

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

DALVA ELIÁ DA SILVA

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da
NOBSUAS de 2005**

**UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE**



Niterói - RJ

Julho de 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

DALVA ELIÁ DA SILVA

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da
NOBSUAS de 2005**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mônica de Castro Maia Senna

NITERÓI / RJ
JULHO DE 2013

S586 Silva, Dalva Eliá da.

A construção do Sistema Único de Assistência Social: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS 2005 / Dalva Eliá da Silva. – 2013.

177 f.

Orientador: Mônica de Castro Maia Senna.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2013.

Bibliografia: f. 158-162.

1. Processo decisório. 2. Assistência social. 3. Política social.
4. Resistência. I. Senna, Mônica de Castro Maia. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 658.403

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

DALVA ELIÁ DA SILVA

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO EM TORNO DA ELABORAÇÃO DA PNAS
DE 2004 E DA NOBSUAS DE 2005.**

Apresentada em Julho de 2013

BANCA EXAMINADORA

Profª. Drª. Mônica de Castro Maia Senna – Orientadora
Universidade Federal Fluminense – UFF

Profª. Drª. Luciene Burlandy Campos de Alcântara
Universidade Federal Fluminense - UFF

Profª. Pós Drª. Maria Carmelita Yazbek
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP

NITERÓI / RJ
JULHO DE 2013

*“A todos os atores que permanecem na luta em defesa da
Política de Assistência Social Pública.”*

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação é sempre uma dissertação! Porém, o que ela traz nos meandros do cenário que possibilita sua construção é o que faz toda diferença. Creio que seguir em meio à dúvida, incerteza e angústia só é possível, como só foi possível, quando se pode contar com a proteção divina, para os que creem, e o apoio incondicional dos que nos amam. Felizmente, há sempre quem nos sustente, nos carregando nos braços quando as forças físicas e mentais já se esgotaram e nos dando forças pra seguir sempre em frente. A Deus e a minha querida família – meus amados Pai, Mãe, Erik e Dayane sem os quais eu jamais teria chegado aonde cheguei – minha eterna gratidão por serem minha fortaleza.

Há também a presença marcante dos que nos proporcionam momentos profícuos de reflexão, aguçando ainda mais a busca pelo saber e instigando-nos a desvendar os caminhos prazerosos que a pesquisa nos proporciona: às queridas professoras Luciene Burlandy e Rita Freitas, pelas ricas discussões no decorrer das disciplinas; às integrantes do Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Social, onde vimos desenvolvendo a pesquisa sobre a Implementação do SUAS em nível local, por todas as contribuições, em especial à Bia; às professoras Luciene Burlandy e Carmelita Yazbek, pelas contribuições em meu exame de qualificação, e especialmente à minha querida professora e orientadora, Mônica Senna, por me instigar à realização dessa pesquisa e por “segurar em minhas mãos” nos momentos mais difíceis desse processo; meu reconhecimento e agradecimento a todas.

Há aqueles que nos ajudam a desvendar o que não é visível aos olhos, recompondo em memória situações vividas, que sequer puderam ser registradas devido a urgência do tempo que vivenciavam trabalhando horas afincado em prol de aproveitarem uma oportunidade, talvez, única na história da assistência social. Que mesmo tendo suas agendas repletas de compromisso, se dispuseram a colaborar com essa pesquisa. Aos entrevistados dessa pesquisa, meu sincero agradecimento por todas as contribuições.

Nesse caminho é possível ainda nos deparar com “Anjos sem asas”, a quem chamo de amigos, com os quais foi possível somar as alegrias e vitórias e dividir as tensões do dia a dia: aos amigos (as) que fiz no Programa, companheiros de turma, e equipe da Secretaria, Raquel, Letícia, Ângela e especialmente Luzia, assim como às amigas que sempre me acolheram tão bem seja na “Marlene’s House” ou na casa da Naty, muito obrigada.

São presentes ainda os que suportam a ausência. Os familiares e amigos, com os quais a distancia física se torna maior, mas permanecem presentes por meio de orações, torcendo sempre para que tudo fique bem. Muito obrigada por compreenderem minha ausência e também pelos poucos, mas proveitosos momentos que compartilhamos nesses dois anos. Com certeza esses momentos me deram forças pra seguir.

Em meio ao desconhecido, deparamo-nos ainda com os seres iluminados que se fazem luz em meio à escuridão. Desconhecidos, que se (re) conhecem em meio à jornada, tornando-

se verdadeiros “Companheiros de Alta Luz”: à querida Di Lanaro, que fez com que meus dias se tornassem mais leves em meio a esse percurso, minha gratidão.

É possível ainda nos encontrarmos com o inesperado. O que chega sem pedir licença, rouba a cena e nos (re)conduz ao ponto de partida, mostrando que ainda há vida e esperança de que dias melhores virão. Humberto, obrigada por ser presença em minha vida, mesmo em meio a tanta incerteza, pois graças a seu carinho, atenção e principalmente compreensão foi possível encontrar a direção que proporcionou meu reencontro comigo mesma.

Existem também os que se fizeram ponte nessa estrada, quando esse ainda era um sonho distante de se realizar, mas que jamais deixaram de acreditar em meu potencial, valorizando cada conquista e instigando continuamente minha busca pelo saber: à Liliane Ribeiro, Simone Gomes e Adriana Amaral, minhas queridas mestres e amigas que mesmo distantes fisicamente, permanecem comigo por meio de seus ensinamentos, e especialmente à Rute Souza, que esteve presente com seu apoio incondicional em todos os momentos no decorrer do curso, obrigada pelo carinho e reconhecimento e apoio de sempre.

É claro que em muitos momentos alguns se fazem pedras nesse caminho, que muitas vezes é árduo, mas, a eles devo o agradecimento por terem me proporcionado condições de crescimento e amadurecimento. Foi necessário vivenciar todas as dores na busca por me tornar uma pessoa melhor.

Há também os que nos proporcionam condições materiais e objetivas para a realização dessa pesquisa: à CAPES, pelo financiamento, sem o qual não seria possível a realização desse trabalho.

Uma dissertação é sempre uma dissertação! A construção possível dentro de um determinado tempo acadêmico!

EPIGRAFE

DESPERTANDO

“Agora você desperta de uma letargia que durou tanto tempo que se consolidou em sua mente, se arraigou no coração, se transformou numa resignação que, por trás dos bastidores, domina a cena, mesmo não sendo a verdadeira protagonista da peça.

Agora você desperta e verifica que a vida que você construiu, a vida que você inventou para si se transformou numa linda prisão que lhe custa recursos importantes diariamente para ser sustentada e preservada.

Porém, você não vê mais graça nessa vida.

A perda da graça é dura, provoca reconhecimentos muito profundos, porém, há algo de divino nesse reconhecimento, pois indica que sua alma ainda sabe diferenciar a graça daquilo que está longe dessa.

Talvez você não possa se livrar dessa prisão de imediato, talvez nem seja eficiente tomar uma atitude dessas.

Contudo, o reconhecimento coloca em marcha um processo duradouro e inexorável, você começa neste momento a mudar sua vida e, mudando sua vida particular, você se agrega ao movimento de mudanças mundiais.

Todos os seres humanos estão fartos do que eles mesmos inventaram e sustentaram.

O mundo é uma projeção da criatividade humana.

Agora que a humanidade se fartou desse mundo, inexoravelmente o destruirá para erguer sobre as cinzas um novo e, todos desejamos, um melhor mundo”.

(Autor desconhecido)

RESUMO

A presente dissertação se propôs a analisar a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir do processo decisório em torno da formulação da Política Nacional de Assistência Social, de 2004 e da Norma Operacional Básica, de 2005. Por ocasião, a hipótese que orientou a pesquisa foi a de que a construção do SUAS, a partir da regulamentação da Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica se materializará como uma estratégia política de resistência articulada entre os diversos sujeitos e instituições que, historicamente, estiveram envolvidos nesse processo. Os anos subsequentes à promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 foram marcados por uma forte ofensiva neoliberal que trouxe implicações diretas para a Política de Assistência Social, que influenciaram tanto o processo de regulamentação da LOAS, como do próprio SUAS, o que demandou a articulação destes seguimentos em prol da efetivação da Política de Assistência Social enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Contudo, essa situação começa a se alterar no ano 2003, com a ascensão de Lula à Presidência da República, especialmente a partir de seu segundo ano de governo, uma vez que, nessa ocasião, foi verificada a confluência de fatores positivos que proporcionaram a consolidação do Sistema, a saber: a realização da IV Conferência de Assistência realizada em dezembro de 2003; a reestruturação ministerial; e por fim, a composição da nova organização sociopolítica responsável pela Política de Assistência Social, que se configurou como um momento oportuno para a entrada de atores vinculados ao Movimento de Resistência Política em defesa da política de assistência social, que havia se consolidado especialmente no decorrer da década de 1990. O percurso metodológico adotado pela pesquisa foi direcionado com base em três dimensões de análise, a saber: *contexto*, *atores* e *processo*, que se constituíram como eixos norteadores das análises em pauta. Assim as análises realizadas em torno da dimensão *contexto* possibilitaram a identificação dos fatores que impulsionaram a formulação da PNAS e da NOB-SUAS, bem como o contexto em que esses instrumentos foram formulados, tendo em vista os aspectos do cenário político-ideológico que contribuíram para o resgate de ações voltadas para a agenda de governo no âmbito da Política de Assistência Social. Quanto às análises alicerçadas na dimensão *atores*, foi possível a identificação dos diferentes sujeitos e suas influências no processo de construção da PNAS e da NOB-SUAS, proporcionando o reconhecimento e importância da contribuição dos mesmos no processo de tomada de decisão que culminou com a construção do SUAS, bem como os conflitos e divergências que permearam esse processo decisório. Já as análises realizadas a partir da dimensão *processo* possibilitaram a identificação das arenas decisórias que se constituíram nesse cenário, assim como a compreensão de como foram estabelecidas as relações de poder em meio ao processo decisório.

Palavra Chave: Processo Decisório; Política Nacional de Assistência Social; Norma Operacional Básica; Sistema Único de Assistência Social; Movimento de Resistência.

ABSTRACT

The present work aimed to analyze the construction of the Unified Social Assistance (SUAS), from the decision-making process surrounding the formulation of the National Policy for Social Assistance, 2004 and Basic Operational Norm, 2005. On the occasion, the hypothesis that guided the research was that the construction of the SUAS from the regulations of the National Social Assistance and Basic Operational Norm will materialize as a political strategy of resistance articulated between different subjects and institutions, historically been involved in this process. The years following the promulgation of the 1988 Constitution - CF/1988 were marked by a strong neoliberal offensive that brought direct implications for the Social Assistance Policy, which influenced both the process of regulation of PNAS as the SUAS itself, which required the articulation of these segments towards the realization of the Social Assistance Policy and the public policy of citizen's right and duty of the State. However, this situation began to change in 2003, with the rise of Lula to the Presidency, especially since his second year in office, since that time, there was a confluence of positive factors that provided the consolidation System, namely the realization of the IV Conference assistance held in December 2003, the ministerial restructuring, and finally, the composition of the new sociopolitical organization responsible for Social Assistance Policy, which is configured as an opportune time for entry actors linked to the Resistance Movement Politics in defense of social welfare policy, which had been strengthened especially during the 1990s. The methodological approach adopted by the research was focused on three dimensions of analysis, namely: context, actors and process, which is constituted as guiding principles of the analysis at hand. Thus the analyzes around the dimension context allowed the identification of the factors that drove the formulation of PNAS and NOB-SUAS, as well as the context in which these instruments were formulated, considering the aspects of political-ideological contributed to the rescue actions for government agenda under the Social Assistance Policy. Regarding analysis grounded in size actors, it was possible to identify different subjects and their influence on the construction of PNAS and NOB-SUAS, providing recognition and importance of the contribution of those in the process of decision making that led to the construction of SUAS, as well as the conflicts and disagreements that permeated this decision-making process. Already the analyzes from the size process allowed identification of the decision-making arenas that formed in this scenario, as well as an understanding of how established the power relations among the decision-making process.

Key-Words: Decision Making; National Policy for Social Assistance; Basic Operational Norm; Unified Social Assistance; Resistance Movement.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CEDEST** - Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais
- CFESS** - Conselho Federal de Serviço Social
- CIB** - Comissão Intergestora Bipartite
- CIT** - Comissão Intergestora Tripartite
- CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social
- CND** - Certidão Negativa de Débito
- COEGEMAS** - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
- CONGEMAS** - Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social
- CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CRESS** - Conselho Regional de Serviço Social
- CUT** - Central Única de Trabalhadores
- FHC** - Fernando Henrique Cardoso
- FONSEAS** - Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
- IBRA** - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
- INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- LOAS** - Lei Orgânica de Assistência Social
- LOS** - Lei Orgânica de Saúde
- MAS** - Ministério da Assistência Social
- MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MEC** - Ministério da Educação
- MESA** - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
- NAF** - Núcleo de Apoio à Família
- NEPSAS** - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUC-SP

- NOB** - Norma Operacional Básica
- PBF** - Programa Bolsa Família
- PNAS** - Plano Nacional de Assistência Social
- PUCSP** - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
- SAGI** - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
- SDPAS** - Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social
- SNAS** - Secretaria Nacional de Assistência Social
- SUAS** - Sistema Único de Assistência Social
- SUS** - Sistema Único de Saúde
- TCLE** - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
- TCR** - Transferência Condicionada de Renda
- UEL** - Universidade Estadual de Londrina

ÍNDICE DE QUADRO

Quadros 01 - Representantes da Sociedade Civil no período de deliberação e aprovação da PNAS/2004 e da NOBSUAS/2005 (Gestão 2004 – 2006).....	126
--	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. CAPÍTULO I - A “Escolha de Sofia”: Caminhos teórico-metodológicos que conduziram à realização da pesquisa	20
1.1 Em busca de um marco teórico-conceitual: sobre os conceitos de Política Social e Assistência Social.....	21
1.2 A contribuição do referencial teórico-metodológico do campo de Análises de Políticas Públicas.....	25
1.3 O percurso metodológico da pesquisa.....	30
2 CAPÍTULO II - A Política de Assistência Social e Agenda Política: o “Caminho das Pedras” que possibilitou a construção do SUAS	39
2.1 Breve retrospectiva: do legado à inserção da Assistência Social na agenda política na década de 1980.....	40
2.2 O (re) conhecimento da Assistência Social como política pública no âmbito da Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988.....	46
2.3 A regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).....	49
2.3.1 A fundamentação legal do Sistema Único Descentralizado e Participativo e inovações proporcionadas com a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).....	52
2.4 A agenda política do Governo FHC voltada para o “social” <i>versus</i> a construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.....	55
2.4.1 A construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Governo FHC.....	58
2.5 O “Movimento de Resistência Política” em defesa da construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.....	64
3 CAPÍTULO III – O Governo Lula e a construção do SUAS a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da Norma Operacional Básica de 2005	76

3.1	A formação da Agenda “Social” do Governo Lula.....	78
3.2	O Movimento de Resistência Política em defesa da Política de Assistência Social em 2003.....	84
3.2.1	A organização da IV Conferência Nacional de Assistência Social.....	88
3.3	A transição político-institucional: do Ministério da Assistência Social ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.....	92
3.4	A (re) composição do cenário: A Secretaria Nacional de Assistência Social em questão.....	94
3.5	A organização da SNAS e a formulação da versão preliminar da PNAS, em 2004 e da NOB, em 2005, pelo grupo de <i>policy maker</i> do MDS/SNAS.....	101
3.6	A Comissão Intergestora Tripartite.....	114
3.6.1	A apresentação da PNAS a CIT.....	116
3.7	A (re) composição do Conselho Nacional de Assistência Social.....	120
3.7.1	A apresentação da PNAS ao Conselho Nacional de Assistência Social.....	128
3.8	A deflagração do processo de elaboração da Norma Operacional Básica do SUAS.....	134
3.9	A regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através da Política Nacional de Assistência Social, em 2004 e da Norma Operacional Básica do SUAS, em 2005.....	142
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	154
	APÊNDICES.....	160
	Apêndice A – Roteiro de Entrevista Semiestruturado	
	Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	
	Apêndice C – Mapeamento dos atores vinculados direta ou indiretamente no momento de elaborar a redação das versões preliminares da PNAS/2004 e da NOB-SUAS/2005	

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado se propõe a examinar a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir do processo decisório em torno da formulação de seus instrumentos normativos: a Política Nacional de Assistência Social, de 2004 e da Norma Operacional Básica, de 2005, o qual se constitui como principal objetivo dessa dissertação.

A ideia de estudar o processo de construção do SUAS surgiu a partir das reflexões e debates realizados no âmbito do Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Sociais, do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, mais especificamente no desenvolvimento da pesquisa intitulada “*Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no nível local*”, coordenada pela professora Mônica Senna e contando com financiamento da FAPERJ e do CNPq.

As análises realizadas vinham reforçando o pressuposto de que o SUAS é fruto de um intenso processo de negociações, possivelmente permeado por interesses diversos, gestados a partir de condições históricas estruturais e também por condições específicas da formação social do Estado brasileiro, além daquelas específicas à arena setorial.

Dadas essas condições, entende-se que o formato assumido pelo SUAS no momento da formulação de seus instrumentos normativos, bem como seus desdobramentos posteriores, passam a se constituir como elemento determinante para a implementação e avaliação da política de assistência social, pois se encontram intimamente ligadas ao desenho final assumido pelo SUAS no momento de elaboração da Política Nacional, de 2004 e da Norma Operacional Básica, de 2005.

Por outro lado, no levantamento bibliográfico realizado para a pesquisa, foi possível constatar a existência de um número já expressivo de artigos, livros, dissertações e teses sobre o SUAS, mas um quantitativo muito pequeno de trabalhos voltados para a análise de seu processo de formulação. Daí a necessidade de realizar análises em torno do processo decisório de formulação desses instrumentos normativos.

Minha aproximação com o campo da assistência social se deu quando da inserção como assistente social na Secretaria Municipal de Assistência Social de Ubaporanga/ MG, no período de março de 2009 a março de 2010, quando foram desenvolvidas ações voltadas para a gestão do SUAS em nível local. Posteriormente, entre fevereiro de 2010 e março de 2011,

pude acompanhar o processo de implantação do SUAS como Coordenadora do único Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Manhuaçu/MG.

Ao mesmo tempo, destaca-se, no âmbito da formação profissional, a realização do curso de especialização lato sensu em “*Gestão da Política de Assistência Social e Gestão do Sistema Único de Assistência Social*”, realizada pela Rede Pitágoras de ensino, no período de setembro de 2009 a janeiro de 2011. As reflexões oriundas desse curso, assim como da própria experiência como assistente social puderam ser posteriormente aprofundadas no Mestrado em Política Social da Universidade Federal Fluminense, especialmente quando da inserção no referido Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Sociais.

Marcada por um legado de intensa fragmentação institucional e pelo caráter de subsidiariedade e benemerência, a assistência social brasileira assume o status de política pública garantidora de direitos e um dever do Estado apenas ao final dos anos 1980, quando inscrita na Constituição Federal de 1988. É também no texto constitucional que, pela primeira vez, aparecem as referências legais para a implantação de um sistema descentralizado e participativo para a área, configurando uma inovação sem precedentes para a institucionalidade setorial.

No entanto, embora a criação do Sistema Único de Assistência Social já estivesse prescrita desde a Constituição Federal de 1988, sendo regulamentada por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742 de 1993 – sua regulamentação, de fato, só foi impulsionada dez anos depois, no primeiro ano de governo do presidente Lula, em 2003, coincidindo com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social que deliberou pela imediata formulação e implementação do SUAS.

As condições que corroboraram para que o processo de formulação do SUAS adquirisse materialidade não se encontram explicitadas, o que nos possibilita uma série de indagações: Quais fatores contribuíram para que a formulação do SUAS se efetivasse apenas a partir de 2003? Que fatores possibilitaram a formulação dos instrumentos normativos que instituem a PNAS e a NOB-SUAS? Em que contexto esses instrumentos foram formulados? Como se deu o processo decisório em torno da formulação desses instrumentos? Que atores (e de que forma) influenciaram o processo de construção da PNAS e da NOB-SUAS? Quais arenas decisórias se constituíram em meio ao processo de formulação do SUAS?

É buscando responder a este conjunto de indagações que a presente dissertação tem por objetivo analisar o processo de construção do SUAS, a partir do exame do processo decisório em torno de seus dois principais instrumentos normativos, ou seja, a PNAS de 2004 e a NOB-SUAS de 2005.

Constituem-se ainda objetivos específicos dessa dissertação: mapear os diferentes atores, conflitos de interesses e ideias norteadoras que influenciaram a construção dos instrumentos normativos do SUAS; identificar as arenas que se constituíram como espaços decisórios no momento de elaboração destes instrumentos normativos; contextualizar as condições que favoreceram a construção da Política Nacional de Assistência Social no primeiro mandato do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e investigar os fatores que contribuíram ou dificultaram a construção dos instrumentos normativos do SUAS.

O recorte temporal do estudo foi definido tomando por referência o ano de 2003 – quando é criado o Ministério de Assistência Social e quase simultaneamente iniciam-se as negociações em torno do processo de instauração da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada nesse mesmo ano – e culmina com a deliberação favorável da PNAS em 2004 e da NOB SUAS em 2005 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, através das Resoluções Nº. 145, de 15 de Outubro de 2004 (PNAS) e Nº. 130, de 15 de Julho de 2005 (NOB SUAS). No entanto, este estudo também fará a devida mediação com a Constituição Federal de 1988 – CF/1988, dada a inserção da assistência social enquanto política pública na Carta Magna e com a LOAS, de 1993, responsável por regulamentar a assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

A análise em torno do referencial teórico utilizado vem ressaltar a importância que o SUAS tem assumido no atual contexto, configurando-se como um dos eixos estruturadores do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Contudo, observa-se a necessidade aprofundar a discussão sobre o processo de construção do SUAS, com vistas a contribuir com a discussão em torno dos desdobramentos deste processo.

A princípio, a análise dos fatos conduz à hipótese de que o processo de formulação do SUAS vem se materializar como uma estratégia política de resistência articulada entre os diversos sujeitos e instituições que, historicamente, estiveram envolvidos nesse processo. Os anos subsequentes à promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 foram marcados por uma forte ofensiva neoliberal que trouxe implicações diretas para a Política de Assistência Social. Implicações que influenciaram tanto o processo de regulamentação da LOAS, como do próprio SUAS, o que demandou a articulação destes seguimentos, em prol da efetivação da Política de Assistência Social enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Quanto à estrutura dessa dissertação, optou-se por organizar e sistematizar as discussões apresentadas em três capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. Nesse sentido, o **Capítulo I** tem por finalidade apresentar o percurso teórico-metodológico da

pesquisa, destacando as escolhas no processo de elaboração da dissertação com vistas ao alcance dos objetivos traçados. Assim, a primeira parte do capítulo se volta para a apresentação dos referenciais teórico-conceituais em torno do conceito de políticas social, em especial da assistência social, trazendo, em seguida, alguns elementos oriundos do campo sobre análise de políticas públicas, particularmente no que tange ao processo decisório na formulação de políticas sociais. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento da pesquisa, com destaque para o tipo de estudo desenvolvido, os procedimentos e instrumentos para coleta de dados, a escolha das fontes e dos informantes chave e o tratamento ético adotado no decorrer da pesquisa. Aqui ainda foram apresentadas as dimensões de análise do material selecionado.

O **Capítulo II** se debruçou na caracterização do contexto setorial no âmbito da Assistência Social, bem como sua inserção na agenda política, que a eleva ao *status* de política pública de direito do cidadão e dever do Estado. Posteriormente, o conteúdo do capítulo se volta para a identificação de aspectos relativos ao processo de implementação dos aspectos sociais da agenda política do Governo FHC, a fim de que sejam evidenciadas as implicações dessa agenda para a construção do Sistema Único Descentralizado e Participativo, que já se encontrava previsto no artigo 204 da Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

Já em relação ao **Capítulo III**, seus objetivos estão voltados à identificação dos aspectos que proporcionaram modificações na estruturação do processo político e permitiram a ascensão de novos protagonistas às instancias decisórias setoriais, configurando o que se denomina de um *contexto de oportunidade*. Desse modo, busca-se proporcionar a compreensão da engenharia político-institucional que perpassou o processo decisório de formulação tanto da PNAS, em 2004, quanto da NOB/SUAS, em 2005.

Inicialmente, as reflexões estão direcionadas ao exame da formação da agenda de governo do Presidente Lula no âmbito da Política de Assistência Social, passando, em seguida, para a análise do processo de constituição das arenas decisórias e dos atores sociais responsáveis pela elaboração e regulamentação dos instrumentos normativos da Política de Assistência Social, ou seja, a Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS e o Conselho Nacional de Assistência Social.

Espera-se que os resultados da análise ora apresentados possam contribuir com a identificação dos desdobramentos desse processo, constituindo-se, ao mesmo tempo, como resgate da memória da própria constituição do SUAS e possibilidade de apoio às ações que vêm sendo desenvolvidas. Trata-se, portanto, de um estudo de relevância política e social,

uma vez que representa a possibilidade de subsidiar as etapas de implementação e avaliação do SUAS no atual momento de desenvolvimento da Política de Assistência Social.

Sua relevância científica consiste também no fato de que não foram localizados estudos que tratem da temática proposta sobre esse viés. Essa verificação nos conduz ao entendimento de que embora exista uma extensa produção teórica acerca do SUAS, as discussões em torno do processo de construção se materializam como um tema relativamente novo.

Sem a pretensão de esgotar toda a temática, pretende-se que esta seja uma contribuição significativa, uma vez que se constitui como um objeto de reflexão teórico-prático, apresentando-se como um tema de extrema relevância para todos os sujeitos que se encontram envolvidos, direta e/ou indiretamente, com o Sistema Único de Assistência Social.

CAPÍTULO I - A “ESCOLHA DE SOFIA”: CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS QUE CONDUZIRAM À REALIZAÇÃO DA PESQUISA.

“Ninguém disse que seria fácil
Ninguém jamais disse que seria tão difícil assim!”

(Coldplay – *The Scientist* – tradução livre)

O capítulo aqui apresentado tem por finalidade se constituir como um momento oportuno de apresentação da “*Escolha de Sofia*”¹, ou seja, das intrincadas escolhas que conduziram ao percurso teórico-metodológico que possibilitou a realização da pesquisa aqui apresentada.

Nessa direção, inicialmente são abordados os referenciais teórico-conceituais que orientaram a abordagem das políticas sociais, particularmente a assistência social, presente na construção dessa dissertação. Ao mesmo tempo, são tratados aspectos específicos da literatura sobre análise de políticas públicas que contribuíram para o exame do processo decisório em torno da formulação dos instrumentos normativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), quais sejam: a Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a Norma Operacional Básica de 2005.

Posteriormente, são apresentadas as indagações que conduziram a realização dessa pesquisa, as quais se constituíram como elementos centrais para a construção do desenho metodológico adotado na realização de todo processo investigativo. A partir desses elementos, são apresentados os procedimentos metodológicos empregados no desenvolvimento da pesquisa, aí incluindo as técnicas e os instrumentos de coleta de dados; as fontes da pesquisa, critérios de escolha e recursos utilizados; a abordagem adotada, com as dimensões e os métodos de análise, além dos parâmetros éticos adotados no decorrer da pesquisa, com vistas a minimizar ou eliminar os possíveis riscos existentes aos informantes.

¹ A *Escolha de Sofia* (*Sophie's Choice*) é um romance de autoria do norte-americano Willian Styron, publicado no ano de 1979 e posteriormente (1982) transformado em filme dirigido por Alan Pakula. Em linhas gerais, o livro realiza uma incursão aos meandros psicológicos dos que sobreviveram aos horrores dos campos de concentração nazistas da II Guerra Mundial. A personagem principal, Sofia, é uma imigrante polonesa que sobreviveu a *Auschwitz*. Capturada com seus dois filhos, Sofia é forçada por um soldado nazista a escolher um dos dois filhos para morrer: um seguiria para a câmara de gás e o outro seria poupado. Se ela se recusasse a escolher um, ambos os filhos seriam mortos.

1.1. Em busca de um marco teórico-conceitual: sobre os conceitos de Política Social e Assistência Social

A pesquisa que dá origem a essa dissertação tem por objetivo analisar a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir do exame do processo decisório em torno da elaboração de seus dois principais instrumentos normativos, quais sejam, a PNAS 2004 e a NOB-SUAS 2005.

A formulação desses instrumentos representou um importante avanço na direção de assegurar a assistência social brasileira como política pública alicerçada de direitos, tal como consta no texto constitucional e na LOAS de 1993. Como se sabe, a inscrição da assistência social como política de seguridade social na Constituição Federal de 1988 e sua posterior regulamentação através da LOAS trouxeram inovações significativas para essa área de política pública, rompendo, ao menos do ponto de vista legal, com o caráter caritativo e de benemerência que marca a tradição da intervenção pública no setor. No entanto, os anos que se seguiram a essa conquista legal foram marcados por um contexto de avanço da ofensiva neoliberal, em que o próprio Estado e as políticas sociais sofreram restrições em nome da do ajuste fiscal e da macroeficiência econômica. Nesse contexto, a efetivação dos princípios e diretrizes contidos na CF/88 e na LOAS em direção à implantação de um sistema descentralizado e participativo para a área é ameaçada, voltando a ganhar visibilidade apenas nos anos 2000, mais especificamente a partir da ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República.

Que fatores possibilitaram a formulação dos instrumentos normativos que instituem a PNAS e a NOB-SUAS? Em que contexto esses instrumentos foram formulados? Como se deu o processo decisório em torno da formulação desses instrumentos? Que atores (e de que forma) influenciaram o processo de construção da PNAS e da NOB-SUAS? Quais as arenas decisórias que se constituíram nesse processo?

A resposta a tais questões exigiu a adoção de um referencial teórico-metodológico capaz de examinar a dimensão processual das políticas sociais, contrapondo-se à ideia, ainda presente em muitos estudos sobre a temática das políticas públicas, de que estas são um instrumento essencialmente técnico e, portanto, neutro. Ao contrário, sem desconsiderar a dimensão técnica que atravessa as políticas sociais, entende-se aqui, com base em O'Donnell e Ozlak (1976), que as políticas sociais constituem parte de um processo social mais amplo, necessariamente histórico e vinculam-se a uma determinada questão de ordem social (no sentido de demandas socialmente problematizadas), da qual participam atores sociais com

interesses diversos e que demandam uma resposta política por parte do Estado. Trata-se, portanto, de considerar o processo histórico e o caráter político que orientam as intervenções públicas no campo social.

Nesta direção, compartilha-se a perspectiva de Boschetti (2006), para quem as políticas sociais são resultado das históricas e contraditórias relações sociais, em diferentes contextos, que participam de um processo global de regulação política e legitimação na sociedade.

Werneck Vianna (2002) chama atenção para a indefinição conceitual que atravessa o termo política social. Segundo essa autora, mais do que conferir rigor absoluto ao conceito, é preciso considerar a política social (enquanto política pública) em sua dimensão histórica e política. Em direção semelhante, Sonia Fleury argumenta que, ainda que delimitado pelas ações públicas destinadas a responder a determinadas demandas sociais, o conceito de política social é bastante complexo, na medida em que envolve um conjunto de aspectos, dos quais a própria autora destaca:

- “uma dimensão valorativa fundada em um consenso social que responde às normas que orientam a tomada de decisões;
- uma dimensão estrutural que recorta a realidade de acordo com setores baseados na lógica disciplinar e nas práticas e estruturas administrativas;
- o cumprimento de funções vinculadas aos processos de legitimação e acumulação que reproduzem a estrutura social;
- sendo uma política pública, envolve processos político-institucionais e organizacionais relativos à tomada de decisões, ao escalonamento de prioridades, ao desenho das estratégias e à alocação dos recursos e meios necessários ao cumprimento das metas;
- um processo histórico de constituição de atores políticos e sua dinâmica relacional nas disputas pelo poder;
- a geração de normas, muitas vezes legais, que definem os critérios de redistribuição, de inclusão e de exclusão em cada sociedade.” (FLEURY, 2003, p. 3)

Assim, a complexidade que marca as políticas sociais resulta da combinação de um conjunto de aspectos de diferentes ordens, resultando em uma configuração e dinâmicas muitas vezes contraditórias. Nestes termos, Fleury (2003) destaca que cada sociedade estabelece, em cada momento histórico, consensos em torno de valores compartilhados quanto aos princípios de justiça social e aos níveis de desigualdades sociais toleráveis. No entanto, a existência desses valores compartilhados não implica desconsiderar os conflitos e as disputas de interesses que ocorrem no campo das políticas sociais. Nas palavras da autora, “*esta disputa é, antes de tudo, uma luta ideológica, uma competição pelos significados atribuídos a alguns conceitos-chave*” (FLEURY, 2003, p. 4)

Se nesse processo de luta os diferentes sujeitos sociais se enfrentam e reconstituem sua identidade, há que se considerar, por outro lado, que as próprias políticas sociais atuam no sentido de interpelar os destinatários destas políticas de diferentes maneiras, conferindo-lhes também uma determinada identidade (cidadão, consumidor, pobre, etc.).

Fleury também destaca alguns outros fatores determinantes do formato, da dinâmica e das possibilidades e limites das políticas sociais, dos quais dois são aqui enfatizados, por sua pertinência à abordagem realizada na presente dissertação. O primeiro diz respeito à articulação das políticas sociais ao processo econômico de reprodução do capital. Sobre esse aspecto, a autora enuncia que, na história de desenvolvimento das políticas sociais, a reprodução da força de trabalho deixa progressivamente de ser uma atribuição exclusiva dos capitalistas para ter seu custo socializado. Ao mesmo tempo, a mobilização dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho contribuiu enormemente para o reconhecimento dos direitos sociais e políticas de proteção social, favorecendo, ao mesmo tempo, a amortização dos conflitos sociais.

Para Werneck Vianna (2002), se essa é uma tendência geral das políticas sociais nas sociedades capitalistas, é preciso considerar que as respostas dadas pelos diferentes países a estas demandas socialmente construídas foram historicamente diversas, mantendo-se diversas ainda hoje, em função de suas estruturas político-institucionais, configurando modelos diferenciados de proteção social.² Sob essa perspectiva, esta autora chama atenção para o papel dos atores políticos na adoção de um dado modelo.

O segundo fator determinante das políticas sociais, destacado a partir do texto de Fleury (2003), refere-se ao aparato administrativo e prestador de serviços, vinculados tanto ao padrão mais amplo de intervenção estatal, quanto à arena setorial específica ao que se vincula. A autora reforça, assim, a importância de considerar a institucionalidade das políticas sociais como um fator crucial para a análise das intervenções públicas no campo social. Os sistemas de proteção social podem ser mais ou menos descentralizados, apresentar estruturas e culturas institucionais muito distintas, variar em termos de capacidade técnica e de recursos humanos, apresentar distintas fontes de financiamento e modalidades e mecanismos de alocação de recursos, interferindo de forma significativa na configuração e conteúdo das políticas sociais.

Há que se ressaltar ainda o que Fleury (2003) identifica como a maior especificidade das políticas sociais: o entendimento de que no interior das políticas sociais atualizam-se

² Ao enfatizar a dimensão histórica e política da política social, a autora apresenta a discussão em torno dos fundamentos das tipologias dos sistemas de proteção social, tomando por referência os clássicos trabalhos de Titmuss e Esping-Andersen. A abordagem dessa tipologia foge, no entanto, ao escopo desta dissertação. Para aprofundamento, ver, dentre outros autores, Werneck Vianna (2002).

conhecimentos e práticas específicas, nos quais se reificam e se reproduzem as relações de poder prevaletentes na estrutura social. É a partir desta especificidade que a autora afirma que as políticas sociais podem ser não apenas meras reprodutoras das relações de dominação, mas um espaço privilegiado para a transformação social. Isso porque, concordando com a autora, as políticas sociais configuram importante espaço de disputa de poder, abrindo a possibilidade de transformar as relações de poder a partir do campo de práticas, conhecimentos e instituições.

Em outras palavras, as políticas sociais, muito mais que simplesmente ser um instrumento para possibilitar o acesso a um bem ou serviço (cesta básica, escola etc.) são um poderoso mecanismo para forjar a sociedade que queremos criar, definindo as condições de inclusão na comunidade de cidadãos. (FLEURY, 2003:5)

Especificamente em relação à política de assistência social, concordando com Sposati (2009), destaca-se que, assim como as demais políticas sociais, essa também se constitui como uma arena de forças entre concepções, perspectivas e interesses, cujo processo de efetivação como política de direitos está implicado pelo movimento histórico em meio às relações de forças sociais. Dessa forma, torna-se imprescindível compreender o conteúdo dessa área bem como as implicações postas ao processo civilizatório da sociedade brasileira.

Contudo, compreender esse conteúdo requer especificar o significado da política de assistência social enquanto política pública. Situação que para Sposati demanda principalmente o rompimento da concepção de que a assistência social “*é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes*” (2009, p. 14). Demanda também a ruptura com a concepção condizente com os princípios da subsidiariedade, em que o Estado encontra-se ausente quanto à operacionalização e oferta de direitos sociais, uma vez que atua com base nos princípios da solidariedade a partir da destinação de subvenções a entidades sociais.

A concepção de assistência social inserida na CF/1988, como integrante da Seguridade Social, justamente se contrapõe a essas concepções, uma vez que configura a assistência social como dever do Estado, ou seja, política de Estado e direito do cidadão, o que, segundo Sposati (2009), requer a existência de órgãos gestores que sejam capazes de operacionalizar as funções dessa política, ao mesmo tempo em que sejam reguladores, contando com a presença de recursos humanos, transparência de fundos, priorizando uma gestão democrática.

Dadas essas condições, defende-se nessa dissertação, corroborando o posicionamento de Sposati (2009), que a Política de Assistência Social constitui-se como uma política pública,

não contributiva, que visa ao atendimento de determinadas necessidades inseridas no âmbito da proteção social, onde se efetivam as seguranças sociais enquanto direitos.

1.2. A contribuição do referencial teórico-metodológico do campo de Análises de Políticas Públicas

Tendo em vista o aprofundamento das discussões em torno das condições que corroboraram para que a construção do SUAS se materializasse - apreendendo-o em um todo complexo, compreensível e coerente - partiu-se do entendimento de que o esforço analítico aqui empreendido deveria considerar o processo de construção do SUAS como resultante de múltiplas determinações, oriundas de relações complexas e contraditórias estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil. Com base nas considerações de Gerschman (1989), parte-se do princípio de que toda realidade é composta, de forma indissociável, por relevos estruturais e processos históricos que são interpretados e reconstruídos pelo pesquisador à luz de suas escolhas teóricas bem como metodológicas. Desta forma, buscou-se compreender o objeto de estudo enquanto unidade em movimento, tendo em vista não apenas o conhecimento da realidade a partir de características singulares e imediatas do que é visível, mas a partir de uma análise mais profunda a partir da apreensão do que não é percebido de forma imediata. Sob essa perspectiva de análise, o estudo aqui proposto buscou considerar a formulação dos instrumentos normativos do SUAS – a PNAS, de 2004 e a NOB-SUAS 2005 – em seu caráter processual, envolto em uma dinâmica complexa e não linear. Nesse sentido, a proposta analítica buscou conjugar aspectos relacionados à historicidade da política em questão, expressa por meio da movimentação dos atores sociais na construção de estratégias e definição de suas características políticas e institucionais, com aqueles relacionados ao contexto sociopolítico mais amplo pelo qual atravessava o país no período estudado, considerando ainda aspectos específicos da arena setorial da assistência social.

A proposta em pauta encontra-se, portanto, circunscrita ao campo de análise de políticas públicas, o que, para Arretche (1988), possibilita o exame dos traços constitutivos e da engenharia institucional de uma dada política pública, no caso específico do presente estudo, a Assistência Social. Para essa autora, o conteúdo político das políticas constitui o que poderia ser chamado de economia política das políticas públicas, já que se refere ao sentido e à lógica da dinâmica dos programas, movida por interesses, conflitos e eventuais negociações.

Vale destacar que o campo de análise de políticas públicas não é uniforme, podendo variar enormemente conforme a perspectiva e autor citado. No entanto, em termos gerais, a análise de políticas se volta para o exame da atuação dos governos, amparando-se em contribuições de diferentes disciplinas do conhecimento a fim de interpretar a conformação das ações desenvolvidas no interior do Estado, em particular, os processos decisórios e de formulação de políticas (WILDAVSKY, apud DAGNINO, 2002).

Estudos recentes no campo da análise de políticas públicas no Brasil (como os de Arretche, 1998) têm chamado a atenção para o imperativo de considerar aspectos relativos ao processo decisório e à própria formação da política social, englobando aí, elementos relativos à construção da agenda, à formulação e à implementação de políticas.

Trata-se de considerar, portanto, que o ciclo de vida da política não segue um percurso linear e nem possui ponto de partida definido. Ao contrário, o processo de produção de políticas públicas de corte social demonstra a combinação de fatores complexos, de ações e decisões que envolvem governantes, stakeholders e inúmeros desafios relativos à sustentação política dos programas, coordenação interinstitucional e capacidade de recursos (Silva et al., 1999, p. 7).

Frey (2006) chama atenção para o fato de que se o *termo* política pode ser considerado, genericamente, como uma forma de resolver conflitos, sua definição específica contempla três dimensões, a saber: *policy* (conteúdo concreto – programas, projetos e ações), *politics* (processo político – conteúdos, conflitos e decisões políticas) e *polity* (sistema político – instituições político-administrativas). A abordagem dessas questões em língua inglesa permite diferenciar essas dimensões e suas especificidades, possibilitando auxiliar na estruturação de projetos de pesquisa. No entanto, Frey adverte que essa diferenciação pode, contudo, se mostrar inadequada para a análise de boa parte das políticas setoriais, especialmente as novas e/ou fortemente conflituosas, na medida em que essas dimensões são entrelaçadas e imbricadas e se influenciam mutuamente. Como afirma o autor, “*as disputas políticas e as relações de forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados*” (FREY: 2006, p. 219), ao mesmo tempo em que a adoção de uma política pública pode exacerbar os conflitos ou favorecer o consenso em um determinado processo político.

Segundo Frey (2006), a pesquisa sobre políticas públicas não pode, portanto, se eximir de considerar aspectos tais como os arranjos institucionais, as atitudes e os objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas, na medida em que estes são importantes elementos explicativos sobre a gênese e percurso de determinadas políticas.

Surel (2006) corrobora a perspectiva de que ação política (*politics*) e políticas públicas (*policies*), longe de serem esferas distintas, são frações de um mesmo espaço público, que se interrelacionam constantemente por meio de um complexo jogo de trocas, coalizões e conflitos entre atores políticos, estruturas burocráticas e clientelas diversas na elaboração e implementação de uma dada política pública.

Na presente pesquisa, o foco se volta para o processo decisório em torno da construção dos instrumentos normativos que deram origem ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Pretende-se que a análise possibilite a reconstituição do contexto, das arenas decisórias e dos atores sociais que configuraram o processo decisório de formulação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004 e a Norma Operacional Básica, de 2005, e que culminaram com a construção do SUAS.

Para Lindblom (1981), processos decisórios são intrinsecamente desordenados e, nesse sentido, qualquer abordagem heurística a seu respeito não deve esconder que o mesmo avança de forma não ordenada e racional. De fato, durante o processo decisório, muitos conflitos ganham vulto e muitas concertações precisam ser feitas. Nesse sentido, há que se considerar que o processo político na construção de qualquer política pública é de natureza complexa, sem princípio nem fim e com limites incertos.

Como se trata da realização de análises sobre o processo de construção do SUAS, foram ainda observadas, no âmbito da presente dissertação, as considerações de Lobato (2006) acerca do processo de formulação de políticas públicas no contexto de representação de interesses. Contexto esse que sinaliza a necessidade de considerar tanto as condições histórico-estruturais de desenvolvimento como as condições específicas de uma dada formação social.

Isso porque, por um lado as políticas públicas se expressam a partir da relação entre Estado e sociedade, em que esse relacionamento é determinado por condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma formação social. Por outro lado, o processo de formulação de políticas públicas possui especificidades que demandam o tratamento de condições dadas pela organização sociopolítica específica que formula a política pública em questão. Assim, é necessário ter em conta não apenas as organizações política e social vigentes, como também as condições econômicas e, em maior ou menor proporção, as condições culturais e tecnológicas (LOBATO, 2006).

Com base nas observações da autora, considera-se a hipótese de que essas condições se reproduziram no processo político que circunscreveu a construção do SUAS, através da

manifestação de diferentes interesses apresentados como demandas pelos diversos atores sociais que interagem com o Estado por meio de suas instituições representativas.

Nesta direção, o conceito de “janela de oportunidade” (*policy window*), tal como apresentado por Kingdon (2003) em seu estudo sobre agenda governamental, alternativas e políticas públicas, mostra-se promissor no sentido de permitir compreender o momento e os condicionantes das mudanças ou da adoção de novas políticas públicas, interrelacionando a ação pública e a ação política.

Para esse autor, a adoção de uma ideia nova em um processo político é resultado de uma *janela de oportunidade*, entendida como um processo casual, caracterizado pela confluência de três condições:

- a. a relevância que um dado problema adquire em um determinado momento;
- b. a existência de ideias que permitam modificar a compreensão do problema e
- c. uma situação favorável a mudanças no sistema político.

Trata-se, portanto, de um período de tempo, relativamente curto e raro, no qual uma comunidade política (agentes governamentais ou não governamentais) mobiliza-se para influir na definição e formulação de alternativas, a partir de ideias já elaboradas, que supõem uma nova forma de abordar os problemas.

No caso do presente estudo, a hipótese é de que a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003, a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social e a consequente montagem da estrutura institucional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), associado à ocupação de cargos estratégicos e atores estratégicos nesse Ministério configuraram uma *janela de oportunidade* para que os instrumentos normativos do SUAS pudessem ser elaborados e aprovados.

A confluência dos fatores que fundamentam a hipótese apresentada pode ainda se constituir, nos termos de Monteiro (2006), como um “*contexto de oportunidade*”, caracterizado como um momento em que a política é estabelecida “espontaneamente” por seus formuladores, ou seja, por *policy makers* da política, nesse caso da assistência social. Isso porque, para o autor, duas situações são relevantes: a capacidade de rastreamento da organização responsável pela política em questão é utilizada, em boa medida, devido à relativa clareza com que se identificam os problemas de política a serem tratados. Havendo percepções diferenciadas – interna ou externamente à organização que conduz o processo decisório – as mesmas são incorporadas ao processo. Outra situação refere-se à reduzida pressão exercida por grupos de interesses.

Contudo, Monteiro (2006) chama atenção ainda para a existência de outro contexto em que se processam as decisões, qual seja o “*contexto de crise*”. Em meio às conjunturas de crise, o que se presencia é que a adoção de políticas acontece mais por provocação do que por iniciativa espontânea dos *policy makers*. Essa situação está relacionada a dois fatores, a saber: a organização governamental encontra-se sobrecarregada, dificultando a identificação de problemas, devido ao meio externo, que é incerto e turbulento. Consequentemente, torna-se crítica a definição do problema no qual a política pretende atuar. Outro fator está relacionado às intensas pressões externas e internas à organização de política, tendo em vista o estabelecimento de um curso de ação. Nesse sentido, o tempo de ação do *policy maker* é pouco flexível, tornando o *timing* da Política como um elemento importante.

Contudo, cabe observar que esses dois contextos são considerados extremos, sendo necessário, portanto, que a análise de políticas públicas leve em consideração elementos tanto do contexto de oportunidade como do contexto de crise, tornando-se relevante nesse processo de gradação entre ambos, a identificação do grau de inovação que é demandado a partir do estabelecimento de uma dada política, bem como os procedimentos internos evidenciados em meio ao processo decisório dessa política.

Outro conceito que parece fecundo à análise do processo de construção do SUAS a partir da formulação de seus instrumentos normativos é o de coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*). Proposto por Sabatier (2007) para estudar a formulação e os processos pelas quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo, a coalizão de defesa é definida por esse autor como

“pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, idéias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo” (SABATIER, 2007: 139).

Segundo o autor, a argamassa que mantém a coesão de uma coalizão de defesa unida é o compartilhamento de crenças dos seus membros sobre assuntos políticos fundamentais, isto é, são os sistemas de crenças que determinam a direção que uma coalizão procurará dar a um programa ou política pública. Uma vez formadas, as coalizões de defesa competem para traduzir suas crenças compartilhadas em políticas públicas ou programas governamentais, mobilizando recursos políticos e participando de processos contínuos de aprendizagem política (*policy-oriented learning*).

No presente estudo, admite-se a hipótese de que um determinado grupo de militantes históricos do campo da assistência social brasileira e com vasta experiência gerencial e acadêmica na área – aqui denominado de Movimento de Resistência Política em defesa da assistência social como política afiançadora de direitos – constituiu uma coalizão de defesa capaz de inscrever o SUAS na agenda governamental da política de assistência social brasileira.

1.3. O percurso metodológico da pesquisa

A presente pesquisa apresenta como principal objetivo a análise da construção do SUAS, a partir do exame do processo decisório em torno da elaboração da PNAS 2004 e da NOB-SUAS 2005, nesse sentido, apresentam-se como objetivos específicos: mapear os diferentes atores, conflitos de interesses e ideias norteadoras que influenciaram a construção dos instrumentos normativos do SUAS; identificar as arenas que se constituíram como espaços decisórios no momento de elaboração destes instrumentos normativos; contextualizar as condições que favoreceram a construção da Política Nacional de Assistência Social no primeiro mandato do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e investigar os fatores que contribuiriam ou dificultaram a construção dos instrumentos normativos do SUAS.

O alcance destes objetivos exigiu a adoção de uma pesquisa qualitativa, tendo em vista que esta possibilita compreender a forma como os sujeitos envolvidos no universo pesquisado interpretam e atribuem sentido ao objeto de estudo proposto. As análises qualitativas viabilizaram a compreensão das formas de interpretação e das relações estabelecidas entre diversos sujeitos no processo de intervenção do qual participaram, o que conduziu ao entendimento de que suas vivências e as reações advindas desse processo se constituem como parte desta construção no momento de intervenção e, conseqüentemente, nos resultados obtidos (CONSTANTINO et al, 2005).

O estudo se concentrou no processo decisório em torno da elaboração dos instrumentos normativos do SUAS, levados a cabo no âmbito das ações lideradas pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)/ MDS, no período compreendido entre os anos de 2003 – quando é implantado o Ministério de Assistência Social e deflagrado o processo de realização da VI Conferência Nacional de Assistência Social – e de 2005, data de promulgação da NOB-SUAS 2005. Ainda que esses sejam marcos divisores do recorte temporal pretendido no estudo, é preciso considerar que a construção do SUAS não se limita a

esse momento, sendo necessário, portanto, resgatar a trajetória histórica da política de assistência social desde sua inscrição na Constituição Federal de 1988, passando pela regulamentação da LOAS em 1993, até a ascensão de Lula ao Executivo Federal, ai destacando o período de transição de governo.

A pesquisa contou com diversos procedimentos metodológicos que se complementaram ao longo do processo investigativo.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa exploratória, a partir de levantamento bibliográfico e documental, com vistas a uma maior aproximação com a realidade e ampla visão do objeto pesquisado. Essa pesquisa exploratória também possibilitou o mapeamento dos sujeitos que se constituíram como informantes-chave da pesquisa.

A revisão da literatura sobre a temática proposta proporcionou, por meio de realização de pesquisa bibliográfica, o esclarecimento de ideias e conceitos, assim como subsidiou as reflexões acerca do objeto de estudo, de modo que foi possível uma visão panorâmica do processo de construção do SUAS. Foram priorizados livros, dissertações, teses e artigos científicos com enfoque em temas relacionados à Política de Assistência Social, ao SUAS e à literatura específica sobre formulação de políticas públicas, sendo necessário observar que o estudo teórico assumiu um caráter transversal, na medida em que perpassou todo o processo de pesquisa, tendo sido apropriado sempre que necessário.

O trabalho de campo envolveu a realização de uma pesquisa documental, associada à realização de entrevistas com informantes chave.

No âmbito da pesquisa documental (VASCONCELOS, 2011), que se constitui como uma etapa fundamental nesse caminho metodológico, buscou-se examinar os instrumentos normativos do SUAS e documentos relacionados ao processo decisório referente à formulação da PNAS, em 2004 e à NOB/SUAS, em 2005. Assim, foram priorizadas três fontes principais. A primeira refere-se aos próprios instrumentos normativos do SUAS – a PNAS, de 2004 e a NOB/SUAS, de 2005 – os quais proporcionaram a identificação de atores que participaram do processo decisório que culminou com a elaboração e aprovação desses instrumentos.

A segunda refere-se à utilização das atas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), referentes às reuniões realizadas no período que compreende os meses de junho de 2004 à julho de 2005, quando foi deflagrado o processo decisório que culminou com a deliberação e aprovação da PNAS/2004 e da NOB-SUAS/2005. Nesse ponto cabe uma ressalva quanto à disponibilização das atas pelo CNAS.

Embora constem no *site*³ do CNAS as atas referentes às reuniões realizadas nesse período, foi possível perceber, ao manusear os documentos, a incompletude de algumas atas. Isso porque as reuniões do CNAS no período aconteciam, em geral, no decorrer de dois ou três dias, mas a ata disponível retratava apenas um desses dias. Apesar disso, considera-se que essa lacuna não tenha objetivamente comprometido as análises realizadas nessa dissertação.

Outra importante fonte de pesquisa documental apropriada nesse processo investigativo refere-se às atas das reuniões realizadas pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT). Nessas atas constam as gravações das reuniões referentes aos meses que compreendem o período de junho de 2004 a junho de 2005, quando foi deflagrado o processo decisório de elaboração da PNAS/2004 e da NOB-SUAS/2005 nessa arena. Na ocasião, foram negociados e pactuados aspectos referentes aos referidos instrumentos normativos. Cabe observar que os materiais referentes a essa fonte de dados foram disponibilizados pela Secretaria Executiva da Comissão Intergestora Tripartite, que se encontra vinculada ao Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social da SNAS/MDS, durante visita institucional realizada no âmbito da presente pesquisa.

A utilização dessas diferentes fontes de pesquisa documental proporcionou a identificação de vários aspectos abordados no presente estudo, quais sejam: mapeamento de sujeitos envolvidos diretamente com o processo decisório desses instrumentos, assim como de conflitos de interesses e divergências de ideias evidenciados nesse cenário; identificação das arenas decisórias que se constituíram como espaços complexos e contraditórios de disputa de poder; e ainda a identificação de aspectos referentes ao processo decisório, como a existência de compartilhamento ou restrição de poder de decisão.

Ainda como estratégia metodológica, a pesquisa de campo se valeu da metodologia da história oral, a partir da realização de entrevistas com atores chave no processo de formulação dos documentos normativos da PNAS 2004 e do SUAS 2005. A opção pela história oral teve por finalidade dar voz aos diversos sujeitos partícipes, a fim de contribuir para resgatar sua memória sobre o processo. Ao mesmo tempo, permite considerar a realidade como um fenômeno multifacetado, complexo e contraditório (THOMPSON, 1992). Ou seja, através de uma reconstrução do passado, espera-se que seja possível recuperar as nuances do processo de construção do SUAS, a partir da formulação de seus instrumentos normativos, em 2004 e 2005.

³ As atas consultadas, do Conselho Nacional de Assistência Social encontram-se disponíveis em: http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/

Nesta direção, privilegiou-se a história oral temática, tendo em vista a possibilidade de identificar, a partir da versão de sujeitos partícipes do processo estudado, variáveis que se constituíram como elementos de discussão ou contestação. Do mesmo modo, dado seu caráter específico, a história oral temática possibilita que sejam ressaltadas especificidades da história de vivências dos entrevistados, revelando elementos importantes à orientação de aspectos centrais do processo estudado (MEIHY, RIBEIRO, 2011).

Nestes termos, o trabalho de campo contou com a realização de entrevistas ancoradas por meio de um roteiro semiestruturado (apêndice A), o que proporcionou melhor qualidade nas respostas obtidas, pois o entrevistado teve liberdade para discorrer sobre as questões abordadas (CONSTANTINO et al, 2005).

Visando delinear o quadro empírico a ser pesquisado, tornou-se oportuna a utilização do método de amostragem não probabilística com amostras intencionais. O elenco de informantes-chave da pesquisa foi definido tendo em conta a priorização de sujeitos que estiveram envolvidos com o processo de construção do SUAS, em meio ao espaço temporal referente ao período de realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, até a elaboração e aprovação de seus instrumentos normativos: a PNAS/2004 e a NOB/SUAS 2005.

Como já observado, foi realizada de uma pesquisa documental de caráter exploratório a fim de subsidiar a escolha dos informantes-chave a serem entrevistados. A escolha destes informantes levou em consideração a vinculação ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, e/ou ao Ministério da Assistência Social e/ou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, sendo considerada ainda a participação na IV Conferência Nacional de Assistência Social – IV CNAS e/ou militância no âmbito da Política de Assistência Social.

Considerando a dificuldade para manter o anonimato desses informantes, que por ocasião desempenharam funções ou ocuparam cargos públicos, foi formalmente solicitada autorização⁴ aos mesmos, para identificar seus nomes e a função ou cargo ocupado no período que compreende o recorte temporal do estudo. Nestes termos, foram realizadas entrevistas com os seguintes sujeitos sociais (aqui apresentados por ordem alfabética):

- **Prof.^a Dr.^a Aldaíza Sposati** compôs o grupo de informantes-chave por ter participado da IV Conferência Nacional de Assistência Social como palestrante, ocasião em que foi responsável por apresentar a Conferência de Abertura “*Assistência Social como Política de*

⁴ Essa autorização foi expressa por meio de assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, cujo modelo encontra-se como apêndice B.

Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 Anos”. A professora da PUC-SP coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) que inicia suas atividades no ano de 1984, tendo como principal objetivo compreender qual era o conteúdo da assistência social e também qual sua função como política pública. Além de ter importante trajetória de militância política no PT e em defesa da Assistência Social, tendo ocupado o cargo de vereadora e de Gestora Municipal da Política de Assistência Social da cidade de São Paulo, atualmente vem desenvolvendo consultorias internacionais, como para a elaboração da Lei Nacional de Assistência Social de Angola.

- **Ana Lígia Gomes**, escolhida como informante-chave por ter sido indicada pelo Setorial de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores (Setorial do PT) para compor a equipe do Ministério da Assistência Social (MAS), em 2003. Na ocasião assumiu a função de Coordenadora de Descentralização na Secretaria de Política de Assistência Social, do MAS. Após a transição ministerial, Ana Lígia permaneceu no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) desempenhando a função de Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais, em 2004 e 2005.

- **Prof.^a Dr.^a. Ivanete Salete Boschetti**, foi selecionada por ter participado da IV Conferência Nacional de Assistência Social como palestrante, tendo como função apresentar os resultados da Pesquisa “*Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal*”, encomendada pelo CNAS ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST) do Departamento de Serviço Social da UNB, sob sua coordenação.

- **Márcia Helena Carvalho Lopes** encontra-se compondo esse cenário, por ter ocupado a função de Secretária Nacional de Assistência Social de janeiro a novembro de 2004, período que compreende o processo decisório que culminou com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. Em novembro de 2004, Márcia Lopes assume a Secretaria Executiva do Ministério de Desenvolvimento Social, a convite de Patrus Ananias.

- **Márcia Maria Biondi Pinheiro** foi selecionada para compor esse cenário devido ao fato estar desempenhando a função de Presidente do CNAS, no momento em que foram deflagrados os processos decisórios que possibilitaram a aprovação da PNAS, em 2004 e da NOB/SUAS, em 2005. Nesse período Márcia Pinheiro assumiu a função de assessora na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS), sendo indicada como representante governamental a compor o CNAS. Por ocasião foi eleita presidente desse órgão colegiado

28/04/2004 a 28/07/2006, sendo reconduzida ao cargo por mais um mandato, no período que compreende o recorte temporal do estudo em questão.

- **Oswaldo Russo de Azevedo** compõem o grupo de informantes-chave, por ter desempenhado a função de Secretária Nacional de Assistência Social, em 2005, ocasião em que foi deflagrado o processo decisório que culminou na aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

- **Simone Aparecida Albuquerque** foi escolhida por ter trajetória histórica de militância em defesa da Política de Assistência Social. Em 2004 é convidada a compor a equipe do SNAS/MDS, como assessora e posteriormente assume a Diretoria do Departamento de Gestão do SUAS. Por ocasião participou diretamente dos processos decisórios deflagrados referente a PNAS, em 2004 e da NOB/SUAS, em 2005.

- **Valdete de Barros Martins**, selecionada por estar ocupando o cargo de Presidente do CNAS no momento de realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Valdete de Barros passou a compor a equipe do MAS, também por indicação do Setorial do PT, sendo indicada a representar o Ministério no CNAS. Após a transição ministerial, permanece compondo a equipe do MDS, até abril de 2004, quando por motivos pessoais, afastou-se das discussões internas do MDS.

Durante a realização das entrevistas e por solicitação do pesquisador, foram indicados, pelos entrevistados, outros possíveis informantes-chave que pudessem contribuir com a pesquisa. Ainda que alguns nomes tenham sido indicados, deve-se registrar que por uma questão relativa ao tempo acadêmico previsto para conclusão da presente pesquisa, tornou-se inviável ampliar o número de informantes-chave delimitados para realização desse estudo. Sendo assim, a pesquisa contou com um total de oito entrevistas e fica aqui o agradecimento a todos que contribuíram com indicações de outros sujeitos que certamente têm muito a contribuir com reflexões e disponibilização de diversos materiais acerca do objeto de estudo pesquisado.

Quanto à realização das entrevistas, duas observações são necessárias. A primeira refere-se ao fato de que, devido à distância geográfica entre pesquisador e entrevistado, uma entrevista foi realizada utilizando o programa de internet *skype*, sendo assegurada a gravação de todo o conteúdo da entrevista. Dessa forma, não foram evidenciados comprometimentos quanto ao material em relação aos resultados da pesquisa.

A segunda observação diz respeito à impossibilidade de um dos informantes-chave em conceder a entrevista pessoalmente. No entanto, o mesmo demonstrou grande interesse em contribuir para a pesquisa, disponibilizando-se a receber o roteiro e respondê-lo *on line*.

Considerando que não seria possível estar pessoalmente com o entrevistado, foi elaborado um roteiro específico, com perguntas direcionadas a esse entrevistado, na medida em que o roteiro original não se mostrava adequado a essa forma de registro.

Vale registrar que a realização de todo o trabalho de campo buscou respeitar os procedimentos éticos de pesquisa envolvendo seres humanos. Desse modo, as entrevistas semiestruturadas foram conduzidas somente após o esclarecimento prévio dos objetivos e de todas as informações referentes à pesquisa, salvaguardando o direito, aos entrevistados, de recusar e/ou retirar sua participação em qualquer etapa da pesquisa, sem prejuízo ou ônus em caso de recusa. Todos os esclarecimentos solicitados foram respondidos, de forma a que os entrevistados não tivessem dúvidas quanto a sua participação na pesquisa.

Na mesma direção, a realização de cada entrevista somente se concretizou mediante a concordância dos entrevistados expressa no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). No teor do TCLE (apêndice B) constaram a descrição dos objetivos da pesquisa e os direitos assegurados ao entrevistado, bem como a permissão para que as entrevistas fossem gravadas e transcritas, com o objetivo de viabilizar o processo de análise e, conseqüentemente, a produção do conhecimento científico em torno da temática.

Após a transcrição das entrevistas, o conteúdo transcrito de cada depoimento foi encaminhado a seu respectivo autor, sendo-lhes assegurada a possibilidade de complementação ou retirada de qualquer parte do conteúdo, assim como a possibilidade de revisão, tendo em vista que os mesmos se certificassem quanto a fidedignidade às ideias expressas no decorrer das entrevistas.

Embora todos os entrevistados tenham consentido com a divulgação de seus nomes na apresentação dos resultados da pesquisa, buscou-se, no decorrer da presente dissertação, evitar a identificação do autor dos trechos divulgados. Para isso, foi empregada uma forma de registro em que os entrevistados foram catalogados de modo aleatório como Entrevistado 1, Entrevistado 2 e assim sucessivamente. Apenas em alguns trechos excepcionais, onde a próprio teor do depoimento identificava sua autoria, mas cujo conteúdo era fundamental para a argumentação desenvolvida, é que os entrevistados foram identificados. No entanto, mesmo nesses casos, houve preocupação de que o conteúdo apresentado não ferisse os princípios éticos, trazendo algum tipo de risco para os informantes.

Ainda dentre os critérios éticos utilizados, cabe destacar que também foi assegurado um rigor metodológico quanto à apropriação de documentos e bibliografias, citando as fontes pesquisadas como forma de garantir a fidedignidade às fontes e ideias formuladas pelos respectivos autores bem como sua propriedade intelectual.

O conteúdo do material empírico coletado pela pesquisa de campo foi analisado a partir das referências teórico-conceituais do estudo, considerando, ainda a triangulação das diferentes fontes de informações. Esse material foi sistematizado e catalogado a partir de algumas dimensões analíticas que pudessem contemplar a complexidade do objeto de estudo.

Como se trata da realização de análises no campo das políticas públicas foram definidas três dimensões de análises – *processo, atores e contexto*⁵ –, tendo em vista a melhor compreensão do processo de formulação da PNAS e da NOB SUAS, ou seja, dos instrumentos normativos do SUAS.

Em relação à dimensão de análise – *processo* – sua utilização consistiu em subsidiar a análise de aspectos específicos da formulação do SUAS. Isso porque entendemos que o *processo* compreende aspectos referentes à tomada de decisão, tendo em vista a existência de restrição ou compartilhamento do poder de decisão em relação aos diversos atores partícipes nos diversos momentos formulação dos instrumentos normativos do SUAS.

Nesse ponto, é preciso ressaltar que embora a pesquisa proponha análises no âmbito da formulação do SUAS, são corroborados os apontamentos de Sampaio e Araújo Jr. (2006) ao afirmarem que as políticas públicas possuem características processuais, dinâmicas e dialéticas, não sendo possível separá-las em etapas ou fases, para outros fins que não didáticos. Ou seja, o momento de formulação, implementação e avaliação do SUAS, além de estar intimamente interrelacionados, são igualmente importantes e serão priorizados nesta análise.

Quanto à dimensão *atores*, esta considera todas as pessoas, instituições e organizações públicas ou privadas que estiveram direta ou indiretamente envolvidas com a formulação dos instrumentos normativos SUAS. Sua utilização ancora-se na possibilidade de identificar a posição e o grau de mobilização de cada ator, em meio ao processo de formulação desse instrumentos. Possibilita ainda analisar a possível existência de correlação de forças, conflitos de interesse e divergências de ideias entre os diferentes atores considerados nesse processo.

Por fim, a utilização da dimensão *contexto* consiste na possibilidade de caracterização do ambiente em que a SUAS construído, referindo-se às produções sócio-históricas, políticas e ideológicas que circunscreveram e atribuem sentido a esse processo. As análises dessa dimensão levaram em consideração uma dimensão ampla que buscará analisar as

⁵ A conceituação dessas dimensões estará fundamentada em algumas características do modelo de análise apropriado por Sampaio e Araújo Jr. (2006). Proposta que, em seu escopo, consiste em trabalhar com quatro categorias: *contexto, atores, processo e conteúdo*. Contudo, este referencial não será utilizado como modelo de análise, conforme proposto originalmente. A proposta em pauta consiste na utilização de apenas algumas características deste referencial, com vistas a conceituar as dimensões de análise apropriadas nesse estudo.

características macro a partir das esferas social, política e econômica. E outra, mais restrita, que prezou pela análise de características num plano micro, ou seja, características específicas da própria Política de Assistência Social.

A apropriação de tais dimensões buscou servir como instrumento metodológico para o manuseio, sistematização e interpretação dos dados obtidos. Após a coleta, os dados coletados foram categorizados e, posteriormente, analisados, à luz de reflexões teóricas realizadas durante todo processo investigativo, visando a reunir substratos que possibilitem a apreensão dos elementos presentes nas análises acerca do objeto de estudo.

CAPÍTULO II - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AGENDA POLÍTICA: O “CAMINHO DAS PEDRAS” QUE POSSIBILITOU A CONSTRUÇÃO DO SUAS.

*“Pelos campos há fome, em grandes plantações
Pelas ruas marchando, indecisos cordões
Ainda fazem da flor, seu mais forte refrão
E acreditam nas flores, vencendo o canhão.”*

(Geraldo Vandré)

Constitui objetivo principal deste capítulo contextualizar o processo de consolidação da Política de Assistência Social e sua inserção na agenda política⁶ em âmbito federal. O recorte temporal engloba o decorrer da década de 1990 e os anos iniciais de 2000, a fim de que sejam evidenciadas as implicações desse processo para a construção do Sistema Único Descentralizado e Participativo, conforme previsto no artigo 204 da Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social.

Antes, porém, é necessário demarcar a temporalidade do debate. Em especial nas duas últimas décadas, a Política de Assistência Social se caracteriza como um campo fértil no que tange à realização de análises de políticas sociais. Nesse contexto, compreender como se consolida a Política de Assistência Social e sua manutenção na agenda política em âmbito federal constitui-se como uma questão importante.

É preciso considerar ainda que, igualmente às demais políticas sociais, o processo de consolidação da Política Nacional de Assistência Social se dá em um campo fértil de tensões políticas. Isso porque, as políticas públicas e sociais – dentre elas a Política de Assistência Social – incidem na questão distributiva, além de lidarem diretamente com as desigualdades e as mais diversas expressões da questão social, resultando da luta de classe (BEHRING, 2011).

Dadas estas condições, partimos do entendimento que a consolidação da Política de Assistência Social (que culminou com a construção do SUAS) foi permeada, em âmbito macrossocial, por uma tríade de processos articulados que impactaram a questão social e as políticas sociais de modo geral, a saber: a contrarreforma do Estado, que preconiza a garantia de condições que permitam a produção e reprodução do capital; a reestruturação produtiva,

⁶ O conceito de agenda política utilizado no decorrer deste trabalho está fundamentado em Viana e Baptista (2008). Segundo as autoras, a delimitação desta agenda constitui um artefato de decisão política, em que são definidos os problemas que terão prioridade no tratamento dado pelas autoridades governamentais. Algumas questões da agenda passam, pois, a ser objeto de decisão e de ações políticas que se concretizam, as quais podem ser evidenciadas em meio a Política de Assistência Social nas últimas décadas.

que amplia as condições de exploração da força de trabalho; e a mundialização do capital, que visa a retomada das taxas de lucro das empresas, num processo marcado pela desregulamentação do capital como forma de se mover sem barreiras e explorar com liberdade e eficiência a força de trabalho (BEHRING, 2011).

Trata-se, portanto, de inscrever as discussões propostas neste capítulo no interior de uma processualidade histórica, marcada por um contexto de forte reação burguesa à crise do capital, iniciada desde os anos de 1980, cujo resultado mais expressivo resulta numa intensa regressão dos direitos e políticas sociais.

No entanto, como chama atenção Werneck Vianna (2002), é preciso considerar as especificidades que marcam o processo de constituição das políticas sociais em cada contexto e momento histórico em que emergem e se desenvolvem.

Assim, ainda nesta análise, serão consideradas as especificidades do processo de formação social do Estado brasileiro, bem como as condições dadas pelas organizações sociopolíticas que estiveram envolvidas no processo de implementação da LOAS por meio da construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, já previsto constitucionalmente, no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000.

Buscar-se-á, nesse momento, caracterizar ainda o contexto setorial no âmbito da Assistência Social, bem como sua inserção na agenda política, que a eleva ao *status* de política pública, de direito do cidadão e dever do Estado. Apenas a partir dessa perspectiva é que se buscará, posteriormente, identificar a forma de encaminhamento dessa agenda, em especial no governo dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, bem como o posicionamento dos diversos atores inseridos nesse cenário. Entende-se, portanto, que se trata de um processo permeado por escolhas priorizadas em detrimento de outras e influenciadas pelo contexto vivenciado, por aspectos políticos e também pelos sujeitos partícipes desse processo.

2.1 Breve retrospectiva: do legado à inserção da Assistência Social na agenda política na década de 1980.

Compreendida como uma demanda dos “miseráveis”, que se encontravam nessa condição devido à “incapacidade” de inserção no mercado de trabalho, a assistência social foi, por décadas, destinada aos impossibilitados de manter sua própria subsistência.

É em meio a esse cenário que o sistema de proteção social brasileiro foi cristalizado, sendo demarcado em especial a partir da emergência do processo de industrialização e urbanização no Brasil. Nessa ocasião, tornam-se evidentes as diversas expressões da questão social, categoria compreendida por Carvalho e Yamamoto, (2008) como decorrente do processo de constituição e desenvolvimento da classe operária, que passa a compor o cenário político da sociedade, demandando seu reconhecimento como classe tanto pelo Estado como pelo empresariado.

Situação que pode ser evidenciada no cenário nacional notadamente a partir dos anos de 1920 e 1930, quando são demandadas, pela classe trabalhadora, intervenções, para além de ações caritativas e de benevolência. Dessa forma, em conformidade com Yazbek (2008), progressivamente o Estado passa ampliar sua intervenção pública por meio da criação de mecanismos então inovadores, intervindo nas relações sociais através de legislações laborais e da oferta de serviços sanitários, atividades educacionais, entre outros.

Tendo em vista as primeiras iniciativas que culminariam com a formação de um sistema de proteção social no Brasil, torna-se perceptível que as primeiras intervenções estatais estão relacionadas à criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e, posteriormente, pela implantação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)⁷, além da regulamentação de legislações trabalhistas no decorrer da década de 1930, sob liderança política do então presidente Getúlio Vargas. Vale destacar que esta conjuntura era marcada pelo tensionamento das estruturas sociopolíticas advindas das modificações no âmbito das relações sociais estabelecidas nesse cenário entre Estado e sociedade civil.

Em meio à crescente industrialização e urbanização, especialmente a partir da década de 1930, o movimento reivindicatório se expande ainda mais nas cidades, tornando cada vez mais latentes as expressões da questão social nesses espaços (Yazbek, 2008). Dessa forma, o Estado reconhece a questão social como legítima, uma vez que se materializa em um terreno de disputas por bens socialmente construídos, alicerçando as primeiras iniciativas de políticas

⁷ Regulamentadas pela Lei Eloi Chaves, em 1923, as CAPs podem ser consideradas as primeiras medidas de Previdência Social pública no Brasil. Organizadas por empresas, as CAPS operavam sob regime de capitalização, a partir da contribuição financeira dos empregados e seus empregadores, oferecendo, além dos serviços estritamente de natureza previdenciária, a assistência médica e o fornecimento de medicamentos. Já os IAPs surgem na década de 1930, em resposta às demandas postas pelo início do processo de industrialização no país. Os IAPs eram organizados por categoria profissional e contavam com financiamento e gestão tripartite, isto é, dos empregados, empregadores e do Estado. Para maior aprofundamento, consulte OLIVEIRA & FLEURY TEIXEIRA (1986) e BRAGA & PAULA (1981).

sociais no Brasil. É desse modo que a política social passando a ser desenvolvida de forma crescente a partir de 1937, quando Vargas institui o Estado Novo⁸.

Desde então, são verificados avanços nos mecanismos de proteção social, ao mesmo tempo em que o sistema público de proteção social passa a assumir um caráter dual. Se por um lado, são identificados avanços no âmbito das relações estabelecidas entre a classe operária emergente e o Estado, em que se definem ações no campo da proteção social, por outro lado, restam aos trabalhadores desempregados ou sem carteira assinada, a proteção social ofertada no âmbito das ações filantrópicas e obras sociais (YAZBEK, 2008).

É possível afirmar que, de forma estratégica, o Estado se antecipa às reivindicações da classe operária, legalizando o funcionamento dos sindicatos e desencadeando uma série de iniciativas no âmbito da legislação trabalhista e previdenciária, processo coroado com a Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1943, caracterizando um modelo de seguro social no âmbito da proteção social. Contudo, essa legislação não cobriu trabalhadores que não possuíam carteira assinada, autônomos e domésticos, pois estes não eram sindicalizados. Assim como, também não foi estendida aos trabalhadores rurais, cabendo-lhes um modelo de seguro assistencial, numa perspectiva que tende a estigmatizar os grupos pobres e mais vulneráveis em que prevalecem ações caritativas e de benemerência.

Assim organizado por lógicas distintas, o sistema de proteção social brasileiro se desenvolve a partir da combinação do modelo de seguro social e do modelo assistencial, com vistas ao atendimento às demandas dos diferentes segmentos de trabalhadores. Desta forma, o modelo de seguro social destina-se a segmentos ocupacionais, sob uma lógica de direito contratual em que apenas os trabalhadores formais podem acessá-lo e usufruir de seus benefícios. Enquanto o modelo assistencial estava voltado a grupos pobres e vulneráveis que se estruturam de forma fragmentada e descontínua, não configurando uma relação de direito social (FLEURY, 2003).

Mantém-se, assim, a lógica tão bem conceituada por Wanderley Guilherme Santos (1979) de “cidadania regulada”, em que apenas os aptos ao trabalho eram considerados cidadãos de direito. Ou seja, a Assistência Social não se expressava enquanto direito de cidadania, posto que seus usuários se encontravam desvinculados da estrutura produtiva.

Nessa perspectiva, a atenção do Estado a esses grupos pobres e vulneráveis se materializa por meio do reforço a ações caritativas e de benemerência ao regulamentar o

⁸ Em 1937, Getúlio Vargas institui o Estado Novo que caracterizará um período ditatorial até o ano de 1945. O país passa a vivenciar um período de ditadura civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas. O governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, bem como foram registradas inúmeras prisões dos opositores do regime ditatorial.

funcionamento do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)⁹. Segundo Sposati (2008), o CNSS assumia a atribuição de dizer quais eram as demandas dos “mais desfavorecidos” por meio de diálogo estabelecido entre os notáveis do Conselho e os representantes das entidades sociais, assim como lhe competia a atribuição de analisar as condições de adequação dessas entidades, bem como seus pedidos de isenções.

É em meio a esse cenário que tem início, em âmbito federal, o processo de institucionalização da assistência social, através da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Fundada em 1942, no período de governo do então presidente Getúlio Vargas e coordenada, inicialmente, pela primeira-dama, Darci Vargas, seu objetivo consistia em atender as famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Ao fim da Guerra, a LBA é reestruturada e passa a ser responsável por articular as diversas instituições filantrópicas e privadas, prestadoras de serviços assistenciais. Mas desde sua fundação, as ações desenvolvidas pela LBA vêm, na verdade, corroborar para que se acentuem ainda mais, no âmbito do Estado e da sociedade, relações baseadas em práticas históricas de clientelismo, benemerência, favor e tutela, o que pode ser observado, sobretudo, na vinculação da presidência da instituição à figura da primeira-dama.

Com o fim do período ditatorial de Vargas, em 1945, o interstício de tempo vivenciado até a instalação do Golpe Militar em 1964 foi, conforme registram Bering e Boschetti (2009), fortemente marcado por disputa de projetos políticos, ao mesmo tempo em que se intensificam as lutas de classe.

Instaurado por meio de um Golpe, em 1964, o regime militar foi responsável por impulsionar o processo de industrialização por meio de substituição de importações. Baseado no endividamento externo e na rápida expansão de importações, o país passa, na década de 1970, por um momento conhecido de “milagre econômico”, denominação atribuída aos anos de excepcional crescimento econômico, responsável por gerar um significativo aumento da concentração de renda.

Presencia-se, nesse momento, uma expansão do sistema de proteção social, por meio da criação de políticas públicas que, mesmo sendo restritas, são impulsionadas nesse cenário, com base em um projeto denominado por Behring e Boschetti (2009) de modernizador-conservador. Dessa forma, podem ser observados, entre outros, a criação do Fundo de

⁹ “O antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), de acordo com a Lei federal 7.843/93, [...] fora criado em 1938 com as funções de órgão consultivo do governo e das entidades privadas e para estudar os problemas do Serviço social” (RAICHELLIS, 2007, p. 137).

Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), destinado aos trabalhadores e a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural). Embora sejam evidenciados mecanismos de ampliação dos sistemas de proteção social, é preciso estar atento ao fato de que esse processo refere-se a uma modernização conservadora, dada a manutenção dos padrões meritocráticos existentes.

No âmbito da estrutura institucional na qual a assistência social encontrava-se vinculada, é possível observar que, em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e, em seu interior, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS). A LBA, juntamente com outras organizações públicas, é incorporada a este Ministério e a assistência social vinculada à estrutura institucional da previdência social. Nesse mesmo ano, foi criada também a Renda Média Vitalícia – destinada a pessoas idosas e pobres, contribuintes da Previdência Social por pelo menos um ano –, com valor do benefício de meio salário mínimo por mês (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Já no ano de 1977, é consolidado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, que passa a congregar ações da saúde, previdência e assistência social. No entanto, as ações da Assistência Social continuam sendo implementadas por meio de serviços prestados pela LBA e por sua rede privada conveniada (BEHRING; BOSCHETTI, 2009), numa perspectiva de proteção aos desvalidos, incapazes de alcançar condições próprias de subsistências, por meio de acesso ao mercado de trabalho.

Aqui, cabe observar que as mudanças de estrutura institucional acontecem ao mesmo tempo em que se inicia um longo processo de destituição do regime militar, que acontecerá de forma lenta e gradual e conduzirá ao processo de redemocratização, nos anos de 1980, e ainda à abertura, já na década de 1990 à ofensiva neoliberal, situação que foi fortemente influenciada pelo contexto internacional.

Em meados da década de 1970, com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), as ações do modelo e a industrialização por substituição de importações, iniciadas nos anos de 1960, são concluídas. Comandadas pelo Estado e amparadas intensamente no endividamento externo, as ações desenvolvidas pelo II PND proporcionaram inúmeras transformações na estrutura produtiva e a ampliação do crescimento econômico (HERMANN, 2005).

No entanto, essa situação se agrava devido à forte crise econômica vivenciada pelos países centrais e que já vinha se acentuando desde o fim da década de 1960, tornando-se ainda mais crítica com a crise do petróleo nos anos de 1973 e 1979. Como o crescimento econômico no Brasil ancorava-se no endividamento externo, a crise econômica vivenciada pelos países

centrais atingiu diretamente as políticas econômicas no país. Consequentemente, embora se tenha mantido, por alguns anos, um crescimento econômico vigoroso, a inflação também aumentou fortemente, o que marca o início de um extenso período de estagnação da economia que se estende até meados dos anos de 1990, e vai caracterizar os anos de 1980 como uma década perdida (HERMANN, 2005), sob o ponto de vista econômico.

Dadas estas condições, como herança deixada pelo “milagre econômico”, evidencia-se, no decorrer dos anos de 1980, o aprofundamento da dívida externa e um abismo crescente entre a concentração de riqueza e a ampliação dos níveis de pobreza que resultam da intensificação das desigualdades sociais. Situações estas que conduziram à efervescência do movimento de redemocratização do país, uma vez que já vinham sendo denunciados por diversos movimentos sociais que lutavam pela ampliação dos direitos civis, políticos e sociais para toda a sociedade.

Nesse cenário, corroborando as reflexões de Branco (2010), o período ditatorial vivenciado no Brasil, assim como nos demais países da América Latina, nos anos de 1960/70, foram responsáveis por gestar as condições necessárias à entrada do neoliberalismo no país, sob a justificativa de apresentar-se como alternativa ao legado da ideologia desenvolvimentista e ao esgotamento do modelo de substituição de importações. Situação vivenciada de forma intensa, ainda que tardiamente em relação aos países desenvolvidos, a partir da década de 1990 no Brasil.

2.2 O (re) conhecimento da Assistência Social como política pública no âmbito da Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988.

Em meio à crescente desigualdade que assombrava o cenário nacional é que a assistência social começa, ainda que de forma incipiente, a ser vista pela primeira vez como uma questão a compor a agenda política do governo federal. A partir da identificação de graves problemas sociais e da forte pressão exercida pelos movimentos sociais em defesa da ampliação de políticas públicas, torna-se necessário um novo posicionamento dos governantes, o que possibilita a emersão de uma nova agenda política no plano federal, levando em consideração a assistência social.

Quanto aos aspectos institucionais, é possível observar, em conformidade com Sposati et. al. (2010), que chega a ser cogitada a possibilidade de criação de um ministério específico para assistência social, com o objetivo de responder ao pauperismo. Como sugestão do

presidente José Sarney (1985-1988), nessas condições seria constituído o Ministério da Ação Social, no entanto essa proposta não se consolida.

Se no âmbito da Saúde e da Previdência, são iniciadas negociações em torno da reforma dessas políticas pela Nova República, especificamente em relação à Assistência Social é possível perceber que a Secretaria Nacional de Assistência Social¹⁰ (SAS) buscará sustentar suas decisões em uma nova base, que preze pela qualidade e também pelo conhecimento científico (SPOSATI, 2008).

Assim, a SAS estimula a realização de diversos seminários e possibilita a criação de linhas de financiamento para realização de pesquisas através de órgãos científicos federais. Nesse momento, começam a ser criados referenciais teórico-metodológicos em meio à comunidade científica, com vistas à ampliação dos compromissos desses órgãos com a assistência social. O apoio científico mostrou-se de forma extremamente necessária, tanto para realização de diversos debates em vários locais do país, como para o processo de modificação genética da assistência Social, nos termos empregados por Sposati (2008).

A autora ainda ressalta que, assegurado o apoio da comunidade científica, a direção nacional da LBA inicia um intenso trabalho juntamente com representantes de diversos segmentos da sociedade para debater sobre a assistência social enquanto política pública de direito de cidadania. Nesse momento, é colocada em questão a própria gênese da LBA e o imperativo de lhe proporcionar novas mudanças, fato que é corroborado pelo depoimento de dois entrevistados pela pesquisa para realização do presente trabalho. Várias articulações vão acontecer em todo o país, contando com o apoio do Serviço Social enquanto categoria profissional.

Esse processo de debate contou também com o apoio da Associação Nacional e das Associações Estaduais dos Servidores da LBA (ANASSELBA e ASSELBAS), responsáveis por articular a realização de grandes debates, em diversas partes do país e a elaboração de vários documentos propositivos, posicionando-se em prol da regulamentação da assistência social enquanto lei.

Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte – ANC, em 1987, tem início um amplo processo de mudanças institucionais que proporcionaram a abertura política e conduziram à introdução de uma série de alterações no âmbito das políticas sociais, e, especificamente, proporcionaram mudanças significativas no campo da assistência social.

¹⁰ A SAS encontrava-se vinculada ao MPAS e assim se manteve até a reforma ministerial levada a cabo pelo presidente Itamar Franco (1992-1994) É na SAS que a LBA se encontrava organizacionalmente vinculada.

Os trabalhos realizados pela ANC foram organizados em comissões e subcomissões. De acordo com Boschetti (2006), foram realizadas diversas audiências públicas que, posteriormente, fundamentaram a elaboração e aprovação dos pré-projetos dos capítulos da Constituição. Este também foi o cenário que proporcionou o desenvolvimento de debates em torno da saúde, previdência e da assistência social e que deu origem ao conceito de Seguridade Social.

Com a promulgação, em 05 de outubro de 1988, da Constituição Federal – CF/1988 foram estabelecidas novas regras e introduzidas normas inovadoras em âmbito legal e institucional, sendo identificados avanços em todas as políticas sociais, o que possibilitou mudanças efetivas no sistema de proteção social brasileiro.

A CF/1988, ao definir, em seu artigo 194, que “*a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194), consagra o modelo de Seguridade Social baseado na noção de direitos universais e responsabilidade pública.

Como princípios básicos de organização das políticas sociais inscritos na CF/1988, que contempla os setores da Seguridade Social, foram adotadas a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade. Criam-se, portanto, as condições necessárias ao aprofundamento do processo de democratização, tanto em relação às ações desenvolvidas em nível central em direção ao nível local, como ao que diz respeito às ações desenvolvidas pelo Estado em direção à sociedade. Esse processo também possibilita a criação de mecanismos de participação da sociedade e do controle social, com a finalidade de articular e pactuar as ações a serem desenvolvidas pelos três níveis de governo (FLEURY, 2003).

Todo esse processo de inovação culminou na entrada da assistência social na agenda política e sua elevação ao *status* de política pública de direito do cidadão e de dever do Estado, a partir da regulamentação dos artigos 203 e 204, da CF/1988.

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.

195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: **I - descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.**” (Título VIII, Capítulo II, Seção IV, art. 203 e 204)

Nesse momento, começam a ser transpostas, pela primeira vez em âmbito legal, as barreiras do apadrinhamento, do favor, da tutela e das ações de caridade.

Como pode ser observado, as diretrizes da assistência social são condizentes com a Seguridade Social, tornando perceptível a necessidade de criação de um sistema de assistência social que fosse descentralizado e participativo. Como aponta Sposati (2008), a necessidade de um sistema descentralizado e participativo para a assistência social já estava presente na argumentação do Senador e relator da Constituição, principalmente no tocante a assegurar a alocação de recursos financeiros e, ao mesmo tempo, proporcionar a superação de ações fragmentadas e descoordenadas, a superposição de programas e ainda possibilitar o controle social sob o setor público em relação ao repasse de recursos a entidades por meio da criação de mecanismos de avaliação e controle social.

A fim de materializar o arcabouço legal da Seguridade Social, foi demandada a regulamentação de legislações específicas para cada área, o que deveria ser elaborado de acordo com os prazos estipulados nas disposições transitórias da própria CF/1988.

Nesse momento duas considerações se fazem necessárias. A primeira refere-se ao fato de que, após a regulamentação da Constituição Federal, foram iniciados debates acerca das políticas de assistência social e de saúde no interior dos Núcleos de Estudo e Pesquisa das Universidades¹¹, que contribuíram para a elaboração dos projetos de Lei de ambas as políticas, situação que é reforçada por Pinheiro (2008). Nessa perspectiva, no momento de elaboração dos primeiros esboços dos projetos de Lei no âmbito da saúde e da assistência social que foram gestadas tendo em vista a criação de um Sistema Único e Descentralizado, tanto a Lei Orgânica de Saúde (LOS) como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a partir de uma perspectiva muito comum de criação e implementação.

¹¹ Conforme relatos concedidos em uma entrevista para realização desse trabalho, no início dos anos de 1990, o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde Pública (NESP) e o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social (NEPPOS), vinculados a Universidade de Brasília, participavam ativamente da formulação da LOS, e da LOAS. Além do diálogo estabelecido por pesquisadores desses dois núcleos, muitas contribuições advindas de pesquisadores de todo país, somaram esforços no momento de elaboração do primeiro esboço que se constituíram em projetos de Lei, tanto da Saúde como da Assistência Social. É justamente dessas articulações que a ideia de criação de um Sistema Único e Descentralizado, passa a compor tanto a LOS como a LOAS, a partir de uma perspectiva muito comum de criação e implementação.

Outra consideração importante é abordada por Sposati (2006) ao pontuar que, antes mesmo da aprovação da LOAS, os membros da ANASSELBA elaboraram, em 1990, um documento que abordava uma proposta de criação de um sistema único para a assistência social, proposta que já nessa época era fundamentada a partir das experiências vivenciadas pelos trabalhadores da LBA espalhados por todo o país e das vivências em decorrência da construção do Sistema Único de Saúde (SUS).

O Poder Executivo teria um prazo de seis meses subsequente à promulgação da CF/1988 para elaborar os projetos de lei, planos de custeio e de benefício e apresentar ao Congresso Nacional. Este, por sua vez, teria mais seis meses para apreciá-los e aprová-los, sendo estipulado o prazo máximo de dezoito meses para implantação progressiva das legislações e dos planos, o que deveria ser concluído até o prazo máximo de 05 de abril de 1991 mas não foi efetivado.

Cabe observar que, embora os Sistemas Descentralizado e Participativo no âmbito da Saúde e da Assistência Social tenham sido concebidos ao mesmo tempo, a efetivação de ambos ocorrerá em tempos históricos muito distintos. Se, por um lado, a Lei Orgânica de Saúde (Lei 8.080 de 1990 e a Lei 8.142 de 1990) adquiriu materialidade ainda em 1990, regulamentando o Sistema Único de Saúde, por outro lado a Lei Orgânica de Assistência Social sequer foi aprovada nesse momento histórico, como previam as disposições transitórias da Constituição Federal, sendo regulamentada apenas em 1993.

2.3 A regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Todo o processo de mudanças em curso foi interrompido logo no início da década de 1990, quando ascende à presidência da república Fernando Collor de Mello (1990-1992). Conseqüentemente, as alterações iniciadas desde a instalação da ANC e, posteriormente impulsionadas pela Constituição Federal, não foram cumpridas. Com a realização das eleições para presidente, as correlações de força que favoreciam a implementação desse modelo constitucional foram alteradas, uma vez que a agenda de governo do presidente Collor de Mello foi claramente inspirada nos princípios neoliberais tanto em âmbito político, como social e econômico.

Dessa forma, o direcionamento político econômico e social dado pelo Presidente Collor de Mello seguiu à risca todos os princípios estabelecidos pelo Consenso de Washington. Segundo Branco (2010), o governo colocava em prática as medidas que

prezavam pelo aumento das taxas de juros, privatização das empresas estatais, minimização de gastos sociais, liberalização comercial e financeira, equilíbrio fiscal e ainda a garantia de direitos de propriedade privada, entrando em consonância, portanto, com os ditames das agências internacionais, ou seja, o FMI o BIRD e o Banco Mundial.

As leis orgânicas das políticas que compõem a Seguridade Social foram negociadas em meio a esse cenário contraditório e desfavorável. Conforme observa Fleury (2003), a manutenção e correspondência em cada uma dessas legislações foram resultantes da capacidade política e de resistência dos atores envolvidos nesse processo e comprometidos com os princípios constitucionais, em combate com as tendências de focalização, privatização e capitalização que ameaçaram fortemente a implantação das políticas de seguridade social.

Especificamente no âmbito da Política de Assistência Social, embora houvesse um forte movimento de profissionais da área na luta por sua regulamentação, esta ocorreu de forma extremamente lenta. Ao assumir a presidência, o governo Collor priorizou ações voltadas à reforma do Estado numa perspectiva minimalista, cabendo ao Estado a definição e execução de políticas complementares ao mercado.

Dadas estas condições, a Política de Assistência Social é concebida com caráter residual, emergencial e destinada exclusivamente a camadas extremamente carentes da população, em que se reproduz a lógica de que a Assistência Social deve ser destinada apenas aos “incapacitados” para o trabalho (RAICHELIS, 2007), o que, obviamente, vai contra todos os princípios constitucionais.

Como apontam os relatos de Fleury (2003), as ações do governo Collor contribuíram significativamente para o retardamento da regulamentação da Assistência Social enquanto política pública, por meio de sua Lei Orgânica, o que pode ser atribuído aos seguintes fatores: veto integral ao projeto de lei de regulamentação da assistência social; reordenamento das ações dessa política, o que caracterizou um processo de refilantropização da Assistência, uma vez que se intensificavam os repasses de recursos às entidades filantrópicas de caráter privado e, por fim, o fato de novamente a primeira dama assumir a retomada da gestão pública da assistência social.

Contudo, essa situação contribuirá de forma ímpar para que fossem gestadas novas estratégias em defesa da assistência social. Articuladas desde a década de 80, os atores vinculados à ANASSELBA e as ASSELBAS de todo país ganham, nesse momento, novos aliados, contando com a presença de representantes da categoria de assistentes sociais (principalmente o conjunto CFESS/CRESS), da Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, representantes dos Movimentos pelos direitos das Crianças, dos Idosos, das

Pessoas com Deficiência. Além desses atores, Sposati (2008) ressalta ainda a presença nesse movimento de pesquisadores vinculados a várias universidades.

Após ser vetado o primeiro projeto de lei orgânica da assistência social por Collor, são evidenciadas várias tentativas de elaboração da referida lei. Um elemento importante, que foi ressaltado por três entrevistados, refere-se à mobilização histórica dos assistentes sociais, que ganha ênfase em defesa da política de assistência social a partir desse momento. Tal situação é corroborada por Pinheiro (2008), ao afirmar que a categoria de assistentes sociais, por meio de suas entidades representativas e em defesa de seu projeto ético político, se constituirá como um baldrame na luta em defesa dos princípios constitucionais.

Ainda assim, o governo de Collor de Mello não apresenta um terreno fértil à aprovação da LOAS. Seu mandato foi marcado por sucessivos escândalos de corrupção, em meio a uma acentuada crise política, social e econômica, sendo o mesmo destituído do poder por meio de um *impeachment*, em 1992.

Itamar Franco assume a Presidência da República em tal contexto e, em meio ao auspicioso argumento de uma suposta crise do Estado, fundamenta suas ações nos princípios neoliberais, os quais não contribuíram em nada para a retomada dos processos de implementação das políticas sociais e, em especial, das políticas de seguridade social.

São identificadas práticas fragmentadas e iniciativas dispersas no campo das políticas sociais, o que demonstra a ausência de uma agenda de governo voltada para o social. Consequentemente pouco se avançou na redução dos níveis de desigualdade social e em ações de combate à pobreza e à fome no país (RAICHELIS, 2007). Mas ainda assim, é em meio a essas situações que a assistência social dá um passo importante em direção ao seu reconhecimento enquanto política pública.

Finalmente, após um longo processo de discussão e negociação foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742 de 1993), responsável por regulamentar a assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

2.3.1 A fundamentação legal do Sistema Único Descentralizado e Participativo e inovações proporcionadas com a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Com a regulamentação da LOAS, estavam postas as condições legais para a materialização da Política de Assistência Social. Por ocasião, a própria lei definiu o Ministério

do Bem Estar Social como órgão responsável pela organização, em nível federal, e os órgãos congêneres nos subentes federados para a gestão em nível local. Ao mesmo tempo, a legislação demandou a criação de conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e da União, de caráter permanente e composição paritária com representantes governamentais e não governamentais constituídos como instâncias deliberativas para o processo de gestão e controle da Política de Assistência Social.

Baseada nos princípios constitucionais de organização do Estado brasileiro, de descentralização político-administrativa, comando único das ações e primazia da responsabilidade do Estado e da participação social, a fim de nortear as ações que visam garantir o atendimento às necessidades básicas da população usuária, a LOAS e suas diretrizes subsidiaram e ao mesmo tempo demandaram a criação de um sistema único, descentralizado e participativo, constituindo um pré-requisito para a efetivação da Política de Assistência Social, como pode ser observado no artigo 5º, da LOAS.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.(LOAS, Art. 1993)

Nesse sentido, em conformidade com Boschetti (2003), a institucionalização deste Sistema demandará tanto o reordenamento da relação estabelecida entre o poder público central, que se refere ao governo federal, e os poderes públicos em nível local, referentes aos estados e municípios. Assim como exigirá a recomposição da relação entre o Estado e a sociedade civil, que se expressa tendo em conta ainda o papel dos conselhos deliberativos e paritários no âmbito da gestão e controle da Política, além das entidades prestadoras de assistência social.

Todavia, embora a aprovação da LOAS signifique um grande avanço para a Política de Assistência Social, este fato não assegura, por si só, que sua implementação seja efetivada, principalmente se observada a conjuntura vivenciada no momento de sua aprovação. Vinculada a uma perspectiva universalista que preza pelos princípios constitucionais de descentralização político-administrativa, participação da sociedade e primazia da responsabilidade do Estado, a implementação da LOAS entra em choque com os princípios que orientam as estratégias que vinham sendo priorizadas desde o governo Collor e comungavam com princípios neoliberais.

Uma vez regulamentada a Lei, o processo de implementação da LOAS constituía-se como um grande desafio, pois se encontrava inserida no campo da proteção social a partir de sua inclusão no âmbito da Seguridade Social, o que permite a Assistência Social uma nova matriz, novas condições de visibilidade muito mais do que um conjunto de práticas benemerentes. Propõe-se, assim, um conjunto de práticas no âmbito da política e que anuncia certo caráter civilizatório presente em meio à consagração dos direitos sociais e colocados sob a responsabilidade do Estado num patamar de garantia de cidadania (YAZBEK, 2004).

A autora ainda ressalta que a LOAS traz uma série de inovações em que se destacam: a afirmação do caráter não contributivo, a afirmação sobre a necessidade de integração entre as diversas políticas sociais em resposta às necessidades da população na abertura a participação popular, nas ações de controle social, gestão e execução da política. Constituída como política pública, a assistência social se configura como um espaço de defesa dos direitos dos segmentos da sociedade que vivem em extremas condições de exclusão e pobreza.

Outro avanço provocado pela LOAS refere-se à criação dos Conselhos de Assistência Social – em nível municipal, estadual e nacional – como instância de controle social, de composição paritária entre governo e sociedade e com a presença de trabalhadores da área de assistência social e dos usuários (YAZBEK, 2004).

Especificamente em nível nacional, pode ser observado que em 04 de fevereiro de 1994, foi oficialmente instalado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Na ocasião, sua composição seguiu as orientações do artigo 17 § 1º da LOAS, sendo composto por dezoito membros, com respectivos suplentes. Destes, nove eram representantes governamentais que foram indicados por representantes da administração pública federal, incluindo a presença de um representante dos estados e um representante dos municípios indicados por instâncias representativas. Além deles, nove eram representantes não governamentais, assumindo representatividade os usuários ou organização de usuários, trabalhadores do setor e entidades e organizações de assistência social, que foram escolhidos em foro próprio.

É preciso observar, conforme Boschetti (2003), que a instituição do CNAS e ainda a realização das eleições para escolha dos primeiros representantes não governamentais foram marcadas por pressão das organizações da sociedade civil e pela intervenção do Ministério Público.

Em conformidade com Raichellis (2007), inicialmente as atividades desenvolvidas pelo CNAS foram marcadas por conflitos entre seus membros e o Ministério do Bem Estar Social, ao qual se encontrava vinculado, sendo possível destacar que as dificuldades

vivenciadas à época estavam relacionadas à falta de estrutura, como por exemplo a ausência de uma sede, e também ao desconhecimento dos procedimentos burocráticos, que passou a assumir principalmente em relação à “certificação de entidades beneficentes”, que herdou com a destituição do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).¹²

Contudo, embora seja identificada a instituição do CNAS, em 1994, ano que corroborando o entendimento de Boschetti (2003) deveria se constituir como marco na reorganização da área, não foram identificadas alterações nesse cenário. O que se presenciou na realidade foi a continuação das ações desenvolvidas pelo Ministério do Bem Estar Social, por meio da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), pela Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE) e pelo Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CIBIA), ações que foram exercidas de forma direta via convênios. O que permite inferir que o governo Itamar Franco desconsiderou a existência da LOAS durante o ano de 1994.

Desta forma, a implementação da LOAS não foi efetivada no governo Itamar Franco, uma vez que foram priorizadas em seu governo, ações de combate à pobreza que se constituíam com características de uma política compensatória, de forma articulada à política econômica desenvolvida naquele momento histórico, apoiada principalmente no Plano Real.

Embora tenham sido identificados avanços com a aprovação da LOAS, em 1993, os mesmos não foram suficientes para institucionalizar o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SDPAS) previsto nessa mesma Lei. Dessa forma, a institucionalização da LOAS e a materialização de todas as inovações apresentadas se constituíram como um grande desafio a ser superado. Desafios que foram colocados em especial pela conjuntura política e econômica vivenciadas no Brasil no decorrer dos anos 1990, com a prevalência de pressões fiscais e uma agenda que prezava pela implementação de princípios neoliberais.

O presidente Itamar Franco manteve-se no cargo até dezembro de 1994, e em primeiro de janeiro de 1995, foi substituído por Fernando Henrique Cardoso (FHC), que passa a governar o Brasil por oito anos consecutivos.

¹² O CNSS foi extinto pela LOAS, sendo atribuída ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a função de analisar os processos de certificação de entidades e organizações da assistência social, assim como entidades sem fins lucrativos, conforme o artigo 3º, da LOAS.

2.4 A agenda política do Governo FHC voltada para o “social” versus a construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social

Baseada em princípios antagônicos aos constitucionais, a agenda política do governo FHC encontrava-se influenciada por um contexto político-ideológico de forte ofensiva neoliberal articulada à perspectiva minimalista que priorizava uma série de ações como: a contenção das ações do Estado, transformando-o em Estado mínimo; privatizações; flexibilização e desregulamentação das relações trabalhistas e, por fim, ações focalizadas. Desta forma, o governo de FHC optou por um ajuste estrutural que conseqüentemente minimizou as ações da agenda política voltada para a assistência social.

Assim, se por um lado, a implementação da LOAS bem como a materialização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SDPAS) previsto em seu interior demandavam um posicionamento por parte da organização sociopolítica responsável por sua implementação, em defesa da política de assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Por outro lado, no decorrer do Governo FHC, o que se presenciou foi justamente um posicionamento divergente aos princípios constitucionais norteadores da Política de Assistência Social, não contribuindo para a construção de um sistema completamente descentralizado e nem participativo. Situação que já foi anunciada no primeiro dia de governo de FHC, em 1995, quando foi proposta, por meio da Medida Provisória nº 813, uma reforma ministerial que redefiniu toda estrutura institucional.

Essa MP trouxe implicações diretas para a Política de Assistência Social, podendo ser destacadas a extinção do MBES - voltando a referida política a integrar o Ministério da Previdência e Assistência Social por meio da Secretaria de Assistência Social (SAS)¹³ que assumiu a responsabilidade de elaborar e implementar a política de assistência social em âmbito federal - a extinção da LBA e a instituição do Programa Comunidade Solidária.

Em relação à extinção da LBA, tornou-se perceptível que o governo precedeu de forma truculenta com seu desmonte e de outras organizações governamentais, desconsiderando o acervo existente referente às ações que vinham sendo desenvolvidas por décadas no âmbito da assistência social e realocando os funcionários em diversos setores da burocracia estatal. Como não são evidenciadas ações no sentido de implementação da LOAS e ao mesmo tempo se presencia a extinção do órgão de maior capilaridade no âmbito da

¹³ Posteriormente, em 1998, a Secretaria de Assistência Social passa a ser denominada Secretaria de Estado de Assistência Social.

Assistência Social, a LBA, torna-se evidente a existência de um vácuo quanto ao desenvolvimento de ações necessárias à Política de Assistência Social

Conforme ressalta Boschetti (2003), as ações que eram desenvolvidas pela LBA passaram a ser desenvolvidas pela SAS enquanto as atividades realizadas pelo CIBIA e pela ACORD passaram a ser realizadas pela SAS e também pelo Ministério da Justiça.

Como parte das estratégias de seu plano de governo, foi criado o Programa Comunidade Solidária que passou a ser presidido pela senhora Ruth Cardoso, esposa do presidente FHC. O Programa tinha como principal objetivo coordenar as ações de combate à pobreza junto à parcela da população que não possui condições para prover suas necessidades básicas, por meio de articulações e parcerias estabelecidas com a sociedade civil, em estados e municípios com altos índices de concentração de pobreza. No entanto, de acordo com as observações de Couto, Yazbek e Raichelis (2010), essa proposta foi estabelecida à “margem” da LOAS, como a principal estratégia do governo, em prol do combate a pobreza no país.

A agenda “social” do governo de FHC contou ainda com a adoção de diversos programas. De acordo com Boschetti (2003), ainda no primeiro mandato foram criados três programas, quais sejam o Programa Brasil Criança Cidadã que teve curta duração, de 1996 a 1999, destinado a crianças e adolescentes de 7 a 14 anos e que tinha como finalidade o apoio a atividades de cultura, esporte e lazer. Ainda em 1996, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), destinado a famílias que se encontravam com crianças em situações de trabalho infantil. Por ocasião eram destinadas “bolsas” no valor equivalente a R\$ 25,00 às famílias residentes em áreas rurais e o valor de R\$ 40,00 às famílias de áreas urbanas, com o objetivo de desenvolver atividades de “jornada ampliada”. E por fim, foi criado ainda o Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, denominado “Sentinela”, destinado ao apoio e ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual.

Em relação aos demais programas específicos de transferência de renda, conforme observa Mendosa (2012), o governo federal - inspirado em experiências municipais que começaram a despontar a partir de 1995¹⁴ - lança, em 1997, o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). E já em 2001, esse programa é substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, sendo mais conhecido como “Bolsa Escola”. Seguindo essa mesma perspectiva, foram criados ainda o Programa Bolsa Alimentação (2001) e o Programa de Auxílio Gás.

¹⁴ Em conformidade com Mendosa (2012) registra-se que a iniciativa de desenvolver projetos de transferência direta aos beneficiários foram iniciadas em nível local pelos municípios de Campinas e Brasília.

O autor ainda ressalta que, embora fossem financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social e sua fundamentação legal estivesse diretamente vinculada à LOAS (além de se constituírem como programas tipicamente assistenciais), nenhum desses programas encontrava-se vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social, de modo que a coordenação dos mesmos passava, respectivamente, pelos Ministérios da Educação, da Saúde e das Minas e Energia.

Já no segundo mandato de FHC, é possível registrar que foi criado em 1999 e implementado em 2000 o Programa Brasil Jovem, que compreendeu o desenvolvimento de dois projetos. O primeiro, o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, tinha como finalidade a capacitação de jovens para atuarem como “agentes sociais” em suas comunidades. O mesmo foi destinado prioritariamente a jovens e egressos do Peti e em situação de cumprimento de medidas sócio educativas. Os beneficiários tinham direito ao recebimento de uma “bolsa” no valor de R\$ 45,00. O outro projeto referia-se ao Centro da Juventude que se configurava como um espaço destinado a distribuir as diversas informações sobre os programas ofertados. (BOSCHETTI, 2003)

A autora ainda registra a instituição do Projeto Alvorada, a partir de 2000, que foi coordenado pela SEAS. Esse programa tinha como principal objetivo o desenvolvimento de ações focadas em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo essa proposta assumidamente orientada sob uma perspectiva de focalização. Corrobora essa afirmação o fato de que os investimentos do Projeto foram direcionados para a implantação de Portais da Alvorada nos municípios com baixos índices de IDH, contando com os Núcleos de Apoio de Atendimento à Família para repassar informações e articular tanto as entidades como as prefeituras, para a implementação dos programas que eram financiados pela SEAS.

Quanto à operacionalização de Benefícios e Serviços previstos na LOAS, com exceção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que foi instituído tardiamente, em 1996, é possível observar que não foram efetuadas mudanças significativas nesse cenário. Conforme Boschetti (2003), dos benefícios previstos na LOAS, além do BPC, os benefícios eventuais que se referem ao auxílio natalidade e funeral não foram regulamentados. Quanto aos serviços, o que se observa é que, embora tenha sido instituído o Decreto 3.409, em 10 de abril de 2000, com vistas a orientar e caracterizar o financiamento das ações continuadas, os serviços continuavam sendo ofertados por segmentos - idosos, crianças, portadores de

deficiência - seguindo a lógica proposta da extinta LBA, por meio da “rede SAC”, ao mesmo tempo em que inclui o Peti e o Agente Jovem como ações continuadas¹⁵.

Como foi possível observar, as ações desenvolvidas no âmbito dos serviços, programas e projetos no governo FHC vêm reforçar ainda mais a agenda governamental no âmbito da Assistência Social defendida por FHC. Nesse sentido, torna-se perceptível que a agenda “social” do governo FHC, corroborando o pensamento de Boschetti (2003), esteve voltada para ações assistenciais implementadas com recursos federais com base nos princípios de seletividade e focalização em situações específicas, o que proporcionou a não implementação da LOAS.

Nesse contexto, fica claro que a opção do presidente FHC baseava-se na substituição da tão almejada regulação do direito do cidadão e dever do Estado no âmbito da assistência social, por uma “nova relação solidária”, a qual nutriu a opção pela subsidiariedade reforçada pelo neoliberalismo, o que proporcionou um *mix* entre modernidade neoliberal e conservadorismo, que influenciou decisoriamente o desenvolvimento da LOAS (SPOSATI, 2008). Consequentemente, houve implicações diretas para a implementação do Sistema Descentralizado e Participativo previsto na LOAS, como será observado a seguir.

2.4.1 A construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Governo FHC.

Como foi observando anteriormente, a implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SDPAS) demanda o reordenamento da relação estabelecida entre os poderes públicos em nível central e local, assim como a recomposição da relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil no que se refere às entidades de assistência social e ao controle social da Política, exercido por meio dos conselhos de assistência social.

No entanto, a agenda política do presidente FHC voltada para os aspectos “sociais” priorizou, como visto, o desenvolvimento de ações focalizadas e seletivas em detrimento da implementação do SDPAS, conforme previsto constitucionalmente e na LOAS. Ainda assim, é possível observar que, em meio a esse cenário de restrições de direitos sociais e prevalência

¹⁵ De acordo com Boschetti: “Enquanto a chamada “rede SAC” repassa recursos para a manutenção de serviços sob a modalidade *per capita* mensal baseada nos atendimentos efetuados por entidades assistenciais ou pelas prefeituras, o Peti e o Agente jovem caracterizam-se mais como benefícios que repassam recursos monetários mensais diretamente a seus usuários mediante cartão magnético individual.” (2003, p. 88)

dos princípios de orientação neoliberal, foram iniciadas ações com o objetivo de materializar os preceitos da LOAS no decorrer do Governo FHC, ainda que de forma lenta e gradual. Entende-se que tal situação pode estar atrelada às pressões e resistências exercidas por atores que historicamente vem compondo o cenário de luta e reivindicação em defesa do reconhecimento da política de assistência social como direito constitucional do cidadão e dever do Estado.

Dadas estas condições, é em meio a esse cenário marcado por contradição e complexidade que foram impulsionadas, ainda em 1995, as primeiras ações voltadas para a implementação do SDPAS, através da criação dos instrumentos de gestão, previstos no artigo 30 da LOAS¹⁶. São eles: os conselhos, os planos e os fundos de assistência social, que foram implantados nos subentes federados, estados e municípios, de todo o país no decorrer dos dois mandatos do presidente FHC.

Cabe observar que a criação e funcionamento destes instrumentos não asseguraram, por si, condições suficientes para a realização de uma nova forma de gestão, ou seja, para operacionalizar um sistema que contemple o comando único das ações de forma descentralizada e participativa. Nem tão pouco, conforme os apontamentos de Lima (2004), possibilitaram que os órgãos gestores municipais tivessem capacidade institucional para essa função, sendo demandados tanto investimentos financeiros como técnicos, necessários para estruturar o órgão gestor, visando operacionalizar as ações e o envolvimento dos usuários tendo em vista sua participação.

Com base nos apontamentos de Boschetti (2003), uma importante consideração deve ser feita sobre esse ponto. De acordo com a autora, todas as inovações evidenciadas no âmbito legal são, por si só, incapazes de transformar automaticamente práticas seculares baseadas no clientelismo e em relações filantrópicas. Para que de fato essas transformações aconteçam, faz-se necessário que todas as mudanças propostas sejam compreendidas, congregadas e incorporadas pelos atores que se encontram diretamente vinculados ao processo de elaboração, execução, controle e avaliação da política nos diversos níveis federados, uma vez que as diretrizes de organização e gestão da política de assistência social consideram o princípio organizativo do Estado brasileiro, de descentralização e participação social.

¹⁶ Os Conselhos de Assistência Social, que devem ser compostos paritariamente por membros governamentais e da sociedade civil; os Fundos de Assistência Social, refere-se ao local destinado a alocação de previsões e dotações orçamentárias de recursos destinados ao financiamento do sistema; e os Planos de Assistência Social refere-se a elaboração de um planejamento estratégico das ações que organizam o sistema. De acordo como artigo 30 da LOAS, a realização de repasses de recursos financeiros federais aos estados e municípios está condicionada, à efetiva instituição e funcionamento destes instrumentos, compreendidos como mecanismos de descentralização e participação.

Desta forma, observa-se que a materialização do SDPAS constitui-se como um grande desafio não apenas para sua organização e gestão em nível federal, como também nos níveis estaduais e municipais. Essa perspectiva envolve um posicionamento condizente com os apontamentos de Boschetti (2003). Ao mesmo tempo requer vontade política e principalmente a defesa de projetos político-ideológicos que se expressam por meio do posicionamento dos diversos atores que compõem as arenas, as quais, por sua vez, se constituem como espaços decisórios quanto à orientação e ao direcionamento que deve ser dado à política de assistência social e ao Sistema.

Em meio a esse cenário foram se constituindo as condições objetivas para a construção e implementação do SDPAS em nível nacional. Como pode ser observado, ainda no ano de 1995, foi convocada a I Conferência Nacional de Assistência Social¹⁷, momento em que se articulam diversas organizações, com a finalidade de unir forças em prol do desenvolvimento de ações que possibilitem a efetivação da LOAS. No entanto, embora esta conferência tenha debatido importantes temas, tais como o processo de municipalização, o controle social, o financiamento, a relação público-privado, a renda mínima e ainda a criação de um sistema único descentralizado e participativo, esses mesmos temas voltaram a ser debatidos durante a II e a III Conferência de Assistência Social sem que fossem evidenciadas alterações quanto ao objetivo proposto (SPOSATI, 2008).

A novidade evidenciada nesse contexto e discutida durante as conferências foram referentes ao processo de implantação de conselhos e fundos de assistência social, em nível estadual e municipal, que vem sendo difundido em todo o país (SPOSATI, 2008) de forma lenta e gradativa. Contudo, como não foram identificados avanços significativos no âmbito da Política de Assistência Social e os debates tornaram-se reincidentes no decorrer das demais conferências.

Ainda assim, os momentos de debates e discussões durante as Conferências fizeram com que esses espaços se constituíssem como oportunos à realização de denúncias quanto ao paralelismo de ações implementadas pelo governo FHC no âmbito da Assistência Social, como foi evidenciado inclusive com o desenvolvimento do Programa Comunidade Solidária. Conseqüentemente, de forma ofensiva, o governo federal lança uma Medida Provisória com a finalidade de alterar os prazos para a realização das Conferências em âmbito nacional¹⁸. Desta

¹⁷ Em conformidade com o Artigo 18 inciso II da LOAS, as Conferências tem como atribuição “*avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema*” (LOAS, Art. 18, inciso II, 1993).

¹⁸ Situação que não foi verificada nos estados e municípios, que mantiveram a periodicidade de realização das conferências a cada dois anos.

forma, a terceira Conferência Nacional que estava prevista para o ano de 1999, foi adiada para dezembro de 2001.

Em meio a esse cenário é ainda evidenciada a recomposição das relações estabelecidas entre os entes federados no decorrer do governo FHC. Ressalta-se, nesse período, a elaboração de instrumentos normativos que trouxeram implicações à construção do SDPAS. Muito embora o princípio da descentralização traga intrínseca a lógica de comando único em cada nível de governo, com atribuições específicas para cada ente federado¹⁹, é imperativo reconhecer que a construção desses instrumentos normativos ocorreu lentamente, podendo ser destacadas a elaboração e a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB 1), em 1997, e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998), e a segunda Norma Operacional Básica (NOB 2)²⁰, ambas aprovadas em 1998.

Segundo Boschetti (2003), em pesquisa realizada no âmbito da política de assistência social²¹, a publicação desses instrumentos normativos teve por finalidade orientar os procedimentos adotados por gestores da assistência social, em estados e municípios de todo país. A autora registra ainda que o conteúdo desses instrumentos recomenda a necessidade de examinar o papel do Estado, buscar o fortalecimento dos entes federados na implementação da política de assistência social, a definição de ações e financiamento realizado entre os entes federados e ainda a cooperação técnica e financeira em relação às demais políticas setoriais.

Por meio desses instrumentos, foram definidas competências dos níveis de gestão apresentando um modelo de gestão compartilhado, o que proporcionou a criação de canais de articulação e negociação entre os entes federados, quais sejam: a Comissão Intergestora

¹⁹ Em conformidade com a LOAS compete a União: I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal; II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional; III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência” (Art. 12); compete aos Estados: “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, os 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 - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado”. (Art. 13) Compete aos Municípios e ao Distrito Federal: I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei”. (Art. 14 e 15).

²⁰ Embora tenham sido aprovadas pelo CNAS em 1998, a PNAS e a NOB-2 foram publicadas no diário oficial apenas em 1999.

²¹ A referida pesquisa realizada por Boschetti (2003), compreendeu o período entre 1994 a 2002, o que equivale a um ano de governo de Itamar Franco e aos dois mandatos do governo FHC.

Tripartite e as Comissões Intergestoras Bipartite²², sendo possível perceber uma reorganização do aparato estatal dos diversos níveis de governo no campo assistencial (BOSCHETTI, 2003).

Outro importante aspecto a ser considerado quanto ao processo de construção e implementação do SDPAS refere-se ao reordenamento das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, a partir de duas dimensões distintas. A primeira refere-se às relações estabelecidas entre o Estado e as entidades sociais e a segunda refere-se às relações entre o Estado e os espaços de controle democrático, ou seja, entre os conselhos.

Quanto a essas dimensões, a pesquisa realizada por Boschetti (2003) traz considerações que podem contribuir com as análises que vem sendo realizadas. No que diz respeito à primeira dimensão, é possível observar que embora a LOAS tenha regulamentado a existência de uma cooperação entre o Estado e as entidades filantrópicas²³, a tarefa de criar normas e critérios para o reconhecimento dessas entidades foi atribuída ao CNAS. No entanto, essa atribuição do CNAS acabou sendo esvaziada pelo Poder Executivo, por meio de uma Medida Provisória que alterou a legislação. Desta forma, as ações do CNAS foram mais voltadas “para *“fixar normas para concessão de registro e certificado de fins filantrópicos” (inciso III), do que “normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social” (inciso II)*”. (BOSCHETTI, 2003, p. 140)

Quanto à segunda dimensão, a relação entre o Estado e os espaços de controle democrático, os resultados das análises realizadas por Boschetti (2003) estão voltados à atuação do CNAS. Nesse sentido, foi possível aferir que, no decorrer do período analisado, as ações do CNAS foram predominantemente voltadas para concessão ou não de certificação de entidades beneficentes de assistência social²⁴ em detrimento de ações voltadas à normatização da política, em consonância com o artigo 18 da LOAS.

Outra observação importante refere-se ao fato de que, no decorrer das duas primeiras gestões (1994-1996 e 1996-1998), o posicionamento do CNAS apresentou-se de forma mais combativa, o que está atrelado a dois fatores: o primeiro refere-se ao fato de que os representantes da sociedade civil, que representam entidades eleitas e posteriormente reconduzidas por mais um mandato, assumiam um posicionamento mais crítico e um

²² Criada por meio da Norma Operacional Básica de 1998, a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), assim como as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB), possui caráter permanente e se estabelece como espaço de articulação entre os gestores das esferas de governo, sendo responsável pela negociação e pactuação de aspectos operacionais relacionados à Política de Assistência Social.

²³ A expressão “entidade filantrópica” será substituída por “beneficente de assistência social” por meio da Medida Provisória nº. 2.129-6, de 23 de fevereiro de 2001.

²⁴ O desenvolvimento dessa ação de acordo com Boschetti (2003) vem reforçar o caráter denominado como “cartorial” no CNAS.

posicionamento mais autônomo e independente em relação ao governo. O segundo fator está atrelado ao fato de que, tendo percebido que o CNAS constituía-se como um espaço estratégico de embate político, passou-se a indicar os representantes governamentais como posições de destaque e maior poder decisório em seus respectivos órgãos.

Contudo, é possível observar a existência de mudanças quanto às relações estabelecidas entre o Poder Executivo e o CNAS a partir de 1998, coincidindo com a realização da terceira eleição para escolha de representantes da sociedade civil. Os apontamentos da pesquisa de Boschetti possibilitam compreender que as entidades representativas posicionam-se com caráter menos combativo, não tendo participação no processo de luta em defesa da política de assistência social pública, além de predominar a presença de entidades prestadoras de serviço em detrimento das defensoras de direitos. Já em relação ao governo, sua postura apresenta-se de forma ainda mais restritiva quanto aos direitos sociais, o que está fortemente relacionado ao fato de o governo federal ter assinado, em 1998, um acordo com o FMI, atendendo sua solicitação de ajuste fiscal.

Novamente, em 2000, são evidenciadas mudanças no âmbito da relação entre o CNAS e o Poder Executivo, tendo em vista novas eleições dos representantes da sociedade civil. Nesse cenário, a postura assumida pelo CNAS passa a ser não só de aprovação, mas sobretudo de tomar iniciativas no sentido de avançar nas ações de acompanhamento e avaliação da Política de Assistência Social.

Essas considerações fazem-se necessárias, uma vez que, em conformidade com Boschetti (2003), a constituição dos espaços de controle democrático em todos os níveis - União, estados, municípios e Distrito Federal - assumem papel preponderante no momento de construção da política de assistência social. Desse modo, conhecer as relações estabelecidas nesses espaços é primordial devido ao fato de que os mesmos se constituíram como arenas de conflito e negociações permeadas por correlações de força, de forma a possibilitar o avanço ou o retrocesso da Política de Assistência Social.

Consequentemente, a forma como foram estabelecidas as relações entre o Poder Executivo e o CNAS, no decorrer do Governo de FHC, trouxeram implicações diretas para a condução da Política de Assistência Social e a construção do SDPAS proposto pela LOAS. Isso porque esses espaços são marcados pela contraditoriedade em que podem ser constituídas relações de força e poder, em defesa dos direitos dos usuários da Política, assim como dos interesses do próprio Estado. Cabe observar ainda que os atores inseridos nesse cenário tendem a assumir uma postura estratégica, de modo que sejam defendidos interesses vinculados a projetos político-ideológico distintos, o que orienta suas ações.

Desta forma, a defesa desses interesses se materializará ainda na construção de diversas outras arenas de luta em prol da assistência social pública, seja por meio da inserção desses atores em outras instâncias de pactuação, como no caso das Comissões Intergestoras ou ainda, por meio de espaços que passam a ser organizados por sujeitos sociais que têm por finalidade a defesa dos projetos que defendem, como é o caso dos Fóruns, Setoriais, Frente de Defesa e diversas outras organizações que foram se constituindo no decorrer da década de 1990, como será observado a seguir.

Assim, se por um lado o contexto de ofensiva neoliberal, reafirmado com afinco pelo governo FHC, se constituiu como ameaça à materialização da LOAS e à construção do Sistema Descentralizado e Participativo no âmbito da Política de Assistência Social, por outro lado essas mesmas condições se constituíram como motor que impulsionou a ampliação do movimento de resistência em defesa da política de assistência social pública, constituído por diversos atores que historicamente vêm lutando em defesa desta política.

2.5 O “Movimento de Resistência Política” em defesa da construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social

Como pôde ser observado, a construção do SDPAS já estava prevista na Constituição Federal de 1988, sendo reafirmada a necessidade de sua implementação com a regulamentação da LOAS, em 1993. No entanto, o que parecia se constituir como um *contexto de oportunidade* de inserção do SDPAS na agenda política nos anos finais da década de 1980, constituiu-se, na verdade, em um grande desafio aos atores historicamente vinculados à luta em defesa de seu reconhecimento enquanto política pública afiançadora de direitos.

Isso porque a adoção de estratégias que privilegiavam um Estado mínimo para o cumprimento dos princípios constitucionais nos governos de orientação claramente neoliberais no decorrer dos anos 1990 e início dos anos 2000, trouxeram impactos significativos à implementação da Política de Assistência Social e do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social proposto na LOAS.

Como abordado anteriormente, a composição da agenda política no decorrer dos governos Collor de Melo até FHC encontrava-se implicada por um contexto macrossocial em que constava a ampliação dos canais de exploração e expropriação cada vez mais acirradas

das classes trabalhadoras que impactaram ainda mais a questão social e conseqüentemente as políticas sociais.

Nesse cenário, torna-se evidente que as inovações no âmbito legal seriam incapazes, por si só, de materializar condições para o exercício pleno do direito no âmbito da Política de Assistência Social. Mesmo porque são necessárias condições propícias que possibilitem a formulação e implementação dos instrumentos normativos que orientaram a operacionalização tanto da Política como do Sistema Descentralizado da Assistência Social. Contudo, essas condições são também dadas pela organização sociopolítica responsável por sua condução ao mesmo tempo em que são permeadas por uma perspectiva política ideológica que se manifesta por meio dos atores responsáveis pela operacionalização da política de assistência social.

É em meio a esse contexto que o aqui se denomina *Movimento de Resistência Política* em defesa da assistência social pública irá se fortalecer. Porém, antes de seguir, é preciso resgatar suas origens.

Pode-se dizer que essas origens se encontram ainda no fim dos anos 1980, quando os servidores da LBA presentes em todo o país e organizados por meio das ASSELBAS e da ANASSELBA começam a questionar a gênese da própria instituição em defesa da constituição de uma política de assistência social pautada pela perspectiva de garantia de direitos. Nesse mesmo momento histórico, registra-se o início da realização de pesquisas sobre a temática de assistência social e ainda a criação de Núcleos de Pesquisa, como é o caso do NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social da PUC de São Paulo. Sob a coordenação de Aldaíza Sposati, o principal objetivo do NEPSAS consistia em compreender qual era o conteúdo da assistência social e também sua função como política pública.

Nessa mesma época, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS) da Universidade de Brasília (UNB) inicia suas atividades²⁵. Além disso, com a inserção da assistência social no âmbito da Seguridade Social com a Constituição Federal, em 1988 e no

²⁵ De acordo com seu histórico, desde que iniciou suas atividades o Núcleo já foi coordenado por vários pesquisadores. “Em ordem cronológica: Potyara Amazoneida Pereira-Pereira (várias gestões); Maria da Conceição Gonçalves, hoje na Universidade Federal de Sergipe; Mário Ângelo Silva; Laura Regina Duarte; Maria Auxiliadora César, atual coordenadora do NESCUBA/CEAM; Rosa Helena Stein; Denise Bomtempo Birche de Carvalho, atual Decana de Pós-Graduação; e, correntemente, Carlos Alberto Ferreira Lima. Por quatro vezes o Núcleo contou também com a figura do vice-coordenador nas pessoas de: Tânia Montoro, Ieda Rebelo Nasser, Ailta Barros e Maria Odília Ribeiro. Esta última atuou por vários anos como funcionária-pesquisadora do Núcleo, graças a sua transferência do Ministério da Educação para a UnB”. Disponível em: http://www.neppos.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=55. Acesso: 01 de julho de 2013.

momento de elaboração da LOAS, registram-se importantes contribuições dos membros deste Núcleo para a elaboração dos projetos de Lei. Ao mesmo tempo, registra-se, conforme Sposati (2006), que foi elaborado um documento pelos servidores da LBA propondo a criação de um sistema com comando único para a assistência social.

Mais precisamente após veto ao projeto de Lei de regulamentação da LOAS, no governo Collor, esse movimento - composto por representantes das Associações de Servidores da LBA (ANASSELBA), pesquisadores vinculados às universidades passam a congregam maciçamente a presença da categoria de assistentes sociais por meio de seus órgãos representativos o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) e Associação Brasileira de Pesquisa e Ensino em Serviço Social (ABEPSS)²⁶ - vão unir forças em defesa da regulamentação da política de assistência social, pressionando o governo Itamar para a aprovação da LOAS.

Os registros de Sposati (2008) mostram que o conjunto CFESS / CRESS organizam, em parceria com a ABEPSS, uma comissão interlocutora a fim de participar das negociações sobre o texto base que constituiria o Projeto de Lei de regulamentação da LOAS em 1993. Estiveram presentes nessa comissão: Carmelita Yazbek, Ana Lígia Gomes, Aldaíza Sposati, Potyara Pereira, Rosângela Batistoni e Laura Lemos Duarte. A partir de intensas negociações, finalmente em 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social foi aprovada (Lei nº. 8.742/1993), sendo possível considerar que a atuação desses órgãos, por meio de suas representações, apresentou-se de forma imprescindível nesse processo.

Aprovada a LOAS, o momento demandava a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social. Foram as mesmas forças políticas mobilizadas para a aprovação da LOAS que impulsionaram a instalação e composição do CNAS em fevereiro de 1994. Desta forma, foi realizada uma assembleia para a eleição dos membros da sociedade civil, sendo definidos os representantes não governamentais. Nesse processo, foram estrategicamente inseridos alguns membros desse movimento que historicamente vinha lutando em defesa da assistência social. Assumem a presidência do CNAS, Aspásia Camargo e a vice-presidência, Carmelita Yazbek²⁷, sendo possível registrar a presença de outros atores historicamente vinculados a luta em defesa da assistência social, como representantes da sociedade civil, como Patrícia

²⁶ À época esses órgãos eram, sucessivamente, conhecidos como Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS), Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS) e Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS).

²⁷ Carmelita Yazbek foi representante não governamental do segmento dos trabalhadores pelo CFESS.

Souza De Marco e Ana Lígia Gomes²⁸. Como já foi observado anteriormente, esses atores permaneceram por duas gestões no CNAS, no período de 1994 a 1996, assumindo uma postura crítica e combatente em relação às iniciativas dos governos Itamar e FHC.

Cabe observar que o fortalecimento desse Movimento de Resistência Política em defesa da política de assistência social se consolidava em nível nacional, espalhando-se por diversas partes do Brasil, por meio de experiências municipais. Nesse ponto, chama atenção a consideração feita por Mendosa (2012), ao ressaltar que inicialmente o processo de descentralização foi muito burocrático, não sendo possível, em um primeiro momento, criar uma visão alternativa e crítica nos demais níveis de governo à política de assistência social implantada pelo governo FHC.

No entanto, essas experiências foram sendo ampliadas gradativamente, acentuando com o passar dos anos, o posicionamento de contraposição à condução política da assistência social adotada pelo Governo FHC. Embora as experiências municipais de viés democrático popular não sejam exclusivamente evidenciadas em municípios liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), é possível observar que as mesmas acontecem maciçamente nesses municípios. Registra-se ainda a existência de experiências em governos estaduais (MENDOSA, 2012).

Os dados apresentados por Pinheiro (2008) demonstram claramente o aumento significativo de prefeituras lideradas pelo PT no decorrer da década de 1990 e dos anos iniciais de 2000. Contudo, a autora faz uma ressalva afirmando que não bastava que fossem administrações democráticas e populares para afirmar a política de assistência social como direito, chamando a atenção ainda para as possibilidades abertas aos integrantes desse movimento de se inserirem nos diversos espaços destinados à operacionalização da Política, o que tornava possível o posicionamento a partir de novas referências fundadas nas perspectivas defendidas pelos representantes dos movimentos.

Como exemplo, podem ser evidenciados vários municípios que vivenciaram experiências democrático-populares sob o comando do PT, sendo possível identificar a presença de atores que futuramente irão compor um grupo hegemônico no interior do MDS, como será observado no próximo capítulo. Em Belo Horizonte/MG, em 1993, Patrus Ananias foi eleito prefeito e por ocasião fizeram parte de sua equipe militantes organizados no âmbito da assistência social, como Márcia Pinheiro, na função de Secretária Adjunta, André

²⁸ Tanto Patrícia De Marco como Ana Lígia Gomes fizeram parte da equipe do Ministério da Assistência Social, com a Ministra Benedita da Silva, em 2003 e permaneceram em 2004 após a reordenação ministerial, permanecendo junto a equipe da Secretaria Nacional de Assistência Social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Quintão²⁹ como Secretário Municipal de Assistência Social e Simone Albuquerque. Em Londrina/PR, é possível observar a vinculação de Márcia Lopes como Gestora da Política de Assistência Social e de Gisele Tavares, que também fez parte de sua equipe quando o PT assumiu o Poder Executivo municipal. Já em Dourados/MS, a experiência municipal voltada à defesa da política de assistência social contou com a presença de Valdete de Barros Martins.

Em meio a esse cenário, o conjunto CFESS/CRESS assume, mais uma vez, um papel preponderante em prol da luta e defesa da política de assistência social pública. Como ressaltam três entrevistados, o Conselho Federal, articulado aos Conselhos Regionais presentes em todos os estados, arregimentava os profissionais nos diversos municípios do país em defesa da democracia e da justiça social, orientando-os a ocupar posições estratégicas nas prefeituras, nas entidades, nas universidades ou nos conselhos, de modo que articulassem forças em todo o país em defesa da política de assistência social descentralizada e participativa. Ao mesmo tempo, gradativamente esse grupo se fortalecia enquanto Movimento de Resistência Política.

Outra importante frente de luta em que diversos atores se articularam fortalecendo o movimento de resistência política em defesa da assistência social pública refere-se aos Setoriais de Assistência Social criados no interior do Partido dos Trabalhadores, constituídos em estados e municípios de todo o país. Em conformidade com Paiva e Martins (2003), esse Setorial era composto por pesquisadores, parlamentares, gestores, técnicos e diversos outros militantes que se encontravam inseridos em diversos movimentos sociais e/ou em administrações estaduais e municipais.

As autoras ainda ressaltam que a atuação do Setorial voltou-se para a busca de uma concepção democrático-popular no âmbito da assistência social pública e, conseqüentemente, sua materialização técnico-operacional tendo em vista sua implantação enquanto direito constitucional que compõem a Seguridade Social.

Foram os diversos atores em torno desse Movimento de Resistência Política que vieram demarcando posições em importantes espaços de luta, em que se destacam as arenas de realização das Conferências Nacionais de Assistência Social. Em conformidade com Mendosa (2012), foi por meio da realização dessas Conferências que o CNAS conseguiu articular e se posicionar de forma mais clara em oposição ao governo, ocasião que contou com o envolvimento dos estados, municípios e entidades.

²⁹ Atualmente André Quintão é Deputado Estadual em Minas Gerais já em seu segundo mandato consecutivo.

Durante o governo FHC foram realizadas três Conferências Nacionais de Assistência Social. A primeira aconteceu em dezembro de 1995, em Brasília, após a realização de sucessivas conferências nos estados e municípios de todo país. Essa I Conferência constitui-se como mais um marco em sentido de oposição e repúdio contra as iniciativas do governo de FHC. De acordo com Mendosa (2012), é possível observar a existência de deliberação contra o Programa Comunidade Solidária, uma vez que se institui de forma paralela à política de assistência social não contribuindo para a construção do SDPAS previsto na LOAS.

Realizada em clima de conquista, como assevera Sposati (2008), diversas entidades e organizações se articularam através do CNAS, em prol da realização da I Conferência. Entre elas, registra-se a presença, entre tantas outras, do CFESS, da ANASSELBA, da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

A realização da I Conferência foi responsável ainda por impulsionar outro movimento a partir da articulação inicial de diversos secretários municipais de assistência social que participavam da conferência. De acordo com Pinheiro (2008), nessa ocasião os secretários municipais, membros do Movimento de Assistência Social, se mobilizaram para reivindicarem o direito de indicarem um representante para o CNAS³⁰. A partir dessa mobilização, tem origem o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), movimento que posteriormente inspirou a organização de secretários estaduais, o que, por sua vez, deu origem ao Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS), que também conquistou a possibilidade de indicarem um representante do segmento ao CNAS.

Articulado aos diversos atores do Movimento de Resistência Política, novamente o CNAS demarca posição política nos momentos de organização e realização da II Conferência Nacional de Assistência. Como observa Boschetti (2003), essa Conferência encontrava-se sob ameaça de não ser realizada, devido ao fato da periodicidade de realização das Conferências ter sido alterada, por meio da Medida Provisória nº. 1470-30 de 16 de abril de 1997. De acordo com a LOAS, as Conferências deveriam ser realizadas a cada dois anos, mas com essa MP, as Conferências deveriam passar a ser realizadas a cada quatro anos. A autora informa ainda que não restam dúvidas de que a mobilização da sociedade civil foi determinante para

³⁰ De acordo com o Artigo 17, inciso I da LOAS, dentre os representantes governamentais consta a presença de um representante dos estados e um representante dos municípios. Após a instituição tanto do CONGEMAS como do FONSEAS, esses órgãos passam a indicar os representantes para composição no CNAS. Cabe observar, em conformidade com Pinheiro (2008), que em relação a indicação do representante dos municípios, inicialmente a indicação para o CNAS era feita pela Frente Nacional de Prefeitos.

assegurar a realização do evento naquele ano, assim como o CNAS foi o principal articulador dessa mobilização.

Novamente esse espaço se configura como estratégico para realização de críticas e exigências quanto à efetivação da política de assistência social em conformidade como os princípios constitucionais, o que será evidenciado também na III Conferência, que acabou sendo realizada em 2001. É devido justamente ao forte caráter de oposição verificado no decorrer das Conferências que Mendosa (2012) irá deduzir e atrelar os reais motivos que fizeram com que o governo alterasse a periodicidade das mesmas.

Os membros desse Movimento de Resistência Política também se posicionaram arduamente em defesa da aprovação dos instrumentos normativos da Política de Assistência Social, quais sejam, a PNAS e as NOBs 1 e 2. O processo de discussão e deliberação desses instrumentos se constituiu como resultado de lutas levadas a cabo especialmente por parte da sociedade civil. Conforme os apontamentos de Boschetti (2003), não eram evidenciados fatores que demonstrassem o interesse do governo em regulamentar esses instrumentos e definir parâmetros para sua própria atuação.

Os estudos de Mendosa (2012) registram a promoção de debates em torno da proposta da Política elaborada pela Secretaria Nacional de Assistência Social, os quais contaram com a participação de diversos especialistas e a presença de assistentes sociais que se opunham à política de assistência social implementada pelo Governo FHC. Vale registrar que esses profissionais se encontravam vinculados ao Movimento de Resistência Política por várias faces, como por exemplo, nos núcleos de pesquisa, nos conselhos de políticas e de direitos, nos conselhos regionais de Serviço Social e nos fóruns de discussão ou ainda como gestores estaduais e municipais.

Quanto às NOBs de 1997 e de 1998, em conformidade com relatos de um entrevistado para essa pesquisa, a construção desses instrumentos foi muito influenciada pelos representantes do Movimento de Resistência Política. Isso porque a efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo exigiu a constituição das instâncias de negociação e pactuação. Dessa forma, entende-se que a criação das Comissões Intergestoras Bipartite e Triparte também podem ser contabilizadas como conquistas desse grupo.

Entre as iniciativas que catalisaram os distintos esforços no sentido de alterar as condições dadas pela organização sociopolítica em torno da operacionalização da política de assistência social, destacam-se ainda duas iniciativas que contribuíram significativamente com as investidas do Movimento de Resistência Política, organizado em defesa da assistência

social pública. São eles: o Fórum Nacional de Assistência Social e a Frente Parlamentar de Defesa da Assistência Social, ambos com início de suas atividades datado em 1999.

O Fórum Nacional de Assistência Social se constitui como um espaço de articulação de entidades da sociedade civil, com vistas ao controle social e à elaboração de propostas alternativas à forma como estava colocada a política de assistência social, em defesa de sua materialização enquanto política pública, conforme os preceitos constitucionais, ou seja, de forma descentralizada e participativa. O Fórum Nacional ainda apresenta-se como um espaço para realização de debates sobre a política, estimulando a organização de entidades voltadas especialmente para a defesa de direitos, de trabalhadores e de usuários (BOSCHETTI, 2003).

Em relação à Frente Parlamentar de Defesa da Assistência Social³¹, a mesma reúne parlamentares de diversos partidos que possuem como objetivos a defesa do direito à assistência social, com caráter suprapartidário. É possível observar que, com a criação da Frente Parlamentar, intensifica-se a atuação do Legislativo voltada a essa área, contribuindo para uma mudança em relação à visão da assistência que durante muito tempo foi percebida como ação clientelista e “moeda de troca” de parlamentares. (BOSCHETTI, 2003).

Com o objetivo de possibilitar a discussão de questões relativas à assistência social com representantes de todo o Brasil, a Frente Parlamentar realizou três seminários em conjunto com a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados. O primeiro Seminário foi realizado em junho de 1999 e teve como tema: “*Assistência social para o III milênio: tendências e perspectivas para a construção de uma sociedade mais justa*”. Na ocasião foram debatidos os seguintes temas: “*A assistência social na ótica dos direitos sociais, a questão da focalização e os efeitos da globalização; o financiamento da política pública de assistência social e a universalização dos direitos; a reforma do Estado e a rede de assistência social e proteção social*” (BOSCHETTI, 2003, p. 186)

O segundo Seminário, realizado em junho de 2000, teve como tema: “*Filantropia: marco legal e universalização dos direitos*”. Na ocasião foram debatidos os seguintes temas: “*Política pública de assistência social: conceituação e público alvo; filantropia, terceiro setor e a política pública de assistência social; certificado de Entidades de Fins Filantrópicos*

³¹ A Frente Parlamentar foi criada “por iniciativa de vários deputados, sendo os mais expressivos os deputados João Fassarella (PT-MG) e Eduardo Barbosa (PSDB-MG) que coordena essa Frente. No momento [em 2003], segundo informações do Coordenador, a Frente conta com um grupo de atuação mais constante formado pelos seguintes parlamentares: Ângela Guadagnin (PT-SP), Telma de Souza (PT-SP), Rita Camata (PMDB-ES), Laura Carneiro (PFL-RJ), Flávio Arns (PT-PR), Darcísio Perondi (PMDB-RS), Euler Moraes (PMDB-GO), Lídia Quinan (PSDB-GO), Luiza Erundina (PSB-SP), Tarcísio Zimerman (PT-RS) e Selma Schons (PT-PR). Além desses, a Frente conta com 114 parlamentares que assinam a lista da Frente e atuam como participantes mais eventuais” (BOSCHETTI, 2003, p. 184)

(*CEFF*) e as *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)*” (BOSCHETTI, 2003, p. 186).

A realização desses dois Seminários é enfatizada tendo em vista que as datas em que ocorreram coincidiram com o período em que não foram realizadas as Conferências Nacionais, devido a alteração realizada pela MP do governo FHC. Dadas essas condições e corroborando as considerações de Boschetti (2003) e Mendosa (2012), é possível perceber que a realização desses eventos possibilitou que os debates em torno da Política de Assistência Social fossem continuados em nível nacional por meio da realização de avaliações e acompanhamento da área.

Nesse cenário, outro importante evento foi a 10ª Reunião Ampliada pelo Setorial Nacional de Assistência Social do PT³², ocorrida em Brasília no dia 28 de novembro de 2002. Essa Reunião Ampliada teve como principal objetivo subsidiar a realização de um diagnóstico no âmbito da gestão da política de assistência social no decorrer dos anos após a implementação da LOAS, assim como concretizar o compromisso em defesa da implantação da assistência social a partir de uma perspectiva democrático-popular no governo Lula. (MARTINS e PAIVA, 2003). Esse compromisso foi assumido pelos diversos atores membros do Setorial.

Como foi possível observar, esse Movimento de Resistência Política em defesa da assistência social pública catalisou forças e atores com diversas vinculações, ocupando variados espaços profissionais e políticos. Corroborando os apontamentos de Pinheiro (2008) esses atores encontravam-se, como afirmado anteriormente, vinculados aos núcleos de pesquisas de universidades, fóruns de discussão, órgãos de classe das categorias de assistentes sociais, organizações sindicais, entidades e organização de trabalhadores e de defesa de usuários, parlamentares em nível municipal, estadual e federal, militantes de outras áreas, diversos profissionais vinculados às instituições municipais, estaduais e federais e algumas ONGs que foram sendo incorporadas ao movimento. Atores que se encontravam organicamente vinculados ao Movimento se constituindo como força propulsora na luta em defesa do reconhecimento da assistência social como política pública em prol da materialização do Sistema Descentralizado e Participativo com o comando único para a assistência social.

³² Em conformidade com Martins e Paiva, a elaboração do relatório final dessa reunião contou com a colaboração dos respectivos membros do Setorial: “Aldaíza Sposati (SP), Ana Ligia Gomes (DF), Eloísa Castro Berro (MS), Hilda Correa (RJ), Ivanete Boschetti (DF), Jorge Marcos Freitas (DF) Lea Lucia Cecílio Braga (MG), Ludimila D’Avila Pacheco (DF) Máisa Miralva da Silva (GO) Márcia Bionde Pinheiro(MG), Márcia Lopes (PR), Maria Norma de Oliveira (SP), Najla Jamile (SP), Neusa Azevedo (RS), Paulo Beck (DF), Simone Albuquerque (MG) e Tarcisio Zimmermann (RS)”. (2003, p. 46)

Arelado a todas as condições evidenciadas no plano micro, referentes aos aspectos voltados especificamente à política de assistência social, é possível observar que são evidenciadas modificações também no contexto macrossocial. Isso porque, já nos anos finais da década de 1990 e início dos anos 2000, alguns fatores contribuíram para que fossem gradativamente alteradas as relações de produção e reprodução do sistema capitalista. Em conformidade com Branco (2010), já no fim da década de 1990, a perspectiva neoliberal demonstrou sinais iniciais de esgotamento em toda a América Latina e conseqüentemente no Brasil, quando tornou-se evidente que as propostas do Consenso de Washington não se sustentariam, sendo denunciado aumento das desigualdades sociais, econômicas, culturais, regionais entre as classes, nos diversos países do continente.

O autor ainda afirma que nesse contexto torna-se explícita uma série de desequilíbrios macroeconômicos e sociais, expressos por meio da ampliação do desemprego estrutural, precarização das relações de trabalho, redução acirrada dos direitos sociais, ampliação dos índices de pobreza extrema, entre outros fatores que contribuíram para a abertura de novos espaços de luta e confronto nos países latino-americanos. Esse contexto possibilitou a entrada na cena política de novos sujeitos sociais que historicamente estiveram vinculados a movimentos sociais, proporcionando, conseqüentemente, uma guinada política à esquerda nesses países.

Especificamente no caso brasileiro, o que se presenciou, já em 2002, foi a vitória nas urnas, com o apoio maciço da população, de um candidato considerado “antineoliberal” e que se apresentou com um projeto de governo baseado em uma perspectiva democrático-popular.

Vinculados ao mesmo partido político e, ainda que de modo aparente, a uma mesma perspectiva ideológica, foram criadas grandes expectativas em torno das possibilidades que poderiam surgir com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República (2003-2010). Especificamente no âmbito da assistência social, os integrantes do Movimento de Resistência Política e em particular os membros do Setorial de Assistência Social do PT, viram-se nesse momento tomando emprestadas as palavras de Martins e Paiva “*imbuídos de grande responsabilidade e nutridos de positiva expectativa*” (2003, p. 47).

Estavam dadas, portanto, as condições necessárias às mudanças que proporcionariam modificações na estrutura do processo político e que conduziriam à ascensão de novos protagonistas às instâncias decisórias no âmbito da política de assistência social. Modificações estas que foram ainda mais acentuadas a partir do segundo ano do governo Lula, quando membros do Movimento de Resistência Política - que se fortaleceu e arduamente lutou no decorrer de toda a década de 1990 - passam a compor a organização

sociopolítica responsável pela condução da Política de Assistência Social, constituindo-se como um grupo hegemônico em meio às arenas decisórias dessa política.

Dadas estas condições, tornou-se perceptível, portanto, que os atores vinculados ao Movimento de Resistência Política em defesa da Política de assistência social foram responsáveis, no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000, por pressionar a organização sociopolítica responsável por conduzir a Política de Assistência Social, o que contribuiu para que, mesmo minimamente, fossem identificados avanços quanto ao cumprimento dos preceitos constitucionais. Ao mesmo tempo, esses sujeitos se veem com uma oportunidade, talvez única, de contribuir com mudanças no direcionamento dado à Política de Assistência Social, quando Lula ascende à Presidência da República.

É possível observar que as estratégias adotadas pelo grupo de *policy makers* responsáveis pela política de assistência social nos governos Collor, Itamar e FHC foram condicionadas pela interação de dois fatores importantes. O primeiro refere-se à perspectiva político-ideológico que direcionou o estabelecimento das políticas sociais e especificamente da política de assistência social, tornando-as cada vez mais restritivas, focalizadas e seletivas. Essa situação impulsionou, conseqüentemente, a existência do segundo fator, o qual diz respeito à forte pressão exercida pelo Movimento de Resistência Política, que gradativamente foi fortalecido e assumiu uma postura de contraposição à forma como a política de assistência social vinha sendo conduzida.

Desta forma, se por um lado é possível observar a existência de situações que caracterizam um cenário de oportunidade para a implementação de políticas sociais com caráter seletivo e focalizados condizentes com o projeto político ideológico em voga, por outro lado são vivenciadas situações de crise quanto à implementação de políticas universais, participativas e descentralizadas, o que independe da vontade dos integrantes dos Movimento de Resistência em defesa da política de assistência social. No entanto, defende-se, nessa dissertação, que essas situações novamente serão modificadas a partir dos anos iniciais de 2000.

Conseqüentemente, em meio às relações estabelecidas entre os diversos atores imersos nesse cenário, o processo de constituição da política de assistência social, assim como das diversas políticas sociais públicas, foi permeado por conflitos evidenciados por atores sociais vinculados a perspectivas político-ideológicas divergentes, baseadas seja em princípios neoliberais, seja em princípios universais, democratizantes e participativos.

Contudo, uma nova composição política possibilitou que modificações nas estruturas econômicas, sociais e políticas tornou possível que um novo direcionamento fosse dado à

Política de Assistência Social a partir de 2003, especialmente após a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, como será apresentado no próximo capítulo.

CAPÍTULO III – O GOVERNO LULA E A CONSTRUÇÃO DO SUAS A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2004 E DA NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE 2005.

"Não são os justos que prevalecem, são os mais fortes, sempre. Mas isso, que proíbe sonhar, não proíbe combater. Pela justiça? Porque não, se nós a amamos? A impotência é fatal; a tirania é odiosa. Portanto, é necessário 'pôr a justiça e a força juntas'; é para isso que a política serve e é isso que a torna necessária".³

(André Comte-Sponville)

Pensar em como de fato uma política pública é construída pode se apresentar sempre como um grande desafio. Todos os aspectos a serem considerados – os atores, os tempos políticos, as arenas decisórias, o poder de decisão, os consensos ou divergências, os conflitos ou convergências – são partes de um todo complexo e coerente, que constituem a engenharia político-institucional das diversas políticas públicas evidenciadas no cenário nacional. E com a Política Pública de Assistência Social não é diferente.

Suas origens remontam, como discutido no capítulo anterior, a um cenário marcado pelo legado assistencialista, que se estende até mesmo depois da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993. Vale lembrar que a LOAS já demandava, desde seu nascimento, o comando único das ações por meio de sistema descentralizado e participativo.

Dez anos se passaram. Por um lado, a implementação da LOAS, nesse período, adquiriu concretude apenas por meio do que a lei impunha (leia-se, a criação dos conselhos, planos e fundos nos diferentes níveis de governo), não se constituindo como um sistema nem descentralizado nem participativo. Por outro lado, um intenso movimento de resistência política articulado entre os diversos sujeitos e organizações que historicamente estiveram envolvidos em defesa da Política de Assistência Social como direito, adquire força, forjando uma possibilidade, talvez única, de materializar um projeto que expressa a tradução dos direitos de cidadania, por meio da construção do Sistema Único de Assistência Social.

Sujeitos estes que desde a gestação e nascimento da LOAS, como lembrado por Sposati na abertura da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, vêm defendendo um posicionamento político-ideológico, a partir da perspectiva de que *“as mudanças na sociedade são relações de conflito e esses conflitos mudam posições de forças sociais e permitem mudar situações e protagonismos.”* (2008, p. 09) Assim, essas mudanças tendem a

proporcionar modificações na estruturação do processo político, que podem conduzir à ascensão de novos protagonistas às instâncias decisórias, configurando um *contexto de oportunidade* para a efetivação da Política de Assistência Social.

Evidente que a própria história e os sujeitos que a constroem se encarregarão de concretizar objetivamente essa perspectiva, especialmente após a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, quando são identificadas mudanças no cenário político. Este quadro possibilitou novo direcionamento à Política de Assistência Social, em consequência das modificações nas posições de forças sociais presentes nesse cenário, a partir da inserção de novos protagonistas que se articularam para dar efetividade ao projeto em defesa da Assistência Social como Política Pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Encerrada a IV Conferência, o desafio estava colocado, que era implementar sua principal deliberação, o Sistema Único de Assistência Social. Isto posto, qual o caminho a seguir? Sabia-se, *a priori*, que sua implementação deveria ser precedida pela formulação da Política Nacional, responsável por definir objetivos, conceitos e direcionar o Sistema Único³³. E logo depois, cabia ainda a elaboração de sua Norma Operacional Básica. Quem chamará esse processo? A quem caberá o dever de materializar esse projeto político-ideológico no âmbito da Política de Assistência Social?

A resposta a esses questionamentos são encontradas na própria LOAS, que prevê que a responsabilidade de formular, elaborar e coordenar a Política Nacional de Assistência Social, cabe ao órgão gestor, atribuído à época, ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social. E ao Conselho Nacional de Assistência Social, cabe o importante papel de apreciação, deliberação e aprovação desta política. Processo que também incidirá sob a construção da Norma Operacional Básica, a fim de que o Sistema Único de Assistência Social adquira consistência orgânica.

Outro importante instrumento que subsidia as respostas a esses questionamentos refere-se à Norma Operacional Básica de 1998, que regulamenta a criação de espaços de articulação entre gestores nas três esferas de governo no âmbito da assistência social. Esses espaços são as Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites, cabendo-lhes a atribuição de negociar e pactuar aspectos operacionais entre os entes federados, voltados à Política de Assistência Social, de modo que incidem diretamente sobre a construção da Política Nacional de Assistência Social, de 2004, assim como da Norma Operacional Básica, de 2005.

³³ Isto porque a PNAS que estava em vigor (1998) não “dava conta” da concepção de assistência social defendida na Conferência e necessária à estruturação do SUAS

Desta forma, são objetivos desse capítulo identificar as mudanças que proporcionam modificações na estruturação do processo político e a ascensão de novos protagonistas às instâncias decisórias, configurando um *contexto de oportunidade*, assim como compreender a engenharia político-institucional que perpassa esse processo decisório de formulação tanto da PNAS, em 2004, quanto da NOB/SUAS, em 2005.

Inicialmente, o percurso trilhado conduz a reflexões em torno da formação da agenda de governo do Presidente Lula, no âmbito da Política de Assistência Social, ainda no período eleitoral, sua consolidação em seu primeiro ano de mandato, 2003, e as modificações evidenciadas especialmente no fim de 2003 e início de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Logo depois, as atenções são voltadas para reflexões realizadas em torno das arenas decisórias e atores sociais responsáveis pela elaboração e regulamentação dos instrumentos normativos da Política de Assistência Social, ou seja, a Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS e o Conselho Nacional de Assistência Social, a fim de que seja possível responder à seguinte indagação: como, de fato, se constituiu o processo decisório de formulação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a Norma Operacional Básica de 2005? Pretende-se que ao final das reflexões apresentadas, seja possível compreender esse universo complexo que culminou com a construção do Sistema Único de Assistência Social.

3.1 A formação da Agenda “Social” do Governo Lula

Todo o contexto apresentado no capítulo anterior aponta para a necessidade de uma ação inovadora em relação às práticas vivenciadas no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000. Torna-se evidente a existência de uma crise do sistema capitalista, que proporcionou profundas modificações no cenário mundial e em toda América Latina e que, especificamente no Brasil, levou a modificações no âmbito das relações de forças estabelecidas, sendo proporcionada a ascensão de Lula à presidência da República. Oriundo do movimento sindical e com larga trajetória de mobilização e luta em defesa dos direitos sociais, o presidente Lula possuía, desde a campanha eleitoral, uma agenda política com ênfase na área “social”.

Se observado o Programa de Governo do candidato Lula, será possível perceber que as ações previstas para área social estavam organizadas a partir de três eixos: combate à fome, por meio do Programa Fome Zero; renda mínima, propondo a revisão dos programas já

existentes de complementação de renda, e implementação ações com o objetivo de configurar-se como uma renda básica de cidadania; política de assistência social, com a proposta de comprometimento com a universalização dos direitos, a partir do sistema único descentralizado e participativo³⁴. Esse indicativo expressa que a agenda política do governo seria voltada para a área “social”.

O compromisso com a área social foi reafirmado em seu discurso de posse³⁵ quando o presidente eleito enfatizou que seu governo daria prioridade ao combate a fome e a miséria, e posteriormente, ao iniciar a implementação das primeiras estratégias de governo na área “social”, que foram a implantação imediata do Programa Fome Zero, que tinha como objetivo reduzir os índices de fome no Brasil, e, no segundo semestre de 2003, a implementação do Programa Bolsa Família (PBF), com a unificação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás em um só programa de transferência de renda.

Quanto ao Programa Fome Zero, é possível observar que este já vinha sendo construído antes mesmo de Lula assumir a presidência. O Programa foi gestado no âmbito do Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva e contou com a participação de diversos especialistas com o objetivo de serem elaborados um diagnóstico e propostas referentes a políticas públicas no campo do combate à fome. De acordo com Mendosa (2012) o Programa Fome Zero constitui-se como uma das propostas apresentadas por esses especialistas, sendo anunciada em outubro de 2001.

Ainda no período eleitoral, o Programa Fome Zero se tornou a bandeira da campanha eleitoral de Lula, assumindo posição de destaque logo que assumiu a Presidência da República. Para Mendosa (2012), o Fome Zero apresentou-se como um projeto ambicioso e complexo, com objetivos de ações articuladas por meio de integração de distribuição de alimentos, articulação e fortalecimento de cadeias produtivas nos níveis locais e regionais, promoção de condições de geração de trabalho e renda, melhores condições sociais e econômicas e ainda a produção e comercialização de alimentos.

³⁴ Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil para todos.

³⁵ “Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. [...] Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana”. (Disponível em: http://www.fiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm)

Com a ascensão de Lula à presidência, desencadeada uma série de ações tendo em vista implantar o Programa Fome Zero. Em termos de estrutura institucional, é possível observar que o programa foi vinculado ao então recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA)³⁶, que teve como Ministro José Graziano da Silva, coordenador do projeto inicial³⁷.

De acordo com Paiva (2008), com vistas à elaboração e implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, foram criados além do MESA, uma Assessoria Especial de Mobilização do Programa Fome Zero e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)³⁸. A autora ainda ressalta que o referido Programa concorria desigualmente com as ações desenvolvidas pelo Ministério de Assistência Social à época, também criado por Lula, pois além de se constituir em programa prioritário muito prestigiado pelo governo, o Fome Zero repercutiu tanto nacionalmente como no exterior.

Especificamente em relação às ações desenvolvidas no âmbito do Programa Fome Zero, Yazbek (2004) argumenta que é possível observar que até janeiro de 2004 foram desenvolvidas as seguintes políticas específicas asseguradas pelo Programa: adoção de estratégia de transferência de renda por meio do Cartão Alimentação, sendo concedido valor de R\$ 50,00 por família que apresentassem renda *per capita* menor que meio salário mínimo; ações emergenciais destinadas a grupos específicos, por meio de distribuição de alimentos; desenvolvimento de programa específico para Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; ampliação da merenda escolar; Nutrição Materno Infantil (Bolsa Alimentação) e por fim a organização de Banco de Alimentos.

Tendo em vista a integração dos programas de transferência de renda herdados do governo FHC, outro direcionamento dado pelo governo de Lula a sua agenda política voltada a aspectos “sociais” refere-se às discussões que deram origem ao Programa Bolsa Família (PBF). De acordo com Senna et. al. (2007) as ações governamentais voltadas para programas de transferência de renda no decorrer da década de 1990 foram marcadas por paralelismo e fragmentação sendo evidenciados a sobrefocalização de beneficiários e ainda a pouca cobertura e o frágil controle social. Dadas estas condições, as estratégias adotadas pelo governo Lula quanto à transferência condicionada de renda tiveram como principal objetivo a unificação dos programas preexistentes Bolsa Escola, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação,

³⁶ O MESA foi criado por meio da Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, mesma MP que instituiu o Ministério da Assistência Social.

³⁷ De acordo com Mendosa (2002, p. 131), “a execução do programa [Fome Zero] foi “partilhada” pelo assessor especial do presidente [Lula], Frei Beto”

³⁸ Vale observar que o CONSEA já havia sido criado no Governo de Itamar Franco e foi extinto quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência.

contando também com a inclusão do Cartão Alimentação vinculado ao MESA. Em termos de gestão, o PBF contou com uma Secretaria Executiva e um Conselho Gestor Interministerial, sendo vinculado, naquele momento, diretamente à Presidência da República.

Como critérios de inclusão ao PBF, foi utilizado um determinado corte de renda, organizado em dois grupos. No primeiro grupo estavam incluídas as famílias com renda *per capita* de até R\$ 50,00, podendo ser concedido um benefício fixo de R\$ 50,00 acrescido do benefício variável no valor de R\$ 15,00 no caso de famílias com gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de até 15 anos. Esse valor seria concedido até o limite máximo de 3 beneficiários por família, podendo chegar ao total de R\$ 95,00, por família.

Já no segundo grupo o benefício seria concedido a famílias que possuíssem renda *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 e que tivessem gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de até 15 anos. Nesse caso seria concedido o limite de até três beneficiários, podendo ser acumulado o valor de até R\$ 45,00 por família. É importante ressaltar que em ambos os grupos, para que as famílias recebam os benefícios, elas devem cumprir as condicionalidades no âmbito da educação de modo que comprovem frequência escolar das crianças e adolescentes da família e no âmbito da saúde, tendo que manter em dia o cartão de vacina das crianças, e ser realizado o acompanhamento pré-natal no caso de gestantes e pós-natal no caso de nutrizes.

Contudo, merece destaque a observação feita por Senna et al. (2007) ao constatarem a velocidade com que o Programa Bolsa Família foi implementado, demonstrando que já em dezembro de 2003, o Programa atendia 3,6 milhões de famílias. Nesse sentido, Mendosa (2012) chama atenção para o fato de que se por um lado a estratégia do PBF foi bem sucedida, por outro lado essa situação não é evidenciada em relação ao Cartão Alimentação, tendo em vista que o mesmo continuava sendo operacionalizado de forma centralizada pelo MESA, ao mesmo tempo em que sua expansão se dava de forma extremamente lenta e o controle social exercido pelos comitês locais era questionável. Situações que para o autor irão condicionar o destino tanto do Programa Fome Zero como do PBF.

Especificamente em relação às ações voltadas para a Política de Assistência Social, as modificações são iniciadas no âmbito da estrutura institucional, sendo possível observar uma significativa inovação com a criação do Ministério da Assistência Social (MAS)³⁹. Por ocasião, o presidente Lula convida Benedita da Silva, ex-governadora do estado do Rio de Janeiro pelo PT, a assumir o Ministério no cargo de ministra.

³⁹ Denominação que será alterada a partir da Lei no 10.683, de 28/5/2003, de Ministério da Assistência Social para Ministério da Assistência e Promoção Social.

A despeito de representar um significativo avanço para a Política de Assistência Social proporcionando condições de fortalecimento da política e um *status* inédito à estrutura institucional da Assistência Social, a criação de um Ministério próprio para a área já vinha se constituindo como reivindicação do Movimento de Resistência Política⁴⁰ e objeto de deliberações nas Conferências de assistência já realizadas. No entanto, logo de início essa estrutura institucional apresentou-se comprometida por dois motivos, como pode ser observado na publicação do IPEA, “Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise”, publicada em agosto de 2003. O primeiro motivo refere-se ao fato de que foi atribuída importância significativa às funções de articulação e avaliação dos programas sociais em detrimento de funções finalísticas da política.

Essa situação deve-se ao fato de que a estrutura proposta para o MAS pelo Decreto 4.655, de 27 de março de 2003, priorizou a criação de secretarias voltadas a funções de articulação e avaliação, não sendo observada a existência de instâncias institucionais voltadas à gestão da estrutura de atendimento direto da população prioritária, ou seja, a proteção social à mulher, às pessoas com deficiência, a crianças e adolescentes, aos idosos, conforme já previsto na LOAS (IPEA, 2003a).

O segundo fator refere-se à abrangência e ao alcance das ações exercidas pelas secretarias voltadas a função de avaliação e articulação, no âmbito do MAS. Se observado o Decreto 4.655/2003, será possível perceber que o mesmo definia que as atribuições da Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais eram relativas à política de Assistência Social. No entanto, se observada a MP nº. 103/2003 que criou o MAS, é possível perceber que as atribuições dessa Secretaria referiam-se a um programa de avaliação de políticas sociais do governo (IPEA, 2003a).

Cabe aqui, no entanto, uma consideração. Se observado que a redação do inciso IV do artigo primeiro do próprio Decreto (4.655/2003), será possível perceber que foi destinada ao MAS a competência de “*articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal*” o que torna explícito o equívoco destacado pelo boletim do IPEA. Dadas estas condições, o que se percebe é que, além dessa lógica de organização institucional ser estranha à LOAS, essa perspectiva pode contribuir para a fragilização da assistência social tanto no governo como no próprio MAS, por se constituir como um possível campo de

⁴⁰ O Movimento de Resistência Política se constituiu especialmente no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000, em defesa da implementação da Política de Assistência Social conforme os princípios constitucionais, como foi observado no capítulo anterior.

conflitos entre os demais ministérios e ainda obscurecer a principal sua principal função, de acordo com a LOAS. (IPEA, 2003a)

É em meio a essa estrutura institucional que foram gestadas algumas ações consideradas “inovadoras” para o campo da assistência social. No entanto, cabe aqui outra importante observação. As propostas discutidas e elaboradas pelo MAS no decorrer do ano de 2003 com o objetivo de fazer parte tanto do Plano Plurianual (PPA) do MAS quanto do PPA do governo para o período de 2004-2007 apresentavam-se insuficientes em face da perspectiva de criação e implementação de um sistema descentralizado e participativo para a assistência social. Essa afirmação pode ser corroborada se observadas as duas propostas que se constituíam como “inovadoras” e prioritárias pelo MAS para o PPA do governo Federal.

A primeira proposta referia-se ao Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), mais conhecido como “Casa da Família”, que tinha como principal objetivo proporcionar à população vulnerável o acesso à rede local de serviços assistenciais, por meio do desenvolvimento de ações como o cadastramento, atendimento e encaminhamento dessas famílias à rede de serviços. (IPEA, 2003b) De acordo com Mendosa (2012) sua função consistia em absorver o antigo Programa Núcleo de Atendimento à Família (NAF), iniciado no governo de FHC, sendo acrescentadas algumas mudanças.

Em relação à segunda proposta verifica-se a criação do Programa de Proteção Social aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade, que tem como destinatários os migrantes, as mulheres vítimas de maus tratos e em situação de pobreza e ainda, dependentes e vítimas do uso de drogas. Esse programa destinava-se à prestação de serviços socioassistenciais e a investimentos nos Centros Públicos de Atendimento aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade. (IPEA, 2003b)

Feitas estas considerações, cabem as seguintes indagações: Se as condições para a formulação de uma política são dadas pela organização sociopolítica responsável pela operacionalização da mesma, como seria possível se constituir condições objetivas para a materialização do SDPAS em meio a essa conjuntura? Nessas condições, a agenda política do governo Lula priorizou mesmo as ações voltadas à agenda “social”?

Nesse cenário, é possível observar que, embora a agenda política do governo Lula seja considerada como uma agenda voltada para o campo “social”, em seu primeiro ano de governo não foram evidenciados esforços por parte dos setores responsáveis pela operacionalização da Política de Assistência Social no governo federal, de modo que fosse possível criar condições objetivas para a materialização do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Torna-se evidente, portanto, que o Movimento de

Resistência Política manteve-se na luta, articulando forças para que então fossem concretizados seus objetivos, buscando dar materialidade ao projeto político ideológico pelo qual vem lutando especialmente após o reconhecimento da assistência social como política pública.

3.2 O Movimento de Resistência Política em defesa da Política de Assistência Social em 2003

Como foi possível observar no capítulo anterior, a conjuntura dos anos de 1990 e início dos anos 2000 trouxe implicações significativas à Política de Assistência Social. Relegada a segundo plano, sua substituição por políticas compensatórias e focalizadas contrariou os princípios constitucionais e fez emergir, no cenário nacional, um intenso movimento de resistência política organizado por diversos atores espalhados por todo o país, em defesa da Política de Assistência Social pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Marcando presença principalmente em torno do Setorial de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores (Setorial do PT), esses atores começaram a vislumbrar as possibilidades de conseguir avançar, de fato, a assistência social na perspectiva de direito ainda no período de campanha eleitoral do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Ocasão em que, em conformidade com o entrevistado 02, a proposta de efetivação do Sistema Único foi colocada no programa de governo.

A gente colocou o SUAS no programa do Presidente Lula. (Entrevistado 02)

Se observado o referido programa, será possível perceber que seu conteúdo reafirma a necessidade de fortalecimento da Política de Assistência Social, a partir da efetivação dos princípios da LOAS, em que constem aspectos cruciais tais como o comando único, a descentralização e a participação social por meio da gestão compartilhada com a sociedade civil e o controle social. No entanto, também é perceptível que esse programa de governo apresentava-se de forma ainda restrita quanto à política de assistência social, o que é reforçado por relatos do entrevistado 01.

Se a gente analisa o Programa do Governo Lula, o mesmo programa para o qual ele foi eleito em 2003 mostrava que o espaço da assistência era muito restrito, era muito pequeno, quase insignificante. (Entrevistado 01)

Com a vitória de Lula nas urnas, novamente não despendidos esforços pelos integrantes do Setorial do PT em prol de assegurar que a proposta que foi colocada no programa de governo se materializasse. Como mostram os estudos de Mendosa (2012), membros do Setorial do PT, por meio de negociações com José Genuíno e Antônio Palocci, forjam a possibilidade de participarem da “Comissão de Transição” do governo eleito. Assim, somam-se a essa “Comissão”, as assistentes sociais Beatriz Paiva, professora da Universidade Federal de Santa Catarina, e Valdete de Barros Martins, assistente social do Mato Grosso do Sul. Integrantes do Setorial do PT, as duas passam a contribuir com a “*análise técnico-política situacional da política de assistência social*” (MARTINS, PAIVA, 2003, p. 48). Situação que é corroborada nos relatos do entrevistado 02:

Depois na transição a gente foi lutar [pelo SUAS]. Porque [...] a gente queria que, o que foi colocado no programa se fizesse. Isso significava que ia entrar em algum Ministério e que alguém ia conduzir. Significava um Ministro e uma composição de atores pra conduzir aquele programa. Não sabíamos que isso depois ia resultar em um Ministério e em uma Ministra. (Entrevistado 02).

É possível observar que todas essas articulações apresentaram resultados positivos, especialmente porque logo no primeiro dia de governo o presidente Lula cria o Ministério da Assistência Social. No entanto, nem todos os objetivos aludidos pelos membros do Setorial foram alcançados, tendo em vista que sua composição não contou com a participação de representantes do próprio Setorial ou ainda do Movimento de Resistência Política.

A gente achou que era interessante [a criação e Ministério da Assistência Social, mas] depois descobriu que talvez não fosse tão interessante assim devido à forma como ele foi composto. A gente não conseguiu participar da própria estrutura do Ministério. (Entrevistado 02).

De acordo com os estudos de Mendosa (2012), a própria criação do MAS foi uma indicação de membros do Setorial do PT, assim como também foram feitas indicações de alguns nomes para a função de Ministro, entre eles o de Aldaíza Sposati, à época gestora municipal da assistência social em São Paulo e o de Benedita da Silva. No entanto, fica subentendido que essa decisão já estava tomada pelo presidente, uma vez que Benedita não havia conseguido se reeleger na disputa eleitoral para o governo do estado do Rio de Janeiro no mesmo ano.

Embora os membros do Setorial do PT não tivessem certeza quanto ao lugar que seria ocupado por Benedita da Silva na estrutura governamental, entende-se que já era esperado

que a mesma fosse compor algum cargo no governo federal. No entanto cabe ressaltar que a proposta inserida já no plano de governo do candidato Lula e posteriormente inserida em sua plataforma de governo pela equipe de transição, não foi elaborada tendo em vista a possibilidade de ser coordenada pela Ministra Benedita, como mostram os relatos do entrevistado 02.

A gente sabia que como a Benedita tinha perdido a eleição no Rio de Janeiro, possivelmente ela ia compor o governo. [...] Mas a proposta de programa que a gente fez não foi para a Ministra. (Entrevistado 02).

Apesar disso, o Presidente Lula convida Benedita da Silva para assumir a função de Ministra do MAS, tendo autonomia para compor sua equipe de governo e poder de decisão para assumir a responsabilidade de coordenar a Política de Assistência Social em nível nacional. Contudo, entende-se que a perspectiva ideológica do grupo decisório que passa a compor o MAS se apresentava contraposta à perspectiva defendida pelos integrantes do Setorial do PT, como expressa o entrevistado 05:

Nem todo governo de esquerda tem uma visão pronta, acabada da assistência social. Porque a visão que o grupo decisório da primeira gestão do presidente Lula tinha da assistência social não era a visão que o Setorial do PT tinha. Apresentavam uma visão um pouco diferente, incluindo as pessoas da equipe que a então Ministra Benedita da Silva trouxe com ela. A experiência do grupo estava relacionada a outras áreas. E a ministra, mesmo sendo assistente social, não tinha uma militância nessa política e esse fato dificultou muito o processo. [...] Acredito que havia vontade política do Presidente Lula no sentido que a política se organizasse conforme a Constituição Federal e a LOAS previam. Porém, observo que o fato de ter assumido um grupo que desconhecia esse processo trouxe dificuldades e conflitos para garantir o andamento da luta nesse período no governo. (Entrevistado 05)

Quando Benedita assumiu o Ministério eu acho que ela veio sem uma experiência de gestão da assistência local. Ela não tinha tido ainda uma experiência de gestão da assistência localmente, embora ela tivesse uma experiência política como vereadora e deputada. Então eu acho que isso pesou. Embora ela fosse assistente social, ela não tinha participado desse movimento anterior de frente defesa da assistência social. Então ela não era um sujeito organicamente vinculado a essa luta, a esse debate. E ela vem para o Ministério e traz uma carga da experiência religiosa muito forte, e que faz com que na experiência de gestão dela, a assistência ainda fique muito subjugada a uma perspectiva de filantropia, que era tudo contra o qual os pesquisadores e teóricos e militantes da área lutavam. (Entrevista 01)

O fato de a Ministra Benedita da Silva não se constituir como um sujeito organicamente vinculado ao Movimento de Resistência Política em defesa da assistência social pode ter contribuído para que a proposta de construção do sistema descentralizado e

participativo da assistência social não fosse levada a cabo durante o tempo de existência do MAS.

No entanto, apostando que as condições de operacionalização da Política de Assistência Social no Governo Lula estavam postas, novas estratégias foram traçadas tendo em vista a inserção de membros do Movimento do Ministério da Assistência Social. É em meio a esse cenário que novamente são identificadas articulações do Setorial do PT, com o objetivo de que fosse possível fazerem parte da composição do MAS.

Contando com o apoio de Deputados do PT que também faziam parte do Movimento de Resistência Política, foi estabelecida uma negociação interna com a Ministra Benedita da Silva para a entrada de quatro membros do Setorial do PT no MAS.

Alguns deputados que tinham sido eleitos foram pedir a Ministra para que quatro pessoas do PT e do Movimento fossem trabalhar no Ministério. E dentro do Ministério, essas pessoas foram lutar para organizar e apresentar a proposta do SUAS na Conferência. (Entrevista 02)

Assim, passam a compor a equipe o Ministério de Assistência Social quatro importantes militantes do Setorial do PT, a saber: Ana Lígia Gomes; Márcia Maria Biondi Pinheiro; Patrícia Souza De Marco; e ainda, Valdete de Barros Martins.

Forjados os vínculos dos representantes do Setorial com o MAS, o desempenho das atividades dessas quatro profissionais voltou-se para uma atuação estratégica com o objetivo de demarcar um dado campo político no interior do MAS e do próprio Conselho Nacional, quando Valdete Martins assume representatividade governamental e a presidência do mesmo. Suas atenções estavam voltadas principalmente para a criação de condições que possibilitassem a implementação das ações já previstas na agenda de governo do presidente Lula desde o período de transição.

Uma observação importante – articulada por representantes do Movimento de Resistência Política em meio a esse cenário – refere-se à escolha do nome a ser atribuído ao Sistema, que foi definido em um evento realizado no Auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados, conforme os relatos do entrevistado 02:

Nós pensamos em chamar, não de Sistema Único, mas de “SDPAS, Sistema Descentralizado e Participativo. Ele já estava previsto na lei, só que a lei não funcionava. Nós chamamos de SUAS porque, politicamente, do ponto de vista simbólico, era um nome novo; parecido com o nome do SUS, chamava muito mais atenção; tinha uma composição de letras muito melhor para se falar. Isso era política. Nós estávamos em um evento no Auditório Nereu Ramos, na Câmara de Deputados, e decidimos chamar de “SUAS”, [...] É evidente que o sistema era único, mas quando chamamos esse nome, era

para marcar simbolicamente que agora nos vamos fazer, agora nos vamos começar e vamos pra Conferência provar. (Entrevistado 02)

Embora as quatro representantes do Movimento não tivessem, naquele momento, a força política necessária para implementar objetivamente a proposta referente ao SUAS, é possível observar que já se encontravam em posições que lhes possibilitavam a articulação dessas forças, o que deveria acontecer principalmente após alcançado o objetivo de realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocasião em que buscariam se articular para a aprovação do Sistema, já nominado como Sistema Único de Assistência Social.

3.2.1 A organização da IV Conferência Nacional de Assistência Social

Inserido no Ministério da Assistência Social e também ocupando posições estratégicas dentro do CNAS, o grupo de sujeitos sociais acima mencionado investiu na construção de estratégias para realização da IV Conferência Nacional. Cabe destacar que, *a priori*, esta Conferência deveria acontecer apenas em 2005, devido à alteração da legislação feita durante o governo de FHC instituindo que a mesma fosse realizada a cada quatro anos.

Em conformidade com Pinheiro (2008), foi encontrada uma saída legal para que fosse convocada uma conferência “extraordinária” e a principal justificativa foram as mudanças institucionais associadas à criação do Ministério da Assistência Social, sendo demandada a necessidade de um evento com a presença de gestores da política de assistência social de todo o país.

Como pode ser observado nos depoimentos do entrevistado 02, a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social era extremamente importante, uma vez que esse espaço de debates se constituía como uma instância deliberativa. Desta forma, aprovada a deliberação sobre a formulação e implementação do SUAS, estava vencida uma etapa política fundamental, cabendo ao órgão gestor o dever de implementá-la.

Fomos para dentro da Conferência pra fazer o SUAS ser aprovado. Então nos espalhamos pela Conferência toda como sempre fizemos na I na II e na III, para pautá-la politicamente, como sempre fizemos na nossa militância, para que conseguíssemos que a Conferência aprovasse o SUAS. A conferência era fundamental porque era instância deliberativa, e sabíamos que ela pautando o SUAS, era mais uma etapa política fundamental. Mas ela é simbólica. Essa é uma construção o que vinha sendo feita desde a campanha desde esse tempo ai que a gente pautou. (Entrevistado 02)

Como estratégia traçada internamente no CNAS, tendo em vista a realização da IV Conferência Nacional, foi ainda proposta a realização de uma pesquisa, cujo principal objetivo era avaliar os dez anos de implantação da LOAS.

O Conselho Nacional de Assistência, naquela época, tomou a decisão e aprovou em plenária a elaboração de uma pesquisa que pudesse mostrar dez anos depois o que se tinha avançado. [...] Uma pesquisa nacional pra ter um panorama do que estava acontecendo no Brasil em termos de regulamentação da Lei Orgânica de Assistência. (Entrevistado 01)

Enfrentando os desafios, foi proposta em 2003, no processo de organização da IV Conferência Nacional uma pesquisa, coordenada pela professora Ivanete, com o propósito de avaliarmos os 10 anos de LOAS. (Entrevistado 05)

Intitulada “Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal”, a pesquisa foi encomendada pelo CNAS ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST) do Departamento de Serviço Social da UNB. Sob coordenação da Professora Dra. Ivanete Boschetti, a mesma foi realizada junto aos Conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal e estruturada a partir de quatro eixos: I. Concepção e Conteúdo da Política de Assistência Social; II. Descentralização e Organização Institucional da Política de Assistência Social; III. Financiamento e Orçamento da Assistência Social e IV. Exercício do Controle Social pelos Conselhos.

Em meio a esse cenário, e considerando ainda a forte pressão exercida pelos diversos atores que compunham o Movimento de Resistência Política em defesa da Assistência Social, a IV Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada pela Ministra Benedita da Silva para dezembro de 2003 e iniciada em 7 de dezembro, exatamente no dia em que a LOAS completava dez anos.

A Conferência teve como tema central: “*A Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para Cidadania – LOAS 10 anos*”, sendo organizada a partir de quatro subtemas: i. Assistência Social - conceber a política para realizar o direito; ii. Gestão e organização - planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; iii. Financiamento: assegurar recursos para garantir a política e, mobilização e iv. Participação como estratégia para fortalecer o controle social (CNAS, 2003).

Por ocasião, a IV Conferência contou com a apresentação da pesquisa encomendada pelo CNAS, sendo possível observar que os subtemas da Conferência eram condizentes com

os eixos norteadores da pesquisa. Assim, a apresentação de seus resultados foi realizada à medida que os subtemas eram debatidos.

Em conformidade com os relatos do entrevistado 01, é possível considerar a apresentação dos resultados dessa pesquisa tenha contribuído, ainda que de uma forma indireta, para que fosse deliberada a aprovação do SUAS.

A apresentação daquela pesquisa naquele contexto mostrando quais eram as debilidades da assistência nesses dez anos, creio que trouxeram elementos que suscitaram o desejo e a necessidade de aprovar alguma coisa que estava sendo proposta pra alterar esse quadro. Acredito que análise da realidade ou a demonstração daquela realidade naquele momento foi um elemento que mobilizou também as forças. Mesmo aquelas que eram contrárias ou que poderiam ser contrárias ao governo Lula e que estavam na Conferência. Mobilizou aqueles sujeitos pra aprovar um sistema que se propunha a alterar aquele quadro que ainda existia. (Entrevistado 01)

Corroborando os apontamentos do entrevistado 01, é possível considerar que os resultados da pesquisa desenvolvida pela UNB contribuiriam para a construção de um consenso, embora não isento de conflitos, em torno da deliberação do Sistema Único de Assistência Social. Sinteticamente, seus resultados apontavam que, mesmo dez anos após a implementação da LOAS, ainda eram mantidas praticas clientelistas na condução da assistência social nos estados e municípios brasileiros.

O resultado da pesquisa apontava para o legado assistencialista, poucos recursos, os recursos carimbados, tudo ainda muito parecido com o que a LBA conduziu desde décadas passadas. Mesmo com a NOB/1997 e PNAS de 1998 os avanços foram lentos (Entrevistado 05).

Decorridos dez anos da implementação da Loas, já tinham instituído legalmente uma estrutura. Mas do ponto de vista da concepção, do que tinha mudado em termos do sentido da assistência, do significado da assistência isso pouco tinha sido alterado. Financiamento, o que a pesquisa mostrou é que os municípios e os estados viviam praticamente, só com o dinheiro da transferência federal. E muitos nem se davam via fundos. Da gestão, embora pudesse haver uma lei, pudesse haver um fundo constituído, pudesse haver um plano de assistência, a estrutura institucional de gestão para garantir a implementação da assistência como direito, como política, não existia, ou existia muito pouco. [...] O controle social. A existência do conselho formalmente, não assegurava concretamente um controle democrático da sociedade civil sobre o Estado, pois ainda havia uma ingerência muito grande do Estado sobre a atuação dos próprios conselhos e limitando muito a atuação dos conselhos como um espaço dinâmico e democrático de debate, de discussão, de questionamento das próprias limitações institucionais da implementação da assistência (Entrevistado 01).

Como pode ser observado, dez anos se passaram e a realidade se apresentava de forma controversa, uma vez que a assistência social não havia conseguido superar seu legado de

clientelismo e benemerência. Conforme analisa Yazbek (2004), a assistência social permanecia focalizada e seletiva, pois não eram identificadas ações integradas e intersetoriais, até porque a intersetorialidade ainda era limitada e frágil e a proteção social ainda era vista como ações de benevolência do Estado ou da própria sociedade.

A lógica do primeiro-damismo prevalecia espalhada pelo país em diversos estados e municípios e os conselhos de assistência social, tanto em nível nacional como estadual e municipal, não haviam se constituído como espaços de diálogo e decisões públicas, o que pode ser percebido até mesmo no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social, haja vista que, de acordo com Sposati (2009), o Conselho havia se transformado em uma espécie de alcova, em que persistem as diversas formas de decisão pelo alto, sem que os usuários da assistência social tenham direito a voz.

Portanto, a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apresentava-se como uma demanda urgente, para que as ações pudessem, de fato, ser desenvolvidas com caráter descentralizado e participativo, de modo a garantir a alocação de recursos financeiros e, ao mesmo tempo, superar a fragmentação e sobreposição de programas sociais e possibilitar a introdução do controle, por parte do setor público, dos recursos que são repassados às entidades privadas, por meio de mecanismos de controle social e avaliação (SPOSATI, 2009).

Em meio a esse cenário, é possível observar que, entre as principais deliberações, moções de repúdio e apoio aprovadas pela IV Conferência, encontrava-se o posicionamento enfático contra a criação de estruturas paralelas, tais como *“Secretarias e/ou comitês de coordenação de Programas Sociais como, por exemplo, o Programa Fome Zero”*, (CNAS, 2003) que desrespeitam as Secretarias de Assistência Social. E ainda a exigência de que os programas de transferência de renda fossem implementados pelo Ministério da Assistência Social, de modo a evitar a proliferação da cultura de Programas de Assistência vinculados à Presidência.

Especificamente em relação às deliberações da Conferência, sem dúvidas a principal delas foi em prol da implantação do Sistema Único de Assistência Social, em conformidade com os princípios constitucionais e da LOAS, isto é, um sistema descentralizado, organizado de forma regionalizada e hierarquizada com base territorial. Desta forma, estavam postas as condições para o processo de formulação do SUAS, que, *a priori*, deveria ser desencadeado pelo Ministério de Assistência Social mas que em meio a reforma ministerial promovida pelo Presidente Lula, em janeiro de 2004, coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

3.3 A transição político-institucional: do Ministério da Assistência Social ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome⁴¹ (MDS), seu principal objetivo consistia em integrar e organizar as três principais iniciativas voltadas à agenda “social” do governo Lula que até então vinham sendo desenvolvidas vinculadas diretamente à Presidência. Neste sentido, as políticas, programas e ações a cargo da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família do Ministério de Assistência Social e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar passam a compor o novo Ministério. Em conformidade com Mendosa (2012), as dificuldades vivenciadas tanto no MAS como no MESA foram determinantes para a efetivação da reforma ministerial que levou à criação do MDS.

O autor ainda argumenta que, por um lado, era inviável a manutenção do Fome Zero com todos os problemas de coordenação denunciados pela imprensa da época. Além disso, houve certo esvaziamento do MESA, na medida em que todos os seus projetos passaram à gestão da Secretaria Executiva do PBF, como foi o caso do Cartão Alimentação, que acabou sendo vinculado ao Bolsa Família. Por outro lado, especificamente em relação ao Ministério da Assistência Social, o que se verificava era uma série de fragilidades em sua gestão. Em parte, como aponta Mendosa (2012), esta situação pode ser atribuída ao posicionamento da própria ministra Benedita da Silva e da equipe que a apoiava, em relação à decisão de manter como prioridade do Ministério a gestão do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), ou seja, o antigo Núcleo de Apoio a Família (NAF), herdado do governo FHC, sedimentando, no interior da política de assistência social o que futuramente se tornaria um de seus eixos estruturadores, qual seja, a “centralidade na família”.

Além desses fatores, é possível ainda observar que como ressaltado anteriormente, a própria estruturação do Ministério da Assistência Social já se encontrava comprometida, devido às contradições evidenciadas tanto na MP, como no Decreto que definiu suas funções.

Dadas estas condições, torna-se evidente que essas situações demandavam uma intervenção a fim de que fossem resolvidos os problemas apresentados referentes à coordenação da área social. Uma dificuldade apresentada nesse momento, como ressalta Mendosa (2012), refere-se ao fato de que dois ministérios estavam sendo transformados em Secretarias o que implicou articulações políticas de modo que nenhum dos titulares das pasta

⁴¹ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome foi regulamentado por meio da Medida Provisória nº. 163, de 23 de janeiro de 2004

tivesse seu estatuto rebaixado. Assim, a opção implicou na substituição de ambos, sendo convidado a assumir o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o deputado federal e ex-prefeito de Belo Horizonte/MG, pelo PT, Patrus Ananias.

O Ministério do Desenvolvimento Social foi, então, estruturado administrativamente através de cinco Secretarias por áreas afins. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) ficou responsável pela coordenação da Política de Assistência Social; a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN) assumiu o Programa Fome Zero e a Política de Segurança Alimentar enquanto a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) ficou responsável pela coordenação do Programa Bolsa Família. Foram criadas ainda outras duas Secretarias: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP).

Especificamente em relação à Assistência Social, essa situação apresentava-se de forma delicada, tendo em vista que a criação de uma estrutura institucional específica para Política de Assistência Social já se constituía como reivindicação de vários setores, inclusive dos membros de Movimento de Resistência Política. Além disso, causava muita desconfiança a todos os atores envolvidos com a luta em defesa da Assistência Social, como pode ser observado nos relatos do entrevistado 03.

“[...] É claro que, sempre tivemos muita desconfiança, nós somos muito desconfiados, mas também sabíamos que era uma oportunidade, talvez, única. Eu falo com muita tristeza, porque o Ministério da Assistência Social poderia ter sido e deveria ter sido ele a coordenar a implantação do SUAS” (Entrevistado 03).

No entanto, é possível observar que embora existisse muita desconfiança quanto a todas as modificações que estavam sendo implantadas, cogitava-se a possibilidade de estar se configurando um momento oportuno para a efetivação do projeto que já vinha sendo defendido conforme os preceitos constitucionais, ou seja, a formulação e implementação do Sistema Único de Assistência Social, de forma descentralizada e participativa.

Tal oportunidade se constituiu positivamente a partir do momento em que Patrus Ananias convida Márcia Lopes para assumir a Secretaria Nacional de Assistência Social, o que possibilitou a confluência de diversos fatores positivos, quais sejam: a vontade política de acatar e por em marcha a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social - que previa a formulação e implementação imediata do SUAS -, ao mesmo tempo em que atores organicamente vinculados ao Movimento de Resistência Política em defesa da Assistência Social e que defendiam a perspectiva político-ideológica condizente com os princípios

constitucionais são convidados a ocupar cargos estratégicos no MDS, conforme será observado a seguir.

3.4 – A (re) composição do cenário: A Secretaria Nacional de Assistência Social em questão⁴².

“Atores estrategicamente colocados nos lugares determinados, nos tempos determinados” (Entrevistado 02).

É com a afirmação do entrevistado 02, em entrevista concedida para este trabalho, que se propõe traçar o fio condutor que proporcionará o exame do processo decisório que culminou com a formulação da PNAS e da NOB/SUAS.

A importância de iniciar a reflexão por esse viés deve-se ao fato de que as relações estabelecidas em meio à formulação tanto da PNAS como da NOB/SUAS encontram-se permeadas pela perspectiva adotada por cada ator partícipe destes processos. Perspectiva expressa nas diversas arenas decisórias, nos momentos de discussão, debates e reflexões que possibilitaram a elaboração de ambos, em meio ao processo decisório em torno da política.

Entende-se que esses documentos foram construídos a várias mãos. Desta forma, concluída a elaboração a PNAS e da NOB/SUAS, ambas estão implicada, tanto do ponto de vista político-ideológico adotado por cada ator envolvido nesse processo, direta ou indiretamente, como por questões externas relacionadas ao momento histórico vivenciado no decorrer da elaboração desses documentos, delimitado pela existência de um “tempo político” de construção.

Nesse sentido, faz-se necessário identificar as condições que possibilitaram a inserção desses atores nesses espaços estratégicos, proporcionando a elaboração da PNAS e da NOB, respectivamente nos anos de 2004 e 2005 e proporcionando o que aqui é denominado de um *contexto de oportunidade* à Política de Assistência Social.

Cabe ressaltar que a inserção de atores estratégicos no MDS foi possível dado o contexto político do país, em especial a partir de 2003, quando Lula assume a Presidência. Essa observação se faz necessária, uma vez que a recomposição desse cenário foi viabilizada apenas no segundo ano de governo, num momento de reordenamento de ministérios, como visto anteriormente.

⁴² O mapeamento dos atores que contribuíram com a elaboração da PNAS e da NOB, seja vinculados diretamente à Secretaria Nacional de Assistência Social ou como colaboradores, encontra-se no apêndice C.

A ascensão de um presidente oriundo do movimento sindical e vinculado ao Partido dos Trabalhadores, cuja trajetória remete às lutas em defesa da democracia e política social no país, trouxe a possibilidade de construção de políticas e intervenções em que a preocupação com a questão social assume centralidade. Além disso, como pode ser visto nos depoimentos abaixo, a história de vida e de convívio com situações de pobreza foi identificada como um elemento adicional importante que justifica sua adesão pelo social.

Se o governo Lula não tivesse entrado, [a construção do SUAS] não teria acontecido. [...] Então, o que o Presidente Lula pensa e o que ele viveu da pobreza [...] Acho que essa é uma questão fundamental para ele, do que ele se propôs sobre a questão social no Brasil. (Entrevistado 02)

Sem dúvida, que as gestões do presidente Lula foram fundamentais para avançarmos com a assistência social no Brasil. [...] O governo desempenhou um papel importante e forte, porque foi um governo que na realidade assumiu essa tarefa. [...] Ele deu abertura, “para aqueles” atores, pessoas que estavam já lutando pela assistência social para que se pudesse fazer uma política de verdade. [...] O Presidente possibilitou a mudança que precisávamos. (Entrevistado 05)

Todos os processos sociais são absolutamente contraditórios. Mas eu não tenho dúvida nenhuma, nenhuma, que o governo Lula foi determinante, fundamental para a existência e a concepção desse SUAS que está aí. Para o bem e para o mal. Para o que tem de bom e para o que não tem de bom. (Entrevistado 01)

Seguramente Lula trouxe uma centralidade à agenda social, entendo isto como inegável. Fatos e dados mostram isso. Quando ele trouxe como seu eixo principal, a questão da fome zero, que fez parte de seu discurso na Av. Paulista no dia em que saem os resultados das urnas, ele traz a introdução de uma agenda não existente até então. Com a construção dessa agenda chega em 2004 o Programa Bolsa Família. Nesse mesmo âmbito estão colocados a PNAS-04 e o SUAS. (Entrevistado 08)

Torna-se evidente, portanto, que a centralidade na agenda social do governo do presidente Lula pode ter impulsionado uma abertura no cenário político, para que atores estratégicos, vinculados ao movimento em prol da Assistência Social, pudessem ocupar espaços importantes, em meio à burocracia estatal, ou seja, o MDS e a SNAS. No entanto, não se pode perder de vista, como apresentado anteriormente, dois fatores importantes nesse contexto.

O primeiro deles está relacionado ao fato de que foram os integrantes do Setorial do PT que articularam a possibilidade de participar da “Comissão de Transição” do governo Lula, pautando a discussão em defesa da política de assistência social, na perspectiva democrático-popular defendida pelo grupo. O segundo refere-se ao fato de o então Ministério de Assistência Social, criado em janeiro de 2003, ter sido composto por um grupo que não se

encontrava vinculado ao movimento de resistência política em defesa da política de assistência social.

Essas considerações são necessárias, na medida em que indicam que, embora a agenda política ampla do presidente Lula tenha se voltado para os aspectos sociais, em especial ao combate à fome, sua principal contribuição no processo de construção do Sistema Único de Assistência Social está relacionada à abertura política que proporcionou aos atores já vinculados ao Movimento de Resistência Política em defesa da assistência social, ocupando cargos estratégicos no MDS.

Soma-se a essa situação, a própria postura assumida na condução de seu mandato. Tal postura diz respeito à possibilidade de autonomia para que cada ministro desenvolvesse suas ações, ainda que com cobrança de resultados, como atesta o entrevistado 06.

Uma característica do presidente, [era que] ele sempre cobrou muito resultado, ele acompanhava tudo o que estava acontecendo no Brasil, mas ele sempre deu muita liberdade, autonomia e autoridade pros Ministérios sem ingerência política. [...] E em relação ao SUAS ele, é claro, que as vezes questionava. Por exemplo, um dia ele perguntou “o que é esse CRAS? O que se faz em um CRAS?” Então ele queria saber se de fato isso funcionava. Como é que a gente ia fazer isso funcionar. Até que ele foi ouvindo, e foi interessante porque isso foi um processo também pra ele. Quando ele começou a ouvir os Prefeitos a chegarem lá e pedir CRAS, CREAS ele entendeu que a gente estava no caminho certo. (Entrevistado 06)

Ainda que inicialmente a proposta referente ao Sistema Único de Assistência Social fosse estranha ao Presidente da República, a confiança e autonomia conferidas ao MDS e especificamente a SNAS se constituíam como força que contribuía para o processo de formulação da PNAS e da NOB SUAS.

Constituído um novo cenário, a partir da reestruturação ministerial proposta pelo Presidente Lula, em janeiro de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social, assume a importante tarefa de dar concretude à implementação do Sistema Único de Assistência Social, conforme deliberação da IV Conferência Nacional, realizada em 2003.

Nesse cenário de mudanças, destaca-se inicialmente o processo de escolha do novo ministro. Para tanto, seriam necessários alguns requisitos, dada a especificidade do MDS. Como nos lembra Paiva (2008), essa escolha deveria levar em consideração a necessidade de legitimação⁴³, tanto para a sociedade quanto para o próprio governo.

⁴³ Na reforma ministerial promovida pelo presidente Lula, em janeiro de 2004, os antigos Ministérios MESA e o MAS foram extintos e suas atribuições e funções foram incorporadas no recém criado MDS, que passou também

Desta forma, o presidente Lula convida para assumir o Ministério, o então Deputado Federal Patrus Ananias, que aceita prontamente o convite. Eleito com o maior número de votos pelo estado de Minas Gerais, Ananias era possuidor de uma trajetória política de legitimidade, em que consta sua experiência exitosa como prefeito de Belo Horizonte, e militante sempre engajado com a causa social, por meio de sua participação em diversos movimentos sociais.

Foi muito acertada a ida do Patrus porque ele sempre teve uma vinculação histórica de compromisso, de ética, de militância, de luta e aí ele abriu todas as portas pra nós, ele deu absoluta autonomia e autoridade na gestão, confiança, e isso foi decisivo. Eu tive a felicidade de ter uma relação com ele muito aberta, franca, de respeito. (Entrevistado 06)

Com essa experiência local de gestão da assistência com essa garantia, nesse segundo momento, de uma formulação teórica legal mais profissional, eu acho que isso é que permite essa virada nesse segundo momento [do governo Lula] que vai assegurar de fato a formulação do SUAS. (Entrevistado 01)

O Ministro Patrus, tem tudo a ver com essa história, ele foi uma pessoa muito importante nessa história. (Entrevistado 03)

Quando Patrus Ananias assumiu o MDS considero que, pela sua postura política e formação, ele facilitou a implantação do SUAS no sentido de que ele não partilhava de um objetivo oposto a sedimentação da proteção social não contributiva. Ele se alinhou com o conteúdo da política de assistência social e suas buscas. Houve diálogo em sua gestão e uma construção do SUAS que partilhava com maior proximidade por conta da concordância e do diálogo que mantinha. (Entrevistado 08)

As bases eram completamente diferentes. Um Ministro que já sabia o que era a assistência social porque já tinha sido Prefeito de uma cidade, e tinha dado apoio a essa questão. Com [vinculação a] um grupo político de assistentes sociais como a Simone, a Márcia Pinheiro, com todo o grupo que estava fazendo a assistência social naquela cidade [em 1993]. Ele sabia alguma coisa por sinal, e tinha apoio daquele grupo. (Entrevistado 02)

O Patrus com a visão diferente, ele se esforçou no sentido de compreender melhor o SUAS e de fazer com que o SUAS tomasse corpo, ao contrário do que anteriormente tínhamos, que não era uma visão, não era fortalecimento do SUAS. (Entrevistado 05)

Possuidor de um acúmulo na área advindo de suas experiências políticas e vinculado a um grupo conhecedor das estratégias necessárias à implementação da Política de Assistência Social conforme os preceitos constitucionais e presentes na LOAS, a inserção de Patrus

a assumir a gestão do PBF e demais programas de TCR. Nesse processo o rebaixamento institucional desses ministérios à condição de Secretaria, demandou a presença na área social, para garantir o reconhecimento e conferir a legitimidade necessária ao desenvolvimento do MDS, como já mencionado neste capítulo.

Ananias no MDS constitui uma possibilidade ímpar para os que lutavam em defesa da Política de Assistência Social, o que deve ser atribuído a sua importância como Ministro.

Cabe observar que a recomposição desse cenário contou com uma dose importantíssima de articulação e estratégia política, demarcando o processo já instituído. Essa afirmação se dá com base no fato de que foram os próprios representantes do Setorial de Assistência Social do PT, dentre eles os atores já vinculados ao Ministério, desde a gestão anterior, que indicaram ao Ministro Ananias, o nome de Márcia Lopes para o cargo de Secretária Nacional.

Conhecida por sua trajetória de militância em defesa dos direitos humanos e principalmente por todo seu capital político e acúmulo teórico e prático no âmbito da Política de Assistência Social, a inserção de Lopes na função de Secretária Nacional já traz por si, contribuições e possibilidades de avançar com o projeto político-ideológico em defesa da Assistência Social.

*A Márcia foi fundamental, porque ela é uma pessoa que tinha uma história também na assistência social no município de Londrina. Ela fez mestrado nessa área. Ela vinha desse movimento da assistência social. **Inclusive pôde compor melhor a equipe para conduzir a área, além do apoio político do movimento em termos de Brasil.** A proximidade dela com o Patrus se pautou numa convergência de ideias que favoreceu muito o trabalho. Por isso acho que ele foi importantíssimo, porque conseguiu dar espaço para o SUAS [...]. (Entrevistado 05)*

*A Márcia Lopes foi uma interlocutora muito importante, porque a Márcia é uma petista histórica e muito próxima do então presidente Lula. [...] E, não tenha dúvidas que **a Márcia utilizou bem o fato de ser a Secretária e depois Vice Ministra.** Ela não se eximia nunca dos grandes debates das grandes questões. (Entrevistado 03)*

*Na formulação da política de assistência social, a Márcia Lopes, teve uma importância também muito grande. Como secretária da assistência, **coordenou a elaboração da política de assistência social**, da nova política de assistência. Depois na secretaria executiva, ela passou a ser uma colaboradora mais de perto do Ministro Patrus na coordenação de todas as políticas. Acredito que a Márcia Lopes, pela experiência que ela tinha também em Londrina, foi secretária de assistência municipal, antes do SUAS, antes da nova política, **ela deu uma contribuição, vamos dizer assim, teórica e prática muito grande na formulação da política.** (Entrevistado 04)*

Toda a qualificação técnica e política de Lopes, associada a sua proximidade a Ananias e Lula, contando ainda com o fato de ser irmã de Gilberto Carvalho⁴⁴, vem representar a ampliação de possibilidades de articulações que delinearão o processo político de construção do SUAS, e de seus instrumentos normativos, a PNAS e a NOB/SUAS.

⁴⁴ Gilberto Carvalho, à época, desempenhava a função de assessor especial do Presidente Lula, chefe da Casa Civil.

É possível observar que a posição política assumida tanto por Lopes quanto por Ananias representava a ampliação de possibilidades de negociações que beneficiariam melhores condições de materialização para o projeto político-ideológico em voga.

[...] a Márcia pode jamais ter tocado no assunto, mas bastava dizer que ela era irmã de Gilberto [chefe da Casa Civil], abria a porta para o Patrus. Abria portas. E o Patrus era aquele cara que também abria portas. Ele por si só também abria portas. Eu não estou dizendo que ele não era importante. Mas bastava na Esplanada dizer que Márcia era irmã de Gilberto. (Entrevistado 02)

Em meio às relações de poder estabelecidas nesse cenário político, essa posição assume importância, uma vez que essas relações são permeadas por interesses diversos que se manifestam no universo complexo em que se constitui a formulação dos instrumentos normativos SUAS, ou seja, a PNAS e a NOB.

Em novembro de 2004, logo após o Conselho Nacional ter aprovado a PNAS, a Secretária Márcia Lopes é convidada pelo Ministro Patrus Ananias a assumir a função de Secretária Executiva do MDS, enquanto a Secretaria Nacional de Assistência Social passou a ser ocupado pelo Senhor Osvaldo Russo.

Russo já vinha ocupando cargos importantes no governo possuindo uma aproximação com a assistência social por meio de suas experiências municipais e também por sua participação no CNAS, como representante governamental.

Frente a esse novo contexto, tem início um amplo processo de abertura política que proporcionará a inserção, na SNAS/MDS, de atores vinculados direta ou indiretamente ao Setorial do PT, possibilitando a formação de um grupo hegemônico em seu interior. Segundo Lopes, com o apoio de Ananias, foi possível convidar sujeitos de diversas partes do Brasil para compor a estrutura da SNAS, somando forças aos militantes que já se encontravam inseridas nesse espaço.

Nesse sentido, foram ocupados diversos cargos estratégicos por esses sujeitos. Simone Albuquerque, por exemplo, assistente social que por dez anos esteve vinculada à Secretaria de Assistência Social de Belo Horizonte, iniciou suas atividades nesse espaço ainda no período em que Ananias fora Prefeito desta cidade. Com vasta experiência no processo de implementação da LOAS em nível local, em 2004 passa a integrar a SNAS como assessora, e posteriormente assume a diretoria do Departamento de Gestão do SUAS.

Quem passa a desempenhar algumas funções junto ao Fundo Nacional de Assistência Social é Gisele de Cássia Tavares, que vinha de Londrina e já havia trabalhado com Márcia

Lopes no período em que esta esteve à frente da política de assistência social da cidade de Londrina. Aidê Cançado Almeida, vinda também do estado de Minas Gerais, é quem passa a assumir o departamento de Proteção Social Básica. Marlene de Fátima Azevedo Silva, de Brasília, é quem se vinculará ao departamento de Proteção Social Especial. Registra-se ainda a presença de Luziele Maria de Souza Tapajós, como assessora da SNAS. Vinda de Santa Catarina, assume a área de Tecnologia e Informação dentro da SNAS, fazendo interlocução com a SAGI.

Ainda como colaboradores, podem ser identificados diversos atores que mesmo não possuindo vinculação direta à SNAS e ao MDS se constituíram como colaboradores no momento de elaboração da PNAS e da NOB/SUAS. São elas, Beatriz Paiva da UFSC que, segundo relatos do entrevistado 02, contribuiu diretamente com reflexões acerca da elaboração do desenho do sistema; no momento de elaboração da Política, as professoras e pesquisadoras vinculadas a PUCSP, quais sejam: Aldáza Sposati, Carmelita Yazbek, Dirce Koga e Raquel Raichelis, e, vinculada à UEL, Maria Luiza Rizzotti; além de Berenice Rojas Couto da PUCRS.

É possível observar que a importância atribuída à vinculação desses diversos atores ao processo instalado deve-se ao fato de que, independente da posição ocupada nesse processo, esse grupo compartilhava de uma perspectiva político-ideológica comum, posicionando-se historicamente num movimento de resistência política em defesa da política de assistência social tal como consta na LOAS. Forjando possibilidades de participação no cenário político desde 2003, esse grupo tem uma oportunidade ímpar, a partir de 2004, de conduzir o processo de construção das bases legais do SUAS. Dessa forma, com poder de decisão em mãos, passam a ocupar arenas decisórias importantes, como o Conselho Nacional de Assistência Social e a Comissão Intergestora Tripartite, articulando estratégias em defesa da construção do SUAS.

Torna-se perceptível uma expressiva vinculação desses atores à PUCSP. Além dos diversos colaboradores que possuem vinculação laboral com esta instituição, um número significativo de sujeitos inseridos na SNAS, partícipes da elaboração dos documentos, possuem, no decorrer de sua trajetória profissional e acadêmica, uma relação direta com a PUCSP, por meio do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, a exemplo:

- Márcia Helena Carvalho Lopes, mestre em Serviço Social pela PUCSP, sob orientação de Carmelita Yazbek, (1999), tendo cursado as disciplinas do curso de doutorado também na PUCSP;

- Ana Lígia Gomes, que também possui mestrado em Serviço Social pela PUC/SP, sob orientação de Carmelita Yazbek (2001);
- Beatriz Augusto de Paiva, doutora em Serviço Social pela PUC/SP (2003), sendo orientada por Aldaíza Sposati.
- Márcia Maria Biondi Pinheiro. Possui mestrado (2002) e doutorado (2008) em Serviço Social pela PUC/São Paulo, sob orientação de Sposati e Yazbek, respectivamente.
- Luziele Maria de Souza Tapajós cursou o mestrado (1991) e doutorado (2003) pela PUC/SP sob orientação de Carmelita Yazbek.
- Maria Luiza Rizzotti possui mestrado (1977) e doutorado (2001) em Serviço social pela PUCSP, sob a orientação de Dilséia Bonetti.

Entende-se que muitos desses atores, ocupando esses espaços, eram partícipes e conhecedores dos estudos e pesquisas já desenvolvidos no âmbito do Programa, especialmente do NEPSAS, o que pode ter influenciado no momento de formulação tanto da PNAS como da NOB, como se observará adiante.

Dadas essas condições, caracterizando-se como *policy maker* da Política de Assistência Social, a formação desse grupo no interior da SNAS/MDS proporcionará um direcionamento político e ideológico à condução do processo decisório de formulação da PNAS e da NOB/SUAS.

3.5. A organização da SNAS e a formulação da versão preliminar da PNAS, em 2004 e da NOB, em 2005, pelo grupo de *policy maker* do MDS/SNAS.

Inseridos estrategicamente, de forma direta ou indireta, no processo de formulação da PNAS e da NOB, os atores mencionados como *policy makers* da Política de Assistência Social, encontravam-se imersos em um cenário desafiador, vivenciado no início de 2004 na Secretaria Nacional de Assistência Social, MDS.

Ao mesmo tempo em que era preciso iniciar a formulação da PNAS e, vencida essa etapa, encarar a formulação da NOB, era necessária a desarticulação de uma série de práticas tradicionais ainda presentes naquela realidade, que expressava a convivência com o passado e ao mesmo tempo com o futuro que se desejava alcançar. Como pode ser identificado nas falas de Lopes, “*nós, [inseridos na SNAS] tínhamos que conviver com o novo e com o velho o*

tempo todo” e conseqüentemente, o presente era delineado por essas duas faces cujas bases estavam em plena construção.

As ações financiadas pelo governo federal junto aos municípios, ofertadas no âmbito da Política de Assistência Social, não eram continuadas, mas estabelecidas por meio de convênios que findavam a cada mês de dezembro, enquanto o financiamento era baseado no cálculo do *per capita*, em que consta o pagamento por atendimento realizado. Além disso, encontrava-se condicionado à liberação da Certidão Negativa de Débito junto à Previdência Social.

Essas práticas ocasionavam muitos atrasos no financiamento, o que levou a uma pressão por parte dos gestores municipais espalhados em todo país, em relação ao governo federal. Essa situação demandava intervenção emergencial por parte dos atores inseridos na SNAS, ao mesmo tempo em que eram traçadas estratégias para a formulação da PNAS, sendo possível identificar claramente essa situação nos relatos dos entrevistados 03 e 06.

Havia uma pressão grande dos municípios porque o governo federal tinha meses que estava atrasado com o financiamento dos convênios. Era muita confusão, muito descrédito dos municípios em relação ao governo federal. Então a gente não podia demorar: tinha que andar rápido para ganhar credibilidade. E ganhar credibilidade significava que tinha que extinguir a CND. Na verdade, o Ministério foi tomando previdências, foi debatendo o SUAS e tomando providências concretas. A primeira coisa que a gente fez, foi extinguir a CND. [...] depois fizemos um decreto dos serviços socioassistenciais e transformamos tudo quanto é programa em serviço continuado. Quer dizer, a gente foi debatendo e foi implementando. E logo a gente já passou a fazer o financiamento dos serviços para [resolver essa situação] [...] (Entrevistado 03)

Muitas vezes o município começava a receber recursos do governo federal em março, abril, maio e nos municípios os serviços não podiam ser interrompidos, então esse era um grande problema. E uma grande reivindicação era que tudo se tornasse ação continuada e essa foi uma decisão importante. [...] Outra decisão muito importante, era deixar de exigir a CND, a Certidão Negativa de Débito, para poder transferir os recursos da assistência social. Esse era um grande problema. A saúde já não tinha essa exigência, a educação também e só a assistência social tinha. [...] Então nós tínhamos que ir resolvendo esses problemas e ao mesmo tempo ir gastando muito fosfato pra gente pensar e formular a assistência social que nós queríamos pro Brasil e que o Brasil demandava. (Entrevistado 06)

Todas essas situações refletiam ainda outro problema. A falta de legitimidade e de credibilidade da instância federal junto aos estados e municípios no desenvolvimento de suas atribuições e competências quanto à gestão da Política de Assistência Social. Tal situação se tornava ainda mais delicada dadas as pendências de repasses financeiros do governo federal em relação aos municípios, o que precisava ser revertido com a maior agilidade possível.

Conforme destacado por Lopes (2006) o enfrentamento desta questão seguiu as orientações diretivas do presidente Lula, ainda no início de seu mandato, qual seja, a de que nenhuma ação, programa ou projeto que apresentasse resultados contundentes seria interrompido, constituindo-se como objeto de intervenção no sentido de transformá-las em serviços continuados a partir das alterações necessárias.

Outra dificuldade evidenciada nesse cenário refere-se à ausência de informações que pudessem fundamentar a elaboração de um diagnóstico da realidade vivenciada em âmbito nacional, referente a aspectos da Política de Assistência Social, conforme constam os relatos do entrevistado 06.

Nós não tínhamos na época, dado nenhum. Eu me lembro de que foi pedida uma relação de todos os municípios brasileiros, número de habitantes, IDH e qual era o montante que a gente repassava para os municípios. E isso não existia no Ministério. O que tinha era informação zero da realidade, dos dados percentuais todos. [...] Mas nós tínhamos que ir escrevendo a Política Nacional com a base que a gente tinha na mão, e isso foi feito, [e consta] naquela primeira parte da Política. [...] (Entrevistado 06)

Ao mesmo tempo em que foram criadas estratégias para superação das dificuldades vivenciadas, os atores inseridos na SNAS iniciam uma série de estratégias voltadas a impulsionar o processo de construção do SUAS, conforme a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Contudo, essas ações demandavam agilidade, tendo em vista a urgência do momento político vivenciado, pois o governo Lula já se encontrava no seu segundo ano em exercício.

Era o segundo ano de governo e a gente estava atrasado um ano. Era como se começasse o governo no segundo ano de governo. Então tínhamos que fazer uma Política Nacional para levar isso, ainda, para o CNAS debater e aprovar. E depois dessa Política correr atrás de uma NOB, que só sai em 2005. [...] Então assim tinha que correr com a Política, correr mesmo. (Entrevistado 02)

Com o objetivo de impulsionar a elaboração do primeiro esboço da PNAS, foi desenvolvida uma série de ações estratégicas, pela SNAS, que possibilitaram a condução desse processo de forma participativa e democrática. Internamente à Secretaria Nacional, foi iniciado um grupo de estudos e debates composto pelos secretários, diretores e demais técnicos da SNAS e por colaboradores externos que já possuíam um acúmulo de experiências na área. Este grupo buscava se reunir periodicamente, como registram os relatos do entrevistado 06.

Nós tínhamos, semanalmente, diariamente, reuniões com a equipe interna e sempre atendida, trazendo às pessoas pra gente discutir. Então eu me lembro dos especialistas que vinham pra discutir a questão da pobreza, a questão do território. (Entrevistado 06)

Ao mesmo tempo, esses debates foram estendidos aos gestores, conselheiros, às instâncias de articulação, representantes de entidades, membros da sociedade civil em todos os níveis federados, por meio da realização de seminários, oficinas, encontros, reuniões e palestras constituindo espaços de articulação e construção coletiva. Nesses eventos, a proposta de criação do SUAS era apresentada pela SNAS e posteriormente as discussões possibilitavam que fossem agregados subsídios para a formulação de seus instrumentos normativos.

Os debates realizados pelo Ministério foram por meio de oficinas, reuniões, eventos com os governos estaduais e os governos municipais para apresentar as diretrizes do SUAS. A equipe do Ministério também percorria os municípios e estados para apresentar o SUAS. (Entrevistado 05)

Entre os eventos organizados pela SNAS para debater a proposta em pauta, consta o encontro realizado com as universidades, em 2004, ocasião em que, de acordo com o entrevistado 03, os profissionais vinculados às diversas universidades encontravam-se muito desconfiados, questionando o que vinha a se constituir como Sistema Único de Assistência Social.

Eu lembro, em 2004 a gente fez um encontro com as Universidades. Com todo mundo muito desconfiado, “o que será o SUAS?”. Pessoas que queriam muito que houvesse uma mudança de fato na assistência social. [...] Representantes estudiosos de todos os estado e regiões do Brasil que nos ajudaram. (Entrevistado 03)

Registra-se ainda a realização de encontros com gestores de todo país. Conforme os relatos do entrevistado 06, esses encontros aconteciam tanto em Brasília, ao se constituir um grupo de gestores em nível nacional, como nos estados, contando com a mobilização e participação de Secretários Municipais de Assistência Social, parlamentares, sociedade civil e usuários. Especificamente em relação aos encontros realizados nos estados, o entrevistado 06 afirma que no período de fevereiro a junho de 2004, foram realizados eventos em vinte e três estados, mobilizando cerca de duzentas ou trezentas pessoas por evento.

Nós entendíamos que para gente implantar, construir, formular o Sistema Único de Assistência Social, a partir da LOAS e a partir de todos os documentos já escritos [...] nós tínhamos que dar um salto de qualidade na compreensão da assistência social, na própria concepção no conteúdo dela, e naquilo que deveriam ser os serviços sócioassistenciais. [...] Geralmente nós nos reuníamos com duzentas, trezentas pessoas pra falar sobre a assistência social, qual era a visão deles, já pra anunciar que nós tínhamos essa responsabilidade de construir o SUAS, de formular e que a gente precisava de subsídio, de ouvi-los, de entender a realidade do Brasil pra gente considerar tudo aquilo que nunca tinha sido considerado. (Entrevistado 06)

Compreender as especificidades e particularidades de cada região geográfica do país, as diferenças populacionais dos pequenos municípios e das grandes metrópoles, assim como a realidade das comunidades quilombolas, ribeirinhas, indígenas constituía-se como condição primordial, uma vez que se pretendia considerar aspectos da realidade vivenciada durante anos e que nunca haviam sido considerados no desenho das políticas e programas da área.

Outros aspectos que também demandaram atenção referem-se às experiências exitosas em nível local. Exemplos podem ser observados com a criação dos critérios de partilha em Campo Grande/MS; a realização de trabalhos com famílias de onde origina a ideia dos Centros de Referência, em Belo Horizonte/MG; a organização dos serviços em escalas, proporcionando os níveis de proteção na assistência social, em Porto Alegre/RS; e ainda a criação das seguranças sociais afiançadas pela assistência social, em São Paulo/SP. Essas situações podem ser evidenciadas nos relatos que seguem.

Em 2001 e 2002 as prefeituras do PT estavam discutindo o que? Estavam discutindo como é que se democratiza, como é que você desconcentra serviços, estavam discutindo centralização. E, Porto Alegre, já tinha feito um desenho lá, de sistema, já tinha pensado em serviços mais próximos da população, já estava discutindo escala de serviço. (Entrevistado 02)

O Mato Grosso do Sul, foi um dos primeiros estados do Brasil a criar critérios de partilha para distribuir os recursos do Fundo da Assistência Social. (Entrevistado 05)

*Em **Porto Alegre** ocorreu outra experiência importante. Eles organizavam os serviços de assistência social em básicos e especiais. O trabalho em **Belo Horizonte** também aplica o conceito de unidade básica, que vão ser os CRAS. Quando você lê a PNAS, ela não toca em CREAS. O CREAS vai aparecer na NOB não na Política. **Como se percebe vai ocorrendo uma maturação das experiências vividas que é muito interessante.** (Entrevistado 08)*

É importante destacar que o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social não se constituiu como um processo linear com início, meio e fim. Ocorre um processo

de maturação das experiências, o que conduz ao entendimento de que o mesmo foi sendo construído e amadurecendo com o próprio processo de construção.

Embora o momento estivesse voltado para a formulação da Política Nacional, era importante não perder de vista que estavam sendo traçadas as bases para o Sistema Único de Assistência Social. Dessa forma, outra importante estratégia traçada foi contar com o apoio do Ministério da Saúde, inspirando-se na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS).

[...] quando nós começamos a pensar que, se era um sistema público o que nós tínhamos no Brasil em termos de sistema descentralizado era a referência do SUS, então nós começamos a dialogar com o Ministério da Saúde, a pensar nos níveis de proteção, nas complexidades, quer dizer, trazendo um pouco essa similaridade, [...] daquilo que estava dando certo no Brasil, das experiências positivas. (Entrevistado 06)

Então, o SUS, serviu sim de referência, na forma como (SUAS) está organizado. (Entrevistado 05)

Os relatos apontam para o fato de que o processo de formulação da PNAS foi inspirado diretamente no SUS, no momento em que estavam sendo desenhadas as bases legais de construção do Sistema. No entanto, deve ser considerado que, além do SUS se constituir como exemplo exitoso de sistema público descentralizado, participativo e com comando único, se remontadas suas origens, ainda no momento de fomento dos projetos de lei que originaram a Lei Orgânica de Saúde (LOS) como a de Assistência Social, será possível perceber que desde suas origens esses sistemas já possuem semelhanças.

Conforme relatos do entrevistado 01, já no momento de elaboração dos primeiros esboços que se constituíram em projetos de Lei, tanto da saúde como da assistência social, são evidenciadas articulações que culminariam na ideia de criação de um Sistema Único e Descentralizado, tanto a LOS como a LOAS, a partir de uma perspectiva muito comum de criação e implementação.

Contudo, é no momento de formulação da PNAS e da NOB, que o grupo de *policy makers* da assistência social buscará uma interlocução com a Política de Saúde e os laços de ambos os sistemas voltam a se estreitar. Como ressalta o entrevistado 06, buscando resgatar a memória desses acontecimentos, o Sistema Único de Saúde foi o primeiro grande sistema público e universal constituído no país a partir das diretrizes constitucionais de universalização do acesso, participação da sociedade e descentralização político-administrativa. Daí a necessidade de articulação e interlocutores com os atores operadores desse sistema.

Desta forma, desde o início, o grupo de *policy maker* buscou fundamentar suas decisões a partir do estabelecimento de um diálogo com os diversos setores operacionais do SUS, articulando debates, reuniões, assessorias com membros do Ministério da Saúde, como pode ser observado nos relatos dos entrevistados 06 e 03.

[...] A partir da decisão de implantar o SUAS, passamos a ter e realizar inúmeras atividades conjuntas com as equipes do Ministério da Saúde para conhecer mais de perto os aspectos administrativos, financeiros, de gestão e políticos do SUS. Era fundamental aproveitarmos as boas experiências e fundamentos e corrigir e aprimorar os aspectos negativos mesmo. Assim que iniciamos a elaboração do texto da PNAS, vários técnicos do MS contribuíram no debate dos conceitos utilizados e na lógica e dinâmica que construíamos para o SUAS. (Entrevistado 06)

Eu conversei com algumas pessoas, nós conversamos com algumas pessoas. Claro que a gente, pra tomar decisão [no momento de formular a PNAS e a NOB], a gente ouviu muito a experiência do SUS. A gente já tinha muitos amigos sanitaristas. (Entrevistado 03)

No momento de elaboração da NOB, são identificadas outras situações que proporcionaram ainda mais essa interlocução. Ao mesmo tempo em que o grupo de *policy maker* direcionava esforços para formulação da versão preliminar da NOB e posteriormente seu deferimento no CNAS, um movimento se articulava internamente no MDS. De acordo com a memória reconstruída nos relatos do entrevistado 04, o Fundo Nacional de Assistência Social, ainda em 2005, encontrava-se vinculado à Secretaria Executiva do MDS, a qual era responsável pelas três políticas desenvolvidas pelo MDS, a Política de Assistência Social, de Segurança Alimentar e os Programas de Transferência de Renda.

Para agravar ainda mais a situação, a expertise do Fundo ainda era da velha assistência social em que constam ações descontínuas, uma série de convênios assinados, e ausência de critérios pactuados. Modificadas as estruturas, o Fundo vincula-se diretamente à Secretaria Nacional de Assistência Social, que assume a responsabilidade de sua gestão. Dadas estas condições, era preciso colocá-lo a serviço do SUAS. Nesse momento, mais uma vez são evidenciadas interlocuções com o Ministério da Saúde, tendo em vista compreender a operacionalidade do Fundo Nacional de Saúde.

Conforme relatos do entrevistado 04, a inspiração do SUS foi além de aspectos conceituais. Essa inspiração passa pela noção de serviços organizados por níveis de proteção social, em básico e especial de média e alta complexidade, com as devidas adequações; pela criação dos critérios de partilha de recursos; e também pela criação do SUASWeb, um sistema de tecnologia e informação, o que possibilitou o rompimento com a estrutura de convênios, inaugurando uma nova fase de realização de transferências e controle automáticos.

Como pode ser observado, o princípio adotado pela Secretaria Nacional parte do entendimento que é necessário ouvir as experiências exitosas no âmbito das políticas públicas que possam contribuir com a construção da PNAS e do SUAS, assim como as experiências relacionadas especificamente à Política de Assistência Social. Dessa forma, estiveram abertos às diversas contribuições recebidas dos órgãos gestores e conselhos municipais e estaduais, fóruns, colegiados, universidades e sociedade civil como um todo, de modo que todo o processo fosse assegurado de forma descentralizada e participativa.

Conhecidos como os “*Intelectuais Orgânicos da Assistência*”, conforme apontam os relatos do entrevistado 04, os diversos atores inseridos na SNAS, contando com a presença dos demais convidados, foram responsáveis pela formulação da Política Nacional e posteriormente da Norma Operacional, constituindo-se como *policy maker* da Política de Assistência Social.

Em ambos os documentos normativos, a responsabilidade de coordenar o processo de redação dos textos preliminares foi atribuída ao Departamento de Gestão do SUAS. E sob a coordenação de Simone Albuquerque, o processo de redação do texto da PNAS foi iniciado por esse grupo de *policy maker*, vinculado a SNAS, conforme a mesma relata:

A gente sabia muito bem o que fazer, talvez tivéssemos dúvida no como fazer [...] A gente já tinha uma crítica, já tinha analisado a Política Nacional de 98, nós sabíamos o que deveríamos mudar. Então, nós construímos um grupo de pessoas. A professora Aldaíza Sposati, a Carmelita Yazbek, a professora Raquel Rachelis, a Ana Paula, enfim, o nosso grupo. E coordenado pelo meu departamento, à gente fez uma proposta. (Albuquerque)

O primeiro esboço que tenho escrito, foi escrito por um grupo, começamos a pensar o que seria esse Sistema, e acrescento, com a avaliação na IV Conferência Nacional e as dificuldades vividas nesse período, (governos de 93 a 2003), que não priorizavam a política, que não se sabia bem quais serviços eram da assistência social, que os recursos eram minguados para as poucas ações, fomos então desenhando as bases da PNAS, que incluo o SUAS, pois os objetivos, as diretrizes e princípios já estavam na LOAS. [...] (Entrevistado 05)

Como expresso nos relatos acima, a proposta inicial foi elaborada por poucas pessoas, o que é reforçado pelo estudo de Alvarenga (2012), que aponta como integrantes desse grupo a Secretária Márcia Lopes, a gestora do SUAS Simone Albuquerque, e os demais diretores e técnicos do MDS, a saber, Ana Lígia Gomes, Luziele Tapajós, Márcia Biondi Pinheiro e Gisele Tavares e os colaboradores vinculados especialmente ao grupo de Seguridade Social da PUCSP, como Aldaíza Sposati, Carmelita Yazbek e Raquel Raichelis.

A autora ressalta ainda que os temas a serem contemplados no texto da política foram distribuídos entre os membros do grupo, tendo em consideração a afinidade e o acúmulo teórico e prático de cada um em relação ao tema proposto. Situação que fica evidenciada nos relatos a seguir,

Esse trabalho [de formular a Política Nacional] foi dividido entre as pessoas. Se faz a cinco mãos, se divide, cada um faz um pedaço. (Entrevistado 02).

Nessa mesma perspectiva, foram agregadas as contribuições de Dirce Koga voltadas para a discussão de territórios; de Márcia Pinheiro, com as discussões sobre controle social; de Gisele Tavares, que contribuiu com as questões sobre o financiamento, Carmelita Yazbek, com as reflexões sobre proteção social, entre outros. De modo que não é possível nominar ou personalizar a formulação desse documento.

Em relação à redação do texto da NOB, foram consideradas, para esse fim, todas as contribuições oriundas do processo de construção da PNAS: as contribuições específicas sobre a NOB enviadas pelo FONSEAS, as NOB's de 1997 e de 1998, e uma NOB de 2002 que não chegou a ser publicada, considerando inclusive a necessidade de ser estabelecido um prazo para a transição da NOB/1998 para a que estava em construção. Tal processo evidencia novamente uma construção coletiva.

Quando se tratava da proteção social básica, a formulação vinha do departamento de Proteção Básica, da Proteção Especial vinha do departamento de Proteção Especial, dos benefícios vinha do departamento de Benefícios Sociais, da gestão do SUAS, dos critérios de gestão e repartição vinham do departamento de Gestão do SUAS. Então, este era o departamento que fechava as pontas. [...] Ele é que integrava as diferentes, vamos dizer assim, partes da NOB. Ele é que coordenava. (Entrevistado 04)

Além dos nomes já citados, registra-se ainda a participação das diretoras da SNAS, Aidê Cançado e Marlene de Fátima Azevedo. Integradas aos demais gestores, o resgate em memória feito pelo entrevistado 04 aponta para o fato de que essa equipe se complementava, ao mesmo tempo em que contavam como uma rede de colaboradores, externos à SNAS, muito competentes.

Contudo, algumas situações chamam a atenção no momento de reconstituição desse processo, a partir da memória dos entrevistados. Especificamente em relação à elaboração do texto da PNAS, a fala de um dos entrevistados indica a participação direta da Aldáiza Sposati nas formulações sobre proteção social. No entanto, entende-se que essa colaboração tenha se

materializado de forma mais indireta, uma vez que a própria Sposati afirma que sua participação no momento de elaboração do texto da PNAS aconteceu de forma rarefeita, dada sua inserção, à época, como gestora de assistência social, no município de São Paulo.

De fato eu não partilhei muito próxima da elaboração do texto da Política Nacional de Assistência Social. Mas muitos dos que nela participaram já tinham frequentado o NEPSAS e levaram suas contribuições inclusive aos cadernos que publicávamos. [...] Minha presença na elaboração da PNAS foi rarefeita. Como eu já afirmei eu estava gestora municipal em São Paulo, naquele momento. (Sposati)

Chama atenção ainda o fato sinalizado por Sposati referente à vinculação de vários interlocutores desse processo ao NEPSAS, por sua vez vinculado ao Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social da PUCSP, como pode ser observado no momento em que esses atores foram mapeados.

É possível considerar que um pano de fundo dessa questão reside no fato de que muitas das formulações presentes na PNAS podem ser, na verdade, formulações que desde o início da década de 1990 vinham sendo desenvolvidas por esse Núcleo, o qual era coordenado por Sposati. Essa constatação ainda é reforçada pelo entrevistado 02, ao afirmar que embora exista uma proximidade do pensamento de Sposati com o formato assumido pela PNAS, essa influência não deve ser personificada.

Você vai olhar a Política e vai perceber que o SUAS foi mais influenciado pela posição da Aldaíza. [Mas essa influência é] do grupo, não é da Aldaíza, porque nem seria justo falar assim. Mas ele tem uma influência mais colocada do pensamento da Aldaíza e você vai perceber. Por quê? Porque, são as seguranças que estão neles, ele diz que a Política de Assistência Social tem três funções, essas são criação e formulação de Aldaíza. As seguranças são as formulações de Aldaíza. (Entrevistado 02)

Embora o *conteúdo* propriamente dito da Política não se constitua como dimensão de análise do trabalho ora apresentado, a título de exemplo da questão abordada, busca-se reconstituir o cenário de origem de categorias apropriadas no texto da PNAS, como é o caso das seguranças sociais. Conforme a memória descrita por Sposati, as seguranças sociais têm origem a partir da realização de uma pesquisa de campo, cujo objetivo era compreender o que faziam as organizações sociais na cidade de São Paulo no início dos anos 90. Essa pesquisa foi realizada pelo NEPSAS sob sua coordenação, com a participação de um grupo de alunos do mestrado, em que se inclui Márcia Lopes, Secretária Nacional de Assistência Social no ano de 2004.

Buscamos entender qual era o conteúdo da assistência social, a que ela vinha como política pública. Desenvolvemos para tanto uma grande pesquisa em São Paulo, sobre a natureza do trabalho de várias organizações que prestavam serviços ou que poderiam ser um campo de assistência social. Chegamos a identificar algumas incidências que terminaram por se configurar como categorias da política. Por exemplo, a identificação do trabalho com atenções de acolhida e de convívio. Após a Constituição inspiradas pela questão da Seguridade Social e a perspectiva do direito social, essas categorias mais densas foram adquirindo a constituição de seguranças sociais. O NEPSAS passou a desenvolver a concepção de seguranças sociais. Essa é de fato a contribuição do NEPSAS, e nesse momento algumas pessoas que virão a ser chave na gestão da assistência social estavam envolvidas nessa discussão, não foi nada programado, absolutamente. (Sposati)

Ainda que as formulações originais propostas pelo NEPSAS compreendam que a assistência social como política de seguridade social deva afiançar as seguranças *de acolhida*, *de convívio social*, *de autonomia ou rendimento*; *de equidade*; e *de travessia*, observada a versão final aprovada da PNAS será possível perceber que não foram incluídas na proposta aprovada, as *seguranças de equidade* e *de travessia*.

Questionada sobre os possíveis motivos que fizeram com que essas seguranças não fossem incluídas na PNAS, Sposati informou desconhecê-los, uma vez que não participou assiduamente da elaboração da PNAS, ao mesmo tempo em que aponta a vinculação de muitos dos que contribuíram diretamente com a elaboração dos textos, estiveram presentes em espaços de discussão e construção dessas categorias.

Muitos dos que nela participaram já tinham frequentado o NEPSAS e levaram suas contribuições, inclusive os cadernos que publicávamos. Muita coisa que está na Política tem a ver com questões que discutimos no NEPSAS, mas eu não fui propriamente a interlocutora. A construção foi coletiva e foram aqueles que também compartilharam dessa construção, inclusive a própria Márcia Lopes que levou reflexões para o debate. Portanto, essa construção é coletiva, e não personalizada, este é um ponto que precisa ficar bem claro. (Sposati)

A fim de esclarecer essa questão, foram direcionados esforços junto às atas de reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social e às gravações das reuniões da Comissão Intergestora Tripartite, no entanto não foram encontrados registros de que esse assunto tenha sido debatido pelo CNAS e pela CIT. Em relação aos demais entrevistados, os mesmos também não abordam essa questão.

Quanto aos cadernos de textos publicados pelo NEPSAS, foram disponibilizados alguns exemplares do Núcleo. Todavia, os que constam as contribuições específicas sobre a

construção da categoria seguranças estão com edição esgotada e mesmo realizando várias buscas, não foi possível acessá-los.

Especificamente em relação à elaboração da NOB, Sposati afirma ter contribuições na parte inicial do texto, onde consta a descrição das funções da Assistência Social presentes na PNAS, que são a proteção social; a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais.

Eu já havia saído da gestão [municipal] em janeiro de 2005, e tinha maior disponibilidade para participar de proposições nacionais. Assim pude participar de forma mais próxima da construção da NOB/SUAS. Ajudei a escrever a parte inicial que faz a ponte entre o disposto na Política para a regulação da NOB. No mais, quanto à discussão de habilitação e de financiamento, entre outras questões, eu não cheguei a estar presente. (Sposati)

Fato é que o documento foi elaborado pelo grupo de *policy maker* da Secretaria Nacional, sendo encaminhado ao CNAS e à CIT para que, então, o seu processo decisório em torno do texto legal fosse deflagrado possibilitando sua aprovação, já em 2005, constituindo então, as bases legais de funcionamento do SUAS.

Como tem sido possível observar, a formulação da PNAS e da NOB foi fruto de uma construção coletiva, advinda de relações estabelecidas historicamente, sendo agregadas diversas contribuições pelos sujeitos que compõem o grupo de *policy makers* responsável pela formulação dos documentos.

Em síntese, é preciso ressaltar que o fio indutor dessas *formulações*, deliberado ainda na IV Conferência Nacional de Assistência Social, culminaria com a formulação do Sistema Único de Assistência Social. Os conteúdos desses documentos precisavam condizer com as reflexões que já vinham sendo realizadas, visto que a criação de um sistema único para política de assistência social já era alvo de debates e reflexões de longas datas. Desta forma, o grupo de *policy maker* buscou inspiração, no momento de elaboração da PNAS e da NOB, tanto nos debates e discussões evidenciados, como no exemplo consistente de Sistema Único existente no cenário brasileiro, ou seja, no Sistema Único de Saúde, o SUS.

Especificamente em relação à PNAS, elaborada a versão preliminar pelos *policy makers*, cabia a decisão política de encaminhá-lo ao Conselho Nacional de Assistência Social e às instâncias de pactuação. Atribuição que foi desempenhada pela Secretaria Nacional, com o apoio do Ministro e de toda a equipe, conforme mostram os relatos que seguem.

Na verdade a decisão de levar para o Conselho e já se transformar numa Resolução, a decisão política obviamente foi do MDS, foi nossa.

Particularmente da própria Secretaria Nacional de Assistência Social com o aval do Patrus e de toda a equipe. [...] (Entrevistado 06)

A Secretária Márcia Lopes era uma Secretária muito corajosa, [a primeira versão da PNAS] foi escrita pela equipe interna dela, e, ela sempre tinha convicção de que o importante é ter um projeto e ser democrático. Então, nós escrevemos a primeira versão e mandamos para o Conselho Nacional. (Entrevistado 03)

Como pode ser observado o poder de decisão tanto no momento de elaboração desse documento, assim como no momento de encaminhá-lo para as arenas decisórias, encontrava-se nas mãos da Secretária Nacional, representante “máximo” do grupo político que resistiu arduamente durante anos a todas as ofensivas contra os preceitos legais da Política de Assistência Social. Contudo, esse poder de decisão era compartilhado no interior da Secretaria com todo o grupo de *policy makers*.

Considerando a necessidade de se construir um pacto nacional em torno construção do SUAS, a proposta elaborada deveria ser enviada às instâncias institucionais de participação, pactuação e deliberação da Política de Assistência Social. Dadas essas condições, pode ser observada a realização de um intenso trabalho, em âmbito federal, junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e à Comissão Intergestora Tripartite (CIT), que se constituíram como arenas decisórias cujas relações de poder estabelecidas foram expressas de forma complexa e contraditória, por representarem espaços de disputa e poder.

Além do CNAS e da CIT, que se constituíram como importantes arenas decisórias, outros espaços de articulação, debates e construção coletiva também foram sendo incorporados ao processo, entre eles a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS).

Diante disto, é possível observar que após a elaboração da primeira proposta referente à Política Nacional, foi deflagrado o processo que subsidiaria a elaboração de sua versão final a partir da apresentação desta proposta à Comissão Intergestora Tripartite (CIT), em reunião realizada no dia 17 de junho de 2004 e ao Conselho Nacional de Assistência Social, sendo apresentado oficialmente em reunião ordinária realizada nos dias 22 e 23 de junho de 2004.

Concluído o processo decisório referente à construção da PNAS, como será observado adiante, a mesma foi aprovada pelo CNAS. Cabia então, enfrentar a próxima tarefa, qual seja, a de deflagrar o processo decisório referente à Norma Operacional, cabendo ao Conselho Nacional de Assistência Social a atribuição de convocar e impulsionar o processo de discussão da NOB.

3.6 A Comissão Intergestora Tripartite.

Em meio à ampla mobilização impetrada em nível nacional para impulsionar e materializar a construção do Sistema Único de Assistência Social, por meio da formulação de seus instrumentos normativos, é possível observar a realização de um intenso trabalho realizado pela SNAS junto à instância institucional de pactuação da Política de Assistência Social, ou seja, a Comissão Intergestora Tripartite (CIT).

Vale dizer que, no início de 2004, a CIT encontrava-se desativada. No entanto, ao entender que esta poderia se constituir - tal como previsto na NOB 1998 - como importante arena decisória em que se expressam, ainda que de forma complexa e contraditória, as relações de poder, o grupo de *policy makers* da SNAS/MDS envida esforços, ainda no primeiro semestre de 2004, para reativar a CIT.

É claro que pra nós eram muito importantes algumas coisas. Primeiro resgatar a Comissão Intergestora Tripartite, a CIT. [...] A CIT foi um espaço muito importante, e estava sem reunião há muito tempo. (Entrevistado 03)

Dessa forma, a CIT passou a ser palco de amplas discussões e debates se constituindo com uma das principais arenas decisórias do processo de formulação da PNAS, em 2004 e da NOB, em 2005.

Criada por meio da Norma Operacional Básica de 1998, a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), assim como as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB), possui caráter permanente e se estabelece como espaço de articulação entre os gestores das diferentes esferas de governo, sendo responsável pela negociação e pactuação de aspectos operacionais relacionados à Política de Assistência Social. Uma vez negociados e pactuados os aspectos referentes à Política de Assistência Social, seus resultados devem ser amplamente divulgados e em matéria específica que competem aos Conselhos de Assistência Social, os mesmos devem ser encaminhados para deliberação e aprovação.

Em relação às CIB, suas funções são desempenhadas em nível estadual cumprindo o papel de espaço propício para a negociação e pactuação entre os gestores estaduais e municipais da Política de Assistência Social, com base na seguinte composição: três representantes do governo do referido estado, que são indicados pelo órgão responsável pela gestão da política de assistência e seis representantes de municípios, cuja indicação fica a cargo do Fórum Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social.

Na CIT, essas funções são ampliadas, contando com o acréscimo da participação da instância federal, no âmbito das negociações e pactuações. Nesse sentido, sua composição se dá da seguinte forma: três representantes do nível federal indicados pela SNAS; três representantes dos estados indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS) e três representantes em nível municipal, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS).

Vinculada diretamente à SNAS, a CIT foi reestruturada ainda no primeiro semestre de 2004, sendo, então, proporcionada sua recomposição para retomar as atividades. Sua composição foi conduzida em conformidade com os preceitos da NOB/98, no entanto, cabe observar que em relação aos representantes do governo federal, atores estratégicos do MDS com poder de decisão passam a compor essa comissão, quais sejam, a Diretora do Departamento de Gestão do SUAS e os sucessivos (as) Secretários (as) Nacional de Assistência Social.

Em consulta às gravações das reuniões realizadas no período de junho de 2004 a junho de 2005, foi possível perceber que essa participação se deu de forma ativa, contando com a presença assídua de ambas as representantes, no decorrer dos debates travados em meio a esse espaço decisório.

Cabe ressaltar que a convite da Diretora do Departamento de Gestão do SUAS, o senhor Jaime Rabelo Adriano assume a Coordenação Geral da Regulação da Relação Intergovernamental, subordinada à SNAS/MDS e tem por objetivo apoiar os estados e municípios por meio da Comissão Intergestora Tripartite, do CONGEMAS e do FONSEAS. Jaime Rabelo Adriano assume ainda uma cadeira de suplente na CIT. Tal convite se justifica, devido a vasta experiência deste ator junto às instâncias de pactuação e gestão no Ministério da Saúde.

3.6.1 A apresentação da PNAS a CIT

É em meio a esse cenário que no decorrer da 45ª reunião ordinária da CIT, realizada no dia 17 de junho de 2004, em São Luiz, no Maranhão, que a proposta elaborada pelo grupo de *policy maker* é apresentada. Além da exposição da proposta elaborada pela SNAS na íntegra, foi ressaltado, nesta reunião, que todas as iniciativas para fins de elaboração da proposta e condução do processo eram baseadas na compreensão das deliberações da IV Conferência Nacional, a fim de serem traçadas estratégias para viabilizar a formulação e

implementação do SUAS. Tal processo foi iniciado em fevereiro de 2004, quando Lopes assumiu a função de Secretária Nacional de Assistência Social, no MDS.

Ocasionalmente, além da apresentação da proposta elaborada pela SNAS, foi ressaltada a metodologia utilizada, observado o fato de que a elaboração desta proposta considerou todo o acúmulo produzido no decorrer de dez anos da aprovação da LOAS, em 1993. Acúmulos expressos por meio de experiências exitosas em nível estadual e principalmente em nível local, pelas produções de pesquisas e por deliberações das conferência juntamente com os marcos regulatórios constituídos até aquele momento. Ademais, foram consideradas as experiências exitosas de sistemas de Políticas Públicas, como o exemplo das áreas de Educação e Saúde, buscando evitar os equívocos cometidos por esses do decorrer de suas existências.

Logo que foram realizadas as apresentações e considerações sobre a proposta inicial da PNAS, foi proporcionada a realização de um debate na CIT. Nesse momento, é preciso ressaltar que este espaço de pactuação se constitui como uma arena decisória permeada por interesses e disputas de poder, materializando-se como um espaço em que se manifestam divergências. É esse cenário que se pretende remontar a partir dos relatos identificados nas gravações da reunião mencionada, quando se verificam questionamentos quanto à condução do processo decisório de elaboração da PNAS e construção do SUAS.

Um ponto de divergência identificado diz respeito à compreensão de como se processou a elaboração do documento preliminar. Como observado na Ata da 45ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestora Tripartite, realizada em 17 de junho de 2004, representantes do CONGEMAS indicavam a necessidade de um processo participativo que envolvesse os três entes subnacionais.

[...] o Ministério está trabalhando em cima do SUAS. Não seria o caso de chamar, nesta formatação, estados e municípios para que eles também participassem, porque aí a aceitação seria melhor ainda, porque seriam as três esferas de governo realizando e apresentando um projeto? (REPRESENTANTE DO CONGEMAS, p. 22)

Os representantes da SNAS concordam com a necessidade de incorporação e adesão dos entes subnacionais do governo, mas chamam a atenção para o tempo político.

“Tem uma coisa que eu acho que é importante, e nós estamos aqui num debate com os gestores, eu tenho dito isso, que esse é um lugar privilegiado porque tudo que nós discutimos aqui é um pacto dos três entes da federação, de que, eu acho que nós podemos ser responsabilizados por tudo, menos pela omissão. [...] Nós temos que fazer uma discussão fraterna, franca,

entendendo que nós não temos mais muito tempo. Isso não vai nos redimir do debate, não é isso não. É entender que nós estamos elaborando, escrevendo a política nacional, nós já nos comprometemos no FONSEAS, eles fizeram a mesma solicitação de que eles pudessem estar colaborando com a discussão também. Nós nos comprometemos na CIT que nós traríamos essa discussão aqui. É claro que a primeira coisa que nós vamos fazer, até para ser simbólico o começo disso, é apresentar ao Conselho Nacional. Nós vamos entregar a política ao Conselho Nacional e lá nós vamos fazer uma proposta, como nós podemos ter o debate nacional e não perder o tempo político, como nós fazemos para não perder de vista estes dois tempos” (2º TITULAR DO MDS/SNAS, P. 23).

“[...] Quando eu assumi a Secretaria, eu imediatamente peguei o relatório da Conferência e reli o relatório da Conferência nas deliberações e assumi com o Ministro e com a equipe o compromisso da implantação do Sistema Único da Assistência Social. Não como algo que seria propositivo, ou como uma proposta a ser levada para um país, ao contrário, como uma proposta a ser assumida e realizada por nós, de uma cobrança, na verdade, de um compromisso adiado há 10 anos. [...] Nós pautamos o SUAS no Brasil, agora, daí a achar que isso está pronto, claro que eu sei que o grupo não pensa isso, mas esse é um debate importante. Para nós é muito importante que vocês apontem em que lógica ou em que compreensão de análise, de leitura, os estados e municípios estão tendo nesse processo que nós estamos construindo. Nós ainda estamos fazendo o planejamento estratégico do Ministério e da Secretaria” (1º TITULAR DO MDS/SNAS, P. 23 E 24)

Na sequência, é possível observar na fala de outro representante do CONGEMAS em direção à defesa da necessidade de realização de alguns ajustes nesse processo para que, de fato ele, seja compreendido como verdadeiramente democrático e participativo.

“[...] Nós estamos nos sentindo, embora vocês não pensem assim, como espectadores, e nós queríamos nos sentir partícipes, mesmo que demore um pouco mais esse raio de discussão e apresentar não significa discutir e que todo mundo está de acordo. [...] Quem está elaborando esse processo? Nós podemos conhecer essas pessoas que estão elaborando? É essa equipe reduzida do Ministério que está elaborando isso? Essas coisas é que em uma reunião de CIT fica complicado você estudar e tomar posição. Nós temos que definir uma estratégia, para verdadeiramente nós assumirmos esse processo, assumir como nosso também, embora tenha alguém que esteja trabalhando mais que nós nesse processo, nós temos que assumir um período de estudo disso, um período de reflexão. (REPRESENTANTE DO CONGEMAS, p. 26 e 27).

Embora tenham sido apresentadas as estratégias de articulação que vêm sendo desenvolvidas no âmbito da SNAS, tendo em vista somar informações a todo o acúmulo já produzido durante os dez anos que se passaram sem que a LOAS fosse, de fato, implementada, é possível perceber a existência de questionamentos quanto à forma como o processo estava sendo conduzido pela SNAS e percebido pelos demais atores presentes nesse espaço. Nesse ponto, deve ser ressaltado que os procedimentos adotados visavam cumprir o papel atribuído ao órgão gestor da assistência social dado pela própria LOAS, ou seja, a

responsabilidade de elaboração e condução da Política de Assistência Social cabe ao órgão gestor, nesse caso ao MDS, por meio da SNAS.

“Nós estamos contando com muita colaboração, tem muita gente mandando coisa para nós também. É, lógico que nós não somos os iluminados, mas nós estamos pegando coisas e depois nós vamos pedir licença, autorização e tal. Nós estamos sistematizando o que já vinha sendo escrito, produzido. [...] O que nós estamos fazendo, e como órgão gestor, entendendo isso como responsabilidade, nós estamos assumindo a coisa de: Está aqui, critiquem, mudem, rasguem, falem que nós estamos apressados demais. Nós esperamos tanto tempo que eu acho que às vezes eu acho que nós estamos indo rápido demais mesmo”. (2º TITULAR DO MDS/SNAS, p. 27)

“a equipe são os diretores: Ana Lígia na área de benefícios assistências, ela vai discutir aquilo que compete, como gestora do BPC vai regulamentar os benefícios eventuais. A Simone, como Diretora de Gestão do Sistema Único e a equipe dela da Secretaria, vai estar trabalhando em cima da formulação da formatação. Todo o processo de descentralização, todo o acúmulo da descentralização, está aqui: a Aidê Cansado que assumiu a Diretoria de Proteção Básica, está discutindo e está discutindo a questão da educação infantil, fazendo esse debate que não é um debate novo, é isso que eu quero deixar claro, nós estamos cumprindo as tarefas pendentes. E a cada produção dessa equipe, essa produção vai ser, obviamente, pactuada, devolvida para os eventos, para a CIT e para o CNAS.” (1º TITULAR DO MDS/SNAS, p. 28)

Embora a proposta da SNAS seja deflagrar o processo de debates sobre a PNAS no âmbito tanto das Comissões Intergestoras como dos Fóruns e Colegiados, e principalmente junto ao Conselho Nacional, a forma como foi conduzido não pareceu ser suficientemente clara, gerando dúvidas. Essas dúvidas são evidenciadas conforme aponta o posicionamento do CONGEMAS, demandando, nesse caso, a realização de encaminhamentos que pudessem sanar eventuais questionamentos.

Contudo, em relação à necessidade de ampliação dos espaços de debate e construção, assim como em relação aos membros partícipes desse processo, observa-se que este foi um processo de construção realizado cotidianamente. Desta forma, os questionamentos foram surgindo à medida que o processo foi sendo desenvolvido, especialmente por se configurar como momento oportuno de pactuação de estratégias e planejamento para que se ampliassem não apenas nos espaços, mas principalmente os meios de ocupação dos mesmos, de modo que os atores envolvidos se sentissem partícipes desse processo.

Nesse mesmo cenário, uma divergência identificada refere-se ao tempo destinado à condução do processo, sendo apontada pelas representantes do CONGEMAS a necessidade de estender os prazos para realização de mais debates. Embora surjam questionamentos quanto à necessidade de se estender os debates, as justificativas apresentadas pelos

representantes do MDS voltam-se sempre para o fato de que por um lado, existe um tempo político em que se identifica uma abertura política, por outro lado deve ser levado em consideração a questão de 2004 ser um ano eleitoral, o que ocasionará mudanças significativas no cenário político em nível local, o que pode conseqüentemente acarretar danos à implementação do SUAS que se deseja alcançar, conforme identificado na fala do 2º titular representante do MDS.

Já falei isso aqui algumas vezes e falo com muita tranquilidade, se vocês acharem que nós não devemos começar em janeiro, nós não começamos. Nós somos gestores, nós estamos aqui para pactuar mesmo. Mas todos devem saber, também, qual é a consequência disso ou então nós damos um tempo para a discussão da concepção, da política e aí nós vamos fazendo o plano. Porque agora é eleição, é um negócio complicado. (2º TITULAR DO MDS/SNAS, p. 27)

Contudo, uma questão deve ser considerada em meio a esse cenário e que está relacionada à posição política assumida por cada um dos membros envolvidos nesse processo, bem como dos apresentam posicionamentos divergentes. Uma vez que esse espaço se constitui como um espaço contraditório, quais seriam de fato os interesses que permeiam os questionamentos apresentados? Qual seria o tempo necessário para a realização das discussões, pactuações e deliberação da PNAS, e também do SUAS? A resposta a essas indagações pode ser entendida a partir das posições de outros atores que compõem esse cenário, representando outros segmentos.

“Eu queria dizer que existe um tempo ideal [...] que eu acho que é um tempo ideal para voltar e debater, mas eu também vejo que nós temos um acúmulo de discussão nesse nosso debate e vejo que a hora de implantar o SUAS tem que ser o próximo ano. Esse ano já é um ano complicado, é delicado para nós, pois é ano eleitoral, todo mundo vai ter que se mobilizar – tanto é que no FONSEAS nós já tiramos um grupo para discutir o SUAS para levar no próximo FONSEAS um debate sobre o que essa Comissão que saiu do FONSEAS está pensando e como vai tirar essa posição do conjunto de Secretários –, acho que nós deveríamos fazer da mesma forma. Temos que correr com isso durante esse ano, nesse debate, talvez fazer de uma forma mais ampla, fazer por regionais, mas fazer esse debate e colocar a política, o Plano e a implantação do SUAS. Eu acho que o momento tem que ser agora porque depois vai ficar muito mais complexo para estarmos implantando”. (REPRESENTANTE DO FONSEAS, p. 29).

Os apontamentos do representante do FONSEAS levam-nos a considerar ainda a articulação de interesses, no âmbito do FONSEAS e do CONGEMAS, em torno da proposta de implantação do SUAS. Estariam os atores representantes do Fórum, mais engajados com esse processo de discussão? Considerando a possibilidade de ser positiva, quais seriam os

motivos, uma vez que tem sido demonstrada uma articulação junto às diversas organizações em nível nacional?

Esses questionamentos são levantados tendo em vista a afirmação do entrevistado um dos entrevistados para esse trabalho, que registra a existência de atores de outros campos políticos presentes nesses espaços, dos quais podem ser destacados alguns representantes do CONGEMAS. Tal fato justifica a existência de divergências nesses espaços, principalmente por sua vinculação a projetos político-ideológicos distintos. Contudo, é possível observar que os posicionamentos divergentes nesses espaços proporcionaram a qualificação do debate.

Desta forma, foi encaminhada pelo representante do CONGEMAS que a proposta preliminar da PNAS fosse enviada às CIBS, sendo estabelecido um prazo para que fossem retornadas as sugestões, cogitando ainda que ela fosse enviada também aos conselhos estaduais, à sociedade civil e ao poder público. De modo que, não fosse alegada a falta de oportunidade de participar dos debates e propor sugestões.

As falas do representante do MDS corroboraram o encaminhamento sugerido pelo representante do CONGEMAS, mas ressaltaram que, desde o início, a proposta foi construída com o objetivo de que em cada seminário ou evento realizado as contribuições fossem agregadas de modo que fosse possibilitado o aprimoramento da mesma. Nesse sentido, assim que o material estivesse mais aprimorado o mesmo seria encaminhado para as diversas instâncias, organizações, universidades, grupos de estudo e pesquisa de todo Brasil, para que então os diversos atores pudessem retornar com suas contribuições. Assim, foi definido que o material já fosse enviado aos Conselhos e Colegiados Estaduais, às CIBS, sendo estipulado um prazo de um ou dois meses para que as sugestões retornassem.

Após a apresentação da proposta inicial à CIT, o próximo passo trilhado pela SNAS foi apresentar o documento ao Conselho Nacional de Assistência Social. Momento em que foram traçadas novas estratégias de articulação e criação de novos espaços decisórios, o aprimoramento da versão inicial, de modo que pudesse ser pactuada, deliberada e aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social, conforme será visto a seguir.

3.7 A (re) composição do Conselho Nacional de Assistência Social.

Instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como um canal institucional de apreciação, deliberação e aprovação da Política de Assistência Social de caráter permanente e paritário com representação governamental e da sociedade civil, o

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) constituiu-se como uma importante arena decisória no processo de elaboração da Política Nacional de Assistência Social, em 2004 e da Norma Operacional Básica, em 2005.

Logo que o novo corpo técnico começou a compor a gestão do MDS/SNAS, a partir de fevereiro de 2004, as atenções da Secretaria também se voltaram para o CNAS, visando possibilitar a essa instância condições objetivas para o cumprimento de seu papel histórico e constitucional, qual seja, o de deliberação da Política Nacional de Assistência Social.

Até aquele momento, a dinâmica de funcionamento do CNAS era quase que exclusivamente pautada pela certificação de entidades “beneficentes de assistência social”⁴⁵. Além disso, os gestores e técnicos da SNAS avaliavam que os conselheiros estavam pouco preparados para assumirem a grandiosa tarefa de discutir pontos referentes à efetivação da Política de Assistência Social, como pode ser observado nos relatos que seguem.

Porque nós tivemos momentos muito diferentes no Conselho Nacional. O primeiro Conselho Nacional, naquele período de 2004, ainda era um Conselho [...] talvez um pouco mais distante do debate mesmo da Assistência Social, da Política Nacional. Mas na hora da decisão claro que eles sabiam que a gente precisava dos Conselheiros pra aprovar a Política. Por outro lado eles tinham outros interesses em relação ao que eu disse, muitos estavam lá até por conta mesmo dos interesses na aprovação e liberação do CEBAS, das certificações. Mas eles foram sentindo que havia também uma pressão da base, havia uma pressão das outras instancias, pra aprovar a Política. Então eu acho que isso se deu sempre num momento de deliberação, mas que a gente, acho que até de modo geral, a gente conseguiu dar uma boa condução para isso. (Entrevistado 06)

No próprio Conselho Nacional, um grupo de entidades que defendiam e percebiam a política como filantropia. O conselho ainda emitia certificado para as entidades beneficentes de assistência social e isso teve um preço muito alto para essa instância tão importante de controle social. (Entrevistado 05)

Cabe observar que o CNAS configura-se como um espaço de lutas, demarcado por campos políticos diferenciados e por interesses corporativos ou particulares diversos, lócus de complexidades e contradições.

⁴⁵ “O CNAS recebeu também da LOAS e da sociedade, em seu artigo 33, a função de revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos e de entidades e organizações de assistência social, observado o disposto no artigo 3º. A LOAS extingue o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando disposições de 1938 e 1943 (Getúlio Vargas). Esse conselho se constituía num órgão consultivo do governo e das entidades privadas (indicadas pelo presidente da República), na definição de entidades filantrópicas, para que estas pudessem usufruir de recursos públicos, na maioria das vezes, subvenções sociais. O CNSS realiza, então, transferências de recursos via subvenções e isenções de tributos federais, após um conjunto de procedimentos administrativos, que serão aqui tratados. Para esse momento, ressalta-se que esta é a face em que os interesses privados sobrepõem-se aos públicos”. (PINHEIRO, 2008, p. 24)

A importância conferida ao Conselho Nacional pelo grupo à frente da SNAS pode ser atribuída a dois aspectos principais. Um primeiro é o próprio reconhecimento de que esta instância constitui um dos principais espaços de pactuação e deliberação sobre a PNAS, justamente por envolver segmentos do governo e da sociedade civil, tal como previsto na LOAS. Como apontam os estudos de Pinheiro (2008), a relação estabelecida entre o CNAS e o MDS/SNAS, a partir de 2004 já sinalizava que um novo direcionamento quanto ao desenvolvimento de suas atribuições seria pautado, uma vez que o espaço do CNAS se constituía como uma possibilidade de regulamentação da Política de Assistência Social.

Um segundo aspecto está relacionado à construção de uma estratégia político-legal que amparasse a implantação da PNAS e do SUAS, como corrobora o depoimento do entrevistado 03.

[...] a gente sabia que não deveríamos fazer o SUAS por decreto ou por portaria. Isso não seria possível, não seria. O SUAS não estava no mundo jurídico. A consultoria jurídica jamais permitiria que a gente fizesse um Sistema por decreto ou por portaria. Mas sabíamos que o Conselho Nacional tinha poder suficiente para fazer por uma resolução. Tem gente que não acredita que a gente fez o SUAS por resolução no Conselho Nacional. [...] Mas a gente fez, a gente passou recurso, a gente enfrentou os órgãos de controle, tudo com a resolução do Conselho Nacional. (Entrevistado 03)

Sob esse ponto de vista, a opção por implantar o SUAS através de uma Resolução do CNAS pautou-se na perspectiva de conferir legitimidade política ao Sistema que estava sendo construído.

Nesta direção, a equipe da SNAS adotou como estratégia política a ocupação de lideranças na condução do CNAS, assumindo a pauta de discussão. A fala do entrevistado 02 corrobora essa afirmação.

“O que o MDS sempre encontrou era um Conselho despreparado, [...] o Conselho não tinha gente preparada pra debater conosco, então a gente assumiu a pauta no Conselho. É evidente que a gente queria ter protagonismo político no Conselho, a gente queria que o Conselho aprovasse o que nós mandamos, porque a gente achou que mandou o melhor possível”. (Entrevistado 02)

É preciso ressaltar que a possibilidade para a adoção desta estratégia já se encontrava aberta dada a inserção de representantes desses grupo de *policy maker*, em meados de 2003, no CNAS, como representantes no MAS, ocasião em que assumiram inclusive a presidência do Conselho. Ainda assim, em 2004 esse processo demandou o estabelecimento de uma nova

relação entre o MDS e o CNAS, que foi iniciado logo que Márcia Lopes assumiu a SNAS. Na ocasião, conforme mostram seus relatos, Lopes fez questão de ser membro do CNAS, assumindo a titularidade da representação do MDS. Estavam dadas, portanto, as condições para que significativas mudanças acontecessem em meio a essa instância deliberativa.

Mudanças que foram sistematizadas e apresentadas na tese elaborada por Pinheiro, em 2008, trazem importantes contribuições a esse momento de reflexão. A começar pelos apontamentos em relação à representatividade tanto governamental quanto não governamental, bem como à condução do processo eleitoral de escolha de seus membros para composição do Conselho.

De acordo com a LOAS, em seu artigo 17 § 1º o CNAS deve ser composto por dezoito membros, com respectivos suplentes, sendo nove representantes governamentais, incluindo a presença de um representante dos estados e um representante dos municípios. Além deles, há nove representantes não governamentais, assumindo representatividade os usuários ou organização de usuários, trabalhadores do setor e entidades e organizações de assistência social, escolhidos em foro próprio.

Especificamente em relação à representação governamental, as mudanças identificadas por Pinheiro (2008) apontam para o fato de o gestor nacional ter assumido maior representatividade no CNAS em relação às outras áreas de ação do governo. Isto possibilitou maior presença e peso político da área finalística no Conselho. Para tanto, houve um acordo interno no âmbito do MDS, envolvendo a Consultoria Jurídica, Secretaria Nacional e representantes do gabinete do ministro. Já no âmbito do CNAS, foi aprovada a alteração proposta pelo MDS, em que o Ministério da Fazenda tornou-se suplente do Ministério do Trabalho, abrindo uma vaga de titular e suplente para o Ministério do Desenvolvimento Social.

Dessa forma, os atores governamentais no CNAS passam a assumir novas condições de representatividade, a partir de 2004, sendo partícipes do processo de discussão, deliberação e aprovação da PNAS e da NOB. O CNAS passa a contar com a seguinte representatividade governamental:

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): 2 Titulares e 2 Suplentes
- Ministério da Previdência Social (MPS): Titular e suplente
- Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério da Fazenda (MF): Titular: (Ministério do Trabalho e Emprego) e Suplente: (Ministério da Fazenda)

- Ministério da Saúde (MS): Titular e Suplente
- Ministério da Educação (ME): Titular e Suplente
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP): Titular e Suplente
- Representação dos Estados: Titular e Suplente
- Representação dos Municípios: Titular e Suplente

Colocada a recomposição do CNAS, Pinheiro (2008) ressalta pontos importantes que fundamentam as análises propostas. Destacam-se a possibilidade dos representantes do órgão gestor da política, o MDS/SNAS, estarem qualificados para o debate; e ainda a presença de um membro governamental, além da exigência legal da Secretaria Executiva, para assumir a representatividade no CNAS, sem o acúmulo de funções. Assim, o MDS designa uma assessoria específica para desempenhar sua função junto do CNAS. Esta assessoria é assumida por Márcia Pinheiro. Iniciada uma nova gestão do Conselho (2004/2006), esse membro é eleito presidente por dois mandatos consecutivos. Segundo a autora, esses fatores contribuíram para que fossem reunidos condicionantes positivos para o MDS/SNAS.

Com a nova estrutura do CNAS, foi possível também dar início à impressão de uma nova dinâmica de funcionamento do Conselho. Assim, é possível observar que o grupo do governo federal se reunia antes de cada plenária⁴⁶, a fim de que fosse possibilitada a construção de consensos, em torno das propostas que seriam explicitadas no decorrer de cada plenária.

Além disto, foi significativa a presença dos representantes máximos da gestão, entre eles o próprio Ministro, a Secretária Executiva do MDS e a (o) Secretária (o) Nacional de Assistência Social, a/o qual também era conselheiro titular, em momentos importantes do processo de construção da Política de Assistência Social, nas reuniões descentralizadas, e nos momentos de deliberação de aspectos importantes da Política. A presença dos representantes do MDS fazia com que os membros governamentais e muitos dos não governamentais se sentissem respaldados em suas deliberações e discussões.

Outra importante postura assumida no interior do CNAS, a partir da gestão assumida em 2004, refere-se à convocação de todos os membros suplentes para participarem das atividades desenvolvidas por esse conselho, ainda que o direito ao voto fosse exercido apenas na ausência do titular. Observa-se que essa já vinha sendo uma reivindicação de diversos representantes, tanto da sociedade civil quanto do governo no decorrer dos anos anteriores,

⁴⁶ As reuniões plenárias do CNAS tinham periodicidade ordinária mensal. Sendo possível ainda estabelecer plenárias extraordinárias por convocação do Presidente.

representando, para o MDS, a possibilidade de estarem presentes novos atores para o cenário evidenciado.

Em relação à representatividade não governamental, a necessidade de intervenção por parte dos atores da SNAS foi demarcada assim que Lopes iniciou suas atividades. Como mostram seus relatos, logo que assumiu a Secretaria Nacional, ela já alertara Ananias quanto à necessidade de que o processo eleitoral de escolha dos representantes da sociedade civil fosse conduzido de forma autônoma pela própria sociedade civil. Vale dizer que desde quando o CNAS foi instituído em 1994, a escolha dos representantes da sociedade civil do conselho era uma prerrogativa do governo federal, o que afetava de forma negativa a legitimidade desta representação. Essa situação é revertida por meio do Decreto nº. 5.003 de 04 de março de 2004, que dispõe sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil, no CNAS.

Ainda assim, Pinheiro (2008) irá apontar a ausência de mudanças substanciais no quadro de representações no CNAS. A autora chama atenção para o fato de que desde 1994 apenas vinte e sete entidades alternaram representatividade no CNAS, sendo que a partir da gestão de 2004, foram incluídas sete novas entidades nesse quadro, muitas delas em defesa dos interesses de suas próprias corporações, destacando-se aí as entidades voltadas para as áreas de educação e saúde.

Torna-se evidente, portanto, que mesmo sendo assegurada a presença de usuários ou organização de usuários, de trabalhadores do setor e entidades e organizações de assistência social, mantém-se o predomínio de entidades representativas em defesa de interesses corporativos ainda em 2004. Arelado a essa situação, é possível observar que, embora os representantes de usuários ou dos trabalhadores sejam eleitos para defender os interesses desses segmentos, fica evidente a defesa de interesses corporativos com vistas a atender os interesses das instituições as quais pertencem. Tal situação pode ser compreendida ao se observar o quadro abaixo, que expressa a representatividade da sociedade civil no momento de deliberação e aprovação da PNAS e da NOB, que compreende a gestão de 2004 a 2006.

Vale destacar que o CNAS tem a função de certificação de entidades “beneficentes de assistência social” como legado deixado ainda pelo Conselho Nacional de Serviço Social, tornando-se palco de disputas em que prevalecem as questões cartoriais de deferimento de

processos para subvenções, em detrimento das ações voltadas de fato para a efetivação da Política de Assistência Social⁴⁷.

Quadro de Representantes da Sociedade Civil			
Período de deliberação e aprovação da PNAS/2004 e da NOBSUAS/2005 (Gestão 2004 – 2006)			
		Titular	Suplente
1- Entidades ou Organizações de Assistência Social.	1º	União Social Camiliana	Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social
	2º	Associação Brasileira das Instituições Filantrópicas de Combate ao Câncer	PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.
	3º	Cáritas Brasileira (Vice-presidente)	Instituição Sinodal de Assistência, educação e Cultura
2- Representantes de Usuários ou Organizações de Usuários.	1º	Federação Brasileira de Entidades de e para Cegos – FEBEC	Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos - ONEDEF
	2º	Obra Social Santa Isabel	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
	3º	Pastoral da Criança	Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania - FEBIEX
3 – Representantes os trabalhadores da área de Assistência	1º	Central Única dos Trabalhadores – CUT	Associação Nacional dos Sindicatos da Social Democrata
	2º	Confederação Nacional de Trabalhadores da Seguridade Social – CNTSS	Associação de Educação Católica do Brasil
	3º	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras	Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícia, Informações e Pesquisas - FENACON

Dadas estas condições, corroborando o pensamento de Pinheiro (2008), é possível observar que esses atores se incorporaram ao CNAS com a compreensão de que as práticas

⁴⁷ Situação que se constituirá como objeto de luta e intervenção do grupo em defesa da Política de Assistência Social, inserido no MDS desde 2004, e que culminará com a aprovação da Lei nº. 12.101 de 27 de novembro de 2009, e dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.

exercidas por algumas entidades as tornavam “beneficentes de assistência social”. Inseridos nesse campo, com interesses corporativos, possivelmente esses atores não possuem vinculação com a luta em defesa da política de assistência social enquanto direito, desconhecendo a própria LOAS, com exceção dos aspectos relacionados à certificação. Daí a justificativa para importância atribuída por essas entidades ao processo de eleição dos membros representantes da sociedade civil, especialmente pelos grupos que visam à perspectiva da certificação.

Em relação à representatividade dos usuários, é possível perceber que essa participação é feita por entidades de pessoas com deficiência, não estando presentes os demais segmentos. Arelado a esse fator, os usuários mantêm-se em condição de subalternidade, sendo visto como os que recebem a assistência e não como sujeitos de direito.

Todos esses aspectos conduzem à compreensão dos motivos que levaram, logo no início de 2004, à necessidade de intervenção por parte do MDS nesse espaço. Afora a única possibilidade de o Sistema Único ser regulamentado por meio de Resoluções do CNAS, esse espaço legalmente instituído como meio de efetivação da Política de Assistência Social encontrava-se, via de regra, tomado por interesses de corporações que buscavam assegurar a certificação de entidades, em detrimento de suas atribuições voltadas para o fortalecimento da Política. Daí necessidade do grupo governamental assumir a pauta de discussões do Conselho.

Outro fator importante nesse cenário pode ser percebido pelos relatos do entrevistado 06 quanto ao conhecimento que o grupo governamental detinha acerca dos campos políticos demarcados no interior do CNAS.

Nós sabíamos qual era a composição do Conselho Nacional de Assistência Social, sabíamos que muitos dali de fato, não estavam preocupados com a Política de Assistência Social, estavam preocupados com a aprovação com o deferimento dos certificados, dos CEBAS. (Entrevistado 06)

Como visto, os atores vinculados ao grupo governamental já possuíam trajetória de luta em defesa da Política de Assistência Social e vinham demarcando historicamente posições políticas nos diversos espaços de discussão e construção coletiva. Esta trajetória contribuiu significativamente para que o grupo conhecesse bem a composição do CNAS e os atores a ele vinculados, especialmente os representantes da sociedade civil, que vinham, em sua maioria, na defesa de interesses corporativos.

Dadas essas condições, é interessante observar como foi estratégica a ocupação dessa arena decisória por parte desses grupo de atores do Movimento de Resistência em defesa da

assistência social. Levando em consideração todos os apontamentos de Pinheiro (2008) quanto à representatividade governamental no CNAS, é possível observar que, mais uma vez, posições estratégicas foram ocupadas por atores estratégicos em momentos decisivos, a partir das condições dadas pela organização sociopolítica que conduzia a elaboração dos instrumentos normativos do SUAS. A fala do entrevistado abaixo confirma tal perspectiva:

[...] a composição do governo no Conselho Nacional foi muito importante para que isso acontecesse. O governo tinha muito claro, que queria implantar o SUAS. (Entrevistado 03)

Torna-se evidente que o CNAS se constituiu como uma importante arena decisória, permeada por contradições inerentes aos processos vivenciados cotidianamente em seu interior. Trata-se de um espaço de disputa de poder, em que se estabelecem relações contraditórias e complexas entre Estado e sociedade civil, manifestando-se por meio de diferentes interesses que permeiam o processo decisório em voga. Interesses que foram apresentados como demandas pelos sujeitos sociais que interagiam nesse espaço e que, pelo menos teoricamente, deveriam se constituir como interesses dos segmentos de usuários, de trabalhadores da área, de entidades prestadoras de serviços e ainda do governo.

No entanto, esses interesses são defendidos por sujeitos e grupos formados em seu interior, que compreendem a assistência social de forma diversa. Para Pinheiro (2008), esse espaço que deveria se constituir como *lócus* de participação dos diversos atores envolvidos com essa política, apresenta-se como um espaço de polarização em defesa de interesse público versus interesses privados.

3.7.1 – A apresentação da PNAS ao Conselho Nacional de Assistência Social

É em meio a esse cenário complexo e contraditório que o processo de discussão acerca da Política Nacional de Assistência Social foi deflagrado no CNAS. Constituindo-se como deliberação da IV Conferência Nacional, a SNAS já vinha desenvolvendo, como visto uma série de estratégias para elaboração da PNAS. Cabia ao Conselho Nacional de Assistência Social iniciar os debates acerca do tema, ao mesmo tempo em que ocorriam todas as mudanças já evidenciadas em seu interior.

Como pode ser observado no estudo realizado por Alvarenga (2012), iniciadas as reuniões do CNAS no ano de 2004, foram estabelecidos temas prioritários a serem discutidos

pelo CNAS, podendo ser destacados o Plano Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social. Como estratégia, foi adotado o modelo de reuniões ampliadas e descentralizadas, com o objetivo de ampliar o debate nos estados e municípios, sendo realizadas três reuniões no decorrer do ano de 2004. A primeira ocorreu em Belo Horizonte/MG, quando os debates estiveram voltados especificamente para o SUAS e não para a PNAS.

Contudo, quando o documento com a versão inicial proposta elaborada pelo grupo do MDS/SNAS foi apresentada oficialmente ao Conselho Nacional, em reunião ordinária realizada entre os dias 21 e 23 de junho de 2004, as atenções foram voltadas ao processo de aprovação da PNAS. Na ocasião, foram traçadas estratégias para a condução do processo, sendo definido o prazo para a realização dos debates, com encerramento previsto para o dia 31 de agosto daquele ano e a realização de duas reuniões ampliadas, previstas para julho e setembro. O objetivo destes encontros era justamente o aprofundamento da discussão sobre a proposta de Política Nacional, com conselheiros estaduais e municipais de todo o país, tornando o debate cada vez mais descentralizado e participativo.

Foi deliberada ainda a criação de um Grupo de Trabalho para as discussões acerca da Política Nacional de Assistência Social (GT da Política)⁴⁸. O principal objetivo do GT era conduzir o processo de discussão da PNAS em âmbito nacional, de modo que fossem trabalhadas e sistematizadas as considerações, encaminhamentos, sugestões e críticas referentes à Política. Este material seria recebido pelo CNAS e pelo MDS, para apresentação durante reunião ampliada do CNAS prevista para o mês de setembro de 2004.

Com o objetivo de subsidiar a realização da reunião ampliada do mês de julho, foi consolidada, pelo MDS, uma versão preliminar da PNAS. Posteriormente essa versão foi divulgada pela internet e cinco mil cópias dessa versão distribuídas para os conselhos e órgãos gestores de estados e municípios, fóruns, colegiados, universidades e diversos setores de todo o Brasil, de modo que o mesmo fosse objeto de reflexão debate e construção coletiva.

Em meio a esse processo, registra-se a importante contribuição do FONSEAS e do CONGEMAS durante toda a discussão em torno da construção do SUAS. No âmbito do FONSEAS, foram desencadeadas articulações entre os secretários estaduais de todo o país em

⁴⁸ O GT da Política foi deliberado e regulamentado pela Resolução nº 78 do CNAS, de 22 de junho de 2004, contando com a seguinte composição: 03 conselheiros governamentais: Márcia Maria Bionde Pinheiro, do MDS; Regina Celeste Bezerra Affonso de Carvalho, do Ministério da Saúde; Conselheiro Eugênio Guilherme Himmen, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e 03 conselheiros da sociedade civil: Euclides da Silva Machado, da Obra Social Santa Isabel, Marcos Antônio Gonçalves, da Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania - FEBIEX, Ademar de Oliveira Marques, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR. Contou ainda com o suporte técnico da Secretaria Executiva, do CNAS.

torno da formulação da PNAS e do SUAS, sendo constituída, em seu interior, uma Câmara Técnica com o objetivo de debater e aprofundar questões voltadas ao papel a ser desempenhado pelos estados no âmbito do SUAS.

Já em relação ao CONGEMAS, foi deflagrada uma ampla discussão sobre a PNAS e o SUAS articulada pelos colegiados de cada estado em prol dos debates em todos os municípios e unidades federativas, de modo que foram emitidas considerações e sugestões quanto à proposta preliminar da PNAS e encaminhadas para o CNAS dentro do prazo estipulado, 31 de agosto. Dessa forma, o FONSEA e o CONGEMAS protagonizaram a articulação de gestores estaduais e municipais em todo país.

A reunião ampliada, ocorrida em julho de 2004 na cidade de Aracaju/SE, teve como tema central a discussão sobre a PNAS e o SUAS, contando com a participação de mais de mil pessoas, atores vinculados à política de assistência social de todo o país. Na ocasião, a metodologia adotada contou com a apresentação de dois painéis e a organização de sete Grupos de Trabalho (GT) para realização de debates sobre os temas propostos.

O Conselho Nacional fez uma reunião ampliada muito importante, foi em Aracaju, tinha mais de mil pessoas para discutir a Política Nacional. (Entrevistado 03)

Os painéis abordaram a apresentação da versão preliminar da PNAS e as discussões sobre o SUAS e a relação público-privado, sendo o primeiro exposto pela Secretária Nacional, Márcia Lopes e pela Diretora do SUAS, Simone Albuquerque. Já o segundo foi apresentado também pela Secretária, por Rosângela Paz, então representante do CNAS e do Instituto de Estudos Especiais da PUC, e por Djanyse Mendonça, representante do Fórum Nacional da Assistência Social.

Em relação às atividades realizadas nos GT's, os participantes da reunião foram orientados a responder a duas questões: quais as expectativas do grupo em relação ao conteúdo da Política Nacional de Assistência Social, e; quais as atribuições das três esferas de governo na implementação da Política Nacional de Assistência Social e também do Suas? Após intensos debates, os trabalhos foram sintetizados e apresentados à plenária.

É possível observar que a estratégia foi direcionada com o objetivo de que os participantes refletissem sobre a proposta apresentada e posteriormente emitissem suas dúvidas e contribuições. As principais questões abordadas pelos grupos estavam voltadas para o conteúdo da proposta, sendo possível destacar as questões referentes à concepção, ao financiamento, aos recursos humanos, definição quanto ao papel dos entes federados tanto na

oferta de serviços quanto ao financiamento; ao monitoramento e avaliação; ao controle social; à relação entre público e privado; à necessidade de uma linguagem mais acessível e ainda a questões de estrutura.

Nesse cenário, tornou-se evidente, a partir de consulta aos registros das reuniões, a existência de divergência quanto ao processo deflagrado. Quanto à reunião ampliada, a questão levantada pelos participantes na ocasião foi referente ao pouco tempo destinado às discussões sobre a Política, em nível municipal, uma vez que o processo participativo se encerrou em 31 de agosto. Trechos da memória da reunião expressos na ata pesquisada, indicam tal questão.

Como se trata de versão preliminar possibilita a discussão bem mais ampla das bases para que possa ser o mais abrangente possível. Com essa questão, a discussão mais ampla, o grupo avalia e trouxe sugestão de que se reveja o prazo do dia 31, porque não dá tempo de mobilizar os municípios com esse prazo exíguo que estamos e de trazer as contribuições. (Representante do Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de Mato Grosso, CNAS, Reunião nº116 p. 11).

Na mesma reunião, a presidente do CNAS posicionou-se de forma solidária com a sugestão do grupo, mas ressaltou a existência de um tempo político que precisava ser cumprido, tendo em vista que o fato do ano de 2004 ser um ano de eleições municipais, o que proporcionaria modificações substanciais nos municípios. Daí a necessidade de aprovar a PNAS dentro dos prazos previstos, para que a PNAS e o SUAS já pudessem ser inseridos nas plataformas de governo dos novos gestores.

“Eu queria chamar a atenção de nós todos para a questão do tempo político. [...]”. (Representante Governamental / MDS, CNAS Reunião nº 116, p. 17).

A presidente do CNAS posicionou-se ainda no sentido de que todos os atores envolvidos com a discussão nos diversos espaços de debates e construção coletiva se esforçassem para levar os debates junto à base, aos municípios, envolvendo o maior número de pessoas possível, de forma a somar esforços e ampliar ainda mais as contribuições à Política.

Já na reunião ordinária realizada em agosto, foi possível observar que os representantes do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (suplente), das Entidades e Organizações de Assistência Social (3ª Titular) e dos Municípios (Titular) questionaram o tempo previsto para avaliação da proposta final, sistematizada a partir das contribuições recebidas até 31 de agosto. Como já haviam sido deliberados os prazos, na

reunião de junho de 2004, e a reunião ampliada de setembro seria configurada como um momento de capacitação para os conselheiros qualificarem seus votos, foi acordado que os prazos seriam mantidos e, caso os conselheiros não se sentissem seguros para aprovação do mesmo na reunião ampliada de setembro, o prazo seria prorrogado para reunião a ser realizada em outubro.

Encerrado o processo participativo em 31 de agosto, após a realização de debates realizados no interior, nas capitais e diversas regiões de todo o país, os integrantes do GT da Política, juntamente com a representante do MDS, Simone Albuquerque, sistematizaram as diversas questões apresentadas na reunião ampliada de Aracajú e as principais sugestões e dúvidas enviadas ao CNAS e ao MDS, consolidando um novo documento como proposta, que foi debatido na reunião ampliada realizada no mês de setembro, em Brasília.

Nessa ocasião, foi realizada a apresentação do painel “A Política Nacional de Assistência Social Construída Coletivamente”, referente à proposta consolidada da PNAS, seguida de seis oficinas cujo objetivo foi aprofundar a discussão dos pontos que mais se destacaram no decorrer do processo de construção da PNAS. As oficinas configuram em um momento de esclarecimento e convencimento aos conselheiros, de modo que os mesmos pudessem qualificar o voto no momento de deliberação da proposta.

As oficinas tiveram como eixos de discussão os seguintes temas: concepção da política de assistência Social; territorialização; público-privado; financiamento; controle social; monitoramento e avaliação. Para debater esses temas, foram convidados especialistas⁴⁹ que já se encontravam alinhados à perspectiva da proposta em pauta, como é o caso de Dirce Koga, que apresentou a oficina sobre “territorialização” e contribuiu diretamente com o texto e Aldaíza Sposati, que, embora não tenha contribuído diretamente na elaboração do texto, possui o domínio da concepção adotada pela Política.

Convidar especialistas alinhados à perspectiva defendida na proposta em debate, no decorrer da reunião, configurava-se como uma estratégia necessária naquele momento. Estratégia que foi proposta pelo GT da Política, juntamente com a conselheira Simone Albuquerque, no momento de organização da reunião ampliada, dadas as possibilidades de esclarecimento de dúvidas e convencimento dos conselheiros que ainda se encontravam em

⁴⁹ Como não constam os registros completos nas atas, não foi possível registrar a discussão, assim como não foi possível identificar com precisão os todos os responsáveis pelos debates nas oficinas. Além de Dirce Koga e Aldaíza Sposati, participaram ainda: Tatiana Dahmer Pereira, Conselheira Estadual de Assistência Social, do Rio de Janeiro e Diretora da Regional Sudeste da ABONG e Rosane Cunha, representante da Casa Civil da Presidência da República e o senhor Ronaldo Alves Nogueira do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

dúvida quanto à aprovação da PNAS. O trecho do depoimento de um dos entrevistados reafirma essa perspectiva:

Quando o conselho realiza oficinas também convida especialista, representantes de universidade para debate, para aprofundar um conceito, para explicar um determinado critério, e isso favorece para que as pessoas participem com conhecimento e também é uma forma de convencimento das pessoas. Que esta no Conselho e que tem decisão, que tem poder de decisão. Porque o voto é um poder de decisão (Entrevistado 05)

Observadas as estratégias adotadas para realização das duas reuniões descentralizadas, será possível perceber que ambas se constituíram como momentos de ampla participação, contando com a presença de diversos atores vinculados aos conselhos e órgãos gestor dos três entes federados, de todo país. No entanto, também é possível observar que, se por um lado a metodologia adotada na primeira reunião teve por finalidade agregar contribuições significativas à proposta em pauta, por outro lado, a realização de oficinas na segunda reunião assumiu um papel preponderante, configurando-se como uma estratégia de convencimento junto aos conselheiros do CNAS.

Como foi demonstrado anteriormente, os representantes estratégicos do MDS que faziam parte da composição do CNAS não só passaram a contar com um grupo hegemônico no interior do Conselho, como também já tinham conhecimento sobre o campo político e os interesses defendidos pelos demais atores representantes da sociedade civil. No entanto, estes sujeitos tinham consciência de que, para a proposta apresentada ser aprovada, era necessária muita articulação de convencimento. Afinal, o poder de decisão, naquele momento, encontrava-se com os conselheiros que tinham poder do voto, e como foi mencionada anteriormente, essa arena era composta por diferentes grupos que defendiam interesses diversos.

Quanto a possíveis manifestações de divergência em relação à aprovação da proposta em pauta, os registros da ata dessa reunião apontam para o posicionamento divergente do conselheiro João Paulo Ribeiro, representante titular da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras. Os registros demonstram que o conselheiro encontrava-se impedido por sua Federação de manifestar-se favorável à proposta apresentada, devido à identificação de áreas de conflitos no âmbito das Universidades Públicas, o que aponta para o teor, reconhecido pelo próprio conselheiro, corporativo de seu posicionamento. No entanto, não são explicitados os conteúdos destas áreas de conflito mencionadas pelo conselheiro, além de ser identificado, posteriormente, que seu voto foi favorável à aprovação

da Política Nacional, com a ressalva de que fossem acrescentados os devidos ajustes e ponderações necessárias.

Após o processo de discussão deflagrado no decorrer da reunião ampliada, a versão preliminar da Política foi discutida ponto a ponto pelo colegiado e aprovada com os destaques apresentados. Posteriormente, esta versão foi encaminhada ao GT para os ajustes necessários, para que enfim fosse consolidada e posteriormente aprovada na reunião realizada em outubro de 2004, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

3.8 A deflagração do processo de elaboração da Norma Operacional Básica do SUAS.

“Uma lei que não é pactuada vale pela força da Lei. Agora a NOB valia pela força do pacto” (Entrevistado 04).

Partindo da expressão cunhada pelo entrevistado 04 é que se pretende desvelar o processo decisório que culminou na formulação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Quais caminhos foram trilhados na condução desse processo? Quais arenas decisórias se constituíram como palco dessa pactuação? Com quem estava o poder de decisão?

A consulta aos documentos pesquisados torna evidente que esse processo foi impulsionado pelo Conselho Nacional de Assistência Social a partir da reunião realizada entre os dias 22 e 24 de fevereiro de 2005. Na ocasião, foi deliberada a Resolução nº. 27 que define as diretrizes do processo de discussão para a aprovação da Norma Operacional Básica e dá os direcionamentos quanto ao conteúdo que o documento deve conter, de modo que sejam respeitados os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Assistência Social, no momento de sua formulação.

Coube ao MDS/SNAS a atribuição de elaborar uma versão preliminar da NOB. Após elaborada, esta versão foi encaminhada ao Conselho Nacional e a CIT para a deflagração do processo de discussão e construção coletiva em torno do documento. Assim, o CNAS desencadeou uma ampla discussão acerca da NOB, de modo articulado com os conselhos e gestores em nível municipal, estadual e no Distrito Federal, tanto com as instâncias de pactuação como ainda com organizações da sociedade civil.

Torna-se perceptível ainda o reconhecimento do Conselho Nacional quanto à importância atribuída às instâncias de negociação e pactuação da Política de Assistência Social, o que demonstra entendimento, por parte do CNAS, de que a NOB deve ser “produto”

de negociações e pactuações estabelecidas entre os entes federados. Em conformidade com a Resolução nº. 27 do CNAS, a Comissão Intergestora Tripartite foi designada a definir os espaços ampliados de construção coletiva partícipes desse processo, assim como a elaboração de um cronograma de discussão realizada nesses espaços, tendo em vista o cumprimento do prazo estabelecido pelo CNAS para realização de debates e construção da NOB, que compreendeu o período de abril a julho de 2005.

Cumprindo essas determinações, foi pactuado, na CIT, o estabelecimento dos espaços de articulação e pactuação, os quais se constituiriam como arenas de debates sobre a proposta preliminar da NOB. Foi elaborado ainda um cronograma com o planejamento das discussões e pactuações sobre a NOB nas diversas arenas de debate, sendo posteriormente, encaminhados ao CNAS.

Este processo foi deflagrado com a apresentação da versão preliminar elaborada pelo grupo da SNAS ao Conselho Nacional durante a reunião ampliada, realizada entre os dias 04 e 06 de abril, de 2005, em Curitiba/PR⁵⁰. Ocasão que se configurou mais como um momento oportuno de construção coletiva, de esclarecimentos e pactuações, do que propriamente de deliberação.

A reunião contou com a apresentação da proposta preliminar da NOB, seguida de um painel com a apresentação dos temas considerados mais polêmicos da proposta, quais sejam: o processo de transição da NOB/1998 para a nova NOB e o papel atribuído à União, estados, municípios e ao Distrito Federal; a série histórica, proteção social especial; cofinanciamento e “descarimbamento” de recursos. Após este painel, a reunião contou com um momento de construção coletiva, a partir de debates e proposições dos participantes quanto aos temas abordados.

Conforme apontam os relatos de um dos entrevistados, essa reunião ampliada constituiu-se como um momento muito importante. Contando com a participação de um número expressivo de pessoas, a reunião conseguiu reunir gestores e conselheiros dos estados e municípios, além da participação da sociedade civil.

[...] Em Curitiba foi a primeira grande discussão pública e nacional. Foi lá, tinham mais de 1.500 pessoas, para você ter uma ideia, participando, do Brasil todo, da discussão. Imagina, naquele momento, apresentamos uma proposta da NOB/SUAS para 1.500 gestores representantes da sociedade

⁵⁰ Como não consta disponível no *site* do CNAS a ata dessa reunião não foi possível especificar a metodologia de trabalhos e a forma como foram direcionados os debates. As informações relatadas referem-se às informações registradas referentes à reunião do mês anterior, quando foi deliberada a programação do evento. Consta ainda nos registros, a realização de discussões sobre a regulamentação do artigo 3º da LOAS, que faz referência às entidades e organizações de assistência social.

civil do Brasil todo. Houve um debate e a partir dali, daquele debate, daquelas sugestões, o debate continuou dentro do MDS, dentro da Secretaria Nacional de Assistência Social. Também teve a participação dos estados e municípios na Comissão Tripartite, e ao mesmo tempo, teve também no Conselho Nacional de Assistência Social. (Entrevistado 04)

Além de desencadear o processo de discussão e debates junto aos conselhos estaduais e municipais de todo o país, esses debates realizados no decorrer da reunião subsidiaram a continuidade do mesmo nos diversos espaços como a Secretaria Nacional, as instâncias de pactuação CIB e CIT, os fóruns e colegiados de gestores.

A proposta da NOB foi apresentada à Comissão Tripartite que, além de promover os debates acerca de todos os pontos da versão preliminar da Norma, foi responsável também por impulsionar, de forma articulada com o MDS, o processo de discussão nos demais espaços de articulação e pactuação, quais sejam: o CONGEMAS, o FONSEAS, as Comissões Bipartite, e os Colegiados Estaduais de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS), como pode ser observado nos relatos do entrevistado 05.

Vários eventos foram organizados para discutir o SUAS. O MDS levava o debate para os espaços dos colegiados dos secretários de assistência social, o CONGEMAS, FONSEAS. Com a constituição do SUAS, isto é, com a aprovação da PNAS/2004, todos os espaços tomaram um novo fôlego, tiveram assim, eu diria, uma injeção de ânimo. [...] Os debates realizados pelo Ministério foram por meio de oficinas, reuniões, eventos com os governos estaduais e os governos municipais para apresentar as diretrizes do SUAS. A equipe do Ministério também percorria os municípios e estados para apresentar o SUAS. (Entrevistado 05)

Com essas estratégias, foram possibilitadas articulações que envolveram um número significativo de gestores, conselheiros e demais atores em nível estadual e municipal, em torno do debate sobre a NOB e o SUAS.

Como resultado deste processo de discussão, foi pactuado, pela CIT, um documento orientando os debates a serem realizados nas Comissões Bipartite, de forma a proporcionar pactuações também em nível estadual, tendo em vista as particularidades regionais. Todas as discussões e pactuações realizadas pelas CIB's e pelos COEGEMAS de todo o Brasil foram enviadas à CIT, no período de 15 de abril a 31 de maio de 2005.

Nesse processo, foram estabelecidos pactos em nível estadual e municipal por meio das diversas articulações realizadas no âmbito das Comissões Bipartite, contando com a participação de gestores estaduais e municipais de todo o país, o que tornou o processo democrático e participativo, ao mesmo tempo em que o poder decisão foi compartilhado com essas arenas.

Como pode ser observado, essa construção levou em consideração o pacto federativo, respeitando a autonomia dos entes federados, assim como possibilitou um movimento ascendente, de forma democrática e participativa, o que caracteriza a importância desses espaços e principalmente da condução dada ao processo decisório em questão.

Se não tivessem esses espaços, eu acredito que seria uma coisa de cima para baixo. Seria uma coisa muito verticalizada, e a gente conhece o Brasil e sabe que as questões verticalizadas no Brasil não funcionam, porque existem os Estados e os Municípios, existem as instâncias de poder. (Entrevistado 04)

Ao mesmo tempo em que esses debates aconteciam nessas diversas arenas, e internamente à SNAS, eram traçadas estratégias pelo CNAS, dando continuidade ao processo. Internamente as Comissões de Política, Normas e Financiamento do CNAS realizaram estudos e debates em relação à proposta, apresentaram sugestões e encaminhamentos à plenária sobre os conteúdos propostos pelo documento preliminar da NOB. Tal como ocorrera em relação à PNAS, foi ainda deliberada a criação de um Grupo de Trabalho (GT NOB)⁵¹ para sistematização das proposições referentes à NOB, advindas de todos os espaços de articulação e pactuação (CIB, FONSEAS E CONGEMAS).

Encerrado o prazo para o recebimento das diversas contribuições, em 31 de maio, os integrantes do GT NOB articulado ao MDS providenciaram a sistematização de todas as propostas, consolidando uma nova versão da Norma Operacional. Essa nova versão foi encaminhada ao FONSEAS e ao CONGEMAS que realizaram debates acerca dos temas propostos, retornando à reunião da CIT para a pactuação da NOB.

Após um amplo processo de negociações internas na CIT, constando com todas as contribuições advindas dos diversos colegiados, fóruns, conselhos e órgãos gestores dos níveis federados, a versão final da NOB foi pactuada e encaminhada ao GT NOB. Torna-se evidente nesse processo o poder de decisão atribuído à Comissão Tripartite. Poder que foi amplamente compartilhado respeitando o princípio federativo em que, união, estados e municípios se constituem de forma autônoma.

Depois de proceder às últimas considerações, o Grupo de Trabalho encaminhou o texto final para as Comissões internas do CNAS, quando foram realizados os últimos debates, sendo o mesmo encaminhado à plenária do Conselho Nacional para apreciação. A reunião do CNAS, para apreciação e deliberação da NOB, aconteceu entre os dias 11 e 15 de julho de

⁵¹ O GT NOB, foi regulamentado pela Resolução nº 88 de 11 de maio de 2005, sendo composto pelos seguintes membros: Representantes da Sociedade Civil – Euclides da Silva Machado, João Paulo Ribeiro e Ademar de Oliveira Marques; Representantes do Governo – Gisele de Cássia Tavares, Simone Aparecida Albuquerque e Luciana de Barros Jaccoud.

2005. Os representantes das diversas Comissões apresentaram seus relatos quanto aos temas específicos da NOB, apresentando os ajustes que foram realizados. Quando toda apreciação foi concluída, o processo foi deliberado, sendo realizada a votação nominal da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, que foi aprovada por unanimidade pelos membros do Conselho Nacional.

Cabe aqui destacar, mais uma vez, que esses espaços foram ocupados por atores governamentais estratégicos que possuíam nesse momento poder de decisão, em que conste a inserção dos Secretários Nacionais e da diretora do departamento de Gestão do SUAS, que foi responsável por conduzir o processo decisório desses documentos.

Em relação à CIT, cabe observar que sua constituição enquanto arena decisória adquire importância notória no processo de formulação tanto da PNAS quanto NOB, uma vez que a Comissão Intergestora Tripartite constitui-se como órgão privilegiado de pactuação entre os entes federados, contando com a presença de representantes do governo federal e dos governos estaduais e municipais. Desta forma, todas as propostas referentes à elaboração da NOB, antes mesmo de serem encaminhadas para o CNAS, eram debatidas e pactuadas na CIT, como fica evidenciado nos na memória registrada pelo entrevistado 04.

A Comissão Tripartite era uma instância muito importante, antes do Conselho. Porque uma parte da Comissão Tripartite participava do Conselho também. Então era uma escadinha. Era o MDS, era a Comissão Tripartite e o Conselho, eram três momentos importantes da decisão. Quer dizer, quando chegava ao Conselho já estava mastigado. Os estados e municípios já tinham concordado. Aí era a sociedade civil que fazia a diferença. (Entrevistado 04)

O entrevistado 05 ressaltou ainda a importância desses espaços como um todo para a elaboração da PNAS e da NOB, conforme pode ser observado em seus relatos.

Esses espaços foram palcos de muitos debates dessa nova regulamentação. As próprias reuniões da CIT e do CNAS, assim como as reuniões com os espaços colegiados dos secretários de assistência social, e demais reuniões e eventos realizados pelo MDS por meio da SNAS, estavam direcionados para avançar o debate. (Entrevistado 05)

Desta forma, todos esses espaços de reuniões internas ou eventos externos realizados pela SNAS, assim como o CONGEMAS, o FONSEAS e a CIT se constituíram como espaços importantes que proporcionaram o avanço do debate para a elaboração das versões preliminares tanto da PNAS, em 2004, como da NOB, em 2005, possibilitando, ainda que dentro de um período limitado, que esses documentos pudessem ser encaminhados para o

CNAS, para serem acrescentadas novas contribuições e, por fim, o documento final fosse deliberado e aprovado.

É importante ressaltar que todo esse processo, além de se constituir de forma descentralizada e participativa, possibilitou ao SUAS uma estrutura de funcionamento rompendo com práticas clientelistas, cristalizadas com o decorrer dos anos, o que se constituiu inclusive, como um critério político fundamental nos momentos de negociação e pactuação.

Romper com a improvisação e com o clientelismo [...] Esse era o critério político fundamental. (Entrevistado 04)

A ruptura mencionada foi possível a partir de negociações e pactuações que estabeleceram critérios objetivos de partilha, que independem das relações políticas e partidárias que permeiam a operacionalização do Sistema.

Toda a pactuação que foi feita respeitou rigorosamente o pacto federativo. Os critérios de repartição da receita, repartição dos recursos federais do Fundo de Assistência para os Estados e, principalmente, para os Municípios eram republicanos. Critérios objetivos. Não havia, “eu vou passar mais recursos para “A” do que para “B”, porque é do meu partido”, não teve cor partidária. [...] Isso era pactuado com os estados, os municípios e a sociedade. . (Entrevistado 04)

É certo que essas arenas foram permeadas por relações de disputa e poder, principalmente se considerado o fato de que nesse momento as negociações se davam em torno dos interesses defendidos pela União e por estados e municípios, gerando, conseqüentemente, a existência de conflitos e divergências nos momentos de negociações.

Embora as análises propostas para esse trabalho não estejam voltadas para a categoria *conteúdo*, a título de exemplo desses conflitos e divergências, ressaltam-se, nesse momento, as negociações em torno da criação dos critérios de partilha que implicavam em recursos direcionados a estados e municípios. E ainda, os papéis e responsabilidades atribuídas aos entes federados, especialmente em relação aos estados. As consultas às degravações da CIT corroboram os relatos do entrevistado 04, que indicam a existência de discussões em torno da questão dos critérios de partilha e também em relação ao papel atribuído aos entes federados, especialmente em relação aos estados.

A discussão dos critérios [de partilha] era importante, porque aumentava ou diminuía a receita dos municípios. Então era importante essa discussão. Existia essa discussão, mas se chegou a um acordo. [...] Mas havia uma preocupação dos municípios principalmente e também da União que os estados participassem do financiamento, de parte do financiamento. (Entrevistado 04)

Especificamente em relação à condução do processo deflagrado, como outrora fora identificado no processo decisório que culminou com a aprovação da PNAS, a existência de conflitos de interesses ou divergências de ideias foi reduzida, não se constituindo como fator impeditivo para a construção do Sistema. Isso pode estar relacionado ao fato de que são evidenciados tanto na memória reconstituída pelos entrevistados, como nos documentos analisados, a existência de um consenso quanto à criação do Sistema Único de Assistência Social. Consenso este que não estava posto *a priori*, mas que foi construído de forma estratégica por atores estrategicamente localizados no interior do processo decisório do SUAS.

Como pôde ser observado no decorrer do processo decisório que culminou com a regulamentação da Norma Operacional Básica do SUAS, o compartilhamento de poder entre as arenas decisórias, assim como o respeito aos entes federados, partícipes das discussões em torno do pacto federativo que culminou em condições objetivas para a gestão e operacionalização do SUAS, a partir de uma nova concepção para a Política de Assistência Social, fez com que a NOB adquirisse legitimidade, reforçando a memória expressa pelo entrevistado 04, de que ela vale pela força do pacto.

Em síntese, todas as reflexões apresentadas conduzem, portanto, ao entendimento de uma importante característica da conjuntura em que se processam as decisões no âmbito da Política de Assistência Social, nos anos de 2004 e 2005, em prol da construção dos instrumentos normativos do SUAS. Essa característica está intimamente relacionada a dois fatores: primeiro à capacidade de rastreamento dos problemas a serem tratados e a clareza de diagnóstico elaborado por parte do grupo de *policy makers* na condução do processo decisório. Capacidade de rastreamento e clareza de diagnóstico que se constituem como resultado do processo de fortalecimento do movimento de resistência política, no qual esses atores encontravam-se inseridos, especialmente no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000, período caracterizado por um *contexto de crise*. O segundo fator diz respeito à reduzida pressão de grupos de interesses em torno do processo decisório deflagrado, possibilitando que as diferentes percepções dos diversos atores, fossem incorporadas ao processo decisório.

É importante ressaltar que, embora esse movimento de resistência política tenha se fortalecido no decorrer da década de 1990, corroborando com os relatos que seguem, a ideia de construção de um sistema único no âmbito da assistência social começou a germinar ainda na década de 1980, no interior das organizações de servidores da LBA (a ANASSELBA, em nível nacional e às ASSELBAs em nível estadual), espaço ocupado à época não apenas por

assistentes sociais, mas por diversas categorias profissionais. Desta forma, a construção do Sistema Único de Assistência Social pode ser atribuída à mobilização e ao protagonismo histórico de diversos atores vinculados aos movimentos sociais na luta em defesa da assistência social como política pública desde a década de 1980.

a constituição de um sistema único em todo território nacional para gestão da assistência social já tinha germinado na década de 80. Quando grupos preparavam o conteúdo da CF-88, e começam a pensar em seguridade social no âmbito da previdência e saúde, a presença da assistência social foi colocada em âmbito nacional e de costas para então LBA. Mas paradoxalmente essa instituição getulista de primeiras damas, que deveria deixar de existir tinha em seu interior uma organização de servidores, a ANASSELBA e as ASSELBAs estaduais, que já pensavam em um sistema nacional desde a década de 80. Afinal eles eram os únicos que, através de seu trabalho nas agências estaduais da LBA tinham presença em todo o país e podiam alargar o pensar sobre uma política extensiva a todo o território nacional. Com isto estou fazendo uma análise baseada no protagonismo histórico. (Entrevistado 08)

Eu atribuo à mobilização histórica, não é só naquele momento, das assistentes sociais [...] uma mobilização para transformar a assistência social em política pública. Isso veio da sociedade civil, veio da mobilização das profissionais da assistência. Então o SUAS é produto dessa mobilização. (Entrevistado 04)

É importante considerar ainda que o fortalecimento do movimento de resistência deve ser atribuído ao fato desses atores terem vivenciado um processo de maturação, adquirindo um acúmulo de capital político e técnico por meio de diversas faces. Nesse contexto, podem ser destacadas a inserção dos atores na gestão da política de assistência social em nível estadual e principalmente em nível municipal; a inserção parlamentar seja em nível municipal, estadual como federal; a organização e mobilização político-partidárias de diversos atores; a realização de pesquisas nas universidades realizadas por diversos núcleos de ensino e pesquisa, originando diversas produções como livros, artigos, teses e dissertações. Como sintetiza o entrevistado 06.

Foi com todo o aparato [de experiências vivenciadas maciçamente nas administrações democrático popular], com as reflexões, com as teses já escritas defendidas, com toda essa sistematização, é que nós chegamos no nível federal e aí com o poder de decisão pra fazer os encaminhamentos que nós acreditávamos. E aí claro, sempre mediando com as críticas, com as preocupações, porque a nossa área, a área da assistência social nunca foi um campo homogêneo é óbvio, ele sempre esteve e está em disputa. Nesse sentido, de fato tudo convergia pra um momento positivo. E, isso tinha sido decisão da deliberação da Conferência, havia um ímã positivo, um clima de confiança. [...] (Entrevistado 06)

Dadas essas condições, é possível observar que a inserção desses atores nos espaços privilegiados de disputa e poder, responsáveis pela condução do processo decisório, ou seja, no MDS/SNAS, caracteriza-se como um dos principais fatores responsáveis por proporcionar a existência de um *contexto de oportunidade* para a Política de Assistência Social, tornando possível a construção legal do Sistema Único de Assistência Social, por meio da formulação de seus instrumentos normativos, a PNAS, em 2004 e a NOB/SUAS, em 2005.

3.9 A regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através da Política Nacional de Assistência Social, em 2004 e da Norma Operacional Básica do SUAS, em 2005.

Com a regulamentação da PNAS-2004 e da NOB/SUAS-2005 são identificadas importantes mudanças na estrutura organizacional, através do estabelecimento de parâmetros para a conformação do Sistema e de novas bases organizacionais que definem a assistência social em níveis de proteção social – básica e especial –, firmando um novo pacto federativo, que havia sido desenhado desde a LOAS.

A assistência social passa a ser realizada como forma de proteção social sob uma perspectiva integrada das diversas políticas setoriais, visando proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida, de forma a enfrentar as desigualdades sociais, atendendo às suas necessidades individuais e sociais. Dessa forma, a Proteção Social é estruturada em dois níveis distintos: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica, que se apresenta com caráter preventivo, tem como principais objetivos: “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p. 33). É destinada a pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social em consequência da condição de pobreza e privação e/ou, fragilidade de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento, em que se encontram, mas que não tiveram vínculos rompidos nem direitos violados.

Esse nível de proteção deverá ser ofertado de forma direta, através dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, o qual se caracteriza como porta de entrada do SUAS, ou em outras unidades públicas de assistência social e, de forma indireta, em

organizações e entidades de assistência social que estão localizadas dentro da área de abrangência do CRAS.

No caso da Proteção Social Especial, o principal objetivo é o “atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2004, p. 37). Estes serviços, por serem de média complexidade, são ofertados nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS, às famílias e indivíduos que se encontram com direitos violados, mas que não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos.

Os serviços de alta complexidade devem garantir proteção integral como: moradia, alimentação, higienização e trabalho para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar, e, ou, comunitário.

Essa diferenciação de modalidade se faz necessária, uma vez que tanto a pobreza como a desigualdade social, oriundas da sociedade capitalista contemporânea, têm ocasionado diferentes modalidades de desproteção social, o que demanda da ação estatal um enfrentamento de forma diferenciada (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

A PNAS será responsável ainda por contribuir com a definição de elementos fundamentais e indispensáveis à execução da política a partir da normatização e padronização de serviços, criação de indicadores de avaliação e resultado e ainda definição de eixos estruturantes do sistema: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; política de recursos humanos; e informação, monitoramento e avaliação (PNAS, 2004).

Quanto a NOB/SUAS, foi estabelecido em seu conteúdo “o caráter do SUAS; as funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; níveis de gestão do SUAS; instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; financiamento; e as regras de transição” (NOB/SUAS, 2005, p. 85).

Aponta aspectos relevantes como o estabelecimento de divisão e responsabilidade e competência entre os entes federados e também reconhece as desigualdades e diferenças regionais e municipais que influenciam diretamente no planejamento e cumprimento das atividades previstas, o que conduz a criação de diferentes padrões de cobertura do sistema e

diferentes níveis de gestão: inicial, básica e plena. O que demanda de cada município, ao se habilitar nos níveis de gestão, que sejam cumpridos os requisitos e responsabilidades específicas respectivamente (NOB/SUAS, 2005).

No nível de gestão inicial, se encontram os municípios que ainda não se habilitaram em gestão básica ou plena; na gestão básica encontram-se os municípios responsáveis por ofertar a proteção social básica e prevenir situações de risco por meio de potencialidades e aquisições, na gestão plena encontram-se os municípios responsáveis por ofertar tanto a proteção social básica como especial, ofertando a gestão total das ações de Assistência Social, protegendo as situações de violação de direitos ocorridas.

Institui pisos de proteção social, como forma de operar a transferência de recursos para o cofinanciamento dos serviços de acordo com os níveis de proteção social, básica e especial de média e alta complexidade, e segundo a complexidade dos serviços prestados assegurando o repasse automático Fundo a Fundo, para superar a lógica de convênios e viabilizar o investimento pelos municípios em áreas prioritárias.

A NOB/SUAS propõe ainda que a partilha dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS seja realizada com base em critérios que considere, além da complexidade dos serviços ofertados por nível de proteção, o número de habitantes dos municípios e os indicadores socioeconômicos que proporcionam a efetivação de forma sistemática, regular e continuada do cofinanciamento.

Logo, a implementação do SUAS demanda de uma gestão compartilhada pelos três entes federados, sendo realizada com base na divisão pactuada de competências e de um efetivo cofinanciamento da política.

Busca ainda, se organizar a partir de novas bases, em que seja estabelecida a padronização dos serviços, tanto quanto ao padrão de qualidade, quanto ao acesso aos serviços, assegurando ainda a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação da política por intermédio de indicadores selecionados previamente (IPEA, 2005).

Tais mudanças vão influenciar significativamente nas formas de gestão do financiamento, uma vez que este será definido de acordo com o tipo de serviço ofertado, a fim de viabilizar a garantia dos direitos socioassistenciais e universalização do acesso aos serviços. Essas mudanças demandam de um posicionamento diferenciado dos entes da federação, o que exigiu um repensar sobre as atribuições do órgão gestor da política de assistência social em todo território nacional que, até então, se mostravam incipientes.

A formulação e implementação do SUAS iniciada a partir dos referidos instrumentos normativos, PNAS/2004 e NOB/SUAS, mas ainda assim, a luta por sua regulamentação

enquanto lei permanece. É apenas em 2011 que o SUAS avança ainda mais por meio da Lei nº 12.435 de 2011 que altera a LOAS. Desde então, o Sistema encontra-se instituído em lei, e representa um importante marco legal. Esta nova Lei, além de atribuir ao SUAS a condição de sistema público, também o reorganiza sobre novas bases, redefinindo as responsabilidades dos entes federativos e também garantindo o direito da participação dos usuários no controle democrático do Estado.

Os principais avanços desta Lei centram-se, sobretudo, no estabelecimento da gestão da assistência social sob a forma de um Sistema Único, tendo como objetivo consolidar entre os entes federados a gestão compartilhada, a cooperação técnica e o cofinanciamento que, de forma articulada, assumem a operacionalização da proteção social no Brasil de modo não contributivo e os direitos ora assegurados na Constituição Federal e na LOAS, acrescidos dos novos elementos que compõem o SUAS, ganham respaldo legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora esse item se constitua como espaço destinado às considerações finais, cabe ao leitor uma observação importante: as análises apresentadas no decorrer dessa dissertação, se constituem como considerações iniciais de um debate que deve se estender a todos os atores que se encontram vinculados a Política de Assistência Social e à operacionalização do Sistema Único de Assistência Social, não sendo encerrado aqui.

Isso porque sua materialização vem se apresentando como objeto de luta e reivindicação de diversos sujeitos sociais que historicamente, em meio ao cenário complexo e contraditório permeado de conflitos e divergências, vinculam-se ao Movimento de Resistência Política em defesa da Assistência Social por diversas faces, ocupando lugares estratégicos e posições políticas importantes, o que se faz extremamente necessário, pois como nos lembra Comte-Sponville (1995) “*não são os justos que prevalecem, são os mais fortes, sempre*”.

Mas se a princípio essa afirmação pode causar estranheza, é o próprio autor que nos aponta o rumo a seguir, ao afirmar que “*isso, que proíbe sonhar, não proíbe combater*”. Um combate que vem sendo travado pelo menos desde a década de 1980, ganhando ênfase com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, quando se presencia o início de um amplo processo de mudanças institucionais que proporcionaram a abertura política e conduziram à introdução de uma série de alterações no âmbito das políticas sociais, e, nesse caso específico, afetaram diretamente a Política de Assistência Social.

Todo esse processo de inovação culminou na entrada da assistência social na agenda política e sua elevação ao *status* de política pública de direito do cidadão e de dever do Estado, a partir da Constituição Federal em 1988. Ocasão em que começam a ser transpostas, pela primeira vez em âmbito legal, as barreiras do apadrinhamento, do favor, da tutela e das ações de caridade.

Contudo, esse processo de mudanças em meio às políticas sociais, e nesse caso específico à Política de Assistência Social, foi interrompido logo no início da década de 1990, impedindo que as reformas iniciadas desde a instalação da ANC e, posteriormente impulsionadas com a Constituição Federal, fossem implementadas e efetivadas. Isso porque os anos subsequentes à promulgação da Constituição Federal de 1988 foram marcados por uma forte ofensiva neoliberal que trouxe implicações diretas para a Política de Assistência Social.

Implicações que influenciaram tanto o processo de regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, como do próprio Sistema Único de Assistência Social, o que pode ser observado tendo em vista que LOAS só foi regulamentada, em 1993, cinco anos depois de seu reconhecimento como política pública. Ademais, a materialização do SUAS foi impulsionada apenas a partir de 2003, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que delibera sua imediata implementação. Ocasão em que se identifica a confluência de fatores que proporcionaram a formulação dos instrumentos normativos do SUAS, ou seja, a formulação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004 e da Norma Operacional Básica, em 2005.

Dadas essas condições, tendo em vista que os aspectos que proporcionaram a materialização do SUAS, a partir de 2003, não se encontravam explicitados, buscou-se compreender a construção SUAS a partir do processo decisório em torno da formulação de seus instrumentos normativos, a PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005, de modo articulado com o contexto vivenciado desde a CF/1988, quando foi demandada a criação de um Sistema Único no âmbito da Política de Assistência Social.

Considerando que o percurso metodológico adotado pela pesquisa foi direcionado com base em três dimensões de análise, a saber: *contexto, atores e processo*, estas considerações finais encontram-se estruturadas a partir dessas dimensões que se constituíram como eixos norteadores das análises em pauta.

Dadas essas condições, as análises realizadas em torno da dimensão *contexto* buscaram identificar os fatores que possibilitaram a formulação dos instrumentos normativos que instituem a PNAS e a NOB-SUAS, bem como o contexto em que esses instrumentos foram formulados, tendo em vista os aspectos do cenário político-ideológico que contribuíram para o resgate de ações voltadas para a agenda de governo no âmbito da Política de Assistência Social.

Assim, foi possível perceber que os aspectos do contexto tanto no plano macrossocial, quanto no micro interagem no decorrer do processo de constituição da Política de Assistência Social, trazendo implicações diretas à construção do SUAS e tornando clara a alternância e ao mesmo tempo a (inter) relação de situação de *crise* e de *oportunidade* no âmbito das políticas sociais, bem como no caso específico da Política de Assistência Social. Tal consideração se torna evidente ao observar a perspectiva político-ideológica defendida pelo grupo de *policy makers* da Política de Assistência Social no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000.

Nesse cenário, é preciso destacar que, por um lado, após a Constituição Federal de 1988, nos governos de Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique, são evidenciadas circunstâncias que caracterizam *situações de crise*, tendo em vista a implementação de políticas baseadas em princípios de universalidade, descentralização e participação conforme os preceitos constitucionais. Por outro lado, torna-se também evidente a existência de situações que caracterizam *um cenário de oportunidade* à materialização de políticas sociais, baseadas no caráter seletivo e focalizadas condizentes com o projeto político e ideológico que compartilhado pelos atores responsáveis no âmbito da organização sociopolítica que coordenam a Política de Assistência Social, nessa conjuntura.

Curiosamente, essa realidade se apresenta de forma adversa, pois, é justamente essa situação que proporcionou a adesão gradativa de sujeitos que possuíam vinculação com a política de assistência social por diversas faces ao que denominamos de Movimento de Resistência Política em defesa da política de assistência social.

Contudo, como pode ser observado no decorrer da dissertação, as modificações vivenciadas especialmente nos anos finais da década de 1990 e iniciais de 2000, proporcionaram, no cenário brasileiro, a ascensão ao poder de um líder do Partido dos Trabalhadores, Lula, que se apresentou com um projeto de governo baseado em uma perspectiva democrático-popular, gerando expectativas e grande responsabilidade aos representantes do Movimento de Resistência Política, em especial aos membros do Setorial do PT, que vislumbraram nesse momento a possibilidade de ascensão à organização sociopolítica responsável pela operacionalização da Política de Assistência Social.

Ainda assim, foi possível perceber que, embora a agenda política do governo Lula tenha sido direcionada para a área social, a materialização do SUAS, em meio a esse cenário, adquire condições para ser impulsionada, de fato, apenas a partir do segundo ano de governo. Isto porque, nessa ocasião é que foi verificada a confluência de fatores positivos, que proporcionaram a materialização do Sistema, quais sejam, a realização da IV Conferência de Assistência realizada em dezembro de 2003; a reestruturação ministerial; e por fim, a composição da nova organização sociopolítica responsável pela Política de Assistência Social, que se configurou como um momento oportuno a entrada de atores vinculados ao Movimento de Resistência Política da assistência social, a esse cenário, ocupando sobretudo posições estratégicas.

Desta forma, foi assegurado que a Política de Assistência Social fosse conduzida por uma composição de sujeitos possuidores de um capital político e qualificação técnica e

operacional, que se constituíram como *policy makers* dessa política, sendo-lhes assegurado o poder de decisão, configurando aquilo que Sabatier (2007) denominou de coalizão de defesa.

Quanto às análises alicerçadas na dimensão *atores*, foi possível identificar os diferentes sujeitos e suas influências no processo de construção da PNAS e da NOB-SUAS. Foi possível ainda reconhecer a importância e contribuição dos mesmos no processo de tomada de decisão que culminou com a construção do SUAS, o que possibilitou a identificação também de divergências que permearam os debates em torno da elaboração da PNAS e da NOB-SUAS.

Como foi possível observar, os diversos atores identificados nessa dissertação como grupo de *policy makers* da Política de Assistência Social possuem uma vinculação histórica ao Movimento de Resistência Política em defesa da política de assistência social, sendo responsáveis por traçar importantes estratégias de articulação política a fim de materializar o projeto político-ideológico vinculado a defesa da Política de Assistência Social em conformidade com os preceitos constitucionais que defendem.

Estas estratégias vêm sendo articuladas especialmente desde o primeiro veto à proposta de regulamentação da LOAS, quando o Movimento de Resistência Política se fortalece ainda mais. É na construção da proposta de governo do então candidato Lula e, posteriormente com sua vitória eleitoral que se abrem possibilidades de participação dos membros deste Movimento de Resistência em espaços decisórios importantes, como observado em relação à participação na “Comissão de Transição” do governo Lula e posteriormente, na composição do Ministério da Assistência Social. Cabe ressaltar que mesmo com a vinculação de expressivos membros desse Movimento de Resistência ao Setorial do Partido dos Trabalhadores, os mesmos tiveram pouca penetração na composição da equipe do recém criado Ministério.

Em verdade, a ascensão desse grupo à organização sociopolítica responsável pela condução da Política de Assistência Social foi viabilizada apenas no segundo ano de governo, num momento de reordenamento de ministérios. Essa situação demonstra que, mesmo com o Presidente Lula tendo a agenda “social” como prioridade de governo, as condições objetivas que possibilitam a implementação do SUAS deram-se a partir da confluência de fatores importantes, entre eles a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, convocada extraordinariamente; o reordenamento ministerial; e a ascensão aos espaços decisórios, nesse novo cenário, de representantes de Movimento de Resistência Política.

Como a IV Conferência deliberou pela imediata implementação SUAS, compreende-se que mesmo não havendo o reordenamento ministerial e a ascensão desse grupo ao

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, os instrumentos normativos do SUAS poderiam ser elaborados. No entanto, possivelmente o processo decisório teria outro direcionamento.

Nesse cenário, tornou-se evidente que a PNAS e a NOB/SUAS foram construídas a várias mãos, não sendo possível personalizar ou nominar a construção de ambos. Construção que foi possível nesse contexto, tendo em vista a ocupação estratégica de diversos atores que compõem esse grupo do Movimento de Resistência Política nos altos cargos da burocracia estatal, sendo-lhes atribuídas autonomia, autoridade e liberdade quanto às definições da política de assistência social, o que possibilitou a formação de uma coalizão de defesa, isto é, um grupo homogêneo no interior da Secretaria Nacional de Assistência Social no MDS com poder de decisão nas mãos.

Desse modo, tanto a PNAS como a NOB/SUAS encontram-se implicados pela perspectiva adotada por esses atores, partícipes do processo decisório em torno da elaboração, deliberação e aprovação dos mesmos. Mas também por questões externas relacionadas ao momento histórico vivenciado no decorrer de sua elaboração, delimitado pela existência de um “tempo político” de construção.

Interessante observar que foi justamente a existência desse “tempo” que se constituiu como objeto de conflitos em meio aos processo decisório em torno da Política Nacional de Assistência Social. Se por um lado os questionamentos foram levantados tendo em vista a necessidade de realização de mais debates, por outro lado deve ser ressaltado que esse cenário configurou-se como um contexto de oportunidade intimamente relacionado ao “tempo político”, o que possibilitou a formulação desses instrumentos normativos concretizando mecanismos institucionais para implementação e operacionalização do SUAS.

Obviamente, o processo decisório em torno da elaboração desses instrumentos evidenciou divergências de ideias e conflitos de interesses voltados para os diversos temas. Contudo, essa situação demanda a realização de estudos que possam aprofundar a análise em torno do *conteúdo* da política, não sendo essa a proposta de estudo desta dissertação. Assim, como pode ser observado na fala dos entrevistados, o único questionamento que se levantou sobre o processo de construção dos instrumentos normativos da PNAS foi mesmo em relação ao tempo destinado ao debate.

Isso posto, e tendo em vista a análise da dimensão *processo*, as análises realizadas possibilitaram a compreensão de como se deu o processo decisório em torno da formulação desses instrumentos da PNAS e da NOB/SUAS, sendo precedido da identificação das arenas decisórias que se constituíram nesse processo.

Inseridos estrategicamente em cargos do alto escalão da burocracia estatal, o grupo de *policy makers* da Política de Assistência Social foi responsável por conduzir o processo decisório referente à elaboração da PNAS e da NOB/SUAS que possibilitou a implementação do SUAS. Dadas essas condições, as principais arenas decisórias constituídas em meio a esse processo tiveram suas condições objetivas de funcionamento dadas pela organização sociopolítica responsável pela Política de Assistência Social, qual seja o MDS/SNAS, o que pode ser observado tanto em relação à Comissão Intergestora Tripartite, como em relação ao Conselho Nacional de Assistência Social.

Especificamente em relação à CIT, foi possível perceber o empenho desse grupo de atores sociais para sua reativação. Essa instância passa a contar com a presença do (a) Secretário (a) Nacional de Assistência Social, bem como da Diretora do Departamento de Gestão do SUAS, órgão responsável por coordenar a elaboração dos instrumentos normativos, ou seja, pelos representantes governamentais com poder de decisão nas mãos.

Quanto ao CNAS, todas as modificações propostas pelo grupo de *policy makers* – desde a ampliação de titulares e suplentes do MDS no âmbito do CNAS até a destinação de uma assessora exclusiva que assume representatividade no governo, passando ainda pelas estratégias de articulação dos atores governamentais, especialmente as reuniões prévias para o estabelecimento de consensos em torno das propostas a serem apresentadas, debatidas e deliberadas pelo conselheiros do CNAS – constituiu-se como uma estratégia importante em busca do consenso e da aprovação desses instrumentos normativos.

Isso porque o CNAS, assim como outros espaços de discussão, constitui-se como uma importante arena decisória marcada por contradições e conflitos que são evidenciados a partir da manifestação dos diversos interesses defendidos por cada um de seus membros, o que requer articulações internas em busca do estabelecimento de consensos. Nesse caso, é possível observar que as articulações estabelecidas proporcionaram a existência de um consenso em torno da consolidação do Sistema Único de Assistência Social, tanto que a Política Nacional de Assistência Social, assim como a Norma Operacional Básica do SUAS, foram deliberadas e aprovadas por unanimidade pelos conselheiros do CNAS.

Como foi possível observar, o poder de decisão no momento de elaboração desses documentos pelo grupo de *policy makers* foi compartilhado internamente no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social, estando à frente desse processo a Secretária Nacional de Assistência Social e a Diretora de Gestão do SUAS.

Deflagrado o processo decisório em torno desses instrumentos, tornou-se perceptível que as decisões passam a ser compartilhadas nas arenas decisórias, especialmente no interior

das Comissões Intergestoras e do Conselho Nacional de Assistência Social. Outros espaços também se constituíram como arenas que proporcionaram a realização de debates e discussões sobre a elaboração dos instrumentos, apresentando contribuições importantes para a construção dos mesmos, como é o caso do FONSEAS e do CONGEMAS, bem como de outros fóruns e instâncias colegiadas nos demais entes federados. No entanto, cabe ressaltar que o poder de decisão final encontrava-se nas mãos dos representantes do CNAS, uma vez que os mesmos possuíam o poder de voto contra ou a favor da PNAS e da NOB/SUAS.

Em meio a essas condições, é possível considerar que a construção do Sistema Único de Assistência Social, a partir das análises do processo decisório em torno da formulação da PNAS e da NOB/SUAS, está relacionada a três fatores importantes. O primeiro refere-se ao posicionamento estratégico assumido pelo grupo oriundo do Movimento de Resistência Política, quando tem a possibilidade de ocupar cargos importantes com autonomia e poder para a tomada de decisão. Esta situação conduz ao entendimento de que a construção do Sistema Único de Assistência Social pode ser atribuída à mobilização e ao protagonismo histórico de diversos atores vinculados aos movimentos sociais na luta em defesa da assistência social como política pública desde a década de 1980, uma vez que são os membros do Movimento de Resistência Política em defesa da assistência social que passam a compor os quadros técnicos do governo federal.

O segundo fator importante nesse cenário está relacionado à capacidade de identificação dos problemas a serem tratados e a clareza no momento de elaboração o diagnóstico por parte do grupo de *policy makers* na condução do processo decisório que possibilitou a aprovação dos instrumentos normativos do SUAS. Assim, é possível considerar que esses fatores se constituem como resultado do processo de fortalecimento do Movimento de Resistência Política, especialmente no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000, ocasião em que a implementação da política de assistência social com base nos preceitos constitucionais presenciava momento caracterizado por um *contexto de crise*.

Por fim, percebe-se ainda que, embora sejam identificados conflitos e divergências nesse cenário, a pressão exercida por grupos de interesses em torno do processo decisório deflagrado apresentou-se de forma reduzida, o que possibilitou que as diferentes percepções dos diversos atores partícipes fossem incorporadas ao processo decisório.

Dadas essas condições, é possível observar que a inserção desses atores nos espaços privilegiados de disputa e poder, responsáveis pela condução do processo decisório, ou seja, no âmbito da SNAS/MDS caracteriza-se como um dos principais fatores responsáveis por proporcionar a existência de um contexto de oportunidade para a Política de Assistência

Social, tornando possível a construção legal do Sistema Único de Assistência Social, por meio da formulação de seus instrumentos normativos, ou seja, a PNAS, em 2004 e a NOB/SUAS, em 2005.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, S. M. *Risco e Vulnerabilidade: razões e implicações do uso na Política Nacional de Assistência Social*. Universidade Federal do Espírito Santo. Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós Graduação em Política Social, Vitória, 2012. Dissertação de Mestrado.

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. IN Avaliação de Políticas Sociais. Rico, EM (org) São Paulo: Cortez; IEE, 1998. P 29-49.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, E. R. Desafios contemporâneos das políticas sociais. *Rev. katálysis*[online]. 2011, vol.14, n.1, pp. 9-10. ISSN 1414-4980. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000100001>.

BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. 2 . ed. Brasília: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho – GESST: Departamento de Serviço Social – SER: Universidade de Brasília – UNB. 2003.

_____. *Questões correntes no debate sobre metodologia de avaliação de políticas públicas*. Texto didático preparado para o curso de especialização à distância Política Social e Desenvolvimento Urbano. Brasília: UnB, 2006.

_____. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das Políticas de Previdência e assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livraria/UnB, 2006.

BRAGA, J.C.S. & PAULA, S.G. Saúde e Previdência: estudos de política social. São Paulo, Cebes/Hucitec, 1981.

BRANCO, R. C. *As encruzilhadas da América Latina no século XXI: Gramsci e a crise orgânica em Nuestra América*. IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos. Buenos Aires. 2010

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1990.

_____. *Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS*. Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. Brasília, 2005.

_____. *Política Nacional Assistência Social — PNAS*. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2004.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social*. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 1993.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2006. *Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social*. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 1993.

CNAS. *Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília: CNAS/MAS, 2003.

CARVALHO, Raul de e IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 2a. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO et al. (org.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010, cap. 2, p. 32-65.

COMTE-SPONVILLE, André. *Pequeno Tratado das Grandes Virtudes*, SP, Martins Fontes, 1995. p. 95 - 96

CONSTANTINO, P.; MINAYO, M. C. S.; SANTOS, N. C.; SOUZA, E. R. Métodos, técnicas e relações em triangulação. In: ASSIS, Simone Gonçalves, MINAYO et al. (org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010, cap. 2, p. 71-103.

DAGNINO, R. *Gestão estratégica de inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral editora, 2002.

FLEURY, Sonia. *Novas bases para a retomada da Seguridade Social*. In: *Revista Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social*. Nº 9. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas* 2006; (21): 211-259.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIABI, Fábio et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IPEA, “Assistência Social” In: Idem *Ibidem Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 06*, pp. 29-38. Brasília, IPEA. 2003^a.

IPEA, “Assistência Social” In: Idem *Ibidem Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise nº 07*, pp. 32-41. Brasília, IPEA. 2003^b.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2 edition. New York: Longman Classics in Political Science, 2003.

LIMA, A. M. L. D. Os desafios para a construção do Sistema Único de Assistência Social. Em: COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz et AL. (Orgs.). **Gestão Social: o que há de novo?**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. V. 1, cap. 2, p. (81 – 99)

LINDBLOM, C. (1981). O Processo de Decisão Política. Brasília, Ed. Universidade de Brasília. Título Original *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, 1980.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In. FERRAREZI et al. (org.). *Políticas públicas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2006. V. 1, cap. 5, p. (289 – 313)

LOPES, M. H. C. “O tempo do SUAS” *Serviço Social e Sociedade*, ano XXVI, nº 84, pp. 76-95, set., São Paulo. Cortez Editora. 2006

MARTINS, V. B. & PAIVA. B. A (Relatoria Final). “A implantação da Lei Orgânica de Assistência Social: uma agenda para a cidadania no governo Lula” *Serviço Social e Sociedade*, ano XXIV, nº 73, PP. 46-74, mar., São Paulo. Cortez Editora. 2003.

MEIHY, C. S. B. & RIBEIRO, L. S. R. *Guia prático de história oral: para empresas, universidades, comunidades, família*. São Paulo: Contexto, 2011.

MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Sociologia, São Paulo, 2012. Tese de Doutorado.

MONTEIRO, J. V. O processo decisório de Políticas. In. FERRAREZI et al. (org.). *Políticas públicas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2006. V. 1, cap. 5, p. (289 – 313)

O'DONNELL, G. & OZSLAK, O. Estado y políticas estatales en America Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CEDES- GLACSO, 1976.

OLIVEIRA, J. A. O. & TEIXEIRA, S.M.F. (Im)previdência social, 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1986

PAIVA, A. R. *O processo de institucionalização da Política de Assistência Social através da implementação do SUAS*. Universidade Federal Fluminense – Escola de Serviço Social - Programa de Estudos de Pós-Graduados, Niterói, 2008. Dissertação de Mestrado.

PINHEIRO, M. B. P. O CNAS: *Entre o interesse público e o privado*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Programa de Estudos Pós – Graduados em Serviço Social, São Paulo, 2008. Tese de Doutorado.

PLANO Brasil de Todos: Participação e Inclusão - Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social. Maio, 2003. Disponível em http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_%28PlanoBrasildeTodos%29.pdf

RAICHELLIS, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 5ª ed. São Paulo: Cortez Editora. 2007.

SABATIER, P. *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview, 2007.

SAMPAIO, J.; ARAUJO JR, J. L. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. *Rev. Bras. Saude Mater. Infant.*, Recife, v. 6, n. 3, set. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292006000300010&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 29 ago. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1519-38292006000300010>.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SENNA, M. C. M. et al . Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jul. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000100010>.

SPOSATI, A. BONETTI, D. A., YAZBEK, M. C., FALCÃO, M. C. B. C. Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras: uma questão em análise. 6ª ed. [1ª Edição, 1985]. São Paulo: Cortez Editora.

SPOSATI, A. *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. “O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social” *Serviço Social e Sociedade*, ano XXVI, nº 84, pp. 96-122, set., São Paulo. Cortez Editora. 2006.

_____. “Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes”. In: *VVAA Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO. 2009.

SUREL, Y. Relaciones entre la política y las políticas publicas. In R FRANCO & J. LANZARO. *Política y políticas publicas en los procesos de reforma de America Latina*. Mexico: FLACSO, 2006.

THOMPSON, P. *A voz do passado: história oral*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

VASCONCELOS, E. M. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa*. 7. ed. Petrópolis: Vozes. 2011.

VIANA, A. L. d'Á.; BAPTISTA, T. W. F. Análise de Políticas de Saúde. In: Giovanella L. et al. (orgs.). *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: ed. Fiocruz, 2008.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Em torno do conceito de política social: notas introdutórias. Rio de Janeiro, dezembro de 2002. Disponível em: www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf

YASBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. Brasil. *CapacitaSuas* Volume 1 (2008). SUAS: Configurando os Eixos de Mudança / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, PP. 79-129. 2008.

_____. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, junho 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 agosto 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200011>.

_____. Tendências da Política de Assistência Social. *Serviço Social & Saúde*. Campinas v. 3 n. 3 p. 23 – 34. 2004.

APÉNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO

Pesquisador/Entrevistador: Dalva Eliá da Silva

Entrevistado: _____

Data da Entrevista: ____/____/____

Lembrete para o entrevistador:

- a) Agradecer a disponibilidade do entrevistado e valorizar sua participação no âmbito do Projeto.
- b) Apresentar a pesquisa ao entrevistado ressaltando seus objetivos.
- c) Explicar que as respostas são confidenciais e somente serão usadas no contexto do Projeto.
- d) Informar ao entrevistado (ou entrevistada) que pode interromper a entrevista a qualquer momento que queira.
- e) Pedir permissão para gravar as falas e justificar que este uso é exclusivamente para posterior transcrição, tendo em vista a dificuldade de registro por escrito durante a entrevista (risco de perder coisas importantes).
- f) Pedir aos participantes para assinarem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

PERFIL DO ENTREVISTADO:

Formação Profissional: _____

Cargo/função atual: _____

Cargo/função/atuação no momento de formulação do SUAS: _____

QUESTÕES

- 01.** Qual sua trajetória no campo da assistência social? Qual foi sua participação no processo de discussão e formulação do SUAS?
- 02.** Por espaços decisórios, entendemos os espaços de reuniões, encontros, seminários, oficinas e palestras que representaram os espaços de construção, que possibilitaram na formulação do SUAS. Quais os principais espaços decisórios no momento de formulação do SUAS? Qual o peso ou a importância desses espaços? Quem participava desses espaços decisórios?

03. Quais eram as propostas que estavam em questão no momento de formulação do SUAS? Quem defendia essas propostas? Como essas diferenças foram encaminhadas? Como as alternativas políticas que culminaram no desenho final do SUAS, foram formuladas? Quais critérios foram utilizados para a escolha de determinada proposição política em detrimento de outras alternativas apresentadas? Como se deu o processo de discussão e formulação do SUAS?

04. Em meio a formulação do SUAS, como ocorreu o processo de tomada de decisão? Existiram restrições ou compartilhamento de poder no momento de tomar uma decisão? Com quem estava o poder de decisão final no processo de formulação do SUAS?

05. Entendemos por atores as pessoas, as instituições e organizações públicas ou privadas que estiveram envolvidas direta ou indiretamente no processo de formulação do SUAS. Em sua opinião, quais os principais atores estiveram envolvidos nesse processo? Em que medida esses atores contribuíram para o processo de formulação do SUAS?

06. É possível considerar a existência de correlação de forças, conflitos de interesses e divergência de ideias entre os diferentes atores considerados nesse processo? Sendo positiva a resposta, de que forma e em que momento essas relações tornaram-se explícitas?

07. Qual a influência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS no processo de formulação do SUAS?

08. O fato de o Deputado Federal Patrus Ananias assumir o Ministério de Assistência Social em substituição a Benedita da Silva influenciou de alguma maneira o processo de formulação do SUAS? Por quê?

09. Qual a importância do Governo Lula para o processo de formulação do SUAS?

10. Quais aspectos do contexto social, político e econômico, em âmbito nacional, podem ter influenciado o processo de formulação do SUAS? Além dos aspectos relacionados ao

contexto, quais fatores contribuíram para a formulação do SUAS? Quais os entraves, resistências ou constrangimentos foram enfrentados?

11. Você considera que o processo de formulação do SUAS foi influenciado pelo Sistema Único de Saúde? Confirmada essa influência, quais aspectos podem ser considerados positivos ou negativos?

12. Como você vê a relação do Programa Bolsa Família e o SUAS no momento de sua formulação?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Dados de Identificação

Título do Projeto: Análise do Processo de Formulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Pesquisador Responsável: Dalva Eliá da Silva

Instituição a que pertence o Pesquisador Responsável: Universidade Federal Fluminense

Endereço da Instituição: Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis–Bloco E–3º andar
Campus Universitário do Gragoatá – São Domingos - Niterói CEP-24210-201

Telefones para contato: (21) 7381-9301 / (21) 6943-2383 / (33) 8411-3300

E-mail: dalvaelia@hotmail.com / dalvaelia@gmail.com

Nome do entrevistado: _____

Idade: _____ anos **R.G.** _____

O (A) Sr(a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa *a priori* intitulada “Análise do Processo de Formulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, cujo principal objetivo é analisar o processo de formulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de sua inserção na agenda decisória do governo federal.

Dentre as técnicas de pesquisa e instrumentos de coleta de dados utilizados para fins deste Termo, serão realizadas entrevistas previamente testadas a partir da elaboração de um roteiro semiestruturado. Estas entrevistas serão gravadas e transcritas, de modo que seja assegurada a qualidade do material em sua totalidade.

A participação nessa pesquisa é *voluntária* e, por intermédio deste Termo, são-lhes assegurados os seguintes direitos:

- a) solicitar, a qualquer tempo, seja através de contato pessoal, por telefone ou via e-mail, que sejam sanadas eventuais dúvidas e apresentados maiores esclarecimentos sobre a pesquisa;
- b) negar-se a fornecer informações ou responder a quaisquer questões que considere prejudiciais à sua integridade social, moral e física;
- c) ter acesso à transcrição das entrevistas, tendo em vista assegurar à fidedignidade às ideias expressas;

- d) solicitar que determinadas declarações e/ou falas não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido;
- e) desistir de participar da pesquisa em qualquer tempo, sem que isso traga prejuízo ou ônus. Estes direitos são assegurados em todas as etapas da pesquisa, tendo como principal finalidade minimizar ou suprimir riscos potenciais.

Consentimento do (a) participante:

“Eu, _____,
RG nº _____ declaro estar ciente que, caso ainda haja dúvidas, posso tirá-las agora, ou em surgindo alguma dúvida no decorrer das entrevistas, o pesquisador se colocará ao meu dispor para esclarecê-las. A qualquer momento poderei contatar a pesquisadora, Dalva Eliá da Silva, pelo celular: (21) 7381.9301, (21) 6943.2382 e/ou (33) 8411.3300. E-mail: dalvaelia@gmail.com ou dalvaelia@hotmail.com. Endereço residencial: Rua General Osório, 10 São Domingos, Niterói Rio de Janeiro – RJ, CEP 50741- 380. Declaro ainda, estar ciente das informações contidas neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, bem como concedo minha participação nesta pesquisa e autorizo minha identificação: nome, função ou cargo ocupado à época de formulação do SUAS e a instituição e/ou categoria que represento. Fico ciente dos direitos que me são assegurados e que os resultados obtidos durante essa pesquisa serão utilizados para fins científicos. Estou ciente de que uma cópia deste termo ficará arquivada com a pesquisadora, da Universidade Federal do Fluminense (UFF), responsável por esta pesquisa.”

Assinatura do participante

Dalva Eliá da Silva
RG: 119.134.65-8 IIFP/RJ
Pesquisadora Responsável

_____, ____ de _____ de 20 ____.

**APÊNDICE C – MAPEAMENTO DOS ATORES VINCULADOS DIRETA OU
INDIRETAMENTE NO MOMENTO DE ELABORAR A REDAÇÃO DAS VERSÕES
PRELIMINAR DA PNAS/2004 E A NOB-SUAS/2005⁵²**

- Aidê Cançado Almeida. Não consta sua formação em nenhum dos documentos consultados. É referenciada na PNAS como colaboradora de equipe técnica que participou da elaboração da PNAS. Relatos de Russo sinalizam que era vinda de Minas Gerais e em 2005, foi responsável pelo Departamento de Proteção Social Básica da SNAS/MDS. Informação que é corroborada em consulta ao documento, Norma Operacional Básica/SUAS, de 2005. Fez parte da CIT em 2005, como representante suplente da SNAS.
- Aldaíza Sposati. Assistente Social. Mestrado (1976) e Doutorado (1986) em Serviço Social pela PUCSP, sob orientação de Veras Baptista e Amaro Vieira, respectivamente. Pós-doutorada pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra sob a supervisão do Professor Boaventura Souza Santos. Professora titular da PUC/SP, atua no Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social onde coordena o NEPSAS-Núcleo de Seguridade e Assistência Social. Conforme relatos de Sposati, sua trajetória é múltipla na assistência social e tem origem antes mesmo da aprovação da Constituição Federal de 1988. **Como pesquisadora** registra como marco a pesquisa realizada em 1984 e 1985, com a participação de Carmelita Yazbek; Dilsea Bonetti e Maria do Carmo Brant de Carvalho, que foi publicada em 1985 sob o título “Assistência na trajetória das políticas sociais”. Texto, que segundo relatos de Sposati, *“teve por objetivo construir as bases para que fosse incluída a temática assistência social em órgãos financiadores de pesquisa justificando-a como uma categoria que merece ser estudada”*. Entre 1985 e 1988 registra-se seu envolvimento em outras duas grandes pesquisas sobre a LBA, inicialmente com Maria do C. B. Carvalho e logo em seguida com Sônia Fleury. Desta pesquisa, tem origem o livro “O direito dos desassistidos sociais”, de 1989. A partir dessa produção tem início na PUCSP os trabalhos do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS), na ocasião da institucionalização do núcleo de pesquisa na PUCSP, foi introduzida a dimensão da Seguridade Social, assegurando um espaço institucional para realização de estudos e pesquisas . Neste mesmo Núcleo iniciou suas atividades congregando uma série de alunos do mestrado, entre eles: Márcia Lopes e

⁵² O mapeamento encontra-se estruturado em ordem alfabética. A realização do mesmo foi possível a partir da triangulação de informações coletadas por meio de realização de entrevistas, pesquisa documental, consultas bibliográficas e ainda a partir de consulta aos Currículos Lattes.

Alba Maria. Uma segunda inserção é evidenciada por meio de sua **trajetória enquanto militante do PT**, quando na pós Constituição tem início no interior do Partido um movimento em defesa da criação e instalação de um Setorial de Assistência Social. Outra face da luta se concretizará em 1993 por meio de sua atuação como **vereadora** em São Paulo. Graças às discussões sobre a construção da Lei Orgânica de Assistência Social é desencadeado um processo de nucleação de forças que dá início ao Fórum de Assistência Social da cidade de São Paulo que permanece até este 2013 em atividade. É importante observar que mesmo com todas essas inserções, o *link* com a pesquisa permanece forte em sua trajetória na PUCSP, onde é responsável por disciplina específica sobre a política de Assistência Social na Pós Graduação desde o início dos anos 90 sob o título “Assistência Social: polêmicas e conceitos”, posteriormente alterado para “Assistência Social: política e gestão”. Uma quinta inserção é a da gestão municipal da política de assistência social . Convidada em 2002, por Marta Suplicy à época prefeita de São Paulo, Sposati assume **a gestão municipal da política de Assistência Social** no período de 2002-2004, ocasião em que afirma ter permanecido extremamente envolvida com a gestão municipal, justificando ainda o fato de não ter partilhado de forma muito próxima a elaboração da PNAS/2004. Essa experiência lhe proporcionou um novo olhar sob a política de assistência social, agregando novos elementos às suas análises. Já em 2005, desenvolveu uma consultoria voltada para a organização interna da SNAS, ao mesmo tempo em que contribuiu de forma mais próxima na elaboração da NOB/SUAS. Atualmente tem se dedicado a **consultorias internacionais**, como para a elaboração da Lei Nacional de Assistência Social de Angola. Observa-se que essas diversas faces da trajetória de Sposati vão se agregando sem nunca ter abandonado a pesquisa.

- Ana Lígia Gomes. Representante da SNAS na Comissão Intergestora Tripartite no momento de formulação e aprovação da NOB/SUAS. É assistente social, fez mestrado em Serviço Social pela PUC/SP, sob orientação de Carmelita Yazbek (2001). Integrante do Setorial de Política de Assistência Social do PT, sua militância em prol da Política de Assistência Social, vem desde a elaboração dos projetos de Lei Orgânica de Assistência Social. Acompanhou e lutou pela implantação do Conselho Nacional de Assistência Social, assumindo a representatividade do Conselho Federal de Serviço Social, junto ao CNAS, em 1994. Sempre engajada no movimento da categoria profissional, assumiu cargos importantes junto à diretoria do Conselho Regional e do Conselho Federal de Serviço Social. Assistente social de carreira no governo do Distrito Federal, assumiu, em 2003, a função de Coordenadora de Descentralização, vinculada à Secretaria de Política de Assistência Social,

do Ministério da Assistência Social e no período de 2004 e 2005, desempenhou a função de Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais.

- Beatriz Augusto de Paiva. Assistente social, Professora do Programa de Pós em serviço social da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestrado em Serviço Social pela UFRJ, sob orientação de Marilda Iamamoto, e doutorado em Serviço Social pela PUC/SP (2003), sendo orientada por Aldaíza Sposati. Militante e partícipe do Setorial de Assistência Social do PT esteve presente juntamente com Valdete Barros, em 2002, na comissão de transição do Governo Lula. Conforme consta em seus relatos, no estudo de Mendonça (2012), foi responsável, em 2003, por sistematizar as reuniões realizadas em torno das discussões sobre o que seria o SUAS. Gomes ressalta ainda que Beatriz Paiva se apresenta como uma pessoa de fundamental importância, pois contribuiu diretamente com as reflexões e a elaboração do Sistema, no momento de elaboração da Política.
- Berenice Rojas Couto. Assistente Social, possui doutorado em Serviço Social pela PUCRS (2003), sob orientação de Carlos Nelson dos Reis. É professora titular da PUCRS. Convidada pela SNAS, integra um grupo de trabalho responsável pelo desenvolvimento de estudos e pesquisas no âmbito da Política de Assistência Social, mas sua participação na elaboração da PNAS foi indireta.
- Dirce Harue Uenno Koga. Assistente Social possui mestrado (1995), doutorado (2001), pela PUC/SP, sendo orientada por Aldaíza Sposati, possui ainda pós-doutorado (2009), pela mesma instituição. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Cidades e Territórios da Universidade Cruzeiro do Sul e também do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais – CEDEST (PUC/SP - INPE). Conforme apontado por Alvarenga (2012), sua contribuição para elaboração dos textos ocorreu de forma voluntária, mas direta, sendo responsável, principalmente pelas discussões em relação às questões de território. Lopes atribui suas colaborações na elaboração da PNAS, com as discussões sobre território e descentralizações. Já Albuquerque atribui suas colaborações à realização do diagnóstico da Política e às discussões sobre território.
- Gisele de Cássia Tavares. Assistente Social. Integrante do Setorial de Assistência Social do PT havia trabalhado na Prefeitura de Londrina, com Márcia Lopes. Em 2004 passa a compor a equipe da SNAS, desempenhando suas funções junto ao Fundo Nacional de Assistência Social. Informação corroborada nos estudos de Mendonça (2012) e nos relatos de Russo, que enfatizam sua dedicação a questões orçamentárias e de finanças. A presença de Gisele na equipe ainda é registrada na PNAS como partícipe do processo de elaboração do

referido documento. Fez parte ainda do CNAS como representante suplente do MDS, e representante suplente na CIT, presente nos momentos de pactuação, deliberação e aprovação, tanto da PNAS como da NOB.

- Jaime Rabelo Adriano. Assumiu a Coordenação Geral de Regulação da Relação Intergovernamental, a convite de Simone, coordenação que tem por objetivo apoiar os estados e municípios, direcionando-se à Comissão Intergestora Tripartite, ao CONGEMAS e ao FONSEAS. Possui experiência na implantação do SUS, tendo desempenhado suas funções em prol do fortalecimento do Ministério da Saúde, e das instâncias de pactuação e gestão do SUS. Assumiu representatividade como suplente na CIT, contribuindo com o processo de formulação tanto da PNAS como da NOB.
- Luziele Maria de Souza Tapajós. Assistente Social. Possui mestrado (1991) e doutorado (2003) pela PUC/SP sob orientação de Yazbek. Servidora Pública da UFSC atuando como professora e pesquisadora da área de assistência social. Foi representante do Fórum Permanente de Assistência (1997) e Conselheira Estadual de Assistência Social e Social (1995-1996), ambos em Santa Catarina e Conselheira do CFESS (1993-1996). Foi cedida ao MDS, em 2004, para compor a equipe de assessores da SNAS, assumiu a área de Tecnologia e Informação dentro da SNAS, fazendo interlocução com a SAGI. Sua presença na equipe é registrada Lopes, em entrevista concedida a esse trabalho e Mendonça (2012), sendo confirmada pela consulta ao documento da PNAS, onde aparece como participante do processo de elaboração da PNAS/2004.
- Márcia Helena Carvalho Lopes. Secretária Nacional de Assistência Social de janeiro a novembro de 2004, quando assume a Secretaria Executiva do Ministério de Desenvolvimento Social, a convite de Ananias. Representante Governamental, pelo MDS, no Conselho Nacional de Assistência Social e Representante da SNAS na Comissão Intergestora Tripartite no momento de formulação e aprovação da PNAS. Assistente Social, mestre em Serviço Social pela PUCSP, sob orientação de Carmelita Yazbek, (1999). Irmã de Gilberto Carvalho, assessor especial do Presidente Lula, na Casa Civil. Quanto a sua trajetória de militância cabe destacar que a mesma se inicia ainda na década de 1980, quando vinculada à área acadêmica, realizava diversas pesquisas, ao mesmo tempo em que, assim como Patrus, fez parte do Movimento Católico das Comunidades Eclesiais de Base, em defesa do avanço da nova Constituição pela democratização do Estado. Foi professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), função que desempenhou por trinta anos. Sempre esteve engajada com o CRESS. Inserida no Mestrado em Serviço Social pela PUC de São Paulo, participou das discussões sobre os pré-projetos de regulamentação da LOAS. Militante,

vinculada ao Setorial em defesa da Política de Assistência Social do PT, foi convidada para a função de Secretária de Ação Social de Londrina, em 1993, ocasião em que o Partido dos Trabalhadores assume o poder executivo. Permaneceu como Secretária até 1996. Nesse período atuou na implantação do primeiro Conselho Municipal de Assistência Social e da realização da primeira Conferência Municipal de Assistência Social, do Estado do Paraná. Ocasionalmente o engajamento político no partido proporcionou a aproximação com Patrus e toda equipe da assistência social, que também vivenciavam em Belo Horizonte experiências de uma gestão democrática. Em 1996, foi eleita Vereadora de Londrina, dando continuidade à luta em defesa da Política de Assistência Social, como parlamentar. Devido à vinculação ao mestrado e posteriormente na participação em disciplinas do doutorado na PUC/SP, sempre esteve vinculada aos grupos de pesquisas e estudos, voltados para a Política de Assistência Social.

- Márcia Maria Biondi Pinheiro. É assistente social e possui mestrado (2002) e doutorado (2008) em Serviço Social pela PUC/São Paulo, sob orientação respectivamente Aldaíza Sposati e Carmelita Yazbek. Sempre vinculada a movimentos, participou da reabertura do movimento sindical no Brasil. Ativa quando da abertura e da decisão de encerramento das atividades do Sindicato de Assistentes Sociais em Minas e no Brasil. Sua vinculação a luta pela assistência social tem origem antes mesmo da regulamentação da LOAS, tendo participado ativamente dos momentos finais de sua formulação. Integrante do Setorial do PT em defesa da Assistência Social possui experiência de gestão em âmbito municipal, tendo composto a equipe de Ananias, em Belo Horizonte. Integrou a equipe indicada pelo setorial para compor o Ministério da Assistência Social em 2003, e já em 2004 assumiu a função de assessora da SNAS no MDS, assumindo a representatividade governamental no CNAS, sendo eleita presidente (2004-2005) e reconduzida por mais um mandato (2005-2006), pelo voto de seus pares.
- Maria Carmelita Yazbek. Assistente social, pós-doutora. Com mestrado (1977) e doutorado (2001) em Serviço social pela PUCSP, sob a orientação de Suzana Aparecida Rocha Medeiros. Professora da PUCSP. Atuou como vice-presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no período de 1994 a 1996. Segundo relatos de Alvarenga (2012), sua colaboração junto a SNAS/MDS foi voluntária no momento de elaboração da PNAS, tendo participado indiretamente da redação do texto, em especial nas reflexões sobre proteção social. Sua colaboração é corroborada nas falas de Gomes, Lopes e Albuquerque.
- Maria Luiza Rizzotti. Assistente social, pós-doutora. Com mestrado (1977) e doutorado (2001) em Serviço social pela PUCSP, sob a orientação de Dilséa Adeodata

Bonetti. Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina. Gestora de Assistência Social em Londrina, Paraná. Sua colaboração é citada por Lopes e, como contam os estudos de Alvarenga (2012), sua participação na elaboração dos textos foi indireta, tecendo comentários à pedido do MDS.

- Marlene de Fátima Azevedo Silva. Assistente social, titular no Conselho Nacional de Assistência Social como titular, em 2003, representando o Conselho Federal de Serviço Social/CFESS. Em consulta ao documento da PNAS, consta seu apoio a elaboração do documento em 2004. Já no ano de 2005, sua colaboração é registrada por Russo, ao relembrar sua função como Diretora do Departamento de Proteção Social Especial, na SNAS/MDS.

- Osvaldo Russo de Azevedo. Secretário Nacional de Assistência Social no momento de aprovação da NOB/SUAS, em 2005. Representante Governamental, pelo MDS, no CNAS e Representante da SNAS na Comissão Intergestora Tripartite no momento de formulação e aprovação da NOB/SUAS. Estatístico. Ingressou no Serviço Público em 1967 no Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Em 1993, tornou-se presidente desta instituição. Em 1996, foi convidado para compor o Governo de Cristovam Buarque, no Distrito Federal, como gestor da Política de Assistência Social. Ainda em 1996, a secretaria da qual fazia parte, se transforma em Secretaria da Criança e Assistência Social. Participou da implantação do Conselho e do Fundo Distrital de Assistência Social. Foi membro do Conselho de Assistência Social e presidente do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do DF. Já no governo Lula, foi chefe de gabinete do Ministro da Educação, Cristovam Buarque e posteriormente, Secretário de Inclusão Educacional. Em 2004, foi representante titular do MEC, no CNAS, o que possibilitou o acompanhamento das discussões e debates realizados no momento de apreciação, por este Conselho, da PNAS. Em 2005, é convidado por Patrus Ananias para assumir a SNAS. Embora não seja assistente social, atribui sua inserção na Secretaria Nacional de Assistência Social à sua experiência na área, adquirida tanto no Governo do Distrito Federal, como por sua participação no CNAS.

- Patrícia Souza De Marco. Assistente Social, de carreira do Governo do Distrito Federal, militante do Setorial em defesa da Assistência Social no PT, também esteve presente no momento de aprovação da LOAS. Foi militante sindical pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e também integrou a composição CNAS. Segundo relatos de Gomes, sua participação juntamente com De Marco, foi bem privilegiada devido ao fato de residirem em Brasília, o que possibilitou a presença nos diversos momentos de discussão, elaboração,

formulação de documentos sobre redigidos à época. (Não foi identificada função exata exercida por Patrícia no MDS)

- Patrus Ananias. Ministro do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, inicia suas atividades como Ministro, em janeiro de 2004. Possui formação em Direito e, em 2002 foi eleito Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores, sendo considerado o mais votado pelo estado de Minas Gerais. Foi professor do curso de Serviço Social na PUC em Minas Gerais e advogado dos Sindicados dos Assistentes Sociais de Belo Horizonte. Militante em defesa da perspectiva de direitos, como parlamentar e chefe do executivo municipal em Belo Horizonte. Possui ainda vinculação com os movimentos de base da igreja católica as Comunidades Eclesiais de Base, na defesa dos direitos humanos. Eleito prefeito no ano de 1993, pelo Partido dos Trabalhadores, em Belo Horizonte seus laços com a Política de Assistência Social se estreitam ainda mais. À época, sua equipe era composta, por militantes organizados no âmbito da assistência social, como Márcia Pinheiro, na função de Secretária Adjunta, André Quintão como Secretário Municipal de Assistência Social e a própria Simone Albuquerque, que trás em sua memória as experiências vivenciadas nesse momento histórico, quando lhes cabia a responsabilidade contribuir com a implementação da LOAS, no município de Belo Horizonte.

- Simone Aparecida Albuquerque. Assistente Social, especialista em Gestão de Sistema de Saúde, pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais. Concurada no município de João Monlevade em Minas Gerais, cujo poder executivo à época era comandado pelo PT, iniciou suas atividades profissionais no âmbito da política de saúde, nos anos de 1990. Por ocasião, se especializou em Gestão de Sistema de Saúde e participou ativamente da implementação do Sistema Único de Saúde, nessa cidade. Em 1993, quando Patrus Ananias assume a prefeitura de Belo Horizonte, é convidada pelo Secretário André Quintão, e pela Secretária Adjunta, Márcia Pinheiro, a compor a equipe da Secretaria de Assistência Social. Como já possuía experiência com processos de implementação de política, somou esforços junto a equipe de Belo Horizonte, a fim de implementar a Lei Orgânica de Assistência Social, onde permaneceu por dez anos, exercendo em 2003 a função de Coordenadora de Gerencia da Política de Assistência Social em Belo Horizonte. Em 2004 passa a integrar a SNAS como assessora, assumindo nesse mesmo ano representatividade governamental no CNAS, como suplente do MDS, e ainda a representatividade na CIT como titular, estando presente nos momentos de pactuação, deliberação e aprovação, tanto da PNAS como da NOB. Em 2005, a diretoria do Departamento de Gestão do SUAS.

- Valdete de Barros Martins. Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Campus de Franca (2000), sob orientação de Maria Angela Rodrigues Alves de Andrade. Vincula-se a luta em defesa da assistência social por duas frentes principais. A primeira relacionada à inserção no movimento desencadeado por assistentes sociais no Mato Grosso do Sul, em prol dos direitos de cidadania, em que se inclui a política de assistência social. Nessa ocasião compôs a primeira diretoria do CRESS, ocupando a presidência desse órgão no período de 1990 a 1993. Logo depois compôs a diretoria do CFESS por duas gestões, sendo de 1993 a 1996 no conselho fiscal e posteriormente de 1996 a 1999, como Presidente. Em 1995 inicia suas atividades como docente na Universidade Católica do Dom Bosco e logo depois inicia o mestrado, voltando suas pesquisas para Política de Assistência Social. Outra face de sua inserção na luta em prol da assistência social é evidenciada no âmbito político-partidário, quando internamente no Partido dos Trabalhadores, participa da criação de um setorial de assistência social, iniciando desta forma, outra frente de luta. Presidiu a Fundação de Promoção Social, organização vinculada ao governo estadual à época governado pelo PT. Essa fundação possuía o legado assistencialista com a tradicional presença da primeira dama em sua presidência, Valdete tornou-se então a primeira presidente da Fundação, onde permaneceu por dois anos. Ocasão em que foram desenvolvidos e implementados os critérios e de partilha de recursos no estado. Em 2001, assumiu a gestão da Política de Assistência social no município de Dourados (MS), que também compunha o grupo de municípios que vivenciavam experiências democrático-populares, comandada pelo PT. Já em 2002, juntamente com Beatriz Paiva, compôs a equipe de transição do governo Lula, representando o Setorial do PT e em 2003 é indicada a compor a equipe do Ministério de Assistência Social, comandada pela Ministra Benedita da Silva. Participa do processo de transição e ainda em 2003 assume representatividade governamental pelo MAS, no CNAS sendo eleita presidente. Em abril de 2004, por motivos pessoais, afastou-se um pouco das discussões internas do MDS.

Em relação aos Núcleos de Pesquisa que trouxeram contribuições para o processo de formulação da PNAS e da NOB, destaca-se o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS).

- Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS). Conforme relatos de Sposati, já no final dos anos oitenta, o NEPSAS inicia suas atividades tendo como principal objetivo compreender qual era o conteúdo da assistência social e

também qual sua função como política pública. Nesse contexto, foi desenvolvida uma grande pesquisa em São Paulo sobre a gênese do trabalho realizado por diversas organizações que prestavam serviços ou poderiam se constituir como campo de assistência social. Por ocasião foram identificadas algumas incidências que acabaram se configurando como categorias da política, como é o caso da identificação do trabalho com as atenções de convívio e de acolhida. *“Após Constituição inspirada pela questão da Seguridade Social e a perspectiva do direito social, essas categorias mais densas foram adquirindo a constituição de seguranças sociais.”* (Sposati). Desta forma o NEPSAS se constitui como o responsável pelo desenvolvimento da concepção de seguranças sociais. Cabe observar que nesse momento, algumas pessoas que irão ter participação notória no desenvolvimento da Política Nacional de Assistência Social em 2004, encontravam-se envolvidas nessa discussão, como é o caso de Márcia Lopes. Cabe observar ainda que o NEPSAS, desde sua criação, vem desenvolvendo uma série de outras pesquisas voltadas a Política de Assistência Social, que muito tem contribuído com as reflexões e debates acerca desse tema.