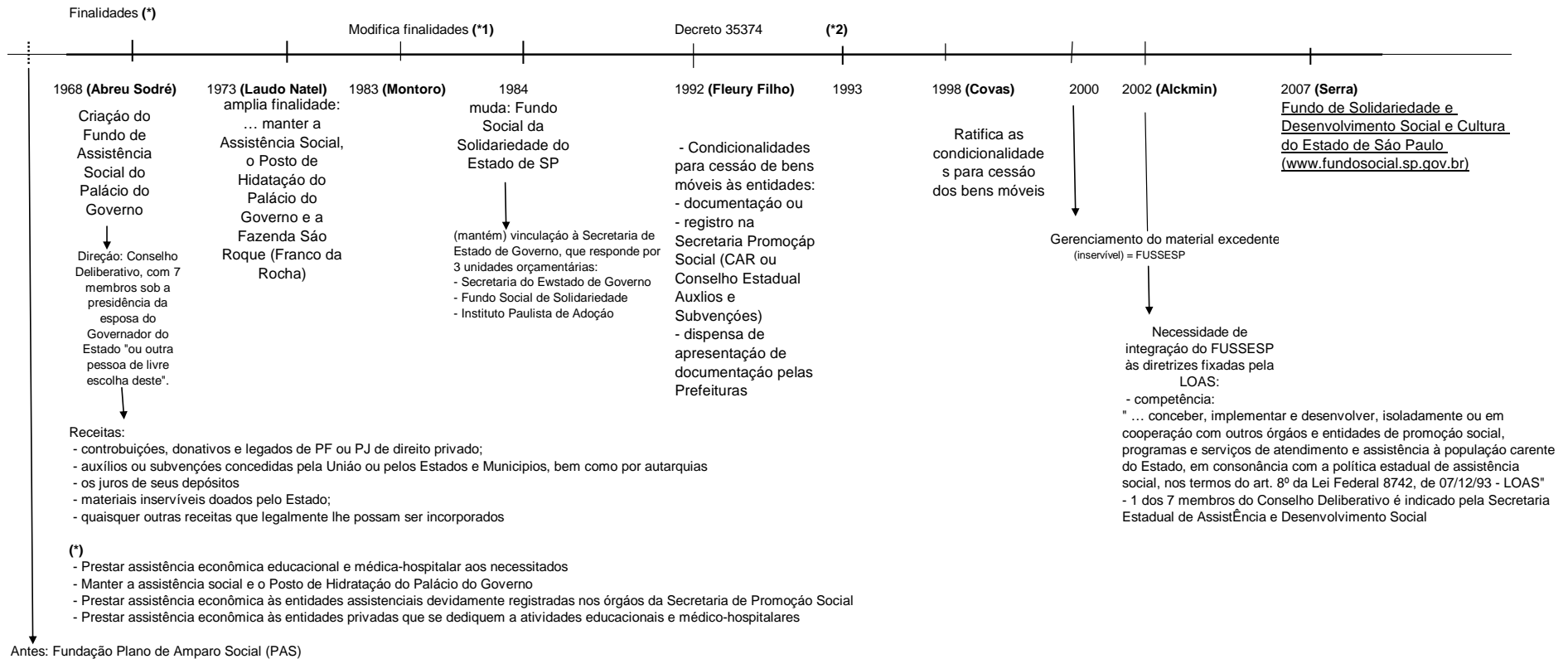
**RÉGUA DO TEMPO: O LUGAR DA 1ª DAMA  
INSTITUCIONALIDADE ESTADUAL - SÃO PAULO**

**(\*1) Finalidades:**

- Prestar assistência econômica, educacional, médico-hospitalar e sanitária aos necessitados
- Manter vínculos estreitos com órgãos de assistência social, particulares ou governamentais, nos assuntos pertinentes
- Conhecer e cooperar com os programas de órgãos governamentais de assistência social
- Distribuir, de acordo com critérios e normas previamente fixadas, recursos financeiros e materiais a entidades assistenciais que se dediquem a atividades educacionais, médico-hospitalares e outras de natureza social
- Manter a assistência social e postos de atendimento

**(\*2) Competência:**

- Conceber, implementar e desenvolver, isoladamente ou em cooperação com outros órgãos e entidades de promoção social, programas e serviços de atendimento à população carente do Estado;
- prestar apoio técnico, econômico-financeiro e operacional a entidades regularmente cadastradas junto à Secretaria da Criança, Família e Bem Estar-Social e a Fundos Sociais de Solidariedade legalmente instituídos em municípios do Estado



## V. Considerações finais

### A busca da nacionalização da gestão da Assistência Social

A análise realizada neste estudo permite apreender que a evolução histórica das institucionalidades paulista e federal do campo estatal da assistência social obedecem a fatores de múltipla ordem, por vezes sincrônicas. A gênese da iniciativa estatal dessas esferas coincidem no *tempo* (começo do século 20) e no *fator determinante* (pressão direta das elites e indireta da sociedade por responsabilizar o Estado pela tutela assistencial à criança e adolescente *enfeitada e/ou delinqüente*), ainda que sob a forma de unidades públicas de serviços. A ocorrência dessa similaridade, alcunhada como coincidência, se deve a fatores externos do âmbito federativo de relações intergovernamentais, determinada pelo pensamento dominante da época.

A exposição da pesquisa desenvolvida ao longo dos capítulos construiu elementos para o desenho da matriz fundante da presença da gestão estadual da assistência social. O conhecimento dessa matriz contém elementos explicativos não só do presente como dos elementos de continuidades e/ou rupturas para que ocorra a identidade de gestão estadual com o Sistema Único de Assistência Social

- coincidência da data base com diversidade de alcance de gestão

São Paulo instala em 1935 o primeiro órgão gestor da assistência social pública, responsável por segmentos sociais diversos e pauperizados, definindo-se gradativamente pela importância do atendimento individual de casos de diferentes grupos sociais ocorrer na abordagem do indivíduo em família. No âmbito federal, a LBA é criada 7 anos depois, inicialmente para uma ação emergencial e de cunho campanhista, reformulando após o fim da guerra mundial sua estratégia de trabalho. A primeira aproximação entre os dois órgãos ocorre na instalação da Comissão Estadual da LBA, em 1942, com a cessão de técnico do órgão estadual para o apoio dos trabalhos, pautado por relações de vizinhança no lugar de uma ação programática conjunta.

Além do binômio materno-infantil, os dois órgãos caminham pela via prioritária da subvenção às obras sociais e pela via secundária de organização de serviços próprios, com o diferencial do comando administrativo: enquanto o órgão gestor paulista não teve à frente a primeira dama estadual, a LBA se definiu pela prevalência dessa coordenação - é congênita a sua natureza.

A esfera estadual teve como desenho permanente do campo da assistência social a organização técnico-administrativa definida pela variação, na forma, na intensidade e no tempo, de interferências no modo de gestão desse campo institucional. Caracteriza-se pela dispersão funcional, programática e orçamentária, dada a convivência intermitente com o campo próprio da criança e do adolescente, com o paralelismo de iniciativas que marca a co-relação com a institucionalidade da ação da primeira dama e a associação heterogênea na gestão que provoca a definição do lócus da assistência social pública estadual pelo nomadismo administrativo: caminhou vinculada à Justiça, à Saúde, à área do Trabalho, passou pela identificação com uma área definida pela família e criança e hoje é definida pelo paradigma do desenvolvimento social. É possível afirmar que o nomadismo administrativo se deve a uma indefinição quanto ao possível lócus próprio da assistência social, marcada em sua conformação histórica pela tendência de atribuição multitemática, na medida em que a vinculação imediata de sua natureza é a atribuição do atendimento à pobreza, à múltiplas manifestações da desigualdade social, caracterizada por uma linha indelével que separa, de forma precária, a iniciativa privada sem fins lucrativos da iniciativa pública governamental

Predomina na esfera paulista a matriz triangular de responsabilidade que cobre sua história até o início do processo de municipalização em 1995, que indica a definição do objeto de sua competência e as formas prevalentes de respostas. Assim, ao amparo social a casos (atendimento de caso), o serviço assistencial de permanência mais duradoura na estrutura técnico-administrativa do órgão gestor paulista é o Plantão Social. À atribuição de apoio às entidades sociais corresponde os mecanismos de incentivo à iniciativa privada sem fins lucrativos como a isenção tributária e a transferência direta financeira pela prestação de serviço de atendimento regulado pelo convênio, a subvenção que independe da contrapartida do atendimento de casos e o cadastro institucional para ambas as situações. A responsabilidade pela atenção a grupos sociais especiais em situação de extrema vulnerabilidade social, que requerem a atenção

em instituições totais nos sistemas de internato e semi-internato, o órgão gestor divide a prestação direta com a indireta ofertada pelas entidades sociais.

. Já na esfera federal, ocorre a bifurcação da assistência social pública a partir de 1964 com a criação da FUNABEM. Os dois entes federados se estruturam sobre o pilar da subsidiariedade mesclada à iniciativa direta, trilhando uma rota comum de trabalhos somente para a questão da criança e adolescente com a criação das FEBEMs, sob a coordenação técnica da FUNABEM.

Debater o modo de gestão estadual da Política Nacional de Assistência Social implica conhecer a evolução dos marcos regulatórios que delimitam a competência comum dos estados.

A Constituição Federal de 88 confirma o caráter federativo da política de assistência social, então reconhecida como política de seguridade social e a LOAS estabelece as competências específicas de cada ente federado, prevendo o comando único em cada esfera governamental, e reconhece, como instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo, os Conselhos de Assistência Social organizados em nível municipal, estadual e nacional. Representa o trânsito para o modelo de nacionalização tripartite, ascendente e participativo.

A LOAS (Artº 13) inicia a inscrição das responsabilidades da esfera estadual, gradativamente detalhadas nos instrumentos regulatórios seguintes:

*...I-destinar recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;*

*II- apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;*

*III- atender, em conjunto com os municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;*

*IV- apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;*

*V- prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausências de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado...*

O co-financiamento de benefícios eventuais e participação direta em ações intermunicipais em rede já circunscrevem, então, duas das maiores responsabilidades da esfera estadual já em 1993, ratificadas posteriormente na NOB-SUAS.

A NOB 01/97 clareia os requisitos norteadores da gestão estadual, assegurando a descentralização da execução direta com a reserva da prestação de serviços de âmbito sub-regional, a partir de uma rede regional de serviços, o que evolui do apoio apontado na LOAS para a execução direta por parte do ente estadual. Assegura o compromisso de dotação orçamentária específica e da definição da Política estadual alinhada à Política Nacional de Assistência Social. A PNAS de 1998 e a NOB-2 acrescentam a competência de coordenar a Política e o Sistema Estadual de Assistência Social e articular-se com outras políticas públicas visando a inclusão dos destinatários da assistência social. A NOB-SUAS adiciona às competências definidas o gerenciamento dos recursos federais e estaduais destinados ao co-financiamento dos municípios não-habilitados aos níveis de gestão e dá ênfase às ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade.

Dessa forma, não existe uma imprecisão na definição de competências que cabe à esfera estadual na gestão da assistência social pública. Entretanto, as normas configuram-se como uma abstração jurídica de uma realidade que, por sua vez, é muito mais complexa do que a norma, dada a dinâmica de múltiplos fatores sócio-culturais, políticos, econômicos que incidem sobre ela. Conseqüentemente, a processualidade de sua aplicação nem sempre retrata a intenção dos marcos regulatórios e, desta feita, os espaços de controle social da política e a renovação periódica da pactuação intergestores estadual com o federal são fundamentais para a unidade do sistema único.

É de interesse analisar o perfil histórico dos estados, a partir de categorias comparativas que indiquem a possibilidade de semelhança entre matrizes de responsabilidades, a alocação administrativa no aparelho dos estados e a incidência da organização administrativa trifurcada.

### Rio Grande do Sul

A primeira iniciativa na área da assistência social do governo gaúcho foi a criação do Serviço Social de Menores (SESME), em 1945, vinculado ao Departamento Estadual da Saúde. Da mesma forma que São Paulo (Instituto Disciplinar) e o governo federal (Escola Correccional Quinze de Novembro), a situação da criança e adolescente

desvalida fundou a iniciativa do RS, sob o código da punição regulada como instrumento corretivo e moralizador. Atendia a infância e adolescência abandonada e autora de ato infracional. Nas unidades do SESME a punição tinha a função de domesticação e de moralização da conduta do "menor" interno, sendo que as regras para manutenção da disciplina compunham um Regulamento. O trabalho compulsório era uma forma de castigo, ao passo que o trabalho remunerado era considerado um prêmio (Ertzogue, Maria Haizenreder, 1999).

É possível detectar, pela régua do tempo do RS (anexo a seguir), a alta mobilidade administrativa e a vinculação permanente a outra área de política pública, com a predominância do trabalho. O percurso histórico indica que a assistência social coabita o mesmo lócus administrativo da criança e adolescente, porém em subestruturas diferentes e separadas. A primeira dama estadual atua oficiosamente por meio de campanhas esporádicas. Portanto, as três áreas existem e, de certa forma, desarticuladas entre si.

Em 1959, o SESME foi absorvido pela Secretaria do Trabalho e Habitação e, em 1964 foi substituído pela Fundação Sul-Riograndense de Assistência (FUNDASUL), que continuou a atender o mesmo grupo social, o que, por hipótese, resulta da implantação da FUNABEM. A Secretaria foi renomeada como Secretaria do Trabalho e Ação Social (STAS) em 1969: o binômio trabalho-assistência dividia a proteção ao trabalhador com assistência ao menor de idade, o desvalido (adulto) e ação comunitária, o que a deixa na mesma condição do estado paulista em 1989.

Dois anos depois, essa Secretaria deu lugar à Pasta da Justiça, do Trabalho e da Cidadania, responsável pelo desenvolvimento comunitário, ação social, assistência e profissionalização do "menor abandonado", dentre outras. Em 1995, passou por outra mudança compondo a Secretaria do Trabalho Cidadania e Assistência Social, alocada em um Departamento próprio (Departamento de Assistência Social-DAS), quando foi iniciado o processo de preparação dos municípios para a implantação do sistema descentralizado e participativo, com a criação de conselhos, fundos e planos municipais de assistência social.

Em 1992, a LBA regional impulsionou uma ampla mobilização para a instalação do Comitê Interinstitucional de Articulação da Assistência Social-CIAS/RS, envolvendo universidades, órgãos de classe, órgãos governamentais para o apoio ao processo de municipalização e articulação interinstitucional de implementação da política de assistência social.

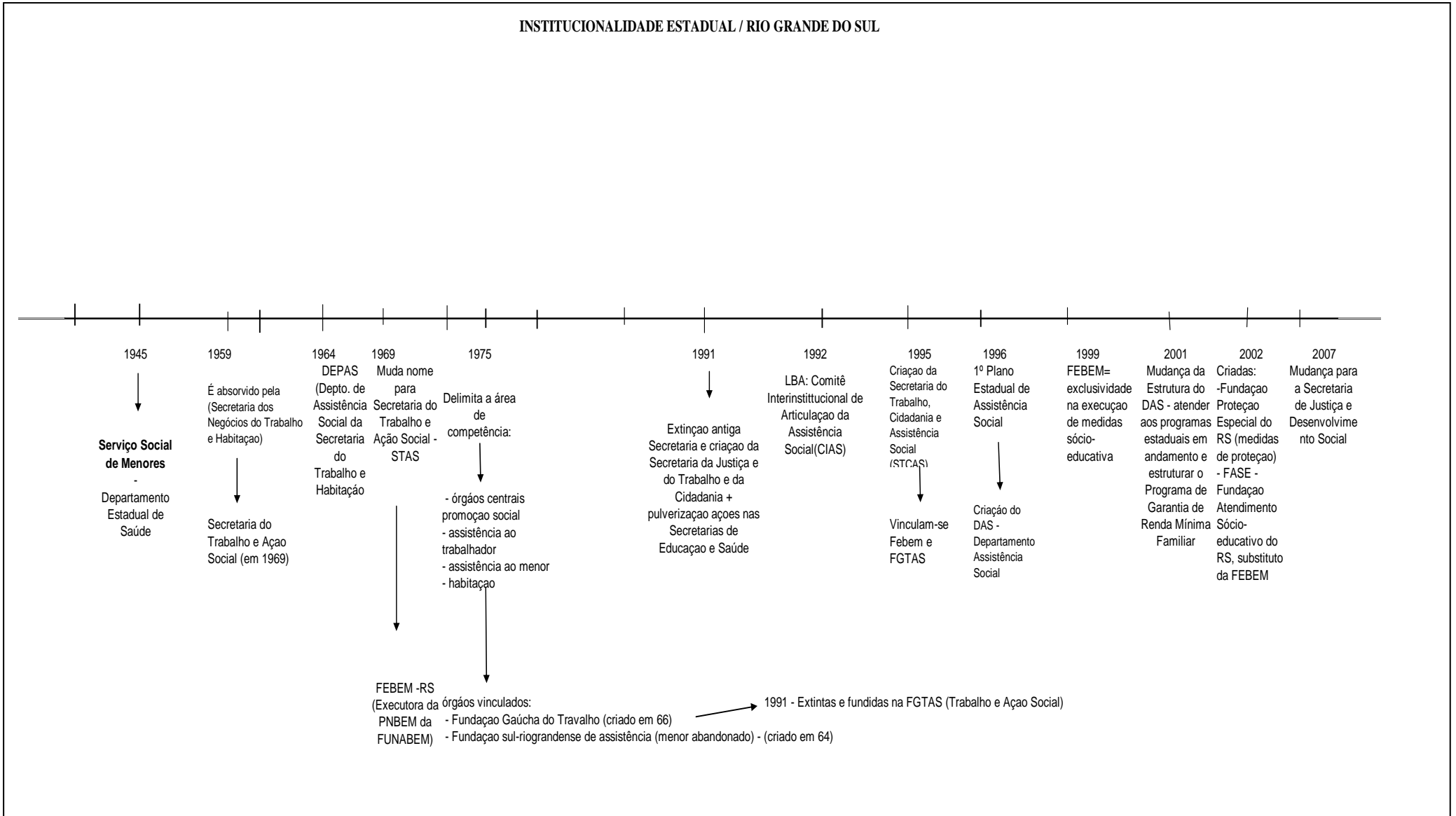
Vinculados à Secretaria, estavam a FEBEM e FGTAS (Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social). A FEBEM foi renomeada como FASE em 2002 (Fundação de Atendimento Sócio-Educativo) e a FPE (Fundação de Proteção Especial) foi criada para o atendimento de criança e adolescente em situação de extremo risco.

No biênio 2005-2006, a principal atribuição do DAS era implementar a política de assistência social nos municípios, por meio de assessoria técnica, processos de capacitação, co-financiamento- em 2005, o orçamento da Pasta correspondia a 14% do orçamento geral da secretaria, contra 50% destinados à área do trabalho e geração de renda. (RS, STCAS, 2006). Foram implantados 3 CREAS regionais, sob a coordenação indireta do órgão estadual (a coordenação executiva ficou para a prefeitura-sede do serviço de referência regional) e a implementação do Programa estadual de enfrentamento à violência e exploração sexual infanto-juvenil, de caráter intersetorial, foi desenvolvido, por meio de seminários, encontros de capacitação e planejamento local integrado. Trata-se de atribuições próprias do ente estadual, dependente de um aporte maior de recursos orçamentários para o co-financiamento da Política Estadual. Essa questão foi indicada como uma dificuldade e ação prioritária não-realizada na garantia dos direitos socioassistenciais aos usuários da Política de Assistência Social, apontada nas conferências municipais de assistência social de 2007 (CEAS/RS, Relatório final da VII Conferência Estadual de Assistência Social, 2007)

A partir de 2007, o DAS fica vinculado à Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. No Pacto de Aprimoramento de Gestão da Política de Assistência Social no Rio Grande do Sul (2007:13), há menção sobre o contingenciamento de recursos do estado gaúcho, o que o leva a integrar e articular políticas públicas. Uma estratégia de ampliação dos recursos apontada é a disponibilização de uma Carteira de Projetos Sociais para financiamento direto do terceiro setor, por meio de incentivo fiscal às empresas. A Lei de Solidariedade

(estadual) possibilita o repasse de recursos diretamente às entidades do terceiro setor que integram a rede de proteção social. Trata-se de uma medida indireta do financiamento público que deveria reservar a alocação financeira e deliberação do financiamento à esfera competente – no caso, o Conselho e Fundo Estadual de Assistência Social. Caso contrário, representa uma via terceirizada da subsidiariedade estatal.

INSTITUCIONALIDADE ESTADUAL / RIO GRANDE DO SUL



### Santa Catarina

A institucionalidade da assistência social nesse estado inicia na década de 60 do século passado e, em um período de quase 50 anos, sofreu várias mutações, praticamente a cada novo governo, o que pode ser considerada como uma expressão da associação heterogênea na gestão, ou sejam múltiplas associações a diferentes campos de políticas públicas. Outra peculiaridade regional se dá pela associação de sua identidade com o desenvolvimento comunitário, seguido da convivência administrativa com os mais diferentes setores de políticas públicas – saúde, trabalho, habitação, desenvolvimento urbano, meio ambiente. Pode-se dizer que a tendência prevalente, na maioria dos estados, é a matriz assistência social e trabalho: estava presente em 14 estados no período 2005-2006, sendo que em 8 estados o órgão gestor era constituído somente pela área de assistência social (BRASIL, MDS 2006)

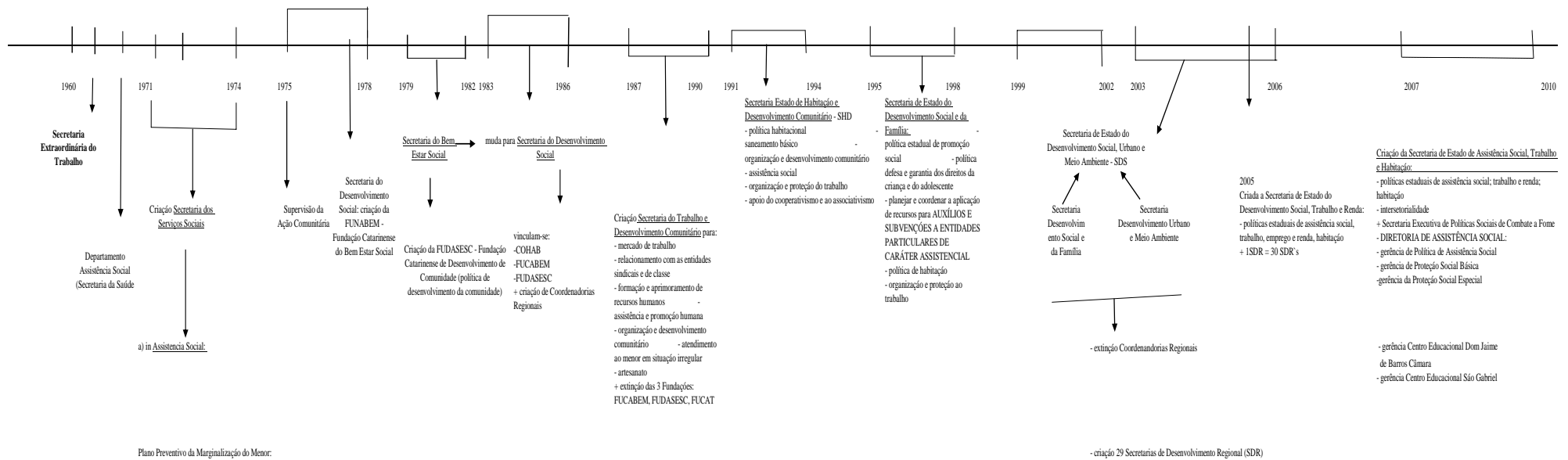
A origem do órgão gestor se deu com o Departamento de Assistência Social vinculado ao setor de saúde no começo dos anos 60. Na primeira metade da década de 70, compõe a Secretaria dos Serviços Sociais, dando ênfase ao Plano Preventivo da Marginalização do Menor e cooperou, técnica e financeiramente, com o trabalho da primeira dama desenvolvido no órgão PROMENOR, voltado à orientação profissional de jovens. No governo seguinte, ocorreu a compactação de vários órgãos da administração pública na Supervisão da Ação Comunitária e foi criada a Fundação Catarinense do Bem Estar Social, executora regional da Política Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM). Na seqüência, foi criada a Secretaria do Bem Estar Social responsável pela política de promoção social catarinense, que implantou o programa de desenvolvimento de comunidade através da Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade, dos centros sociais urbanos (CSU) e centros comunitários. Aqui se detecta a presença de duas fortes iniciativas federais da época, orientadas pela FUNABEM e LBA (CSU). Mais um governo e a Secretaria do Bem Estar Social mudou para Secretaria do Desenvolvimento Social. No período 1987-1991, nova reforma administrativa renomeia-a como Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Comunitário para, em seguida, se chamar Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Comunitário.

Note-se que, em todo esse “mover-se”, a competência da assistência social era atrelada à organização e desenvolvimento comunitário, matriz hegemônica da identidade institucional catarinense, de forte influência na conformação da responsabilidade estatal da época. Designada como Secretaria de Desenvolvimento Social e Família, a assistência social foi vinculada à pasta do desenvolvimento social, urbano e meio ambiente (em 2003): aqui, a competência de formular e executar a política estadual da promoção social ficou separada da política de garantia de direitos da criança e adolescente. Concomitantemente, a descentralização da administração pública catarinense ganhou vulto, com a criação de 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional: distribuídas nas regiões administrativas do estado, compostas por todos os setores de políticas públicas e mantidas as secretarias temáticas na direção técnica. Esse desenho de administração pode aproximar, de fato, a presença do governo estadual dos territórios locais, ser um facilitador para a relação inter-federativa estado-município, efetivador da intersetorialidade, o que deve levar em conta o possível tensionamento entre a estrutura regionalizada e a setorial centralizada no estado.

Dentre as competências da Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda, em 2005, ficou estabelecido: aplicar a normatização e regulação das ações de proteção social do Sistema Único de Assistência Social- SUAS- e do Sistema Estadual do Trabalho, Emprego e Renda; elaborar subsídios para a gestão, monitoramento e avaliação das ações de proteção social do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Estadual de Trabalho, Emprego e Renda.

Por fim, em 2007, a atual Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação, a qual está vinculada a Diretoria de Assistência Social, anunciou a competência de cumprir o disposto no artigo 13 da LOAS. A Secretaria Executiva de Políticas Sociais de Combate à Fome, pertencente a primeira, descentralizou nas Secretarias Regionais gerências da Pasta, para garantir a presença, inclusive, da área da assistência social.

## INSTITUCIONALIDADE ESTADUAL / SANTA CATARINA



Plano Preventivo da Marginalização do Menor:

- ampliação Educandário XIV de Novembro

- implantação Centro Educacional para menores com problemas de conduta
- construção Centro de Recepção e Triagem para Menores
- cooperação técnica PROMENOR, entidade presidida pela 1ª Dama - orientação profissional de menores

b) COHAB/SC

Programa de Desenvolvimento e Organização Comunitária em Conjuntos habitacionais

## Paraná

Em 1929, o governo estadual criou 2 escolas para o atendimento à criança órfã ou “carente”; porém, a institucionalidade acontece em 1947, com a criação do Departamento Estadual da Criança, que tinha o objetivo de estimular e orientar na organização de estabelecimentos particulares, destinados à proteção da maternidade, infância e adolescência. Outro objetivo era promover a cooperação do estado com os municípios e instituições de caráter particular, mediante subvenção e auxílio destinados à maternidade, criança e adolescente. Percebe-se, nessa configuração original, a presença da subsidiariedade e do binômio materno-infantil, semelhante ao modelo preconizado e executado pela LBA: a atenção em postos de puericultura, lactário, maternidade, creche, banco de leite humano, postos volantes, hospital infantil. O Departamento tinha a Divisão de Proteção Social, que prestava os serviços sociais de colaboração familiar, registros e documentos, colocação familiar e serviços odontológicos. Outra estratégia adotada era estimular a criação de Associações de Proteção à Maternidade e à Infância nas cidades do interior.

O IAM (Instituto de Atendimento ao Menor) foi implantado em 1962, com a incumbência de formular e executar a política governamental de assistência ao “menor”, estabelecendo, para tanto, articulações com as prefeituras e FUNABEM, quando criada. A política estadual do bem estar do menor preconizava, para o atendimento da criança e adolescente, a fixação em sua região de origem em programas terapêuticos e preventivos de reeducação, de ação comunitária e internação. O Instituto estava descentralizado em 21 escritórios regionais, que supervisionavam os programas comunitários de atendimento ao menor bem como fiscalizavam a aplicação dos auxílios, subvenções e contribuições às entidades sociais.

Em 1974, o IAM ficou vinculado à Secretaria da Saúde e Bem Estar Social. Entre 1975-1978, foi inaugurado o Centro de Estudos, Diagnóstico e Indicação de Tratamento (CEDIT) que era uma unidade de internação provisória de crianças e adolescentes de zero a 18 anos, tido como modelo para outras cidades. Foi estruturada a Fundação de Integração e Desenvolvimento de Entidades Sociais (FIDES), responsável pelo repasse de verbas e recursos às entidades assistenciais.

Em 1979, a FIDES é renomeada como Fundação Promoção Social do Paraná (PROMOPAR), com o objetivo de executar direta ou indiretamente programas sociais de acordo com a política e normas técnicas de bem estar social, fixadas pela Secretaria da Saúde e Bem Estar Social. O atendimento era dirigido a pessoas carentes, ao amparo social à velhice, a ação assistencial comunitária, o desenvolvimento comunitário através dos CSU's, a central de Voluntários e reabilitação social.

Observa-se que, no final da década de 70, a institucionalidade da assistência social paranaense tem o formato da *matriz triangular de responsabilidade estadual* encontrada em São Paulo: responde pelo atendimento de casos, subvenciona entidades assistenciais e tinha unidades de acolhimento e abrigamento, prioritariamente para crianças e adolescentes. Sua área de competência é definida, então, pelo amparo social, apoio à entidades sociais e atenção a grupos sociais especiais.

A PROMOPAR tinha o Centro de Triagem e Atendimento Social (CETAS) para atendimento médico, educacional e social às pessoas sem cobertura do seguro social. Em 1987, ocorreu a fusão do IAM com PROMOPAR, resultando na Fundação de Ação Social do Paraná (FASPAR), agora vinculada à Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETA). Tinha a função de dar o apoio operacional à Secretaria e o gerenciamento das unidades estaduais de atendimento a menores, órfãos, carentes, abandonados, infratores, adulto e pessoa com deficiência. Em 1989, essa Fundação ficou vinculada à Secretaria da Justiça, Trabalho e Ação Social (SEJA), até que em 1995 foi modificada para Instituto de Ação Social do Paraná (IASP), subordinada à nova Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR), órgão gestor estadual responsável por estabelecer uma política de assistência social mais humana e facilitadora do acesso aos benefícios sociais básicos. A Secretaria contava com as áreas internas: Coordenadoria do Desenvolvimento Comunitário, Coordenadoria da Assistência Social, Coordenadoria de Apoio às Atividades Produtivas, Coordenadoria da Política do Idoso e do Portador de deficiência. Somava-se ao programa de voluntariado (PROVOPAR) e as ações estavam descentralizadas em 15 escritórios regionais no interior do estado.

Assim, de forma semelhante ao quadro encontrado em Santa Catarina, analisando as diferentes estruturas administrativas da história da assistência social no Estado do Paraná, pode-se observar que, da mesma forma que mudaram os governos, mudaram a denominação dos órgãos estaduais de amparo à maternidade, à infância, à adolescência e à família, aos portadores de deficiência e aos idosos pobres. Percebe-se igualmente a falta de continuidade dos programas desenvolvidos pelo Estado que, a cada gestão desmontava uma estrutura existente, extinguindo órgãos ou serviços para colocar outra estrutura administrativa e criar novos programas de atendimento à população necessitada.

(Alves, 2002:258)

Há um diferencial com o estado catarinense. O trânsito intenso e a mutação de formas e identidade que designa o campo da assistência social paranaense obedeceu a lógica mais restrita na localização administrativa: ficou sediada entre duas áreas, somente, a saúde e trabalho, diferente de Santa Catarina que teve performance mais eclética e ficou vinculada as mais diferentes áreas setoriais. O Paraná definiu a institucionalidade da assistência social pública no formato de fundações e institutos, trajetória interrompida na SECR.

Em 2003, foi implantada a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), mantida até hoje e é responsável pela gestão das políticas do trabalho, assistência social, segurança alimentar e garantia de direitos para crianças e adolescentes no estado do Paraná. Vinculado à Secretaria, o Núcleo de Coordenação Estadual da Política de Assistência Social (NUCLEAS) preserva a função estratégica de efetivar a coordenação do Sistema Estadual da Política de Assistência Social, em conjunto com as Políticas de Segurança Alimentar e do Trabalho, e ainda o Instituto de Ação Social do Paraná (IASP), responsável pela garantia de direitos da criança e do adolescente, na prestação direta de serviços ou em parceria com a rede e no subsídio técnico aos municípios, tendo como objetivo a implantação dessas políticas públicas no âmbito do estado (PARANÁ, 2006) e como finalidade a ampliação do Estado democrático e dos direitos (PARANÁ, 2007). Esse Núcleo é composto pelas Coordenadorias de Desenvolvimento Integrado, de Apoio à Gestão Municipal e Programas Especiais de Enfrentamento à Pobreza, descentralizados em 18 Escritórios Regionais prestadores de assessoria e supervisão direta aos municípios paranaenses.

O NUCLEAS afirma a necessidade do planejamento e intervenção regionalizados, considerando que o estado é composto por áreas economicamente relevantes e socialmente crítica, é concentrado e desigual. No que se refere à assistência

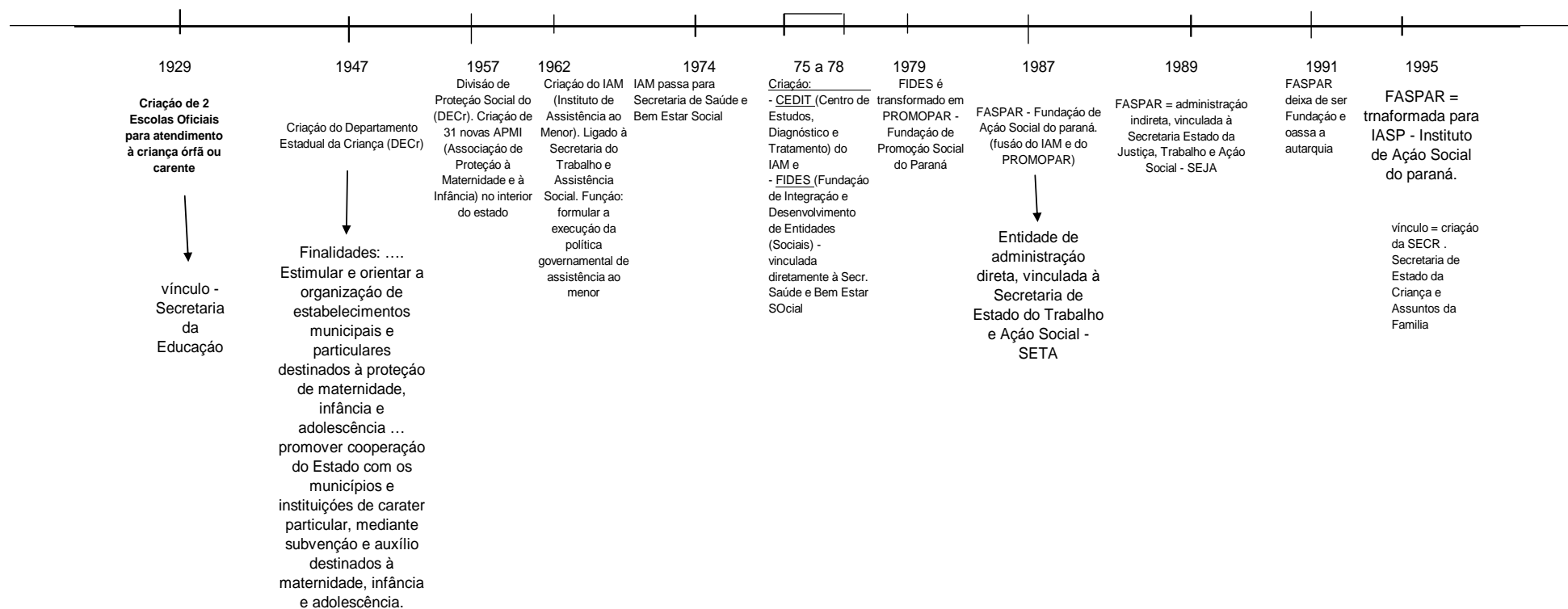
social, cabe a implementação dos CREAS para o atendimento de pessoas em situação de risco pessoal e social, além do apoio técnico que favoreça a articulação entre as políticas para o enfrentamento de processos que geram vulnerabilidades, como a pobreza, promovendo desenvolvimento local e regional. Levando em conta o fluxo migratório, o grau de urbanização e aglomeração urbana, demandam outros serviços de média e alta complexidade com ordenamento regionalizado para o atendimento especializado de pessoas sem vínculos, vítimas de violência, em situação de exploração no trabalho, em conflito com a lei, para pessoas com deficiência acoplado com transtorno de comportamento e de outros segmentos com direitos violados (idem: 7-16).

Para o biênio 2007-2008, os objetivos e prioridades apontados no instrumento do Pacto de aprimoramento da gestão estadual são:

-reordenamento institucional e programático da Secretaria: revisão do quadro de recurso humano institucional; da organização do órgão gestor com a reformulação do Departamento de Assistência Social; a organização político-administrativa nas regionais;

-objetivos e prioridades nacionais e regionais: propostas dirigidas à proteção social básica (tal como o co-financiamento dos benefícios eventuais), à proteção social especial (tais como o co-financiamento de CREAS; implantação, manutenção e monitoramento de serviços de referência regional de alta complexidade para atendimento de adolescentes em conflito com a lei e serviço de referência regional para atendimento de pessoas itinerantes); aprimoramento da gestão (por exemplo, realização de pesquisas e estudos socioterritoriais); aprimoramento do apoio técnico aos municípios (além da supervisão técnica promovida pelos escritórios regionais, são indicadas propostas como a organização de base de dados dos serviços socioassistenciais de proteção social básica distribuídos por micro-região, mapeamento de recursos orçamentários, elaboração do guia de orientação para habilitação municipal à gestão do SUAS e a realização do monitoramento e avaliação dos níveis de gestão); coordenação, gerenciamento e co-gestão de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviço.

**RÉGUA DO TEMPO**  
**INSTITUCIONALIDADE ESTADUAL /PARANÁ**



## Mato Grosso do Sul

O estado do Mato Grosso do Sul foi criado em decorrência da divisão do estado de Mato Grosso, em 1977. Consequentemente, foi organizada a representação regional de órgãos públicos como a LBA, a Secretaria do Desenvolvimento Social e o Mobral.

Em 1979, foi implantado o Fundo de Assistência Social Sul Matogrossense (FASUL) como órgão responsável pela área da assistência social estadual, presidido pela primeira dama, e era dirigido por um Conselho Deliberativo composto de sete membros sob a presidência da esposa do governador ou outra pessoa de sua livre escolha. Os trabalhos desenvolvidos eram: prestar assistência aos “necessitados”, manter vínculos com órgãos governamentais e não-governamentais da área e cooperar com os programas de órgãos governamentais. Basicamente, o Fundo executava as metas traçadas no Plano de Ação Social, seguindo modelo proposto à época, pela LBA, de incentivo a execução nos municípios dos programas: assistência à comunidade, educação para o trabalho, assistência ao excepcional, assistência à família, ao idoso e assistência jurídico-legal.

Em 1980, foi executado o programa Panelão, que consistia na venda de produtos da cesta básica, com preços subsidiados, para famílias de baixa renda. O desenvolvimento comunitário nos bairros e favelas também era desenvolvido, sendo que, para ambas iniciativas, as demandas eram mediadas por organizações fundadas pela FASUL, tais como centros comunitários, clube de mães e associações.

Em 1982, a nova primeira dama extinguiu o Panelão, legalizou as organizações de apoio ao seu trabalho e priorizou a construção de creches. Uma reestruturação administrativa do FASUL demonstra os eixos da intervenção da assistência social estadual: atendimento de casos, contando com setor de farmácia e de colocação para o trabalho, e ação comunitária, contando o órgão com 25 assistentes sociais. Em 1987, foi implantada a Secretaria de Ação Social e Comunitária, responsável pelo planejamento setorial e a ação executiva integrada da Política Estadual de Assistência, Promoção Social e Ação Comunitária. Essa Secretaria era o órgão central do Sistema de Ação Social e Comunitária, voltado a prestar atendimento às

comunidades, diretamente ou por meio de entidades sociais e/ou órgãos governamentais.

Observa-se o predomínio dos eixos da ação comunitária e atendimento de casos como norteador da identidade institucional, eixo comum aos outros estados analisados, porém diferente no quesito do comando (exercido no MS pela primeira dama estadual).

No ano de 1991, a Secretaria foi substituída pela Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul (PROMOSUL), com a incumbência de coordenar a política estadual para crianças e adolescentes, adultos, pessoas com deficiência e idosos. Por causa da extinção da LBA em 1995 ocorreu a transferência de parte do patrimônio regional para o órgão gestor estadual, bem como as atividades que vinha desenvolvendo. Entre 1996 e 1998, a ênfase do trabalho desenvolvido foi pela efetivação do artigo nº 30 da LOAS, preparando os municípios para a gestão local, sendo que em 1998 todos estavam habilitados à gestão municipal. O acompanhamento desse processo de passagem da estadualização para a municipalização foi desenvolvido pelo escritório regional da SAS (do nível federal), o que envolvia a transferência de recursos Fundo a Fundo e a orientação normativa necessária, inclusive pela implantação da CIB /MS que ocorreu em 1999.

Tendo em vista a extinção do escritório regional da SAS, o vulto dos trabalhos do órgão gestor e a complexidade das demandas da área, a estrutura básica foi reformulada com a criação da Secretaria de Estado de Assistência Social, Cidadania e Trabalho (SASCT) e a extinção da PROMOSUL, em 2000. Nova alteração ocorreu em 2002, quando passou a ser denominada como Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (SETASS), responsável por coordenar ações voltadas à geração de emprego e renda, à inclusão social e à promoção da cidadania.

Observa-se que, em MS, a autonomia do lócus institucional da assistência social estadual esteve garantida na medida em que foi conduzida pela primeira dama, ainda que sob cunho assistencialista. Ao alcançar o status de secretaria condicionada à extinção do órgão da primeira dama, o fez na condição de partilhar o mesmo espaço institucional ocupado por uma dimensão do mundo do trabalho que estimula o

associativismo e a produção associada como forma de enfrentamento ao desemprego estrutural - o direito ao trabalho e à renda resulta, na perspectiva da economia solidária, de uma iniciativa grupal e não individual. Dessa forma, a convivência com a área do trabalho sugere, nessa situação, uma hipotética ruptura de convivência subalterna do clássico binômio trabalho-assistência social.

Atualmente, a Secretaria responde pelas políticas públicas do trabalho, assistência social, antidrogas, direitos humanos e defesa do consumidor. Encontra-se subdividida em 4 Superintendências: da Política de Assistência Social, de Programas de Inclusão Social, das Políticas de Defesa da Cidadania e de Proteção e Defesa do Consumidor.

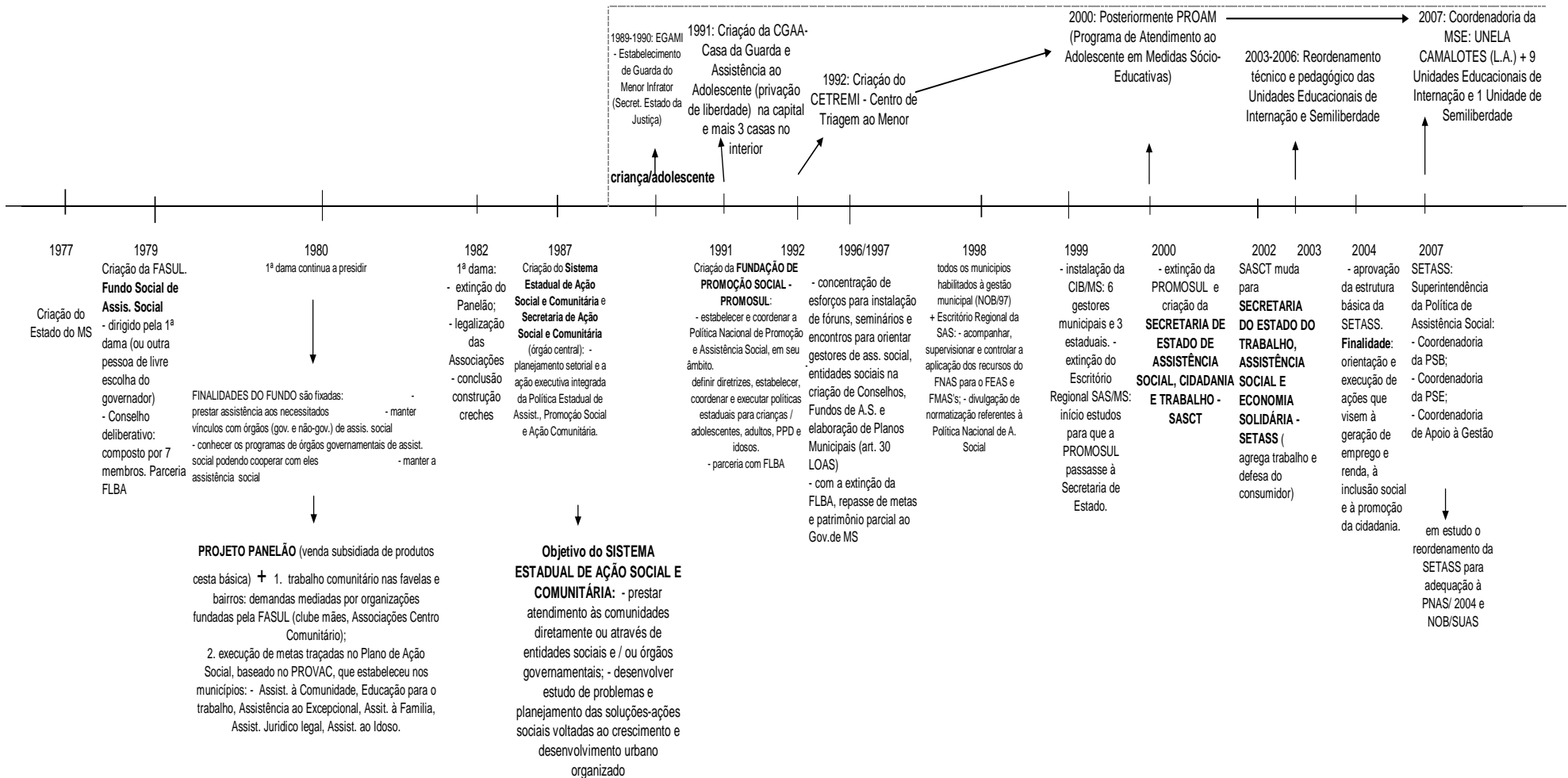
O modelo estadual do co-financiamento adotado se assemelha ao convênio único implantado por São Paulo, uma vez que o recurso repassado, na forma de pisos de proteção básica e especial, permite ao Conselho Municipal de Assistência Social deliberar sobre sua aplicação. Dentre as propostas contidas no instrumento do Pacto de Aprimoramento da gestão estadual, destaca-se a de implantar o sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação das ações de assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção social articulado com os sistemas municipais e consoante ao sistema federal. Trata-se de uma ferramenta importante para a vigilância social, com capacidade de ampliar as medidas preventivas à situação de risco a que populações fragilizadas possam estar sujeitas.

A questão do adolescente em conflito com a lei teve trajetória à parte do locus da assistência social. Em 1989, existia o Estabelecimento de Guarda do Menor Infrator (EGAMI), vinculado à Secretaria da Justiça. Em 1990, foi criada a Casa de Guarda e Assistência ao Adolescente (CGAA) para meninos em conflito com a lei, implantados em municípios do interior. Em 1992 foi instalado o Centro de Triagem do Menor (CETREMI), hoje denominado como Unela Camalotes (unidade de liberdade assistida). Somente em 2000 ocorreu a incorporação da questão do adolescente infrator na SASCT, o que levou à criação do Grupo de reordenamento das medidas socioeducativas, com o objetivo de elaborar uma proposta pedagógica, hoje orientada pela Coordenadoria de Medidas Socioeducativas.

Nota-se que a trajetória da assistência social pública matogrossense foi singular, nascida sob a perspectiva da ação “primeiro-damista” e é mais jovem no tempo de sua existência do que outros estados analisados. A possibilidade de ocorrência de eixos paralelos da institucionalidade estadual ficou reduzida, uma vez que coincidia a ação da primeira dama estar sediada no órgão gestor, mantendo, dessa forma e até 2000 o paralelismo somente para a questão do adolescente infrator.

## RÉGUA DO TEMPO

### INSTITUCIONALIDADE ESTADUAL / MATO GROSSO DO SUL



## Distrito Federal

A primeira iniciativa operada no campo da assistência social governamental se deu pela Fundação das Pioneiras Sociais, organização presidida por Sarah Kubitschek, primeira dama federal, durante o biênio 1960-1961. Em 1961 foi criada a Fundação do Serviço Social do DF (FSS/DF) e, em 1964, a Secretaria de Serviços Sociais incorporou a Fundação, mantendo a coordenação e execução do campo da assistência social na FSS.

Posteriormente, a Secretaria da Criança e Assistência Social desempenhou uma função normativa, até a extinção da FSS/DF em 2000 provocar a alteração para Secretaria de Estado de Ação Social do DF. A partir de 1995, a Fundação assumiu os convênios de atendimento a crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, dantes executados pela LBA. A partir de 1989, a Fundação baseava sua atuação em dois eixos:

- o programa de assentamento de favelados e inquilinos de baixa renda;
- o programa de ação comunitária: de atendimento à migrantes e outros grupos de baixa renda, associado à assistência a grupos de produção e o apoio financeiro às entidades sociais;

As ações das primeiras damas do DF foram desenvolvidas através de uma organização não-governamental denominada Proteção e Ação Social, mais tarde renomeada como Instituto Solidariedade. O atendimento ao adolescente infrator foi interinstitucional, envolvendo a ação direta da Superintendência da Regional centro oeste da FUNABEM na execução e direção de unidades de privação de liberdade junto ao Juizado de Menores da capital federal, de 1978 a 1984. Com o advento do ECA em 1990, a FSS promoveu o reordenamento institucional, assumindo a coordenação e execução global das unidades de internação, bem como as medidas em meio aberto, à exceção da prestação de serviço à comunidade, a cargo da Vara da Infância e Juventude do DF.

A reforma administrativa do governo do DF cria a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho (SEDEST) no lugar das Secretarias de Estado do Trabalho, Secretaria de Ação Social e de Solidariedade e da Agência de

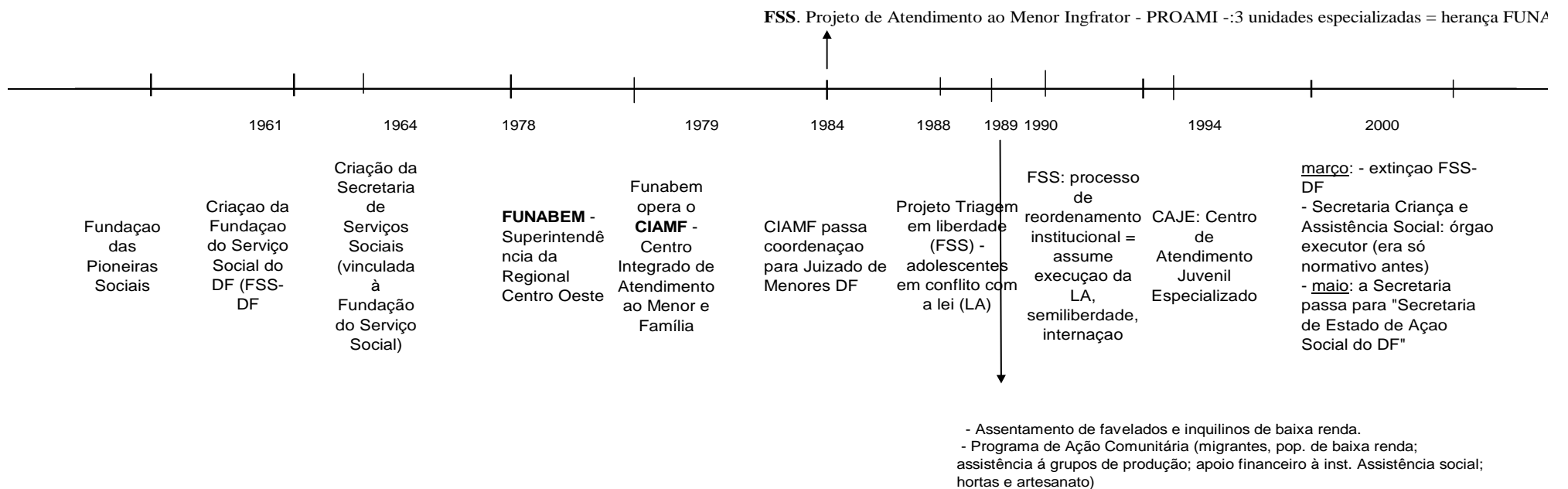
Desenvolvimento Social, instalando, dessa forma, o comando único da política de assistência social do DF. A Pasta responde pelas políticas do trabalho, de segurança alimentar e de assistência social, cabendo à Subsecretaria de Assistência Social (SUBSAS) a coordenação da política regional. A política voltada ao adolescente em conflito com a lei está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (DISTRITO FEDERAL, 2007)

A gestão da política de assistência social do DF é atípica. O DF corresponde a uma unidade federativa estadual, é sede da capital da república e responsável por uma área territorial de perfil metropolitano composto por 29 regiões. Marcado por profunda desigualdade social, reúne o melhor índice de desenvolvimento humano do país (0.849) que convive com o rebaixamento do índice nos territórios do entorno da capital federal, o que engloba as cidades-satélite e cidades mineiras e goianas próximas, desprovidas de oferta de trabalho e acesso às condições básicas para uma condição de vida digna. O Grande DF ocupa a 11ª posição no ranking do IDH das 33 regiões metropolitanas brasileiras (0.75) (idem:8).

Portanto, o órgão gestor da política de assistência social do DF tem uma função executiva e direta de atendimento às demandas socioassistenciais, desenvolvendo-a por meio da implementação de serviços e benefícios socioassistenciais como o CRAS, CREAS, programa de transferência de renda (Programa Renda Solidarietà e Renda Minha) e outros serviços da rede de proteção social. Nesse sentido, uma alternativa indicada para a proteção social especial dirigida à população do entorno do DF, demandante dos serviços da capital federal, é articular o co-financiamento de serviços de referência regional com o estado de Goiás e municípios da sub-região.

Assim sendo, trata-se de ente estadual com características especiais e com perfil de cidade – pólo de região metropolitana, sendo singular o requisito da gestão da política de assistência social regional, normatizado na NOB-SUAS.

## Anexo 16: RÉGUA DO TEMPO INSTITUCIONALIDADE DO DISTRITO FEDERAL



Obs.: As 1º damas executam ação paralela em uma ONG denominada PAS - Proteção e Ação Social - depois renomeada como Instituto Solidariedade

## Paraíba

A institucionalidade estadual da assistência social no estado da Paraíba começou em 1951, com a criação do Departamento Social do Estado. Reestruturado em 1965, passou a contar com as Divisões de Combate à Mendicância Profissional, de Ensino Profissional e Economia Doméstica. Essa reforma administrativa retratou a prevalência da orientação higienista que colocava o primado do trabalho, com capacidade resolutiva e saneadora, no centro das medidas profiláticas de responsabilização estadual. Esse Departamento foi transformado na Secretaria Extraordinária do Trabalho e Serviços Sociais em 1966, na qual o Departamento do Menor respondia pelo atendimento à infância e juventude abandonada e infratora. Em 1975, o Departamento deu lugar à Fundação Estadual do Bem Estar do Menor “Alice de Almeida” (FEBEMAA) como fundação de direito privado vinculada à Secretaria estadual.

Em 1977, passou à denominação de Secretaria do Trabalho e Serviços Sociais, mudando para Secretaria do Trabalho e Ação Social em 1991. Por ocasião da extinção da LBA, o escritório regional da SAS assessorou a Secretaria paraibana no processo de orientação aos municípios para a constituição dos conselhos, fundos e planos municipais, além do órgão estadual herdar a gestão das parcerias relativas ao atendimento integral à criança de zero a seis anos, à pessoa idosa, à pessoa com deficiência e de geração de renda. Por sua vez, a sede das primeiras damas foi a FUNSAT e CENDAC, órgãos estaduais extintos e estabelecadores do duplo comando.

Em 1993, a FEBEMAA foi alterada para Fundação Desenvolvimento da Criança e do Adolescente “Almeida” (FUNDAC), responsável pela Política Estadual de Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente atualmente e vinculada à SEDH. Atende adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade e semiliberdade, além de egressos e suas famílias, desenvolvendo, para tal, o Programa de Apoio à Família e ao Egresso (PROAFE).

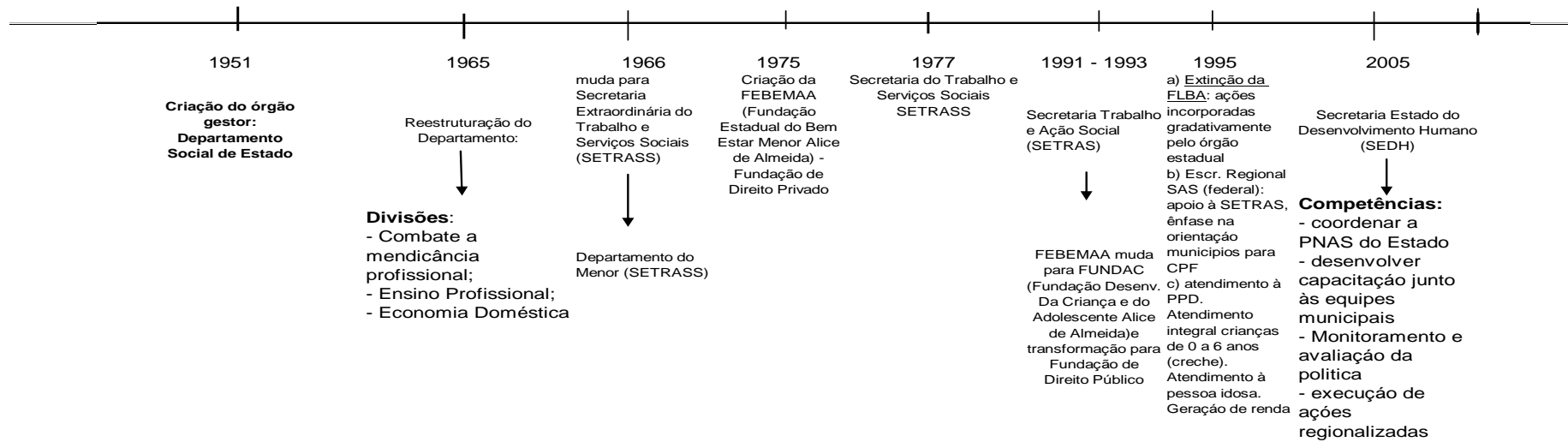
Somente em 2005 o órgão gestor estadual passou à denominação de Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, composta pela Gerência Executiva de Assistência Social (com duas Gerências Operacionais, de Proteção Social Básica e

Especial, coordena a rede de serviços socioassistenciais do estado além de assessorar os municípios); Gerências Regionais (processadora da descentralização institucional); Gerência Executiva de Apoio a Programas Governamentais (organiza o sistema de monitoramento e avaliação do sistema estadual de assistência social); Gerência Executiva de Trabalho, Emprego e Renda. A gestão orçamentária da Secretaria é realizada pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba, fonte de despesas institucionais, apesar da existência do Fundo Estadual de Assistência Social.

Uma meta expressa no instrumento do Pacto de Aprimoramento de Gestão estadual estabelece que a rede de proteção social básica sob gestão estadual será objeto de transição e transferência dos serviços socioassistenciais para a gestão municipal, após pactuação na CIB e Conselho Estadual de Assistência Estadual. Por outro lado, a rede de proteção social especial estadual será aperfeiçoada no quesito de gestão de trabalhadores e de infra-estrutura de funcionamento (PARAÍBA, 2007).

As mudanças na organização administrativa do órgão gestor paraibano foram de menor intensidade, se comparado a estados como Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Resumiram-se à redefinições na identidade e na finalidade, sem transitar pela via compulsória de múltiplas vinculações da assistência social estadual a outros setores de políticas públicas. Sua trajetória foi atrelada ao setor da política do trabalho, adquirindo autonomia institucional a partir de 2005 e mantém, sob sua gestão, a competência da política estadual da criança e do adolescente. Portanto, o perfil desse estado é singular considerando a autonomia e a gestão de uma Fundação designada a normatizar, executar e dirigir a política estadual mencionada.

**RÉGUA DO TEMPO**  
**INSTITUCIONALIDADE ESTADUAL /PARAÍBA**



**Obs.:** Existiram dois órgãos 1ª dama: FUNSAT e CENDAC

**FUNDAC:** atende adolescentes em cumprimento de MSE de privação de liberdade e semiliberdade e egresso/famílias (PROAFE). Atende ainda crianças em situação de risco no Abrigo Lar da Criança Jesus de Nazaré (capital). Tem 15 unidades de atendimento e abrange 8 municípios. É vinculada à SEDH

FUNDAC (junho 2007)

- Abrigo para 44 crianças de 0 a 7 anos e 1 família
- Programa de preparação para o trabalho: Padaria Escola Nosso Pão (na capital): 6 jovens de 18 anos e famílias
- Programa de reinserção social (do adolescente em conflito com a lei): 3/6 adolescentes e 225 famílias em 7 unidades de atendimento
- Programa de Apoio a Família e ao Egresso (PROAFE):

171 adolescentes e jovens egressos e 153 famílias. **TOTAL:** 537 C/A e 232 famílias

## Roraima

Em 1974, o então Território federal de Roraima passou a contar com Secretarias criadas pelo governo federal, sendo a Secretaria de Promoção Social designada a desenvolver a Política de Integração do Território e executar programas de ação comunitária, de atenção à migração e assentamento populacional, de formação profissional e desenvolvimento do artesanato, de habitação de interesse social e assistência social. Era composta por 3 coordenações:

-Coordenação do Bem Estar do Menor: com a competência de programar, coordenar, controlar, executar e avaliar as atividades atinentes à ação preventiva e sócio-terapêutica de acordo com as normas técnicas da Política Nacional do Bem Estar do Menor, orientada pela FUNABEM;

-Coordenação dos Centros Sociais: competência de programar, coordenar, controlar e avaliar as atividades relacionadas com a implantação e funcionamento de centros sociais urbanos, de acordo com as normas técnicas do Programa Nacional dos Centros Urbanos da LBA;

-Coordenação de Assistência Social: responsável por programar, coordenar, executar e avaliar programas de assistência ao idoso, detentos e familiares, sugerindo aos órgãos competentes a implantação e execução dos programas governamentais dirigidos a ampliar a infra-estrutura social.

A gênese da institucionalidade de Roraima espelha mais sua condição de pertencimento ao governo central, pela condição de território subordinado à execução de planejamento prévio, designando a Pasta da assistência social pública por um conjunto de ações não-integrantes de uma política e de natureza tão diversa que não guardam coerência e unidade entre si para tanto. Assemelha-se à delegação de tarefas a serem executadas, estabelecendo como sinônimo da assistência social a prática social, com temas variados. que se somam à difusa categoria de “programas de assistência social”.

Transformada em 1987 como Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social, cabia-lhe coordenar e executar a política de valorização do trabalho e do trabalhador, além de coordenar e executar a política governamental de promoção do bem estar da população. A coordenação da Pasta era usualmente desenvolvida pela primeira dama

estadual, apoiada pelo voluntariado composto por mulheres de classe média, o que pode ser considerado como uma expressão do *discurso maternalista* (Mott, 2001), consolidado pelo Programa Nacional do Voluntariado da LBA.regional.

Em 1988, Roraima foi transformado em estado federativo, o que provocou a alteração da denominação do órgão para Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social, em 1991, atribuindo-lhe a função de desenvolver políticas relativas às áreas assistenciais, trabalho e promoção social (SIC). Nota-se a imprecisão genérica quanto à natureza específica que seria de responsabilidade dessa área de política pública.

Em 1996, a Secretaria inicia o trabalho de atendimento ao adolescente infrator, instalando uma unidade de privação de liberdade e da medida socioeducativa de semiliberdade, e passou a atender os adolescentes egressos através do programa Cidadania Ativa. Atualmente, está em curso o processo de municipalização das medidas em meio aberto.

A Secretaria estadual possui atualmente 3 departamentos: Política de Trabalho, Emprego e Renda; Proteção Social Especial; Proteção Social Básica., Coordenação de Regulação do SUAS e Coordenação de Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação.

A implementação da Política Estadual de Assistência Social ocorre por meio da execução direta de programas sociais de proteção social básica dirigidos à infância, adolescência e famílias sediados na capital do estado. Quanto à proteção social especial, há abrigos governamentais para crianças, uma casa abrigo para mulher vítima de violência, uma casa de passagem para migrantes e famílias além de um Centro Socioeducativo para o cumprimento de medida de privação de liberdade. O órgão gestor estadual desenvolve também o apoio técnico às secretarias municipais através de assessoria técnica, capacitação das equipes municipais, apoio para a execução de programas e projetos sociais.

São várias as particularidades do estado de Roraima, tais como a peculiaridade geográfica do território e suas vias de acesso aos 15 municípios do estado, de composição diversificada quanto a sua população, somada a elevada densidade

populacional concentrada na capital do estado e nas sedes municipais, dentre outras. Singularizam o modo de gestão da política de assistência social estadual, levando a desenvolver iniciativas diretas que, em tese, são de competência municipal, concomitante às provisões voltadas à proteção social especial que, em tese, são pertinentes à responsabilidade da esfera estadual.

•

A análise do conjunto de 8 sistemas estaduais públicos de assistência social mostra que, em sua maioria, espelham uma compreensão similar sobre o sentido da unidade na diversidade que compõe um sistema único. O conjunto dos Pactos de Aprimoramento de Gestão, com pequenas variações, indica proposições quanto ao reordenamento institucional e um novo modo de gestão de pessoas da área, de municipalização do atendimento direto; a quase totalidade dos sistemas estaduais indica a intenção de exercer a atribuição conferida à esfera estadual, de repensar a gestão sobre o território por micro-regiões.

Contudo, são sistemas estaduais da Política Nacional de Assistência Social que ainda fazem o trânsito da instabilidade de outrora, sob a predominância do dialeto próprio de cada governo: novas denominações do órgão gestor, novas primeiras damas e a tentativa de (novos) programas sociais. A memória institucional dos 8 estados abordados mostra, em sua gênese, semelhança para três estados (atendimento à criança e adolescente) e, na sua trajetória, a condicionalidade da convivência com a política do trabalho, em menor escala a de saúde, hoje justiça e desenvolvimento social; com a presença, até meados da década de 1990, de uma matriz triangular comum de responsabilidades atribuída ao ente estadual: atendimento de caso, subvenção estatal à rede privada sem fins lucrativos e o asilamento de grupos sociais de extrema vulnerabilidade.

Considerando as características que compõem os sistemas estaduais de assistência social analisados, os alinhamentos necessários para a efetividade de um sistema único devem levar em conta a dinâmica complexa do cotidiano e as mutações acordadas que demandarão, sempre, o aprimoramento dos pactos federativos. Portanto, o SUAS não é um modo de gestão da política calcificado, de tal forma que não apresente porosidade às peculiaridades históricas.

Dessa forma, é possível delinear caracteres que podem definir um perfil comum da responsabilidade da esfera estadual no campo da assistência social estatal.

1. A matriz genética assentada na atenção à criança e adolescente pobres, sob abandono e/ou em conflito com a lei, tratados como ameaça, mas também como (...) expressão da ferida social, o que requer a ação social do Estado que age por todos os meios a seu alcance, mas falta-lhe, porém, uma regra geral para ampará-lo e animá-lo (...) (SÃO PAULO, Assembléia Legislativa, Annaes da Assembléia Constituinte de 1935:139-141. Pronunciamento do deputado estadual Motta Filho na 16ª sessão da Assembléia Constituinte de 1935). Está presente nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo

2. A persistência do vínculo com a filantropia, embora com graus diferentes de racionalidade, regulação e controle. Constitutiva da relação do Estado brasileiro e paulista com a iniciativa benemerente, as expressões são variadas e algumas delas resistem à inscrição desse vínculo na esfera pública ampliada do controle que deve ser estabelecido pelos conselhos de assistência social, na forma das emendas parlamentares executadas no Parlamento, na forma do exercício do primeiro-damismo ou na forma do incentivo fiscal indireto e dirigido ao mercado, como o caso Rio Grande do Sul.

3. Matriz associada à constituição do campo de trabalho para o Serviço Social e, com isso, a superposição de concepção entre Serviço Social e Assistência Social

Outro elemento genético diz respeito à presença do Serviço Social como área de formação profissional no país a partir de 1936. Na esfera federal, o lugar do Serviço Social foi reduzido ao CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social – ou ainda ao Sistema S do Serviço Social do Comércio, da Indústria enquanto expressões nominais do Serviço Social sem vincular propriamente a presença ou campo de trabalho da categoria profissional a ele correlata. Outra realidade foi a da gestão estadual e, no caso de São Paulo, o Departamento de Assistência Social (depois nominado como Serviço Social do Estado) nucleava no interior do aparelho estatal o profissional da nova divisão sócio-técnica do trabalho, desde seu nascedouro. O Serviço Social do

Estado foi espaço para trabalho profissional de assistentes sociais que foram seus gestores.

4. Em contraponto ao lugar de maior presença do assistente social no campo da assistência social, o estímulo à presença das primeiras-damas na esfera da iniciativa estatal se deu pelo governo federal, que fez emergir esse trabalho pela LBA e sua disseminação pelos Estados. Dessa forma, a dualidade da gestão técnica e filantrópica pode se manter pela convivência entre o saber técnico e o poder nepótico, de incidência acentuada no campo da assistência social estatal. Essa questão comparece com intensidade no estado do Mato Grosso do Sul.

5. O nomadismo no pertencimento organizacional da gestão da assistência social, ora lócus próprio, ora transitável no seu todo ou em partes para múltiplos setores de políticas públicas. O maior trânsito se dá no campo do trabalho, da justiça, da saúde e/ou com crianças e adolescentes intervencionados à assistência social

6. A ausência de rede de serviços próprios do ente estadual tinha seu contraponto preponderantemente na capital, com serviços voltados a grupos sociais especiais e, em menor escala, serviços interiorizados para a criança e adolescente abandonados e/ou em conflito com a lei. O vazio de rede impulsiona a prática compulsória da subsidiariedade

7. O início e permanência de grandes serviços de caráter de instituição total, com forte resistência ao tempo na gestão estadual. O modelo do Instituto Disciplinar do começo do século 20 foi longo, resistiu ao tempo e ficou impregnado nas estruturas da FEBEM, e certamente deve encontrar focos de resistência às mudanças. O legado apartador da atenção à criança e adolescente vulnerabilizados pelo abandono, negligência e conflito com a lei enseja à indagação de quais são as mudanças institucionais, culturais, sociais que tem separado o modelo consolidado daquele executado por meio de medidas protetivas e sócio-educativas? Associado a isso, o trânsito da delegação de responsabilidade institucional, na esfera estadual, percorre a definição incerta entre a assistência social e área da Justiça.

8. O federalismo descentralizado no campo da gestão da assistência social se dá acompanhado da ausência de história comum e de identidade inter-estados e, desses, com a União. A ausência de tradição republicana na gestão da assistência social convive com um modo de gestão que convoca compulsoriamente a complementariedade, o compromisso de responsabilidade com a política de assistência social –no caso estadual, por meio dos Pactos de Aprimoramento da Gestão Estadual. No entanto, o cumprimento dos pontos acordados, de per si, não reservam suficiência quanto à avaliação do alcance das mudanças provocadas. A nacionalização da política de assistência social requer o aprimoramento gradativo e contínuo de mecanismos de concertação federativa, de caráter democrático e participativo.

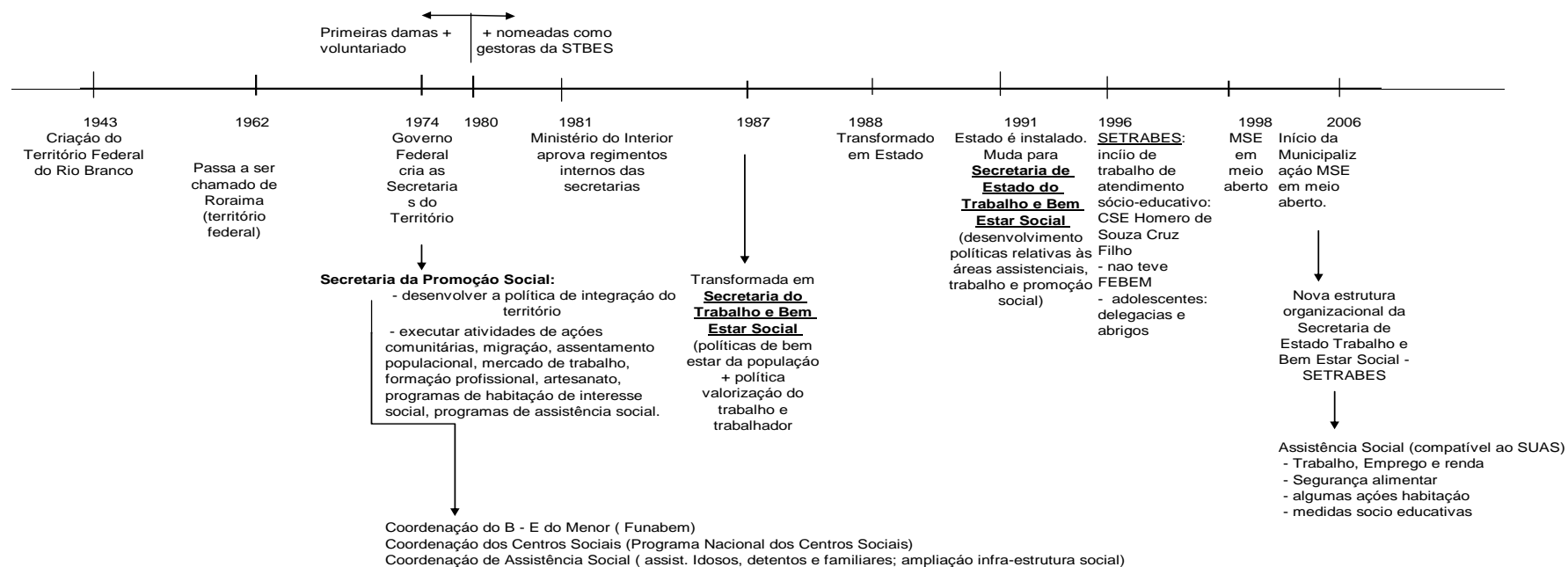
9. Persiste a baixa clareza, em grande parte, na relação com o município. Há expressões, ainda, que reconhecem o município como se fosse uma entidade a mais e não como instância de gestão. Se o FONSEAS, em sua gênese, protagonizou a resistência à autonomia municipal, qual tem sido o modo de relação do órgão gestor estadual com o município?

10. O co-financiamento correspondente à esfera estadual ganha visibilidade a partir do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. A norma subjetiva adquire o formato do compromisso de reserva orçamentária para o co-financiamento das políticas municipais de assistência social. O apoio financeiro aos processos de formação continuada nos municípios, aos sistemas de informação, monitoramento e avaliação municipais, as ações regionalizadas, iniciativas de produção associada, são possibilidades indicadas já na NOB-SUAS, mas, para além disso, está por se avançar na proporcionalidade da alocação de recursos orçamentários dos entes federados. O financiamento estadual diz respeito também à revisão da gestão de pessoas do órgão estadual, que também foi objeto da pactuação intergestores estadual/federal

11. É preciso lembrar que os primeiros movimentos em busca da mobilização e articulação de órgãos gestores da área da assistência social ocorreram por iniciativa das gestões estaduais. Em 1965 e 1977 foram realizados o I Seminário Nacional de Órgãos Estaduais de Serviços Sociais e o I Encontro Nacional de Secretários da Área Social, respectivamente, quando já apontaram a necessidade da reforma da estrutura institucional dos denominados serviços sociais estaduais e no

âmbito federal, para alcançar a unidade da ação. Apontaram para a necessidade da União atuar integrada aos planos regionais e locais existentes, delegando a essas instâncias a execução direta, a fim de evitar duplicidade de serviços e desperdício de recursos. Manifestaram o consenso pelo incentivo à criação de Conselhos Comunitários como espaços de elaboração e reivindicação de prioridades de atendimento social. Assim, a expectativa sobre a concertação entre as instâncias federativas responsáveis pela assistência social pública é datada, prévia ao estatuto constitucional adquirido em 1988 como política pública de seguridade social participativa, prévia à construção das esferas públicas que lhe garanta o caráter democrático – à época, os conselhos comunitários teriam um protagonismo semelhante aos Conselhos de Assistência Social. Prévia, também, a tentativa de aglutinação de gestores de uma mesma instância de poder, o que leva a crer que os fóruns e conselhos de assistência social, colegiados políticos estadual e municipais de representação do ente federativo –FONSEAS, CONGEMAS e COEGEMAS- detem uma importância capital na manutenção da nacionalização ascendente da Política de Assistência Social.

**Anexo 19: RÉGUA DO TEMPO  
INSTITUCIONALIDADE ESTADUAL / RORAIMA**



**Anexo 20: Matriz de identidades da institucionalidade estadual da assistência social - (gênese a 2006) \***

	<b>Gestões Estaduais</b>							
	<b>RS</b>	<b>SC</b>	<b>PR</b>	<b>SP</b>	<b>MS</b>	<b>DF</b>	<b>PB</b>	<b>RR</b>
<b>Gênese datação</b>	1945	início década de 1960	1947	1935	1979	1961	1951	1974
<b>Locus Institucional</b>	Serviço Social de Menor	Departamento de Assistência Social	Departamento Estadual da Criança	Departamento de Assistência Social	Fundo da Assistência Social Matogrossense (FASUL) (*1)	Fundação do Serviço Social do DF - FSS/DF	Departamento Social de Estado	Secretaria da Promoção Social
<b>Vínculo Institucional original</b>	Departamento Estadual de Saúde	Secretaria de Saúde	Secretaria de Educação	Secretaria da Justiça e Negócios do Interior	órgão de 1ª dama	—	—	locus próprio
<b>Mutações de vínculo institucional (por ordem cronológica, descendente)</b>	Secretaria da Saúde ↓ Secretaria do Trabalho e Habitação ↓ <b>Secretaria do Trabalho e Ação Social</b> ↓ Criação da Secretaria da Justiça, do Trabalho e da Cidadania + pulverização de ações na Educação e Saúde ↓ Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social ↓ Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social	Secretaria da Saúde ↓ Secretaria dos Serviços Sociais ↓ Supervisão da Ação Comunitária ↓ Secretaria de Desenvolvimento Social ↓ Secretaria do Bem Estar Social (depois muda a denominação para Secretaria do Desenvolvimento Social) ↓ <b>Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Comunitário</b> ↓ Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Comunitário ↓ Secretaria do Desenvolvimento Social e da Família ↓ Secretaria do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente ↓ Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda ↓ Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação	Secretaria da Educação ↓ Secretaria do Trabalho e Assistência Social ↓ Secretaria da Saúde e Bem Estar Social ↓ <b>Secretaria do Trabalho e Ação Social (órgão gestor da Assistência Social = FASPAR - Fundação de Ação Social do Paraná)</b> ↓ Secretaria da Justiça, Trabalho e Ação Social ↓ Secretaria da Criança e Assuntos da Família (FASPAR transformada em IASP - Instituto de Ação Social do Paraná)	Secretaria da Justiça e Negócios do Interior ↓ Secretaria da Saúde e Assistência Social (órgão gestor = Serviço Social do Estado) <b>locus próprio: Secretaria da Promoção Social</b> ↓ Fusão Secr. Promoção Social e Secr. Trabalho ↓ separa ↓ Fusão Secr. Promoção Social e Secr. Menor (SCFBES) ↓ Secretaria da Assistência e Desenvolvimento Social	FASUL (*1) ↓ <b>Secretaria Ação Social e Comunitária</b> ↓ Fundação de Promoção Social - PROMOSUL ↓ Secretaria Estado de Assistência Social, Cidadania e Trabalho ↓ Secretaria do Trabalho, Ass. Social e Economia Solidária	<b>Secretaria de Serviços Sociais (vincula a FSS/DF)</b> ↓ Secretaria da Criança e Assistência Social ↓ Secretaria de Ação Social	Secretaria Extraordinária do Trabalho e Serviços Sociais ↓ <b>Secretaria de Trabalho e Serviços Sociais</b> ↓ Secretaria do Trabalho e Ação Social ↓ Secretaria do Desenvolvimento Humano	<b>Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social</b> ↓ Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social

\* PR= até 2002

localização institucional do órgão gestor no período da CF/88.

## Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

AENINGER, Rosana; BASSANEZI, Maria Silvia C. Beozzo. *São Paulo: trajetória demográfica no estado de São Paulo, na capital e em outros municípios*. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Abep, realizado em Caxambu (MG) – Brasil, de 18 a 22 de setembro de 2006. Disponível em: [www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_248.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_248.pdf)

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro de. Assistência social no Brasil: a mudança do modelo de gestão. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, II, Venezuela: 14-18/out. /1997. Disponível em: [http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html). Acesso em: 7/3/2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

ALVES, Jolinda de Moraes. Assistência social em Londrina: 1940-1980. Assis-SP: Unesp, 2002, tese de doutorado em história,

ARAÚJO, Jairo Melo. Voluntarismo e solidarismo na execução da assistência social no Brasil -- uma análise dos programas de voluntariado dos governos brasileiros de 1942 a 1995. Rio Grande do Sul, RS, 2002. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2002.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

BAHIA, *Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos: experiência da Bahia*, janeiro de 1979, (mimeo).

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anais do I Simpósio Nacional sobre Assistência Social*, Brasília, DF, 1989. Lei Orgânica da Assistência Social. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 1989.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atualizada. Constituição do Estado de São Paulo anotada*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2006.

BRASIL.Funabem. *Revista Brasil Jovem*. ,ano III, n. 12, dez.1969.

BRASIL. LBA. *Boletim LBAa.* ,ano VI, n. 65, mar. 1951.

\_\_\_\_\_. *Boletim LBAb.* ,ano VI, n. 72, nov. 1951.

\_\_\_\_\_. *Boletim LBAc.* ,ano VI, n. 73, dez. 1951.

\_\_\_\_\_. *Boletim da Direção Estadual da LBA São Paulo.* . São Paulo, v. 5, n. 21, out./dez. 1966.

\_\_\_\_\_. *Boletim LBA especial* .Fundação Legião Brasileira de Assistência. Rio de Janeiro, ano XXVII, n. 2, jul. 1971.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social, Secretaria de Assistência Social. *Norma Operacional Básica e sistemática de financiamento da assistência social.* Brasília, DF, 1997, (mimeo).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social, Secretaria de Assistência Social.. *Política Nacional de Assistência Social-PNAS e Norma Operacional Básica de Assistência Social-NOB2.* Brasília, DF, 1998, (mimeo).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social, Secretaria de Assistência Social. Núcleo da Memória da Assistência Social. Brasília, DF, 1999, (mimeo).

BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Lei Orgânica da Assistência Social.* 5ª ed.  
Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social.* Brasília, DF, 2004.

BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Norma Operacional Básica NOB/SUAS -- construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social,* Brasília,DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS.* Coord.: profa. dra. Aldáiza Sposati. V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Relatório Sistematização diagnóstica da gestão estadual da assistência social.* Elaborado por: CHIACHIO, Neiri Bruno; GONELLI, Valéria Massarani; GOMES, Maria do Rosario Corrêa de Salles; ROCHA, Maria Ângela, Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. *Financiamento da Assistência Social no Brasil. Caderno SUAS*, Brasília, DF, ano 2, n. 2, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil 2005/2006. Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*. Lançado na VI Conferência Nacional de Assistência Social, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. CHIACHIO, Neiri Bruno, EGGGER-MOELLWALD, Maria Tereza; MARTINELLI, Maria Lúcia; MUNIZ, Egli. *O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate*. In: *Caderno de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social*, 2007.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS): um modo singular de produzir política pública. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 87, Especial, 2006.

CARONE, Edgar. *A República Nova (1930-1937)*. Coleção Corpo e Alma do Brasil, São Paulo: Difel., 1974.

COSTA, Suely Gomes. Proteção social, maternidade transferida e lutas pela saúde reprodutiva. *Revista Estudos Feministas: Centro de Filosofia e Ciências Humanas e Centro de Comunicação e Expressão*. Florianópolis, SC, Universidade Federal de Santa Catarina, ano 10, n 2, jul./dez. 2002.

DRAIBE, Sônia. *Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. Trabalho preparado para Taller Inter-regional "Protección social en una era insegura. Un intercambio SUR-SUR sobre políticas sociales alternativas em respuesta a la globalización. Santiago de Chile, mai. 14-16/2002 (mimeo).

\_\_\_\_\_. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FALCONER, Andres Pablo; VILELA, Roberto. *Recursos privados para fins públicos: as grantmakers brasileiras*. Peirópolis, SP: Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2001.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12ª ed. São Paulo: Edusp, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa*. Curitiba: Positivo, 2004.

FELICISSIMO, José Roberto. *Política social em São Paulo: tendências na relação entre o Estado e o pobre*. Dissertação de Mestrado: Ciências Sociais (Política).. São Paulo: PUC-SP, 1983.

\_\_\_\_\_, *Governabilidade e administração pública em São Paulo: dilemas de um drama inconcluso*. Tese de doutorado: Ciências Sociais. São Paulo: PUC-SP, 1992.

FIBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais – Perfil dos municípios brasileiros*. Munic, 2005. Assistência Social. 2005.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 87, Especial. 2006,

MALHEIROS, Carmelita. *O serviço social no Instituto Modelo Feminino*. Trabalho de Conclusão de Curso da Escola de Serviço Social. São Paulo: 1952.

MARCILIO, Maria Luiza. Marginalidade, pobreza e abandono de crianças no Brasil: séculos XVIII e XIX. Separata da *Revista de Ciências Históricas*. Universidade Portucalense, v. XI, p. 163-173, 1996.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTT, Maria Lúcia. Maternalismo, políticas públicas e benemerência no Brasil (1930-1945). *Revista Cadernos Pagu*: Campinas, SP: Unicamp, Núcleo de Estudos de Gênero, n. 16, 2001.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. *Assistência técnica em Serviço Social: propostas e práticas da Secretaria de Estado da Promoção Social de São Paulo --1967-1987*. Dissertação de mestrado: Serviço Social (PUC-SP). São Paulo: 1990.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 87, Especial, 2006.

PAIXÃO, José Luiz Gaeta. *Um estudo sobre a implantação da proposta do Governo Democrático na Coordenadoria de Ação Regional da Secretaria de Estado da Promoção Social, no período de 1983 a 1987*. Dissertação de mestrado: Serviço Social (PUC-SP). São Paulo: 1992.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SÃO PAULO. *A Divisão Técnica do Departamento de Serviço Social durante o ano de 1942*. (Relatório apresentado por Maria Kiehl). São Paulo: Departamento de Serviço Social da Secretaria de Justiça e Negócios do Interior, 1943 (mimeo).

SÃO PAULO. *Annaes da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Annaes da Assembléia Constituinte de 1935, v. I*.

\_\_\_\_\_. *Atlas Seade da Economia Paulista --- caracterização do território. São Paulo: Seade, 2007. Disponível em: <www.seade.sp.gov.br/produtos/atlasecon/intro/cap2\_intro.pdf>. Acesso em: 4/1/2008*

SÃO PAULO. *Assembléia Legislativa. Annaes da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Annaes da Sessão Ordinária de 1935. 1º Ano da 1ª Legislatura, vs. I, II, III*.

SÃO PAULO. Fundação Seade. *Mortalidade infantil - níveis e tendências. Revista SP demográfico*. (Resenha de estatísticas vitais do estado de São Paulo.) Ano 6, n. 2, jul. 2005.

\_\_\_\_\_. *Fundo Social de Solidariedade: catálogo da galeria das presidentes*. 2007 (mimeo)

SÃO PAULO. *Histórico do Atendimento à Criança e ao Adolescente*. (Relatório elaborado por Sylvia Maria de Almeida). São Paulo: Cedoc (Centro de Documentação CEFP – Febem-SP), 2002 (mimeo).

SÃO PAULO. *O Serviço Social do Estado* (Resenha da organização da Divisão Técnica). São Paulo: Secretaria da Saúde Pública e da Assistência Social do Estado de São Paulo, 1952.

SÃO PAULO. *Relatório da S. S. Social correspondente ao ano de 1937*. São Paulo: Departamento de Assistência Social da Secretaria de Justiça e Negócios do Interior. Seção de Assistência Social, 1938 (mimeo).

SÃO PAULO. *Relatório do dr. Cícero Fajardo. Comissariado de Menores do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1938.

SÃO PAULO. *Revista Promoção Humana*. Ano I, n. 1, set./out. 1968.

\_\_\_\_\_. Ano I, n. 5, set./out. 1969.

\_\_\_\_\_. Ano II, n. 7, 1970.

\_\_\_\_\_. Ano III, n. 14, 1º trimestre 1972.

\_\_\_\_\_. *Revista Promoção Social*. Ano III, n. 13, dez. 1977.

SILVA, Mário de Moraes Altenfelder. *Bem-Estar e Promoção Social -- pronunciamentos na Secretaria da Promoção Social e na Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) 1965-1977*. Assessoria de Comunicação Social, Secretaria da Promoção Social, Governo do estado de São Paulo, 1977.

\_\_\_\_\_. A história da assistência à infância. *Revista Diálogo* – Boletim da Febem/SP. Ano V, n. 75, jan.1979.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et alii*. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 1985.

\_\_\_\_\_, Aldaíza de Oliveira. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez,1988.

\_\_\_\_\_, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo. *LBA: Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo: Educ, 1989.

\_\_\_\_\_, Aldaíza de Oliveira (coord). *Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS*. São Paulo: Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, n. 01,1994.

SPOSATI, Aldaíza. *Do assistencialismo à assistência social: o modelo de seguridade social brasileiro*. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madri, 2/5 nov. 2004. (mimeo).

\_\_\_\_\_, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 87, Especial, 2006.

\_\_\_\_\_, Aldaíza. *Modelo Brasileiro de Proteção Social não-contributiva: concepções fundantes*. Paper apresentado em curso de capacitação para gestores públicos na ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2007. (mimeo).

WADSWORTH, James E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v.19, n. 37, 1999.

YASBEK, Maria Carmelita. Terceiro Setor e a despolitização da questão social brasileira. *Revista Inscrita*. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2000, n. 6.

\_\_\_\_\_. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 77, mar. 2007.

\_\_\_\_\_. A assistência social na prática profissional: histórias e perspectivas. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 85 mar. 2006.

### **COMUNICAÇÕES**

As políticas sociais na Nova República -- transformação da assistência social no país. I Seminário Nacional da Asselba. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n° 22, dez./1986.


### **LEGISLAÇÃO:**

Constituições do Estado de São Paulo – 1824, 1934, 1890, 1891, 1901, 1908, 1911, 1921, 1924, 1935, 1947, 1967, 1969, 1989.

**Anexo nº 1****As responsabilidades do órgão gestor estadual são:**

- a) cumprir as competências definidas no art. 13 da LOAS;
- b) organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social;
- c) prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social;
- d) coordenar o processo de revisão do BPC no âmbito do Estado, acompanhando e orientando os municípios no cumprimento de seu papel, de acordo com seu nível de habilitação;
- e) estruturar a Secretaria Executiva da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), com profissional de nível superior;
- f) estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social com, no mínimo, um profissional de nível superior;
- g) co-financiar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente;
- h) prestar apoio técnico aos municípios para a implantação dos CRAS;
- i) gerir os recursos federais e estaduais, destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social dos municípios não-habilitados aos níveis de gestão propostos por esta Norma;
- j) definir e implementar uma política de acompanhamento, monitoramento e avaliação da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual ou regional;
- k) instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais, validado pelo sistema federal;
- l) coordenar, regular e co-financiar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários;
- m) alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- n) promover a implantação e co-financiar consórcios públicos e/ou ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas nas CIB e deliberadas nos CEAS;
- o) analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para construção de Unidades de Referência Regional, a oferta de serviços, o fluxo do atendimento dos usuários no Estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de consórcios públicos;
- p) realizar diagnósticos e estabelecer pactos para efeito da elaboração do Plano Estadual de Assistência Social, a partir de estudos realizados por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme Lei nº 8.666, de 21/06/1993);
- q) elaborar e executar, de forma gradual, política de recursos humanos, com a implantação de carreira específica para os servidores públicos que atuem na área de Assistência Social;
- r) propor e co-financiar projetos de inclusão produtiva, em conformidade com as necessidades e prioridades regionais;
- s) coordenar, gerenciar, executar e co-financiar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;
- t) identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Estadual de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta Norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- u) definir parâmetros de custeio para as ações de proteção social básica e especial;
- v) preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar Relatório de Gestão como prestação de contas dos municípios não-habilitados;
- y) co-financiar no âmbito estadual o pagamento dos benefícios eventuais.

## Anexo 2a

 <p>Pontifícia Universidade Católica de São Paulo <b>PUC-SP</b></p>	<p>Rua Monte Alegre, 984 4º andar - Perdizes tel/fax: (011) 3670-8512</p>
<p><b>Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço social</b></p>	

São Paulo, 24 de agosto de 2006.

### Carta à direção do CRESS

O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (**NEPSAS**) do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUCSP está desenvolvendo uma Pesquisa sobre o **perfil da gestão estadual na área da assistência social** para entendermos melhor o papel da gestão estadual no SUAS.

O período sucessor à inscrição da assistência social como política pública de seguridade social, portanto após 1988, acelerou a descentralização político-administrativa da assistência social, redefinindo o papel e competência de cada uma das instâncias federativas (federal, estadual e municipal) e a instalação de órgãos gestores em cada esfera governamental.

Estamos buscando entender o período de instalação das Secretarias Estaduais ou órgão congênere no campo da Assistência Social e sua gênese institucional: órgão inaugural da área da assistência social no estado, período de instalação, formas administrativas que recebeu, principais ações, etc.

Interessa à pesquisa saber sobre o **início da atuação do Serviço Social na gestão estadual: ocorre na área da assistência social? Quando? Ocorre primeiramente em outro setor de política pública (saúde, educação, etc)? Quando? Enfim, é de interesse comum entendermos o lugar da profissão na gestão estadual da assistência social.**


Portanto, vimos pelo presente solicitar a informação sobre a existência de trabalhos, estudos e pesquisas que relatem essa trajetória. Há acesso a esse documento?

Nesse sentido, a pesquisadora deste Núcleo.....(nome) e e-mail..... é o contato para estabelecermos este intercâmbio de informações e dados, de interesse acadêmico e técnico para o fortalecimento da política pública de assistência social.

Contando com a colaboração desta valiosa instituição de ensino,

Atenciosamente,

**Profa. Dra. Aldaíza Sposati**  
**oordenadora do NEPSAS PUCSP**

 Pontifícia Universidade Católica de São Paulo <b>PUC-SP</b>	Rua Monte Alegre, 984 4º andar - Perdizes tel/fax: (011) 3670-8512
<b>Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço social</b>	

São Paulo, 24 de agosto de 2006.

### **Carta à direção do Curso de Serviço Social**

O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (**NEPSAS**) do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUCSP está desenvolvendo uma Pesquisa sobre o ***perfil da gestão estadual na área da assistência social*** para entendermos melhor o papel da gestão estadual no SUAS.

O período sucessor à inscrição da assistência social como política pública de seguridade social, portanto após 1988, acelerou a descentralização político-administrativa da assistência social, redefinindo o papel e competência de cada uma das instâncias federativas (federal, estadual e municipal) e a instalação de órgãos gestores em cada esfera governamental.

Estamos buscando entender o período de instalação das Secretarias Estaduais ou órgão congênere no campo da Assistência Social e sua gênese institucional: órgão inaugural da área da assistência social no estado, período de instalação, formas administrativas que recebeu, principais ações, etc.


Portanto, vimos pelo presente solicitar a informação sobre a existência de estudos e pesquisas que relatem essa trajetória. Há TCC's de aluno, outras pesquisas realizadas ou em andamento? Há acesso a esse documento?

Nesse sentido, a pesquisadora deste Núcleo.....(nome) e e-mail..... é o contato para estabelecermos este intercâmbio de informações e dados, de interesse acadêmico e técnico para o fortalecimento da política pública de assistência social.

Contando com a colaboração desta valiosa instituição de ensino,

Atenciosamente,

**Profa. Dra. Aldaíza Sposati**  
**Coordenadora do NEPSAS/ PUCSP**

 <p>Pontifícia Universidade Católica de São Paulo <b>PUC-SP</b></p>	<p>Rua Monte Alegre, 984 4º andar - Perdizes tel/ fax: (011) 3670-8512</p>
<p><b>Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço social</b></p>	

São Paulo, 04 de SETEMBRO de 2006.

**Carta ao (à) gestor(a) do órgão estadual de assistência social**

O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (**NEPSAS**) do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUCSP está desenvolvendo uma Pesquisa sobre o **perfil da gestão estadual na área da assistência social** para entendermos melhor o papel da gestão estadual no SUAS.

O período sucessor à inscrição da assistência social como política pública de seguridade social, portanto após 1988, acelerou a descentralização político-administrativa da assistência social, redefinindo o papel e competência de cada uma das instâncias federativas (federal, estadual e municipal) e a instalação de órgãos gestores em cada esfera governamental.

Estamos buscando entender o processo de instalação das Secretarias Estaduais ou órgão congênere no campo da Assistência Social e sua gênese institucional e, para tanto, solicitamos vossa colaboração, respondendo os 6 itens abaixo relacionados:

- órgão inaugural da área da assistência social no estado,
- período de instalação e principal função,
- formas administrativas que recebeu até o desenho atual e suas principais ações,
- o lugar ocupado pela primeira dama na gestão estadual: origem, coincidência ou não como órgão inaugural da área da assistência social; convívio deste órgão na atualidade;
- relação histórica com a ex-LBA (Legião Brasileira de Assistência): influência da Superintendência estadual da LBA na conformação do órgão estadual; período;
- relação da antiga/ atual Febem com a gestão estadual

Nesse sentido, a pesquisadora deste Núcleo.....(nome), no e-mail [gestaoestadual@yahoo.com.br](mailto:gestaoestadual@yahoo.com.br) é o contato para estabelecermos este intercâmbio de informações e dados, de interesse acadêmico e técnico para o fortalecimento da política pública de assistência social.

Contando com a colaboração desta valiosa instituição de ensino, atenciosamente,

**Profa. Dra. Aldaiza Sposati**  
**Coordenadora do NEPSAS/ PUCSP**

### Anexo 3

PESQUISA SOBRE AS OBRAS SOCIAIS MATRICULADAS  
DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SP 1937  
- CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO -

1. Dados de identificação – nome, endereço; diretoria; oficial (governamental, particular, utilidade pública); de caráter religioso; credo (religioso ou político); fundação ou associação; nome da mantenedora (“nome do centro da qual depende a obra); data de fundação; finalidade; âmbito de ação (“indicar a paróquia, bairro, districto, comarca, município”).
2. Condições de atenção –  
Condições de admissão: idade, sexo, estado civil, nacionalidade, cor, pagamento (sim ou não) e gratuidade (sim ou não)  
Condições de eliminação: previstas em regulamento  
Outras condições:...
3. Instalações da obra – adequação (sim ou não, de acordo com anexo 4); capacidade; lotação na data da realização da pesquisa; número de (...) assistidos; internos e externos (nº).
4. Organização interna – detalhar para serviços administrativos os cargos e serviços técnicos (tipo de serviços); pessoal, remuneração (se há voluntário), horário.  
- disciplina da casa: “regulamento a que devem se submeter os assistidos”.  
- mecanismo do serviço de assistência: métodos e técnicas de atendimento.
5. Recursos da obra (valores financeiros) – patrimônio; contribuição de sócios; subvenções (federal, estadual, municipal, particular); escrituração organizada.
6. Problemas e soluções da obra:
  - Higiênico = dormitório mal instalado, alimentação deficiente; instalação sanitária em mau estado; facilidade de transmissão de moléstias contagiosas.
  - Educativas = Nas obras que se ocupam de crianças: corpo docente deficiente; falta de cursos especializados. Nas obras que se ocupam de adultos: dificuldades para combater a exploração, a imoralidade.
  - Econômicas = falta de recursos para atingir finalidade.
  - Sociais = A repercussão que os serviços da obra tem no meio social.
7. Resultados da obra: adoção dos critérios: nulo, regular, bom quanto aos aspectos:
  - econômico;
  - higiênico;
  - morais;
  - sociais.

Anexo 4

Processo N.º \_\_\_\_\_

LOCALS \_\_\_\_\_

Instalações destinadas aos assistidos: **Anexo 4 - Pesquisa sobre as condições locais, materiais, Depto de Assistência Social - 8/1937**

Área livre: \_\_\_\_\_ Área arborizada: \_\_\_\_\_ Área edificada: \_\_\_\_\_ Área total: \_\_\_\_\_ Valor: \_\_\_\_\_

Natureza do terreno: \_\_\_\_\_ Orientação: \_\_\_\_\_ Vizinhança: **boa ou má: higienica e moral**

Condições do prédio: \_\_\_\_\_ Pavimentos: \_\_\_\_\_ Número de comod.: \_\_\_\_\_ Anexos: \_\_\_\_\_

Novo ou velho: \_\_\_\_\_ Tamanho aproximado: \_\_\_\_\_

Descrição dos locais (dormitórios, refeitórios, instalações sanitárias, cozinha, recreios, galpões, etc.)

LOCAIS	Dimensões	Ficam no porão	JANELAS		Outros dispositivos para aeração	INSOLAÇÃO		PISO		REVESTIMENTO DAS PAREDES		Asseio	TETO	
			No.	Venez.		Manhã	Tarde	Qual.	Estado	Qual.	Estado		Qual.	Est.
Indicar as diversas partes do prédio da seguinte forma:-  Dormitórios (3)	metragem da extensão e largura	sim ou não		sim ou não	ventilado-res, aberturas nas paredes, no tecto, etc.	sim ou não	sim ou não	cimento, soalho	bom ou mau	papel cal ou oleo	bom ou mau	suficiente defficiente	estruque madeira talha va	bom ou mat
NOTA:- Se necessario annexar uma pagina para observações.														

Módulo 22

## Anexo 5

DEPARTAMENTO  
DE  
ASSISTENCIA SOCIAL

*- Formulário de inquérito -*

ANEXO N.º 5 Fl. 1

*Anexo n.º 5*

*Serviço Social de Casos Individuais  
(1937)*

Interessado : ( Nome do )

Residencia : rua, nº, cidade.

Objectivos da Visita : Indicar os factos que o inquerito visa esclarecer.  
(Informar o seguinte sobre cada um dos membros da familia e co-habitantes.)

- A -

NOME : de baptismo, mais o sobrenome si usar differente do que constar do processo.

IDADE : data do nascimento ( se possivel examinar a certidão de idade ) ;  
côr.

LUGAR DO NASCIMENTO : se estrangeiro : o País ( verificar o passaporte )

se brasileiro : o estado

se paulista : a cidade

Observações : se é naturalizado

- B -

SITUAÇÃO PHYSICA :

Saúde geral - Estado sanitario : sadio - fraco - tuberculoso - paralytico -

soffre de molestia dos olhos. Si no momento houver doentes,

annotar as observações explicando e se se trata com : medico -

curandeiro - pharmaceutico - espirita ou se falta tratamen-

to. Se está em casa ou hospital. Se for molestia contagiosa, se

está isolado ou não.

Herediteriedade : Se houve ou ha na familia ( paes - mãe - avós - tias - primos)

que soffreram ou soffrem de : epilepsia - deficiencia mental -

alienação - alcoolismo chronico - tuberculose - syphillis -

paralysis - perturbações da palavra - surdos - cegos - mudos

- defeitos physicos - pessoas victimas de molestias profissio-

naes - suicidas - morphinomaniasos - cocainomaniaco - casamen-

## Anexo 6

<b>PESQUISA SOBRE AS OBRAS SOCIAIS MATRICULADAS</b>				
<b>DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SP 1937 - CLASSIFICAÇÃO</b>				
CLASSIFICAÇÃO SEGUNDO CATEGORIAS DE SERVIÇO SOCIAL	EXPRESSÃO	CLASSIFICAÇÃO SEGUNDO O GÊNERO DE ASSISTÊNCIA	GÊNERO	TIPOS DE OBRAS DE ASSISTÊNCIA E SERVIÇOS QUE MANTEM
BENEFICÊNCIA (assistência paliativa)	benemerência  - benemerência ad hoc - benemerência institucional	Assistência à Infância abandonada e delinqüente	- <u>Abandonados</u> -  ↳ contato com família, órfão.  - filhos de pais indignos (imorais, cruéis, condenados); - filho de pais incapazes, filho de pais negligentes  - <u>Delinqüentes</u> - menores de 18 anos autores ou cúmplices de atos como crime ou contravenções	- Asilos (creches, escolas maternas, jardins de infância, cursos primários e profissionais)  - Orfanatos (creches, escolas maternas, cursos primários e profissionais)  - Reformatórios (curso primário, curso profissional)
ASSISTÊNCIA PREVENTIVA	evita aparecimento do mal	-----	-----	-----
ASSISTÊNCIA CURATIVA (remediar)	remove as causas do mal	assistência aos desvalidos	- Desvalidos : pessoas desprovidas de meios de subsistência: inválidos, velhos, mendigos, egresso de estabelecimento hospitalar.	- Asilos - Escolas - Dispensário - Albergue Noturno
AUXÍLIO MÚTUO	vantagens restritas aos beneficiários	assistência aos trabalhadores	Pessoas que obtem sua subsistência pelo trabalho	- mútuas - cooperativas - sociedades de habitações populares - restaurantes, pensões - escolas noturnas
SEGURO SOCIAL	previne / repara consequências e deficiências sócio-econômicas	assistência aos egressos	- Egresso de prisão e liberado condicional	não foram encontradas obras particulares
AUTO-ASSISTÊNCIA (self help)	educação voltada à realização do auto rendimento	assistência à família	- Grupo de pessoas unidas por laços de parentesco	serviços de higiene e pré-natal serviços de puericultura creches escolas maternas jardins de infância parques infantis, cooperativas escolares, bibliotecas infantis, curso primário e profissional, escola especial para anormais, obra de profilaxia de prostituição, preventório, dispensário, obra de proteção à mulher vítima de abuso sexual.

Fonte: Relatório da Seção de Assistência Social - 1938  
Departamento de Assistência Social. Secretaria da Justiça e Negócios do Interior de SP. 1937

ANEXO 7		
CLASSIFICAÇÃO DAS OBRAS SOCIAIS DE BENEFICÊNCIA OU DE SERVIÇO SOCIAL MATRICULADAS		
NO DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL SP - 1942		
SERVIÇO GOVERNAMENTAL	OBRA SOCIAL	SERVIÇOS QUE MANTINHAM
Serviço Social dos Menores Abandonados ....  ... e Delinquentes	Internatos (asilos e orfanatos)	- creches - escolas maternas - jardins da infância - curso primário - curso profissional - escolas especiais para anormais
	Reformatórios	- curso primário - curso profissional
Serviço Social dos Desvalidos	Asilos e Vilas Albergues Noturnos Escolas de readaptação (colônias de trabalho) Dispensários	
Serviço Social dos Trabalhadores	Mútuas Instituições de seguro social Cooperativas Sociedades de habitações populares Sociedades recreativas Colônias de férias Restaurantes populares Pensionatos Escolas Noturnas (alfabetização, formação e aperfeiçoamento profissional)	
Serviço Social dos Egressos	não havia obra particular de assistência	
Serviço Social da Família	Serviço de higiene pré-natal Serviço de puericultura Escolas maternas Jardins da infância Cooperativas escolares Bibliotecas infantis Oratórios festivos e parques infantis Cursos primários e profissionais Escolas especiais para anormais Preventórios infantis Dispensários Centros sociais Obras de proteção a mulheres vítimas de abusos sexuais Obras de profilaxia da prostituição	

Fonte: Relatório "A Divisão Técnica do Departamento de Serviço Social durante o ano de 1942." Coord.: M<sup>a</sup> Kiehl. Secretaria da Justiça e Negócios do Interior de São Paulo

## Anexo 8

## Ementa 1

## Marcos regulatórios da institucionalidade estadual da assistência social São Paulo

TIPO	DESTAQUE DE CONTEÚDO	OBSERVAÇÕES
Lei nº 2497 – 24/12/1935	Organiza o Departamento de Assistência Social do Estado, subordinado à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior. Organiza os Serviços de Assistência e Proteção: a menores; aos desvalidos; aos trabalhadores; aos egressos de reformatórios e estabelecimentos penais, correccionais e hospitalares; à família. Organiza o consultório jurídico de serviço social	Substitui o Decreto nº 7078 – 06/04/1935
Decreto nº 9486 – 13/09/1938	Altera denominações dispostas pela Lei nº 2497/35: - muda para Departamento de Serviço Social; - muda para Serviço Social: dos menores; dos desvalidos; dos trabalhadores; dos detentos e egressos; da família. - muda para Procuradoria de Serviço Social	Cria, como postos de cooperação e educação sociais, cinquenta CASAS DE SERVIÇO SOCIAL, que podem ser convertidas em postos itinerantes de serviço social
Decreto-Lei nº 17274 – 06/06/1947	Transforma o Departamento de Serviço Social: - passa a denominar-se Serviço Social do Estado; - subordina o Serviço Social dos Menores diretamente à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior	Ficam atribuídos ao Serviço Social de Menores todos os serviços relativos aos menores necessitados, abandonados e delinquentes do Estado.
Decreto-Lei nº 17339 – 28/06/1947	Cria a Secretaria de Estado dos Negócios de Saúde Pública e da Assistência Social	O Serviço Social do Estado é transferido para esta Secretaria.
Lei nº 1943 – 04/12/1952	Dispõe sobre a denominação das instituições oficiais de assistência social, destinadas a recolher a infância desamparada. - não poderão denominar-se como asilo, abrigo, orfanato, reformatório ou casa correccional. - preferência aos termos lar, escola, educandários, creche e outros que se ajustem à finalidade do estabelecimento	A desatenção ao disposto na lei impede que o Estado declare de utilidade pública e/ou conceda auxílio/subvenção às instituições particulares.
Decreto nº 42148 – 04/07/1963	Institui e regulamenta Curso para monitor de menores excepcionais no Serviço Social de Menores (SMM): destinado à formação de monitores educacionais para débeis mentais, (dirigido a pessoal estranho ao SSM) e formação de	Criado no Instituto Dona Paulina de Souza Queiroz (órgão do SSM). Requisito escolar: • Bacharéis ou licenciados em Pedagogia, Filosofia

	monitores de grupo (dirigido a pessoal do SMM) – Art. 1º § 1º	<p>ou Psicologia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Professores normalistas</li> <li>• Pessoal do Serviço Social de Menores diplomado em curso secundário ou profissional, com 2 anos de serviço.</li> </ul>
Lei nº 9362 – 31/05/1966	Cria Grupos de Planejamento Setorial (GPS) junto aos Gabinetes dos Secretários de Estado, incumbidos do planejamento e reforma administrativa da Pasta.	
Decreto nº 47830 – 16/03/1967	<p>Dispõe sobre os Grupos de Planejamento Setorial (GPS)</p> <p>Prevê a organização de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colegiado deliberativo acerca das diretrizes setoriais, da reforma administrativa e da regionalização do serviço público estadual;</li> <li>- equipe técnica: realiza estudos e diagnósticos; orienta e coordena elaboração dos programas e orçamento-programa; analisa propostas de reforma administrativa; controla andamento físico e financeiro dos programas e orçamento-programa.</li> </ul>	O GPS tem função de assessoria, devendo as decisões do Colegiado serem sancionadas pelo Secretário de Estado.
Decreto nº 49165 – 29/12/1967	<p>Dispõe sobre a reforma administrativa das atividades de promoção social, cultura, educação física, esportes e turismo.</p> <p>Cria Secretaria da Promoção Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria do Governo passa a denominar-se Secretaria da Promoção Social.</li> <li>- Secretaria de Saúde Pública e da Assistência Social passa a denominar-se Secretaria da Saúde Pública</li> </ul>
Lei nº 9994 – 20/12/1967	Dispõe sobre a denominação de instituições de amparo à infância	
Decreto nº 26906 – 15/03/1987	Cria a Secretaria do Menor (a reforma administrativa de 1988 transfere parte das unidades e atribuições da Secretaria Promoção Social para a nova Secretaria)	
Decreto nº 29355 – 14/12/1988	Transfere unidades e atribuições da Secretaria do Trabalho para a Secretaria da Promoção Social	
Decreto nº 31768 – 28/06/1990	Modifica a denominação da Secretaria da Promoção Social para Secretaria do Trabalho e Promoção Social.	
Decreto nº 35341 – 16/07/1992	Modifica a denominação para Secretaria da Promoção Social, transferindo as questões relativas ao tema do trabalho para pasta específica.	
Decreto nº 36454 – 19/01/1993	Secretaria do Menor passa a denominar-se Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social, incorporando outras unidades da	

	Secretaria da Promoção Social.	
Lei nº 8312 – 12/05/1993	Extingue a Secretaria da Promoção Social e transfere suas atribuições à Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social.	
Decreto nº 42826 – 21/01/1998	Reorganiza a Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social e altera sua denominação para Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	
Decreto nº 45632 – 16/01/2001	Altera denominação para Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social	
Decreto nº 49688 – 17/06/2005	Reorganiza a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social	Revoga o Decreto nº 42826 - 21/01/1998
Lei nº 12246 – 27/01/2006		Revoga Lei nº 2497 – 24/12/1935 e Decreto Estadual nº 9486 – 13/09/1938.

## Anexo 9

## Ementa 2

## Marcos regulatórios da institucionalidade estadual da primeira dama – São Paulo

TIPO	DESTAQUE DE CONTEÚDO	OBSERVAÇÕES
Lei nº 10064 – 27/03/1968	Cria o Fundo de Assistência Social do Palácio de Governo (FASPG) – dirigido por um Conselho Deliberativo, sob a presidência da esposa do governador de Estado ou de outra pessoa de sua livre escolha	<u>Gestão Maria do Carmo Mellão de Abreu Sodré</u> (1967/1971) anteriormente, havia a Fundação Plano de Amparo Social (PAS)
Decreto nº 49758 – 04/06/1968	Aprova o regulamento do FASPG: finalidades: assistência econômica, educacional e médico-hospitalar aos necessitados; prestar assistência econômica às entidades assistenciais devidamente registradas nos órgãos da Secretaria da Promoção Social; prestar assistência econômica às entidades privadas que se dediquem a atividades educacionais e médico hospitalares; manter a Assistência Social e o Posto de Hidratação do Palácio do Governo	Revogado pelo Decreto nº 36692 – 23/04/1993
Decreto nº 50588 – 24/10/1968	Altera o regulamento do FASPG	
Decreto-lei complementar nº 16 – 02/04/1970	Dispõe sobre a instituição e o funcionamento de fundos especiais na Administração	Extensivo à toda Administração Pública estadual, inclui FASPG.
Decreto nº 1232 – 07/03/1973	Autoriza a implantação do Programa de Recuperação de Recursos Humanos do SASPG – Serviço de Assistência Social do Palácio do Governo	<u>Gestão Maria Zilda Gamba Natel (1971-75)</u> – Funciona na Fazenda São Roque (Franco da Rocha) da Secretaria da Saúde.
Decreto nº 1303 – 20/03/1973	Altera regulamento do FASPG e amplia suas	Manter a Assistência Social, o Posto de

	finalidades (ao lado, em grifo)	Hidratação do Palácio do Governo e a <u>Fazenda São Roque</u>
Decreto nº 6281 – 09/06/1975	Transfere para a Secretaria da Promoção Social a responsabilidade da execução do Programa de Recuperação de Recursos Humanos	<u>Gestão Brasília (Lila) Byington</u> <u>Egydio Martins</u> (1975-79)
Lei nº 1106 – 07/10/1976	As importâncias relativas às vendas dos materiais ou bens referidos (*), efetuadas pelo FASPG, poderão ser despositados em conta especial do Banespa ou CEESP	(*) muda artigo 6º da Lei nº10064/98
Lei nº 3031 – 15/10/1981	Amplia receitas do FASPG (abaixo,em grifo) auxílios ou subvenções concedidas pela União, Estados ou Municípios, bem como por autarquias <u>ou outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais</u>	<u>Gestão Silvia Lutfala Maluf</u> (1979-1982)  altera redação do inciso II, art, 4º, Lei 1064
		<u>Gestão Neusa Augusto Marin</u> (1982-1983)
Decreto nº 20869 – 15/03/1983	Modifica finalidades do FASPG (em grifo): prestar assistência econômica, educacional, médico-hospitalar e sanitária aos necessitados, <u>manter vínculos estreitos com órgãos de assistência social, particulares ou governamentais nos assuntos pertinentes;</u> <u>conhecer e cooperar com os programas de órgãos governamentais de assistência social; distribuir de acordo com critérios e normas previamente fixadas, recursos financeiros e materiais a entidades assistenciais que se dediquem a atividades educacionais, médico-</u>	<u>Gestão Lucy Pestana</u> <u>Silvia Franco Montoro</u> (1983-1987)

	<u>hospitalares e outras de natureza social; manter a assistência social e postos de atendimento.</u>	
Decreto nº 20925 – 16/05/1983	Muda a identificação de FASPG para FUSSESP – Fundo Social de Solidariedade do Estado de SP	Incentivo à “descentralização paralela” estimulando a institucionalidade da 1ª dama municipal
Decreto nº 21984 – 02/03/1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiza a Secretaria de Estado de Governo e traz como campo funcional, dentre outros, a assistência social a pessoas físicas e o auxílio financeiro a entidades filantrópicas e às de natureza pública.</li> <li>• São órgãos vinculados a esta Pasta: FUSSESP e Instituto Paulista de Adoção</li> <li>• FUSSESP conta com uma unidade de despesa própria</li> </ul>	
Decreto nº 26492 – 19/12/1986	Autoriza e permite uso em favor do CNPq de dependências de imóvel em SP/SP (Centro de Ciências para Juventude)	
Lei nº 6544 – 22/11/1989	Doação de bens móveis às entidades sociais	<u>Gestão Alaíde Cristina Barbosa Ulson Quércia (1987-1991)</u>
Decreto nº 35374 – 23/07/1992	Estabelece as condicionalidades para a doação de bens móveis: “(...) documentação estatutária ou registro na Secretaria de Promoção Social: documentação ou registro na CAR (Coordenação de Ação Regional) ou no CEAS (Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções)” – (órgão da SEPS)	<u>Gestão Nair Passos (IKA) Fleury (1991-1994)</u>
Decreto nº 36692 – 23/04/1993	Altera o regulamento do FUSSESP – Competências:	

	<p>- conceber, implementar e desenvolver, isoladamente ou em cooperação com outros órgãos e entidades de promoção social, programas e serviços de atendimento à população carente do Estado;</p> <p>- prestar apoio técnico econômico-financeiro e operacional a entidades regularmente cadastradas junto à Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social e a Fundos Sociais de Solidariedade legalmente instituídos em municípios do Estado</p>	
Decreto nº 42875 – 20/02/1998	<p>Revisão de competências (abaixo, em grifo):</p> <p>- prestar apoio técnico, econômico-financeiro e operacional a entidades <u>sociais</u>, observado, <u>em relação à doação de bens móveis o disposto no Decreto 35374/92</u>, e aos <u>Fundos Sociais de Solidariedade em Municípios do Estado</u></p>	<p><u>Gestão Florinda Gomes (Lila) Covas (1995-2001)</u></p> <p>Altera Decreto 36692/93</p>
Decreto nº 42876 – 20/02/1998	<p>Organiza os serviços administrativos e assistenciais do FUSSESP: prevê a instalação de células de apoio à Grande São Paulo e ao interior, com 17 regionais</p>	<p>É a regionalização do FUSSESP, por meio das células de apoio (outra via paralela de duplo comando: a Secretaria Estadual já tinha sua estrutura regionalizada em 27 DRADS – Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social)</p>
Decreto nº 44960 – 14/06/2000	<p>Transfere para o FUSSESP as atribuições relativas a material excedente * do Governo estadual, por meio do Centro de Material Excedente (gerenciava a solicitação de doações às prefeituras e entidades sociais)</p>	<p>* regido pelo Decreto nº 44723/00 (sobre material excedente ou inservível)</p>
Decreto nº 44993 –	<p>Cria no FUSSESP as</p>	

23/06/2000	<p>unidades:  Estação Especial Leste  Estação Especial Sul  Estação Especial Norte  Casa da Solidariedade –  Parque Dom Pedro II</p>	
Decreto nº 46827 – 12/06/2002	<p>Acrescenta, nas competências, a necessidade de atuar “<u>em consonância com a política estadual de assistência social, nos termos do art. 8º da Lei Federal 8742/93 – LOAS</u>”  Integra, no Conselho Deliberativo do Fundo, um representante da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social – SEADS</p>	<p><u>Gestão Maria Lucia Guimaraes Ribeiro (Lu Alckmin)</u> (2001-2002/2003-2006)</p> <p>Primeira vez que ocorre a dupla menção: operar de acordo com a POLÍTICA Estadual e de acordo com a LOAS.</p>
Decreto nº 49529 - 11/04/2005	<p>Reorganiza a Casa Civil e são entidades vinculadas a ela: FUNDAP, IMESP, PRODESP, FUSSESP.</p>	<p>O FUSSESP sempre foi ligado à Secretaria de Governo do Estado de SP, sendo que a Casa Civil é um órgão dela.</p>
Decreto nº 50688 – 31/03/2006	<p>Ratifica o FUSSESP como Unidade Orçamentária</p>	
Decreto nº 51737 – 05/04/2007	<p>Altera a denominação do FUSSESP para Fundo de Solidariedade e Desenvolvimento Social e Cultural do Estado de São Paulo</p>	<p><u>Gestão Mônica Serra</u> (2007-2010)</p>
Decreto nº 51741 – 09/04/2007	<p>Transfere do Fundo Social para a Secretaria de Saúde a Estação Especial da Lapa</p>	

## Anexo 10.a.1

**INAGURADA A ESCOLA  
VOCACIONAL  
DO  
INSTITUTO  
MODELO  
DE  
MENORES**



Não basta tira-lo das ruas, desvia-lo dos caminhos traiçoeiros do vicio. Cumpre, acima de tudo, orienta-lo para o futuro, dar-lhe elementos para vencer na vida através de um trabalho digno e honesto.




D. Perola Byngton (à direita), Lincoln Feliciano (à esquerda) e d. Elói Quadros (à esquerda), comentam o trabalho que menino realiza sob as vistas do mestre.

**ASSIM SE PROTEGE  
O MENOR ABANDONADO.**

Valerio Giuli imprimiu novos rumos ao Instituto Modelo de Menores

Ainda e sempre o melhor trabalho é a melhor escola — Prevenir a sensível lacuna no aprendizado profissional da infância sem lar — D. Perola Byngton: uma vida dedicada à proteção do menino das ruas — Influência do professor Valerio Giuli no I. M. M. — (Leia na 1.ª Pa

## Anexo 10.a.2



## Anexo 10.a.3



A CRIANÇA É COMO A ARVORE.  
TEM O SEU TEMPO CERTO DE SER CUIDADA.  
A ARVORE PRECISA, AO SER PLANTADA, SER  
ESTAQUEADA, REGADA E PODADA, PARA DAR BOM  
SOMBRA E BONS FRUTOS.  
A CRIANÇA, HOMEM DE AMANHÃ, DEVE SER ALI-  
MENTADA, AMPARADA, GUIADA E EDUCADA PARA PO-  
DER HONRAR E DIGNIFICAR A TERRA EM QUE NASCEU.

Anexo 10.a.4



Anexo 10.b



Anexo 10.c



Anexo 10.d



# Jornal Oficial

ESTADO DE SÃO PAULO — (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL)

Gerente: GABRIEL GRECO

Diretor: WANDYCK FREITAS

Redator-Secretário: LUCIO BARBORA

ANO LXX

SÃO PAULO — SEXTA-FEIRA, 22 DE JANEIRO DE 1960

NÚMERO 17

## Plano especial de fiscalização para a Via Anchieta aos domingos

Mobilizados todos os recursos da Polícia Rodoviária, a fim de evitar congestionamento na subida da Serra

Entrará em execução no fim da semana em curso um plano especial de orientação de tráfego e fiscalização da Via Anchieta com um duplo objetivo: aumentar as condições de segurança e evitar o congestionamento da subida da Serra, aos domingos à tarde, nas horas de maior movimento.

O plano em questão foi traçado em reunião realizada no gabinete do secretário da Viação, presidida pelo brigadeiro Faria Lima, e da qual participaram além do titular da pasta, o diretor-geral do DER, engenheiro Marcelo de Oliveira Borges; o diretor da DVC, engenheiro Oscar Soares de Souza, comandante e o subcomandante da Polícia Rodoviária, respectivamente major Carlos Domingos Guimarães Ambrosi e tenente Flávio Capelletti; e ainda o engenheiro chefe do Distrito de Cubatão, Manoel Angelo Silva. O brig. Faria Lima determinou a elaboração de um esquema capaz de impedir acúmulo de veículos, congestionamento de trânsito e principalmente evitar a perda de tempo e conseqüentes prejuízos para os usuários da Via Anchieta, em ambos os sentidos, e que apresentasse uma solução para o trecho da subida da Serra durante o "rush".

Este esquema será posto em prática, pela primeira vez, no próximo fim de semana. Obtendo êxito, o plano será adotado definitivamente, para todos os sábados, domingos e segundas-feiras e ainda para as vésperas e dias feriados.

### PLANO ESPECIAL PARA A SUBIDA DA SERRA

1 — No "rush" — das 15 às 21 horas — dos domingos, motocicletas da Polícia Rodoviária orientarão os motoristas para que dirijam seus veículos pela pista da direita, deixando a esquerda para os carros de maior velocidade ultrapassarem.

2 — "Jeeps" da Polícia Rodoviária, equipados com cones de apoio, permanecerão de prontidão para retirar da pista, arrastando-os para

os acostamentos os veículos que ficarem imobilizados no leito da estrada, sem possibilidade de se afastarem pelos próprios meios.

3 — Será inibido entendo com o emprego de ônibus no sentido de que, alternadamente, seja mantido um carro-quincho para auxiliar os coletivos que porventura sejam obrigados a parar, devido a desarranjos.

4 — O trecho compreendido entre os Km. 41 e 51 será dividido em 3 zonas, cada uma a cargo de um

guarda motociclista que se encarregará de orientar a corrente de trânsito pela mão direita.

5 — Guardas a pé orientarão os motoristas nos trechos onde existem postamentos dos ônibus. A fim de evitar confusão e filas duplas, que sempre impedem a locomoção rápida e segura da corrente de trânsito.

6 — No posto de pedágio serão aberturas mais caixas arrecadoras, passando os guardas a orientar os usuários. (Conclui na 2.ª pág.)

## CONVÊNIO AEROFERROVIÁRIO DE TRÁFEGO MÚTUO ENTRE A SOROCABANA, A V.A.S.P. E A V.A.R.I.G.

Vantagens da cooperação entre os vários meios de transporte — Termos do acordo

Realizou-se ontem, no gabinete do brigadeiro Faria Lima, secretário da Viação, a assinatura do convênio aeroferroviário de tráfego mútuo entre a E. F. Sorocabana, a VASP e a VARI.G. Presidida pelo brig. Faria Lima, a solenidade contou com a presença do brig. Oswaldo Pamplona, presidente da VASP, Helio Smith, da diretoria da VARI.G. eng. Hermínio Amorim Jr., diretor da E. F. Sorocabana, Mario Wolter, da C.G.T., deputado Afrânio de Oliveira e outras autoridades.

Usou da palavra, inicialmente, o representante da VARI.G., sr. Helio Smith. Disse que o convênio representava a efetivação de um plano de brig. Faria Lima e do eng. Orlando Murgel, ex-diretor da Sorocabana. Acrescentou acreditar plenamente no sucesso da iniciativa, de modo que a estreita colaboração das três entidades resulte em grandes benefícios para o público. Em nome da Sorocabana falou o eng. Francisco Ribeiro, chefe do

tráfego daquela ferrovia, salientando que o convênio de tráfego mútuo aeroferroviário foi idealizado há um ano pelo atual secretário da Viação e pelo eng. Orlando Murgel, então diretor da Sorocabana, tendo esta ferrovia feito o possível para intensificar esse intercâmbio que tanto tem favorecido os que dele se servem. Terminou congratulando-se com o brig. Faria Lima pela oportunidade de assinatura de tão importante convênio.

### VANTAGENS DA COOPERAÇÃO ENTRE OS VÁRIOS MEIOS DE TRANSPORTE

O brig. Faria Lima formulou vantagens que o convênio ora assinado se desenvolve no mais alto grau. Salientou as vantagens que decorrem, para o público, da eliminação das despesas superfúas, visando à economia e da colaboração e compreensão entre os diversos meios de transportes. Acrescentou ser este um trabalho que visa a atender diretamente ao público, facilitando o transporte de mercadorias e bagagens e agora também o de passageiros.

### O CONVÊNIO

Pelo convênio ora assinado, a EFE, VASP e VARI.G. obrigaram-se mutuamente a receber e despachar, diretamente, em suas estações ou agências com frete "paggo" ou "a pagar", encomendas (expressas ou rápidas) e cargas com destino a qualquer estação ou agência das outras contratantes, tudo de acordo com os preceitos regulamentares e com as instruções publicadas pela Contadoria Geral de Transportes.

As mercadorias e coisas a serem despachadas pela VASP e VARI.G. serão coletadas a domicílio e entregues, no destino, pela EFE, no domicílio do consignatário, efetuando-se, nesse sentido, o transporte de "porta a porta". Os volumes a serem despachados pela EFE serão recebidos diretamente em suas estações ou agências e entregues no destino, pela VASP ou VARI.G.

As mercadorias e coisas despachadas pela VASP e VARI.G. como "Expresso", "Encomenda", "Carga", "Carga-Industrial", e "Carga Retorno" serão consideradas, para o trecho ferroviário da EFE, co-

## Criado o Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções

Finalidades do novo órgão — Acôrd com os municípios, para maior amplitude de sua ação orientadora — Prevalecerá este ano o atual sistema de auxílios

O governador Carvalho Pinto sancionou, ontem lei que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções e regula a proteção do Estado às instituições privadas de assistência social, vetando, porém, alguns dispositivos não entrosados com o sistema.

### FINALIDADES

Cabe ao novo órgão: I — o planejamento das atividades assistenciais do Estado, por meio de estudo dos vários setores da vida social e a indicação das suas necessidades de proteção; II — a organiza-

ção do cadastro das instituições privadas de assistência à saúde, educação, cultura, inclusive física, à infância, maternidade, velhice, desemprego, de combate ao alcoolismo e ao uso de tóxicos; III — o planejamento dos atos constitutivos dos citados institutos e de suas modificações posteriores e a fiscalização de ofício de suas atividades, em consonância com os seus estatutos e a natureza de seus objetivos e, especialmente, a fiscalização da aplicação dos auxílios e subvenções que foram concedidas pelo Estado, bem como dos distribuídos pelos ceptados.

### ACÓRDO COM OS MUNICÍPIOS

O C.E.A.S. promoverá acordos com os municípios, para maior amplitude de sua ação orientadora, sugerindo, ainda, até o mês de junho de cada ano, ao governador do Estado, um plano geral de distribuição de auxílios e subvenções, apontando os problemas de assistência merecedores de maior atenção do Poder Público, só podendo ser atribuídos auxílios e subvenções às instituições privadas que exerçam atividades específicas de assistência social.

No corrente ano prevalecerá, de acordo com a lei agora sancionada, o sistema atual de distribuição de auxílios.

## Saneamento na zona do comércio atacadista

Surgem os primeiros benefícios das medidas adotadas

Diante das inundações, provocadas por recentes e abundantes chuvas, nas imediações do Mercado Central e rua Santa Rosa, onde se centraliza o comércio atacadista de cereais, os órgãos respectivamente da Secretaria da Saúde — Seção de Epidemiologia e Profilaxia Geral e Serviço de Policiamento da Alimentação Pública — tomaram as providências indicadas no que diz respeito às condições de saneamento da zona e verificação de produtos alimentícios deteriorados pelas águas.

Constituído o fato uma repetição do que anualmente ocorre nos períodos de chuva, e em consequência da ação educativa daqueles órgãos da Secretaria da Saúde nos anos anteriores, desta vez as inundações não tiveram conseqüências mais graves e segundo teve oportunidade de verificar o dr. Alfredo Pereira Paulino Filho, que dirige os serviços de Fiscalização de Alimentação Pública foram mínimas as quantidades de

mercadorias inutilizadas, em vista das medidas preventivas adotadas pelos comerciantes de cereais, seguindo as instruções indicadas pelas autoridades da Secretaria da Saúde. A Seção de Epidemiologia e Profilaxia Geral tomou a medida preventiva de petroleirizar as "bacias de retenção" dos imediateiros, a fim de evitar que se transformem em focos de doenças, tendo solicitado a intervenção das agências da Prefeitura Municipal, no sentido de proceder a uma operação de limpeza, mediante lavagem dos detritos acumulados nas áreas, após o rebalçamento das águas.

## OBRAS DA SECRETARIA DA VIAÇÃO NO INTERIOR

Dando cumprimento ao Plano de Ação do governador Carvalho Pinto, que visa a dotar a Capital e o Interior do Estado de prédios adequados ao desenvolvimento dos vários serviços públicos, está a Secretaria da Viação, através da DOP, executando várias obras. Paralelamente as obras de elevação na Capital, estão sendo construídos no Interior novos prédios para os setores de Agricultura, Indústria, Cadeias, Delegacias de Polícia e Forças.

Em despacho de ontem, o brig. Faria Lima, secretário da Viação, autorizou a execução de obras de reparos no edifício onde funciona a Delegacia de Polícia da 10.ª Circunscrição de Polícia da Capital, no valor de Cr\$ 180.000,00, prazo de conclusão 30 dias; e obras de reforma do prédio do Fórum de Caiçara, no valor de Cr\$ 177.245,00 com prazo para conclusão 2 meses.

O secretário da Viação autorizou ainda a DOP a abrir concorrência pública para as obras de reforma da cadeia e Fórum de Itapetininga e para as obras de cobertura e de revisão de calhas e construção de reservatório subterrâneo no prédio do Grupo Escolar "Raulo Rocha Medeiros" em Monte Alto.

## Pagamento de custas sobre contratos de penhor agrícola

Instruções da Corregedoria Geral do Estado

As despesas com o registro de contratos referentes a empréstimos agrícolas concedidos pelo Banco do

Estado, de acordo com o plano de assistência e fomento à lavoura, determinado pelo governador Carvalho Pinto, vintam sendo cobradas pelos cartórios de forma desigual. Em certos casos, o emolumento eram de tal forma elevado, que anulavam o esforço despendido pelo Executivo e por aquele estabelecimento oficial de crédito, no sentido de garantir a expansão e a estabilidade da produção da lavoura paulista.

### FIXAÇÃO DE NORMAS

Em face dessa falta de uniformidade, o Banco do Estado se dirigiu à Corregedoria Geral do Estado, solicitando esclarecimentos sobre quais as custas devidas aos Cartórios Imobiliários em tais casos e se o valor das mesmas tem vincência em todo o Estado.

Em resposta, a Corregedoria Geral do Estado publicou no Diário Oficial instruções precisas a respeito do registro ou cancelamento de contratos de penhores rurais e hipotecários, publicando, igualmente, tabelas em que são firmadas as despesas que deverão ser recolhidas pelos cartórios, a partir de 50 mil até 1 milhão de cruzados.

As tabelas referem-se, uma, a inserção e outra, ao cancelamento cujo valor varia de 50 mil a 1 milhão de cruzados. São elas as seguintes: (Conclui na 2.ª pág.)

## Projetos de edifícios públicos

IPESP fixa normas a serem seguidas

No seu despacho de ontem com o governador Carvalho Pinto, o sr. Francisco Morato de Oliveira, presidente do IPESP, exibiu diversas plantas de edifícios públicos cuja construção está a cargo da autoridade. Enquadrando-se nas recomendações constantes de um recente memorando do chefe do Executivo, os referidos projetos a um bom gosto arquitetônico e a funcionalidade dos edifícios, aos princípios de austeridade adotados pelo atual Governo.

Entre as instruções fixadas pelo IPESP para elaboração dos projetos destacam-se as seguintes normas: amplitude, facilidade de manutenção, previsão de edifícios livres e de ampliações fáceis de serem executadas. Quanto aos acabamentos, devem ser os comuns e os materiais, sempre que possível, fabricados nas próprias cidades das obras.

## Um ano de governo

## Fará prestação de contas o Governador

No próximo dia 31, quando se comemora o primeiro aniversário da atual administração, o prof. Carvalho Pinto fará, às 22 horas, a prestação de contas de seu Governo, através de uma rede de emissoras de TV e de Rádio. O programa será transmitido diretamente do Palácio dos Campos Elísios, de frente a exposição do chefe do Executivo, desenvolver-se à base de gráficos e de quadros demonstrativos.

## Anexo 12

O Cruzeiro - 1 de outubro de 1960.

Braços abertos para o povo que ele governa há 5 anos, o Presidente Juscelino Kubitschek se despede. São os últimos dias de seu mandato. Dona Sarah, sua esposa, também vai entregar um título: o de Primeira Dama.



Mesmo com um pequeno exército de empregadas, Dona Leonor faz questão de ir olhar a comida.

Primeira Dama vai ganhar novo nome

Reportagem de EURILO DUARTE

UM homem se despede

do povo. É Juscelino Kubitschek de Oliveira. A 3 de outubro, quando quase 15 milhões de brasileiros escolhem o novo Presidente, êle começa a arrumar as malas para deixar o Govêrno. Ao seu lado está uma mulher. É Dona Sarah

Kubitschek. Sua figura feminina - que se tornou popular com a instituição das Pioneiras Sociais - vai ser substituída por outra Primeira Dama. Quem será? Dona Leonor. Dona Eloá. Dona Antonieta. Três nomes. Três hipóteses. Cada uma delas representa uma possibilidade. Mas somente uma delas irá ao pôsto até agora ocupado por Dona Sarah. Seus maridos, candidatos, apresentaram programas de Govêrno. E elas, como Primeiras Damas em potencial, também têm suas idéias, seus planos, suas decisões. "O Cruzeiro" conversou com Dona Leonor, Dona Eloá e Dona Antonieta. Ouviu parentes. Ouviu amigos. Sabe o que cada uma pensa da assistência social. Como entendem a atuação da mulher na vida do País. E, sobretudo, como agem elas na vida do lar. O leitor, que soube escolher seu Presidente, pode saber agora qual a Primeira Dama que vai ter. Quem é o que faz, dentro e fora do lar.

### **Dona Leonor não gosta de gatos**

DONA Leonor é dinâmica. Fundou e preside a Bandeira Paulista Contra a Tuberculose. Promoveu inúmeras campanhas para construção de hospitais e maternidades. É contra o "feminismo exaltado", admitindo que a mulher trabalhe fora do lar somente para manutenção da família. Acha que a burocracia é o grande inimigo na assistência social. "Às vezes uma mãe precisa de leite para matar a fome de um filho, mas quando o leite chega a fome já matou a criança." Conservadora nas instalações da casa (construção antiga onde reside há 25 anos), todos os seus móveis são de linhas clássicas, grande parte em jacarandá entalhado. As paredes são ornamentadas com pinturas acadêmicas, contra um fundo em tonalidade pérola. Não pretende deixar a velha casa, coisa que só fará obrigada pela "invasão" dos



Em casa, Dona Eloá se entrega, com gosto, ao preparo do tutu, o prato preferido de Jânio Quadros.

apartamentos que começam a subir a Rua Albuquerque Lins, cidade de São Paulo. Gosta de bichos, menos de gatos - "que parecem certos políticos: são infiéis, falsos, adutores só quando lhes convém". Em casa há dois cachorros, Pingo e Roy. Quatro papagaios, duas araras, nove canários. Dona Leonor tem quatro filhos, dois homens e duas mulheres, e doze netos que a visitam diariamente. Dispõe de um pequeno contingente de empregadas domésticas, ativas e inativas. A mais velha, chamada Maria, foi cozinheira durante 25 anos. Agora ganhou "aposentadoria", mas ainda

circula na casa com os seus 70 anos. É Tuta para todos da família. A governanta, portuguesa Patrocínia, trabalha com os Barros há 23 anos. Dona Leonor gosta de acompanhar pessoalmente o preparo da comida e suas visitas à cozinha não são surpresa. Não suporta coquetéis e raramente faz refeições na sala de jantar: prefere uma pequena sala de almoço. Dona Paulina, sua secretária, recebe muitos convites para Dona Leonor comparecer a recepções. Quase sempre são recusados. Todas as manhãs ela visita alguns hospitais e, à tarde, invariavelmente, vai ver a mãe, Dona Elisa de Moraes Mendes, que conta 93 anos de idade. O problema da favela a preocupa e está empolgada com o livro escrito pela favelada Carolina de Jesus. Às vezes acompanha Adhemar em suas excursões políticas, que encara como missão em prol dos humildes.

### **Dona Eloá quer o fim das favelas**

DONA Eloá acompanha Jânio Quadros em quase todas as viagens. Mas só faz vida social quando imposta pelos compromissos do marido. Orienta em pessoa os estudos da filha, Dirce Maria, no quarto ano ginasial do Colégio Sion paulista, onde também estudou. Foi Jânio quem pôs na filha o apelido de Tutu, prato preferido por ele. Dona Eloá se declara interessada pela assistência social e pelas entidades públicas ou particulares que a promovem. Acredita que a Legião Brasileira de Assistência, depois de moralizada, pode prestar grandes serviços à mãe e à criança desamparadas. O SAM, do Ministério da Justiça, é outra instituição que, no seu entender, deve ser recuperada. Vê com bons olhos a ação das Pioneiras Sociais, de Dona Sarah Kubitschek, pretendendo manter e ampliar seu raio de ação, se chegar a Primeira Dama. As favelas e os mocambos, pragas semelhantes, devem ser exterminadas. Construção de vilas para o operariado é providência que tem prioridade, em seus planos, bem como no programa do marido, com o aproveitamento dos recursos da Previdência Social e da Fundação da Casa Popular. É contra arranha-céus e edifícios de apartamentos. Em Brasília, Fortaleza, Belém, João Pessoa, Recife, Rio, São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, planeja intensificar o combate à mortalidade infantil, atualmente com índices desanimadores. Está apavorada com o abandono da criança no Norte e Nordeste, quadro não muito diferente do que viu em Minas, Goiás e Mato Grosso. É apontada como possuidora de hábitos simples e modestos. Não gosta de luxar. Muitos dos seus vestidos e da filha são feitos em casa, por suas mãos. Faz tricô muito bem. Vai a teatro e



Na companhia dos netos ou em passeios ao lado do marido, Dona Antonieta é tóda quietude.

cinema, tendo predileção pelo teatro nacional. Fala com todos, indistintamente. É considerada uma das audiências mais fáceis de São Paulo. E reconhecem-na como uma das maiores forças políticas da Capital paulista, notadamente nos bairros operários, embora não se interesse por qualquer partido nem por qualquer cargo eletivo. E nos comícios de Jânio, ela se tornou figura freqüente.

### **Dona Antonieta perde a matinê**

Sítio é uma tranqüila localidade mineira. Lá nasceu o Marechal Lott. Lá nasceu também Dona Antonieta, a espôsa. São primos, ela sobrinha e afilhada da mãe dele, Dona Batistina. Brincaram juntos, cresceram juntos, mas Dona Antonieta, muito jovem, casou com Antônio José Zeferino do Amarante Neto, outro primo. E ainda jovem também ficou viúva, com um filho. Veio para o Rio e começou a ensinar crianças, como professôra da Prefeitura do antigo Distrito Federal. Com êsse dinheiro, parcou, educou o filho e sustentou o pai doente, Senhor Eudoro Lasthenes de Andrade. Deu aulas na Escola Equador, Vila Isabel, até 1946, quando se aposentou. Lott casara e também ficara viúvo. No dia 31 de julho de 1952, as portas da matriz de Teresópolis abriam-se para receber um casal maduro, mas sorridente: o então General Lott e sua prima, que, em solteira, tinha praticamente o mesmo nome de hoje - Antonieta Duffles Teixeira de Andrade. Ela e êle gostava muito de dinema. Tôdas as quintas e sábados, de 2 às 4, estavam na matinê do "miramar", no Leblon. Metòdicamente. Essa alegria acabou quando Lott assumiu o Ministério da Guerra, em 1954. Nunca mais houve matinê no "Miramar". Agora, o ponto de contato eraa música clássica. Em seu gabinete, o Marechal mantinha o rádio ligado para a "Roquete Pinto". À noite, em casa, a família se reunia (êle tem 6 filhos do primeiro casamento) para ouvir uma dupla ao piano: Lott e Dona Antonieta. Até hoje tocam a quatro mãos, tendo sido aumentada a assistência com três netos. E rezam juntos depois de cada jantar. Em alguns serões, Lott lê e Dona Antonieta costuraa o seu lado. É ela quem conserta as meias dos netos. Quem fêz a renda de Irlanda para o casamento do filho, Major Duffles. A nora, Dona Nally, é sobrinha dela. Os Duffles casam na família. E muitas blusas distribuídas pelas Pioneiras Sociais saíram das mãos habilidosas de Dona Antonieta, que também é admirável cozinheira, mestre em quibebe de abóbora, couve à mineira e quitutes tradicionais. Prefere as cores sóbrias e não transige em questões de moral. Odeia a política. Não compareceu a um só comício do marido. "Se tiver de exercer atividades de Primeira Dama, será à minha revelia, porque prefiro a vida de casa", confessa com sinceridade.