



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

KELLEN ALVES GUTIERRES

**PROJETOS POLÍTICOS, TRAJETÓRIAS E ESTRATÉGIAS: A POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE O PARTIDO E O ESTADO**

Campinas
2015

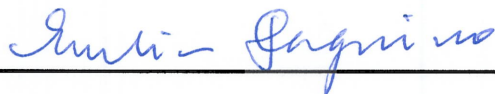
Kellen Alves Gutierres

**PROJETOS POLÍTICOS, TRAJETÓRIAS E ESTRATÉGIAS: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ENTRE O PARTIDO E O ESTADO.**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Supervisor/Orientador: Profa. Dra. Evelina Dagnino

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA KELLEN ALVES GUTIERRES, E ORIENTADA PELA PROFA. DRA. EVELINA DAGNINO.



CAMPINAS

2015

Agência de fomento: CNPq
Nº processo: 142817/2011-2

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

G985p Gutierrez, Kellen Alves, 1979-
Projetos políticos, trajetórias e estratégias : a política de assistência social entre o partido e o Estado / Kellen Alves Gutierrez. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Evelina Dagnino.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Políticas públicas. 2. Assistência social. 3. Movimentos sociais. 4. Partido dos trabalhadores (Brasil). 5. Partidos políticos. I. Dagnino, Evelina, 1945-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Political projects, trajectories and strategies : politics social assistance between the party and the state

Palavras-chave em inglês:

Public policies

Social assistance

Social movements

Workers party (Brazil)

Political parties

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutora em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Evelina Dagnino [Orientador]

Rebecca Neaera Abers

Rosângela Dias Oliveira da Paz

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Wagner de Melo Romão

Data de defesa: 17-08-2015

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 17 de agosto de 2015, considerou a candidata KELLEN ALVES GUTIERRES aprovada.

Profa. Dra. Evelina Dagnino

Handwritten signature of Evelina Dagnino in blue ink, written over a horizontal line.

Profa. Dra. Rebecca Neera Abers

Handwritten signature of Rebecca Neera Abers in blue ink, written over a horizontal line.

Profa. Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz

Handwritten signature of Rosângela Dias Oliveira da Paz in blue ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Handwritten signature of Valeriano Mendes Ferreira Costa in blue ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Handwritten signature of Wagner de Melo Romão in blue ink, written over a horizontal line.

*Para o Alexandre, pela vida compartilhada
que faz crescer em mim outra vida, minha.*

*Para a Dora, que me ensina cotidianamente
a medida do possível e o desmedido do amor.*

Agradecimentos

À minha orientadora, Evelina Dagnino, agradeço pela inspiração de procurar os meandros e a complexidade dos processos, que desvela um caminho profícuo e instigante. E também por sua presença cuidadosa durante todo o percurso dessa tese, que a beneficiou enormemente.

À Rosangela Paz, agradeço pelas inúmeras formas de ajuda que me ofertou ao longo desse trabalho, por me acolher generosamente no NEMOS – Núcleo de Estudos de Movimentos Sociais da PUC, pela preciosa ajuda no contato com as entrevistadas, pelo diálogo permanente durante a elaboração da tese, pelos documentos disponibilizados e pelas contribuições ao exame de qualificação. Sua companhia durante todo o trabalho de elaboração dessa tese foi um estímulo inestimável, que ainda rendeu a amizade, o mais precioso.

À Ana Claudia Teixeira, agradeço pelas contribuições ao exame de qualificação e pela rica troca de ideias, fundamentais para os rumos que o trabalho tomou após a qualificação.

Às professoras Mariângela Wanderley e Maria Lúcia Carvalho da Silva, que me receberam no NEMOS/PUC, agradeço pelo espaço tão frutífero de troca de ideias e construção coletiva – e estendo esse agradecimento aos colegas com quem convivi no NEMOS desde o segundo semestre de 2012.

Aos funcionários do Departamento de Ciências Sociais da Unicamp, especialmente Maria Rita Gandara, Reginaldo Nascimento e Beatriz Tiemi, sempre atenciosos com as questões burocráticas. Ao CNPq, pela bolsa concedida, que viabilizou esse trabalho.

Aos colegas que discutiram versões desse trabalho apresentadas em Congressos, e especialmente aos colegas do NEPAC/Unicamp, coordenado pela Profa. Luciana Tatagiba, pelas boas ideias trocadas em diferentes momentos da pesquisa.

À Amélia Cohn, agradeço pela excelente entrevista que me concedeu para essa pesquisa e, sobretudo, por sua influência decisiva na minha formação, durante o tempo em que convivemos no CEDEC, eu como sua assistente de pesquisa e aprendiz de pesquisadora. Estendo esse agradecimento à Eunice Nakamura, com quem, também no CEDEC, pude aprender muito durante o prazeroso tempo em que trabalhamos juntas.

Agradeço também à Ana Fonseca, pela entrevista que me concedeu no NEPP/Unicamp, e pela forma atenciosa com a qual me forneceu importantes documentos para a pesquisa. Agradeço à Frei Betto, Arlete Sampaio e Erick Del Porto, pelas entrevistas concedidas e por terem reservado parte de seu tempo para contribuir com essa pesquisa.

Agradeço especialmente a cada uma das ativistas do campo da política de assistência social entrevistadas para essa pesquisa, e nomeadas no capítulo 2 desse trabalho. Por compartilharem tão generosamente suas trajetórias e histórias, que se entrelaçam à história da política de assistência social no Brasil e constituem matéria viva dessa tese. Faço menção especial à memória de Neiri Bruno Chiachio, que entrevistei pouco tempo antes de seu falecimento, na intenção de, com isso, homenagear toda uma geração de mulheres que lutou e luta, incansavelmente, por uma sociedade mais justa.

À Gleice Guerra, agradeço pela ajuda fundamental com a revisão das referências bibliográficas e formatação do texto final.

À Edilene Durval Santana, agradeço pelo enorme carinho e responsabilidade com o qual cuidou da Dora nos momentos em que precisei me ausentar: contar com essa ajuda foi fundamental para mergulhar no trabalho, especialmente na reta final.

À Marina Bitelman, Clarissa Homsí e Marcela Peters, pelas alegrias de quintal compartilhadas, em momentos de trocas profundas. Ao Carlos Eduardo Correa (Cacá), pelo acolhimento sensível no momento que muito precisei.

À Carla Amorim, Surya Pombo, Vanessa Marques, Lenina Mesquita, Sandra Molina, Valdirene Machado: amigas queridas com quem dividi alegrias e angústias em diferentes momentos desse trabalho. À querida amiga Priscila Torres, por ter sido companheira em uma empreitada que me encheu de boa energia no início de 2015: vamos, *Maria, Maria*, dançar a vida!

À Thais Pavez, companheira de tese e de alma: pelo laço fraterno, pelo braço estendido, pela confiança compartilhada e por esse genuíno querer bem, que nutre a alma e ajuda o caminhar.

Agradeço à minha família, especialmente à tia Izabel, pelas mais diversas formas de ajuda que me oferece desde sempre; à Júlia Hansen, pela estimada companhia que fez à Dora, tão fundamental na fase final da tese; e à Maria de Lourdes Chagas de Carvalho - Vó Lú (*in memoriam*), pelo estímulo

constante e por me acolher no apartamento do Guarujá, já veterano de outras teses, na fase final da escrita.

À Marta Carvalho, agradeço pelos conselhos e pela ajuda que me ofertou, generosamente, em diversos momentos. Ao João Hansen, agradeço pelas leituras em diferentes momentos do trabalho, e pela preciosa revisão e ajuda com o texto final. À Marta e João agradeço ainda pelo convívio afetuosos e por me acolherem na linda casa do Embu, que foi um espaço tão gostoso para trabalhar em momentos importantes desse trabalho. Como disse a Dora, certa vez, “a casa do Embu é flor”.

Agradeço à Karina e ao Marco pela ponte com uma vida partilhada que apenas a relação de irmãos acessa. Agradeço ao meu avô, Mozart, que compareceu com a ternura, desde os tempos em que buscava a menininha de grandes óculos na escola primária; e à memória da Dona Ercília, minha avó, por sua força, minha base.

Agradeço ao meu pai por sedimentar o caminho para que eu pudesse pisar firme e ir além. À minha mãe, agradeço por todas as formas de ajuda, imensuráveis, durante todo o percurso dessa tese, e, especialmente, pelo carinho com o qual cuida da Dora, reiterando o carinho e o cuidado comigo.

À Dora, eu agradeço por toda graça e alegria, por seus olhinhos atentos e curiosos, e também por tornar-me sua mãe ao mesmo tempo em que fazia essa tese: foi um processo de intenso crescimento, e quando olho para nós duas hoje, é como se disséssemos uma para a outra o tempo todo: é possível.

Ao Alexandre, o ato de agradecer se mistura ao ato de celebrar o caminhar de duas vidas que andam juntas. Então pensar nele nesse momento de finalização, é agradecer à vida, ao encontro, e reconhecer que muito do que existe hoje passa por esse encontro. Eu poderia dizer de todo apoio, irrestrito, material e emocional, o companheirismo, o carinho, o debate de ideias, a palavra certa na hora certa: mesmo assim, não daria conta. Ao Alexandre e à Dora eu dedico essa tese, com todo o meu amor.

“Mas os livros que em nossa vida entraram
São como a radiação de um corpo negro
Apontando para a expansão do universo
Porque a frase, o conceito, o enredo e o verso
E, sem dúvida, sobretudo o verso
É o que pode lançar mundos no mundo”
(Caetano Veloso, Livros)

Resumo

Essa tese analisa o impacto das interações socioestatais na produção de políticas públicas. Explorando as formas de relação que se estabelecem entre sociedade civil, Estado e partido em um contexto caracterizado por compartilhamento de projetos políticos, a tese filia-se a uma agenda de pesquisa interessada em ampliar nossa compreensão acerca das imbricações entre sociedade civil e sociedade política, rompendo com concepções que tendem a considerar essas esferas como absolutamente separadas. A tese busca contribuir para esse debate enfocando as formas de interação entre partido político, atores da sociedade civil e atores estatais, analisando os impactos dessas interações sobre a constituição dos atores coletivos e sobre a produção de políticas públicas. Para tanto, analisa a trajetória do movimento em defesa da assistência social e suas estratégias para pautar no partido e no Estado seu projeto político de implantação da política de assistência social como direito.

Por meio da pesquisa empírica e do debate com a literatura especializada, a tese analisa as trajetórias das ativistas do movimento em defesa da assistência social e demonstra que as relações do movimento com o Estado e com o Partido dos Trabalhadores (PT) foram fundamentais para a organização e formulação de estratégias, por parte do movimento, para implementar de seu projeto político. Demonstra, ainda, que as relações com o PT possibilitaram o trânsito de ativistas do movimento para a esfera do Governo Federal, a partir de 2003, resultando na implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em 2005, em um contexto de disputas entre diferentes projetos políticos no interior do recém-eleito Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Palavras-Chave: políticas públicas; assistência social; movimentos sociais; Partido dos Trabalhadores (PT); partidos políticos.

Abstract

This thesis analyses the impact of the interactions between State and society in the production of public policy. Exploring the relations among civil society, State and political party in a context characterized by shared political projects, the thesis is included in a research agenda interested in enlarging our understanding of the imbrications of civil society and State, rejecting conceptions that consider them as totally isolated spheres. The thesis intends to contribute to this debate, focusing on the forms of interaction among party, civil society and State actors, and analyzing the impacts of these interactions on the constitution of collective actors and on the production of public policies. Thus, it examines the movement in defense of social assistance as a right and its strategies to implement such a political project.

Through empirical research and debate with the specialized literature, the thesis analyzes the trajectories of the movement's activists and demonstrates how the relations of the movement with the State and with the Workers' Party (PT) were essential for the movement's organization and for the building of their strategies to implement its political project. In addition, the thesis shows how the relations with the PT made possible, from 2003 on, the transit of movement activists into the Federal Government, resulting in the implantation of the SUAS (Unified System of Social Assistance), in 2005, in a context of struggle among different political projects in the interior of the recently elected government of President Luis Inácio Lula da Silva.

Key-words: public policies; social assistance; social movements; Workers' Party (PT); political parties.

Lista de abreviaturas e siglas

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ANAS	Associação Nacional Pró-Federação dos Assistentes Sociais
ANASSELBA	Associação Nacional dos Servidores da LBA
APASSP	Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo
BPC	Benefício de Prestação de Renda Continuada
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CNAS	Conselho Nacional de Serviço Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CNTSS	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
COGEMAS	Colegiado Gestores Municipais da Assistência Social de Minas Gerais
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CPS	Câmara de Política Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CTI	Comissão Intergestores Tripartite
CUT	Central Única dos Trabalhadores
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAO	Food and Agriculture Organization
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FNAS	Fórum Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
GT	Grupo de Trabalho
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAPS	Ministério da Assistência e Promoção Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome
NAF	Núcleos de Apoio à Família
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

NB	Núcleos de Base
ONG	Organização não governamental
PAIF	Programa de Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Cartão Alimentação
PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ	Programa Fome Zero
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PROASF	Programa de Assistência Social a Famílias
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SEAS	Secretaria de Estado da Assistência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar
SNAI	Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNB	Universidade de Brasília
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – Triangulação Estado, sociedade civil e partido na análise de interações socioestatais.....	32
1.1 Interações socioestatais e a especificidade do PT no cenário partidário brasileiro.....	32
1.2 Projetos políticos: compartilhamentos e disputas.....	45
1.2.1 Projetos políticos e heterogeneidade interna.....	46
1.2.2 Compartilhamento de projetos políticos.....	51
1.2.3 Heterogeneidade do Estado.....	55
1.3 Entre o Estado e o partido: intersecções Estado-movimento e militância múltipla.....	57
CAPÍTULO 2 – O movimento em defesa da assistência social	63
2.1 Especificidades do movimento em defesa da assistência social.....	63
2.2 Trajetórias militantes	68
2.2.1 Trajetórias individuais.....	69
2.2.2 Perfis e espaços de encontro.....	84
2.3 Espaços e momentos de mobilização e luta política.....	87
CAPÍTULO 3 – O PT e a assistência social	107
3.1 Militantes da Assistência Social e o PT	107
3.2 Setorial Nacional de Assistência Social do PT	116
3.3 Trânsitos institucionais: experiências de gestão local da Assistência Social	123
3.4 Assistência Social no PT: ambivalências e disputas	142
CAPÍTULO 4 – Sociedade civil, Estado e partido no Governo Lula.....	149
4.1 Campanha eleitoral e governo de transição: mobilizações em torno de um programa de governo para a assistência social	150
4.2 Ocupar o Estado: o primeiro ano do Governo Lula	156
4.3 MDS: o movimento à frente da SNAS	167
4.4 Mais política e menos cartorização: fortalecer o CNAS por dentro do Governo	176

CAPÍTULO 5 – A assistência social no cenário das políticas sociais do Governo Lula	193
5.1 Combate à fome: o carro-chefe do Governo na área social	195
5.2 A unificação dos programas de transferência de renda	210
5.3 O SUAS no MDS: o desafio da articulação nas políticas sociais e a prevalência do Bolsa Família	225
CONSIDERAÇÕES FINAIS	237
REFERÊNCIAS.....	242
APÊNDICE.....	252

INTRODUÇÃO

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representou uma profunda mudança institucional para a política de assistência social no Brasil. Essas mudanças são observadas por analistas que chamam atenção para o reordenamento institucional pelo qual a assistência social passou no Governo Lula (MENDOSA, 2012) e para a mudança vivida por essa política, que transitou de ações desordenadas promovidas por primeiras-damas ou entidades filantrópicas, para tornar-se uma das principais políticas setoriais do país (CORTES, 2015).

Essa profunda mudança institucional é ainda mais evidente quando analisamos os avanços que o SUAS representa – em termos da oferta de serviços públicos de assistência social – face à histórica relação entre a assistência social e a filantropia e benemerência no Brasil.

Como já extensamente analisado e documentado pela literatura pertinente, a assistência social no Brasil tem uma trajetória marcada pela relação simbiótica com a filantropia e a benemerência. Mestriner (2011) mostra que a relação entre filantropia e Estado é introduzida no Brasil na era varguista, formatando a saúde, educação e assistência social oficialmente por meio de uma aliança entre governo, Igreja Católica e burguesia, com vistas a monitorar as tensões e conflitos decorrentes da “questão social” gerada pela industrialização que se implementava no país, fazendo prevalecer, nessa relação, o princípio da subsidiariedade.

A relação entre Estado brasileiro e filantropia se insere no contexto político vigente no país até a década de 1980, quando a questão social no Brasil não era identificada à pobreza, nem entendida como fenômeno estrutural da sociedade brasileira. A lógica do sistema de proteção social continha a promessa de mobilidade social por meio da inserção no mercado de trabalho formal e, não sendo a pobreza identificada como questão social, não recebia tratamento pelo Estado de forma organizada e institucionalizada (COHN, 2004). Esse modelo relegava aos extremamente pobres, desempregados ou trabalhadores informais, serviços residuais do Estado para atendimentos emergenciais, atrelados à filantropia e à benemerência. Baseadas em políticas de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia, essas

modalidades de intervenção estão nas raízes da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira iria estabelecer com a filantropia e com a benemerência (MESTRINER, 2011), estruturando historicamente seu campo de ação. A Assistência Social nasce, desse modo, relegada ao lugar do não direito, a partir de ações desorganizadas e segmentadas, calcadas nas ideias de filantropia e caridade (YAZBEK, 2008).

Por meio da lógica da subsidiariedade, o Estado delegava às organizações da sociedade civil a responsabilidade pela área social, na forma de subsídios que configuraram uma relação de parceria entre Estado e entidades filantrópicas na produção de serviços sociais à populações excluídas do mercado formal de trabalho. Para isso, o governo estrutura um sistema de certificação de entidades por meio do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, que instituído em 1938, pelo Decreto lei no. 525/38, possuía a função de avaliar e certificar entidades prestadoras de serviços assistenciais, concedendo auxílios e subvenções.

Assim, o campo de atuação da assistência social se estruturou no Brasil por meio da relação do Estado com as entidades filantrópicas, muito mais como um paliativo do que como uma resposta estatal à questão social (MESTRINER, 2011, p.17). Outro traço decorrente desse arranjo foi a fragilidade institucional da assistência social, já que, historicamente, esse campo foi se estruturando de muito mais a partir da introdução de mecanismos de apoio às iniciativas de organizações sociais, do que pelo reconhecimento estatal das necessidades da população (Idem, ibidem).

A primeira mudança nos rumos da assistência social no Brasil vai acontecer a partir de 1988, com sua incorporação à Constituição como uma das três Políticas de Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social. O reconhecimento da assistência social como política pública de direito, pela Constituição, abre um caminho de construção dessa política como direito de cidadania, o que, no entanto, não se faz sem entraves e dificuldades. De acordo com Colin (2013), para a política de assistência social, a primeira década após a aprovação da Constituição é marcada por características assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, sobrepostas e com frágil regulação (Idem, p.9).

Assim, apesar de sua incorporação à Constituição de 1988 como uma das três Políticas de Seguridade Social, nos anos subsequentes à promulgação da Carta, a assistência social sofreu uma série de entraves à sua implantação e consolidação, permitindo-nos afirmar que os caminhos de construção da Política Nacional de Assistência Social se dão em um terreno de disputas de significados acerca das concepções de formas de enfrentamento da questão social e da participação da sociedade civil nesse processo.

A ligação histórica entre assistência social e filantropia, que marcou essa política pública, tem impacto também na tradição de mobilização e participação política dos atores desse campo. A mobilização pela reestruturação da política de assistência social como direito conviveu (e convive) com uma realidade em que grande parte dos atores que executava a política não compartilhava uma linguagem comum de valorização da participação e da construção de espaços democráticos. Por outro lado, a vulnerabilidade dos usuários da assistência social denota uma baixa capacidade de mobilização devida, entre outros fatores, à dificuldade dessa população de se reconhecer como usuária dessa política e, assim, de acionar mecanismos de mobilização popular e ocupar os fóruns estabelecidos (RAICHELIS, 2008).

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

Não é nossa intenção nos alongarmos demasiadamente nas características e história da assistência social no Brasil nessa introdução, já que esses temas serão abordados e analisados no decorrer da tese. Por hora, vale apenas apontar que as mudanças trazidas pelo SUAS marcam uma profunda ruptura com a tradição assistencialista que marcou esse campo de política pública no Brasil.

As deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que, em dezembro de 2003, indicavam a imediata implantação do SUAS em território nacional, resultaram na redação da Política Nacional de Assistência

Social (PNAS), de 2004, que se constitui como um marco na história da assistência social no Brasil. A PNAS/2004 detalhou as diretrizes conceituais que orientaram a implantação do SUAS, definindo os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência social e os equipamentos públicos de oferta de serviços assistenciais, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, distinguindo-os em proteção básica e proteção especial (JACCOUD, HADJAB e CHAIBUB, 2009). No ano seguinte, a NOB-SUAS/2005, detalharia o sistema, normatizando-o em todo o território nacional e articulando as responsabilidades do Estado pela gestão da política de assistência social.

Como resultado, esse modelo sistêmico, inspirado no Sistema Único da Saúde (SUS), passou a oferecer serviços assistenciais de caráter universal, organizados em todo o território nacional, por meio de parâmetros e normativas discutidas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que ampliaram e especificaram as ações dessa política de modo a difundir a percepção de que “finalmente o governo nacional possui uma política definida nessa área” (MENDOSA, 2012, p. 5).

Atualmente o SUAS está presente em 95% dos municípios brasileiros, por meio de 7.476 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)¹ instalados em 5.264 municípios (BRASIL, 2013), atestando a capilaridade da assistência social como política pública organizada em todo o território nacional.

Objeto de pesquisa e hipóteses

A trajetória da assistência social no Brasil e as recentes mudanças comentadas anteriormente justificam as indagações acerca do que possibilitou a construção do SUAS no Governo Lula. As mudanças institucionais pelas quais passou a política de assistência social desvelam a importância do

¹ O CRAS – Centro de Referência da Assistência Social é “uma unidade pública estatal e descentralizada com o objetivo de prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais, por meio da oferta de serviços que articulem as diversas ações da proteção social básica no território de abrangência” (BRASIL, 2013). De acordo com a organização nacional do SUAS, o CRAS é tido como a “porta de entrada” da política de assistência social.

contexto político para a produção de políticas públicas e apontam para questões de pesquisa que surgiram a partir da observação do processo de constituição do SUAS: qual é a relação entre a implantação dessa política com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal? Quais atores estiveram envolvidos nesse processo, e por quais caminhos se deu a concretização dessa demanda por uma política pública nacional de assistência social?

A partir dessas perguntas, o objetivo inicial dessa pesquisa foi compreender, a partir da implantação do SUAS, o papel das interações socioestatais para a produção de políticas públicas, incluindo o partido como ator relevante. Nosso objetivo consistiu em aprofundar o estudo das dinâmicas que caracterizam, atualmente, as interações entre sociedade civil, Estado e partido político no Brasil, destacando as formas de relação que movimentos sociais passam a estabelecer com o Estado em um contexto de maior abertura às suas demandas e propostas. Buscamos, com isto, aprofundar os estudos acerca das mudanças que ocorrem no Estado brasileiro a partir da chegada do PT à Presidência, como se reacomodam os atores da sociedade civil e quais estratégias mobilizam nessa nova conjuntura.

A literatura tem mostrado que a eleição do PT fortaleceu espaços participativos formais (AVRITZER, 2009), expandindo e ampliando mecanismos de participação da sociedade civil. A valorização dos mecanismos participativos formais se deu por meio de reforços dos conselhos de políticas públicas em áreas em que eles já existiam, pela criação de novos conselhos e realização de um conjunto de conferências que contribuíram para estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios (AVRITZER, 2009, p. 41). No que se refere especificamente às conferências nacionais, Avritzer e Souza (2013) afirmam que atualmente elas podem ser consideradas uma novidade, na participação social no Brasil em nível nacional, já que, até 2002, as principais formas de participação se localizavam no nível municipal.

Por outro lado, a eleição do PT ao Executivo Federal não apenas promoveu uma ampliação dos canais institucionais formais de participação da sociedade civil, mas intensificou outros tipos de relação entre movimentos sociais e Estado, como os trânsitos de ativistas políticos para ocupação de cargos no Governo. Nesse sentido, Silva e Oliveira (2011) observam que a eleição de Lula

ao Executivo Federal representa o ponto culminante de um processo que altera significativamente as oportunidades de acesso institucional para militantes do PT e para as organizações e movimentos nos quais atuam, proporcionando a parcelas crescentes desse universo “acesso a um Estado caracterizado por uma maior permeabilidade a suas demandas e propostas” (p. 97).

Desse modo, seja pela ampliação e fortalecimento de espaços participativos formais, seja por meio de formas de relação direta com o Estado, a eleição do PT configurou um cenário político favorável à incidência dos movimentos sociais e outros atores da sociedade civil sobre as políticas públicas, em diversas áreas e com impactos institucionais importantes (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011).

Para o campo da assistência social, esse cenário favorável teve importância evidente, já que a eleição de Lula ao Governo Federal marcou, como vimos, uma mudança radical nos rumos da política nacional de assistência social no Brasil, por meio de ações que concretizaram, em termos institucionais, reivindicações históricas das ativistas deste campo de política.

Nesse sentido, observa-se atualmente no Brasil que, para influenciar políticas, os esforços dos movimentos sociais algumas vezes implicam a maior presença de ativistas dentro do Estado (ABERS; VON BULOW, 2011, p. 65), estratégias essas que também são postas em relevo na literatura internacional, que chama a atenção para as interseções entre Estado e movimentos sociais (BANASZAK, 2005) e para as profundas interações entre movimento, Estado e partido político (GOLDSTONE, 2003). Neste contexto, os trânsitos entre Estado e sociedade civil e a ocupação de cargos no Governo ganham destaque, permitindo-nos explicitar as estratégias de movimentos sociais que passam a constituir esta forma de relação com o Estado como uma maneira de influenciar políticas “por dentro” do aparato governamental.

Como pretendemos demonstrar nessa pesquisa, o campo da assistência social no Governo Lula é marcado pelo intenso trânsito de ativistas que passam a atuar no Estado, seja ocupando cargos diretos na burocracia estatal, seja por meio de consultorias e/ou atuação no partido, no processo de construção e implementação da política de assistência. Sendo assim, o processo de construção e implementação do SUAS explicita padrões de interações socioestatais que acontecem fora dos espaços participativos

formalmente constituídos, por meio dos constantes trânsitos de atores da sociedade civil para o Estado e por meio das relações entre movimentos sociais e partidos.

É importante sublinhar, dessa forma, que nossa escolha se fez pela ênfase na descrição empírica da atuação política dos atores que participaram da construção da política de assistência social, de forma a compreender como os atores se constituem, como criam suas estratégias, e vão incidir na formulação de políticas públicas.

A ênfase na descrição empírica da atuação política dos atores nos coloca importantes escolhas em termos de orientação teórica. Essa opção se fez sentir na escolha pela abordagem acerca da forma como analisar a atuação dos atores, dada a clara existência de um campo de ativismo em defesa da assistência social como política pública, citado pela literatura, que incidiu fortemente na construção dessa política. Algumas pesquisas recentes trataram desse campo de ativismo nomeando-o como “comunidade de especialistas” (MENDOSA, 2012; MARIN, 2012; CORTES, 2015), possibilidade que foi aventada também para essa pesquisa.

No entanto, os achados do trabalho empírico desvelaram para a pesquisa a existência de um movimento organizado em torno da defesa da assistência social como política pública de direito, que, organizado nacionalmente, trazia interessantes particularidades: nasceu absolutamente imbricado ao Estado e ao partido, e se desenvolveu nessas duas esferas; ao mesmo tempo, mantém uma identidade própria em relação a sua causa, como buscaremos demonstrar ao longo dessa tese.

Nesse sentido, nos beneficiamos das reflexões de Dowbor (2012), que ao analisar o Movimento Sanitário, considerou que a abordagem de políticas públicas tende a focar nos atores relevantes² – não por insuficiência, mas

² Exemplo do uso de uma categoria advinda da abordagem de políticas públicas para analisar os atores que incidiram na política de assistência social é encontrado no trabalho de Mendosa (2012). O autor, que analisou a reestruturação da política de assistência social durante o Governo Lula, ao optar pelo uso da abordagem de comunidade de especialistas, enfatizando o papel do “empreendedor da política” (*policy entrepreneur*) (KINGDOM, 1995), destacou excessivamente, em nossa visão, a atuação de um único ator relevante. Longe de não considerar a centralidade e importância em termos de liderança e direção intelectual de determinado ator,

porque seus interesses não contemplam problematizações e categorias correspondentes que retratem a maneira pela qual os atores dos movimentos sociais tornam-se importantes, nem as formas de ação das quais se valeram para influenciar a tomada de decisão no processo de implementação de uma política pública (p.77).

No entanto, se assumir esse coletivo de atores que incidiram na política de assistência social como um movimento se mostrou mais adequado para analisar o processo político que levou à implementação do SUAS, é preciso reconhecer desde já que as abordagens tradicionais encontradas na literatura sobre movimentos sociais não reconhecem os atores que se originam e se desenvolvem tão imbricados ao Estado. O fato das teorias de movimentos sociais enfatizarem o protesto como a forma por excelência de atuação dos movimentos sociais, com conseqüente foco na relação de confronto com o Estado, deixa de fora parte das formas de ação coletiva observadas atualmente no Brasil, que se desenvolvem em estreita relação com o Estado.

Diante da intensificação das relações entre Estado e sociedade civil observadas no Brasil, o campo de estudos das interações socioestatais têm progressivamente abandonado as concepções normativas da sociedade civil e avançado em buscar caracterizar processos de profunda imbricação entre Estado e sociedade civil (ABERS e VON BULOW, 2011; SILVA e OLIVEIRA, 2011; DOWBOR, 2012). Contudo, se a existência de trânsitos no Governo Federal é reconhecida e apontada pela literatura, o estudo das relações com o partido na configuração das interações entre sociedade civil e Estado tem sido pouco desenvolvido nesses trabalhos. Entendemos que a afirmação de que a eleição do PT à Presidência abre espaço no Estado aos atores da sociedade civil equivale a dizer que existe, entre movimentos sociais e partido, uma

argumentamos que uma análise que considera o coletivo de atores como um movimento organizado contribui para evidenciar o processo político que envolveu diversos atores, e com isso, explorar as relações dos atores do campo da política de assistência social com o partido e com o Estado, nos informando sobre a própria constituição do movimento em defesa da assistência social como política pública e sobre a forma como esse movimento foi construindo seu projeto, por meio de estratégias mobilizadas na interação com o partido e com o Estado.

relação específica que cria condições e oportunidades para que esse Estado se torne permeável à ação da sociedade civil.

Com isso, argumentamos que explorar as interações que se estabelecem entre sociedade civil, Estado e partido nos possibilita avançar na análise das dinâmicas e estratégias mobilizadas pelos atores e também contribuir para o debate sobre a natureza dessas relações, marcada por uma profunda imbricação entre sociedade civil e sociedade política, apontando, como desenvolveremos ao longo da tese, para a mútua constituição que inclui não apenas o Estado e sociedade civil, mas, em alguns casos, também o partido.

Diante das possibilidades analíticas, a opção pela descrição empírica da atuação política dos atores nos levou à escolha da categoria de *projetos políticos* (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), por considerá-la adequada para analisar as trajetórias das militantes e o papel do partido político no processo de constituição e atuação desses atores coletivos, inclusive como polo que aglutina essas pessoas em torno de uma causa, e disputa esse projeto dentro do partido.

Assim, utilizamos a categoria de projetos políticos (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) como fio condutor de análise, por considerar que a partir dela podemos compreender os processos que envolvem vinculações entre movimentos, Estado e partido, bem como as estratégias mobilizadas pelos movimentos para disputar seu projeto nessas arenas. A ênfase no processo histórico que a categoria de projetos políticos traz, bem como a ênfase nas vinculações e disputas que permeiam as relações entre os atores, oferece um panorama conceitual adequado para analisar interações socioestatais, incorporando o partido como um ator relevante.

No âmbito da categoria de projetos políticos, a noção de compartilhamento de projetos (DAGNINO, 2002) ganha especial relevância em nossa análise. Nesse sentido, argumentamos que uma análise que explore a triangulação entre sociedade civil, Estado e partido político é capaz de aprofundar a compreensão da noção de compartilhamento de projetos políticos, nos permitindo explorar a identificação que os atores têm com o partido, as apostas que fazem nesse espaço como forma de canalizar suas

demandas, e as disputas que são travadas no interior do partido, onde convivem diferentes atores, com trajetórias diversas.

A partir desse arcabouço conceitual e da pesquisa empírica, defendemos a tese de que o que tornou possível levar o projeto de política pública da assistência social para o Estado – que tem sua expressão maior com a implantação do SUAS no Governo Lula – foram as relações que as ativistas históricas desse campo teceram com o PT desde a formação do partido, demonstrando que a múltipla filiação, no movimento e no partido, possibilitou a elas construir estratégias dentro do partido que foram mobilizadas para adentrar o Estado e, com isso, influenciar o processo decisório da política. De forma complementar, defendemos ainda que o compartilhamento de projetos entre movimento e partido encerra um paradoxo, já que o movimento pela assistência social concorre com outros projetos políticos, no partido e no Governo, que disputam por tornarem-se hegemônicos em um Estado heterogêneo.

Com isso, buscamos avançar na caracterização das interações socioestatais, evidenciando as imbricações, intersecções e trânsitos entre atores que ora estão posicionados no Estado, ora na sociedade civil, e muitas vezes são, ao mesmo tempo, gestores, ativistas e militantes partidários, trazendo para a agenda de estudos das interações socioestatais o partido, que figura como um mediador, mas também como espaço de construção de estratégias e conexões para o movimento. Ao mesmo tempo, buscamos avançar no entendimento e caracterização do compartilhamento de projetos entre movimentos, partido e Estado, qualificando essas relações de compartilhamento ao demonstrar que ele é sempre parcial, pois ao mesmo tempo em que possibilita vínculos entre essas esferas, é permeado por disputas que desvelam paradoxos e contradições presentes nas interações entre esses atores.

Estratégia de pesquisa e considerações metodológicas

Essa pesquisa se apoia em fontes secundárias – livros, teses e artigos científicos pertinentes ao tema de estudo – e nas seguintes fontes primárias: entrevistas em profundidade com atores envolvidos no processo de implantação do SUAS durante o Governo Lula e atores que participaram da

construção/ implementação do Programa Fome Zero e Programa Bolsa Família; observação de duas Conferências Nacionais de Assistência Social (2011 e 2013); documentos sobre o PT, disponibilizados pelo partido, especialmente pelo Centro de Memória Sergio Buarque de Holanda, da Fundação Perseu Abramo, e pelos informantes, que gentilmente disponibilizaram arquivos pessoais que não constam do arquivo do partido, além de outros documentos relevantes para a pesquisa.

No que se refere ao desenho da pesquisa empírica e escolha dos informantes, o primeiro critério de delimitação foi mapear atores que realizaram trânsito para o governo federal no primeiro mandato do Governo Lula, seguindo o objetivo central da pesquisa, de compreender o processo político que levou à implantação dessa política. Para mapear esses atores, nossa estratégia consistiu em realizar pesquisa documental e entrevistas exploratórias para planejamento do trabalho de campo. Assim, iniciamos a pesquisa empírica em dezembro de 2011, com a observação da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, e, em seguida, realizamos duas entrevistas exploratórias com reconhecidas ativistas do campo da assistência social. A partir desse conjunto de referências – pesquisa documental e entrevistas exploratórias – iniciamos as primeiras entrevistas, com quatro ativistas que participaram da gestão da assistência social no primeiro ano do Governo Lula.

A partir dessas entrevistas, os achados da pesquisa empírica apontaram para a existência de outros atores extremamente relevantes para o processo de implementação do SUAS, mesmo não tendo ocupado cargos de gestão no início do governo Lula. Foi a partir das entrevistas exploratórias e das primeiras entrevistas com atores que ocuparam cargos de gestão no Governo Lula que delimitamos o que aqui denominamos como movimento em defesa da assistência social, ou seja, um coletivo de atores que construiu uma visão acerca da causa da assistência social como política pública, e defendeu esse projeto político, por meio de estratégias diversas, abordadas ao longo da tese. Vale notar, contudo, que nos restringimos a analisar esse coletivo de atores, não sendo nosso objetivo abarcar o universo de atores que compõe o vasto campo da assistência social no Brasil, o que, inclusive, escapa aos objetivos de nossa pesquisa.

Diante dessas delimitações, outras dimensões somaram-se aos nossos interesses e delimitaram critérios para a escolha dos informantes, além da indicação, por parte de outros entrevistados, de que se tratava de ator relevante. Assim, dimensões como filiação (ou atuação) no partido; participação no processo de regulamentação da LOAS; participação em espaços nacionais de mobilização, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Fórum Nacional de Assistência Social, CFESS; experiência de gestão da política de assistência social, foram consideradas para orientar a escolha dos informantes. Por tratar-se de um movimento organizado nacionalmente, buscamos, na medida do possível, abarcar também a diversidade regional que caracteriza o movimento.

A partir desses critérios, chegamos a um conjunto de entrevistas que cobriu os atores-chave no processo de implementação da política, e que nos possibilitou, também, reconstituir as trajetórias dessas ativistas por meio do movimento por elas organizado, em defesa da assistência social como política pública.

Assim, entre 2013 e 2014, realizamos entrevistas com 18 ativistas do campo da assistência social, além de uma entrevista com uma deputada que apoiou a causa do movimento. As entrevistas foram realizadas em diferentes cidades do Brasil e na IX Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2013, em Brasília.

Para os atores vinculados ao movimento em defesa da assistência social, adotamos como estratégia a realização de entrevistas com base no método de análise de trajetórias, por considerar esse método um instrumento útil para descrever as interações socioestatais, fornecendo informações relevantes sobre as relações entre Estado, sociedade civil e partido político no Brasil nas últimas décadas. Sobre o método de análise de trajetórias, seguem algumas considerações.

Primeiramente, essa escolha teve como objetivo relacionar trajetórias individuais às experiências coletivas nas quais se inserem, utilizando trajetórias e história de vida quase como sinônimos, assim como Feltran (2006). De acordo com o autor, apesar das distinções apontadas pela literatura sobre o “método biográfico”, os dois termos, trajetórias e histórias de vida, “parecem satisfazer as pretensões metodológicas de relacionar histórias individuais a

experiências coletivas que as contextualizaram, embasaram, impulsionaram e/ou limitaram” (FELTRAN, 2006, p. 377).

No entanto, vale notar que o método empregado, assim como em Lewis (2008), não consistiu em um tipo puro do método de história de vida, já que optamos por focar a análise nas trajetórias profissionais dos informantes, e realizamos a pesquisa por meio de entrevistas, e não por meio de pesquisa etnográfica, mais comumente utilizada pelo método de história de vida.

A escolha pelo foco nas trajetórias profissionais nos permitiu relacioná-las diretamente à construção da política de assistência social e se mostrou uma ferramenta útil para aprofundar o estudo das imbricações entre Estado, sociedade civil e partido. A partir desse método, as relações entre movimento, Estado e partido, abordadas como parte dessas trajetórias, possibilitou um tratamento mais aprofundado dessas interações, de forma a observar fenômenos que extrapolam os pressupostos teóricos de análise dessas relações.

Dessa forma, quando analisamos as trajetórias profissionais dos atores que estiveram envolvidos com a construção e implementação da política de assistência social no Brasil, as relações com o partido, bem como a atuação na gestão pública, aparecem como parte das trajetórias profissionais diretamente relacionadas ao ativismo em relação à defesa da política. Com isso, essa abordagem empírica nos permitiu aprofundar os meandros dessas interações, relacionando-as aos contextos históricos no qual se desenvolveram.

Como instrumental de pesquisa, trabalhamos com um roteiro para entrevistas em profundidade, que consta do Apêndice; este roteiro, no entanto, serviu apenas como um norteador, já que os temas foram aprofundados de acordo com a dinâmica da entrevista e a experiência de cada entrevistado.

Além das entrevistas com atores do movimento em defesa da assistência social, realizamos entrevistas complementares com atores que participaram da implementação do Programa Fome Zero e Bolsa Família. Essas entrevistas não seguiram o método de análise de trajetórias, mas estiveram focadas nas experiências dos Programas Fome Zero e Bolsa Família.

A lista completa de entrevistados consta do quadro³ a seguir:

Quadro 1 – Lista de entrevistados

Entrevistadas (os)	Local e data
Aldaíza Sposati	São Paulo, junho de 2013 e Brasília, dezembro de 2013
Amélia Cohn	São Paulo, dezembro de 2014
Ana Fonseca	Junho de 2015
Ana Lígia Gomes	Brasília, dezembro de 2013
Ana Paula Motta Costa	Porto Alegre, setembro de 2014
Arlete Sampaio	Brasília, dezembro de 2013
Berenice Rojas Couto	Porto Alegre, setembro de 2014
Claudia Saboia	Brasília, dezembro de 2013
Denise Ratmann Arruda Colin	Brasília, setembro de 2014
Frei Betto	São Paulo, fevereiro de 2015
Erick Brigante Del Porto	Brasília, setembro de 2014
Márcia Helena Carvalho Lopes	Brasília, dezembro de 2013
Márcia Maria Biondi Pinheiro	São Paulo, setembro de 2013
Maria Carmelita Yazbek	São Paulo, junho de 2012 e dezembro de 2014
Maria do Rosário C. Salles Gomes	São Paulo, novembro de 2013
Neiri Bruno Chiachio	São Paulo, agosto de 2013
Patrícia de Marco	Brasília, dezembro de 2013
Raquel Raichelis	São Paulo, dezembro de 2013
Rosângela Paz	São Paulo, novembro de 2013
Rosilene Rocha	Entrevista concedida por meio eletrônico em abril de 2015
Simone Albuquerque	Brasília, setembro de 2014
Valdete de Barros Martins	Águas de Lindóia, setembro de 2013
Valéria Gonelli	Brasília, dezembro de 2013

³ As informações referentes a cada um dos entrevistados serão apresentadas ao longo do texto.

Estruturação dos capítulos

A tese está organizada em cinco capítulos, a partir da seguinte estruturação:

O primeiro capítulo busca articular os principais referenciais teóricos nos quais nos apoiamos neste trabalho, bem como os conceitos que serão mobilizadas ao longo da tese na análise dos dados empíricos. Assim, iniciamos o capítulo com a discussão acerca das interações socioestatais no Brasil e a especificidade do Partido dos Trabalhadores (PT) no cenário político brasileiro, para a seguir apresentarmos e discutirmos as noções de projetos políticos, compartilhamento de projetos, intersecção Estado-movimento e militância múltipla.

No segundo capítulo, apresentamos o movimento em defesa da assistência social por meio da apresentação das trajetórias individuais das ativistas do campo da assistência social, e dos principais eventos que marcaram a constituição e o desenvolvimento desse movimento.

O terceiro capítulo se concentra em analisar a temática da assistência social no PT. Para tanto, no primeiro tópico analisamos a trajetória das militantes da assistência social no PT – identificações, filiações e os pontos de encontro entre trajetória profissional e militância partidária; a seguir, apresentamos o Setorial Nacional de Assistência Social, sua constituição dentro do PT e os principais momentos de mobilização do movimento via Setorial; no terceiro tópico, apresentamos dados relativos aos trânsitos da sociedade civil para o Estado, ocorridos nas experiências de gestão local, e seus impactos para a construção de uma proposta de política nacional; por fim, no último tópico abordamos as principais tensões e disputas vividas pelo movimento em defesa da assistência social no PT.

O quarto capítulo aborda as estratégias do movimento no governo Lula, por meio da reconstrução do processo que levou à implantação do SUAS. Para tanto, o capítulo está estruturado em tópicos que correspondem a momentos importantes no processo de relação do movimento com o Governo e com o partido, de modo a descrever e analisar a maneira como as militantes construíram suas estratégias, realizaram trânsitos para o Governo e levaram seu projeto ao Estado, evidenciando as tensões e disputas neste processo.

Além da análise desses momentos-chave, na última parte do capítulo nos dedicamos a analisar as mudanças que o movimento empreende no CNAS quando passa a ocupar predominantemente a representação governamental.

No capítulo 5, contextualizamos a política de assistência social no cenário mais amplo das políticas sociais com as quais dialogou no começo do mandato do PT à frente do Executivo Federal, buscando aprofundar a análise das disputas entre projetos ocorridas nesse momento, e situando o SUAS no cenário de prevalência do Bolsa Família, que se delineia logo no início do Governo Lula.

CAPÍTULO 1 – Triangulação Estado, sociedade civil e partido na análise de interações socioestatais

Tendo em vista o nosso objetivo, de aprofundar o estudo das dinâmicas que caracterizam, atualmente, as relações entre sociedade civil, Estado e partido político no Brasil, apresentaremos, neste capítulo, as categorias e instrumentos analíticos que serão mobilizados ao longo da pesquisa como meio de análise dos dados empíricos à luz das questões levantadas. Especial destaque será dado ao contexto da eleição do PT ao Executivo federal e as formas de relação direta que movimentos sociais passam a estabelecer nesse contexto de um Estado permeável às suas demandas.

Nesse sentido, nosso argumento busca afirmar que as formas de relação que se estabelecem atualmente entre Estado e sociedade civil podem ser melhor compreendidas ao incorporarmos às análises o papel do partido político. A ideia de uma triangulação de relações nos oferece o ponto de partida que anuncia a argumentação proposta nesta tese e a forma como pretendemos, neste capítulo, propor uma leitura que incorpore o partido como ator relevante no processo de interação entre Estado e sociedade, permitindo-nos aprofundar o conhecimento acerca das formas pelas quais os movimentos sociais, governos e partidos interagem atualmente na definição e produção de políticas.

1.1 Interações socioestatais e a especificidade do PT no cenário partidário brasileiro

Como observam Abers e Von Bulow (2011), em vários países e regiões do mundo é cada vez mais difícil compreender os movimentos sociais sem fazer uma análise de seus vínculos com o Estado e os partidos políticos. Análises que não consideram outras formas de ação coletiva, especialmente a de atores posicionados na arena estatal – por não incluírem o Estado ou o conceberem como inimigo ao qual a sociedade civil deve opor-se, acabam por excluir processos intensos, ricos de características e consequências para as relações Estado-sociedade e para a produção de políticas públicas.

O entendimento de que é preciso avançar na compreensão dos vínculos entre atores da sociedade civil com o Estado e partidos se beneficia de esforços de pesquisadores que buscaram questionar as fronteiras rígidas entre Estado e sociedade civil, apontando a heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) e revisar os postulados teóricos que informaram os estudos sobre sociedade civil a partir de uma perspectiva normativa (GURZA-LAVALLE, 2003).

Os questionamentos das rígidas fronteiras entre Estado e sociedade civil estiveram fundados em perspectiva que buscou evidenciar a heterogeneidade da sociedade civil frente a uma concepção que a considerava portadora de virtudes intrínsecas num polo oposto ao Estado, tido como encarnação do mal (DAGNINO, 2002). Deste modo, demonstrar que a sociedade civil é constitutivamente heterogênea significou romper com concepções maniqueístas, mediante esforços por compreendê-la a partir de suas diferenças internas, dos contextos e dos variados tipos de relações possíveis entre os atores, apontando para a complexidade do processo de participação da sociedade civil em espaços públicos.

Assim, a perspectiva de compreensão da sociedade civil em sua heterogeneidade foi um passo fundamental para o desenvolvimento de estudos sobre os encontros entre sociedade civil e Estado, buscando de fato entender como eles se dão e o que se pode extrair deles para compreender o processo de construção democrática no Brasil e na América Latina (DAGNINO, 2002). Os resultados desses estudos liderados por Dagnino evidenciaram que a participação da sociedade civil nos espaços públicos apontava para um processo de construção democrática fragmentado, contraditório e não linear, comportando uma multiplicidade de atores – incluindo Estado e partidos políticos (DAGNINO, 2002, p. 279). Nessas análises, a categoria de “projeto político” ganha centralidade para compreender a heterogeneidade constitutiva da sociedade civil e do Estado, bem como das relações que se estabelecem entre essas esferas.

Por outro lado, a revisão dos postulados teóricos que informaram os estudos sobre sociedade civil no Brasil, especialmente na década de 1990, foi evidenciando os limites das abordagens estritamente normativas (GURZA-

LAVALLE, 2003) e cedendo espaço a abordagens preocupadas com a compreensão empírica de interações entre sociedade civil e Estado.

Esses questionamentos, elaborações e revisões da literatura estiveram muito atentos à observação direta da realidade e às novas possibilidades de interações inauguradas no contexto da transição democrática brasileira. Era sabido que a redemocratização produzia novos padrões de relações, até mesmo pela abertura do Estado à participação social dos atores sociais que se mobilizaram contra o Estado autoritário. Desta forma, esses avanços na compreensão do vasto campo que se convencionou chamar sociedade civil no Brasil inspiraram uma geração de pesquisadores que passaram a empreender importantes esforços empíricos para caracterizar e analisar essas novas relações, com novos pressupostos e marcos teóricos.

A novidade dos espaços participativos, inaugurados no contexto da redemocratização, marcou mudanças no padrão de relações entre Estado e sociedade civil no Brasil nas últimas três décadas, especialmente atravessado pelas lutas de movimentos sociais no processo de redemocratização. Como mostra Tatagiba (2011), os movimentos sociais foram atores fundamentais na criação e consolidação da arquitetura participativa em várias áreas de políticas públicas, apostando na luta pela transformação social “por dentro do Estado”. Insere-se nessa luta “por dentro do Estado”, portanto, a conquista de canais institucionais de relação que visavam alargar as possibilidades de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade civil.

Assim, as instituições participativas foram ganhando corpo e importância nas administrações públicas. Neste contexto, vale destacar a participação no âmbito das políticas públicas, pois os espaços participativos passaram a se constituir, cada vez mais, como espaços nos quais a aposta em intervir na elaboração de políticas e fiscalizá-las ganhou proeminência no Brasil. A participação institucional no Brasil parece, assim, ter a feição da elaboração e execução de políticas – seja em espaços de partilha de poder, deliberação e consulta, seja como execução de políticas em convênios com o Estado.

Esse amplo cenário de experiências participativas foi acompanhado pelo interesse de pesquisadores que passaram a ocupar-se desses espaços, seu funcionamento e impactos para a democratização do Estado, ainda que a partir de abordagens que mantiveram uma tendência de isolar a “sociedade civil” da

“sociedade política”. Ao apontar essa tendência, Teixeira (2013) afirma que tal abordagem tende a considerar as características dos governos e da sociedade como variáveis independentes, não considerando as evidências de que, no caso brasileiro, a relação entre sociedade civil e sociedade política não é “uma relação entre dois sistemas, mas entre pessoas que são ao mesmo tempo uma coisa e outra, partido, movimento e governo” (p. 10).

Mais recentemente, no entanto, e como resultado dos esforços de atenta observação empírica da realidade, novas agendas de pesquisa têm dedicado especial atenção às interações entre sociedade civil e Estado que extrapolam os espaços formais de participação. Nesse sentido, surgem no debate formulações que propõem analisar o ativismo por meio do Estado, incorporando atores que se posicionam na arena estatal (ABERS; VON BULLOW, 2011), os repertórios de interação⁴ (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011) e a contraposição à externalidade dos movimentos em relação ao Estado, chamando atenção para as intersecções e interpenetração entre Estado, movimento e partido (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

No bojo dessas questões, nos últimos anos a temática das interações socioestatais no Brasil tem ganhado fôlego e produzido estudos que buscam compreender a crescente complexidade delas. Como resultado mais evidente desse processo, observam-se esforços de pesquisadores em revisar seus pressupostos teóricos-metodológicos sobre movimentos sociais, sociedade civil e espaços participativos (GURZA-LAVALLE; SZWAKO, 2015⁵).

Nesse sentido, a nomenclatura aplicada ao fenômeno – “interações socioestatais” – não parece fortuita: ao ampliar o leque de vinculações possíveis entre sociedade civil e sociedade política, a ideia de *interações* permite incorporar em seu espectro diferentes padrões e diferentes atores, estando mais próxima a uma ideia de mútua constituição entre sociedade civil e Estado (DAGNINO, 2011; GURZA-LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO,

⁴ As autoras mobilizam o conceito de repertórios de interação “com o objetivo de destacar os diferentes modelos de participação aos quais os atores sociais e estatais recorrem nos seus esforços de colaboração e/ou confrontação” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011, p. 7).

⁵ Em artigo recente, Gurza-Lavalle e Szwako (2015) fazem uma revisão do debate sobre as transformações da relação entre estado e sociedade civil nos Brasil ao longo das últimas décadas, com foco no debate teórico sobre autonomia e mútua constituição entre Estado e sociedade civil.

2012), que avança em caracterizar as interações e ultrapassar o eixo normativo que guiou as análises.

Nesse debate, o contexto político recente ganha centralidade, especialmente com a eleição do PT ao Executivo Federal. Como vimos na introdução, a literatura tem mostrado que a eleição do PT promoveu uma ampliação dos canais institucionais formais de participação da sociedade civil, ao mesmo tempo que intensificou outros tipos de relação entre movimentos sociais e Estado, como os trânsitos de ativistas políticos para ocupação de cargos no Governo.

Diante desse cenário, uma agenda de pesquisa interessada em compreender as interações socioestatais no cenário brasileiro recente tem se preocupado com as formas de relação entre Estado e sociedade civil, avançando na caracterização dessas relações, suas dinâmicas e efeitos. Nesse âmbito, particular atenção tem sido dada aos trânsitos da sociedade civil para o Estado, via ocupação de cargos no Executivo – uma modalidade que se constitui hoje como forma importante de incorporar ao Estado projetos gestados na sociedade civil, que vão concorrer para se tornarem hegemônicos em um Estado heterogêneo (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011).

É importante dizer, desde já, que os trânsitos entre sociedade civil e Estado e a ocupação de cargos em governos como estratégia para levar ao poder executivo demandas que têm origem na sociedade civil não são uma experiência nova, nem exclusiva de militantes ou governos do PT⁶. No entanto, essas experiências se intensificaram sobremaneira na última década, a partir da eleição do PT à Presidência da República, com consequências para as configurações da relação Estado-sociedade e com significativos impactos na produção de políticas públicas.

Dado o enraizamento do PT junto aos movimentos sociais, era de esperar que esse alinhamento produziria, como de fato produziu, oportunidades de acesso institucional a atores da sociedade civil por meio da mediação do partido. Esse enraizamento torna especialmente relevante

⁶ Falleti (2010), por exemplo, descreve os trânsitos de atores do movimento sanitarista para o Estado na ditadura militar, como forma de infiltrar o Estado e implementar seu projeto de política pública.

analisar as interações socioestatais no Governo Lula por meio da chave do compartilhamento de projetos, inclusive lembrando que os trânsitos de ativistas da sociedade civil para o Estado estiveram bastante presentes nas experiências do PT como governo nas administrações locais, o que levou Hochstetler (2008) a afirmar que a inclusão de organizações sociais no aparato de governo constitui um “padrão tradicional de recrutamento” do PT (p. 44). No entanto, essa modalidade de relação não foi devidamente explorada, em parte pela permanência do registro normativo de abordagem da sociedade civil, que não considerou o ativismo que se posiciona na arena estatal.

A eleição do PT ao Governo Federal, contudo, tornou esse processo mais intenso e complexo, inaugurando, no plano federal, um novo momento para a relação entre movimentos sociais e Estado, observado pela literatura, em termos da intensidade dos trânsitos e impactos para políticas públicas (DOWBOR, 2012; SERAFIM, 2013; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011).

No entanto, se a existência de trânsitos no Governo Federal é reconhecida e apontada pela literatura, o estudo das relações com o partido na configuração das interações entre sociedade civil e Estado tem sido pouco desenvolvido nesses trabalhos. As lacunas nos estudos das relações dos movimentos com partidos, no âmbito das interações socioestatais, podem estar relacionadas ao fato de as abordagens normativas da sociedade civil não terem favorecido o reconhecimento das múltiplas filiações que os militantes de movimentos sociais passaram a estabelecer com o sistema político no contexto da redemocratização. Ao contrário, observou-se uma tendência a conceber a relação com o partido como uma forma de cooptação dos movimentos sociais, recorrendo-se à categoria *cooptação* como noção autoexplicativa (DAGNINO; TATAGIBA, 2010, p. 12), e deixando-se de explorar o conteúdo concreto das relações estabelecidas entre partidos, movimentos e Estado. Nesse sentido, as autoras argumentam que “o trânsito de lideranças de movimentos sociais que são membros do PT para os governos petistas fornece um bom exemplo do que é com muita frequência analisado como cooptação, quando outras versões são possíveis” (DAGNINO; TATAGIBA, 2010, p. 12).

Assim, o desafio que se coloca aos pesquisadores é o de encontrar instrumentos analíticos que incorporem o partido como ator relevante, especialmente em sua função de mediador. Como observa Dagnino (2002),

esta não é uma tarefa fácil, diante da precária capacidade de mediação dos partidos no Brasil e a vocação pendular que os fazem inclinar-se sempre na direção do Estado, limitando a busca de legitimidade na sociedade civil aos momentos eleitorais (DAGNINO, 2002, p. 279).

O Partido dos Trabalhadores, entretanto, figura como um caso excepcional no quadro partidário brasileiro, especialmente no que se refere aos seus vínculos com a sociedade civil, o que, em parte, explica a importância do partido nas interações socioestatais após a eleição de Lula à presidência, e justifica que tratemos especificamente das relações entre movimentos e PT para compreender interações socioestatais que ocorrem nesse contexto.

No entanto, os estudos disponíveis sobre o PT, especialmente os mais recentes, não tratam especificamente das relações entre o partido e os atores da sociedade civil. A produção acadêmica recente mais sistemática sobre o PT (RIBEIRO, 2010; AMARAL, 2010a, 2010b), partindo de um enfoque organizacional, tem se debruçado em entender as transformações organizativas pelas quais o partido passou recentemente, e mesmo quando abordam as relações com a sociedade civil, o fazem da perspectiva de evolução organizacional, não abordando a dinâmica de relações que se estabelece entre partido e o vasto campo de atores civis que o compõem, seja como filiados ou adeptos.

Como exemplo, o trabalho produzido por Ribeiro (2010), que realiza uma pesquisa de fôlego sobre as transformações organizacionais pelas quais o PT passou entre 1980 e 2005, defende a tese de que a busca eleitoral afastou o partido de suas bases e provocou um distanciamento entre as bases e os dirigentes. A autor realiza sua pesquisa por meio da análise da evolução organizativa do partido, focada nas mudanças institucionais promovidas por seus líderes (Idem, p.11).

No entanto, ao focar os quadros dirigentes, há vasto campo de relações “periféricas” que não são consideradas nessas análises, não necessariamente por deficiência, mas por não contemplarem os interesses dos estudos focados em aspectos organizacionais. Nesse sentido, no que se refere especificamente à compreensão das relações entre partido e sociedade civil no âmbito das interações socioestatais a partir do Governo Lula, ainda há vasto campo de pesquisa a ser desbravado.

Apesar das significativas mudanças pelas quais o PT vem passando desde meados dos anos 1990, em parte já analisadas pela literatura especializada (SAMUELS, 2004; RIBEIRO, 2010; AMARAL, 2010a; 2010b; SINGER, 2012), consideramos importante aprofundar o estudo das relações entre movimentos sociais e partido quando este ascende à posição de Governo, sem nos deixar guiar, novamente, por concepções normativas que olhem para o passado com as lentes anacrônicas dos interesses de hoje. Afinal, se o desenrolar da experiência do PT na Presidência trouxe mudanças significativas para os rumos do partido, descaracterizando, em grande parte, a atuação de seus primeiros anos, não se pode negar que a formação do PT importa para compreender seus vínculos com a sociedade e as interações que se estabelecem em governos petistas.

É nesse sentido que consideramos que a literatura que tratou da formação do PT traz importantes reflexões para pensarmos as vinculações entre partido e atores da sociedade civil. Uma chave explicativa para esse fenômeno está na especificidade do PT como partido no cenário partidário brasileiro, diante das apostas que diversos movimentos sociais fizeram na construção dessa agremiação como meio de canalizar seus projetos e demandas. Argumentamos aqui que essas modalidades de interação estão ligadas às formas de relação que os movimentos sociais e outros atores da sociedade civil tecem com o PT desde a formação do partido.

No Brasil, dois trabalhos seminais trataram a especificidade do PT no cenário partidário brasileiro, analisando a originalidade do partido em seu processo de formação (MENEGUELO, 1989; KECK, 1991). Analisando as inovações organizativas do PT, Meneguello (1989) o apontava como o primeiro partido de massas brasileiro, à semelhança do modelo proposto por Duverger (1980). Ao destacar os Núcleos de Base (NB) como a principal inovação organizacional petista, a autora apontava a preocupação do partido com a participação de seus filiados nas atividades e decisões partidárias, já que os NB, concebidos como órgãos básicos de participação dos filiados no partido, constituíam-se em importante elemento de identidade dos militantes petistas.

Já Keck (1992), ao apontar as inovações do PT, afirma tratar-se de uma “anomalia”, uma vez que

Diferentemente de outros partidos políticos criados nos anos 80, o Partido dos Trabalhadores tinha uma base sólida no meio operário e nos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que levava a sério a questão da representação (tanto na sua organização interna quanto em relação às bases eleitorais) e formulava sua proposta em termos programáticos. (KECK, 1992 (p. 14)

Além de observar a novidade em termos das características do partido recém-formado, a autora insere a criação do PT no contexto da transição democrática brasileira, analisando seus efeitos para a formação do partido. O foco no contexto da transição democrática auxilia a análise das relações entre partido e movimentos, na medida em que a autora evidencia que as origens do PT foram profundamente influenciadas pela percepção da ampla mobilização em torno das reivindicações sociais no final dos anos 70.

Frente à poderosa imagem de consenso construída em torno da oposição ao regime militar⁷, a autora argumenta que, no pano de fundo da criação do PT, havia o debate, no campo progressista, sobre o modo de combinação de forma e conteúdo no processo de democratização, e a consciência crescente, por parte de segmentos do movimento operário e de outros movimentos populares, da necessidade de se construírem instituições políticas com as quais pudessem identificar (KECK, 1992, p. 67) Assim, o PT nasce no bojo da redemocratização e se entrelaça à história de mobilização dos movimentos sociais e às questões que se colocavam para aquele campo na passagem do regime autoritário para a democracia.

Ao analisar os primeiros anos do PT, Keck (1992) observa suas ambiguidades em relação à institucionalização, devidas às incertezas sobre os rumos da transição e à descrença em relação à democracia representativa. Assim, nos primeiros anos, o partido apostava na mobilização da sociedade como estratégia, na democracia interna e no forte conteúdo programático antissistema. Nesse momento, a inserção institucional e a busca eleitoral

⁷ Keck (1992) observa que, ao final dos anos 1970, forma-se uma poderosa imagem de “consenso oposicionista” sobre a necessidade da democratização. A autora argumenta que a “Oposição”, nessa versão ampliada, incluía elites econômicas e políticas dissidentes, a Igreja Católica, movimentos sociais, estudantes e, finalmente, o operariado; sua imagem era, assim, a imagem “da sociedade contra o Estado. As diferenças entre esses grupos eram minimizadas em nome da unidade da oposição” (p. 66).

apresentavam-se de forma ambígua, com predomínio da opção pela mobilização social.

No mesmo contexto de transição democrática e abertura de canais no Estado, os movimentos sociais também viveram o dilema da institucionalização - podendo-se dizer, inclusive, que se tratou de uma vivência conjunta. Partido e movimentos viveram esse dilema, em maior ou menor grau, no bojo das identidades compartilhadas entre eles. O impacto do campo movimentalista na formação do partido é observado pela autora ao afirmar que “boa parte da história inicial do partido deve ser compreendida em termos da sua necessidade de continuar sendo um movimento, ao mesmo tempo em que lutava para definir o que significava ser um partido” (KECK, 1992, p. 330).

É importante notar também outra peculiaridade do PT, quando comparado a partidos de massa europeus: o PT não se constituiu apenas como o braço político de um setor do movimento operário, mas antes canalizava demandas de um amplo espectro de atores civis, abrigados sob um amplo projeto político. Nesse sentido, Keck observa que

Embora o partido inicialmente definisse o operariado industrial como sua base principal, desde o começo ela incluía membros de outros tipos de grupos [abarcando] uma série de organizações, que iam dos “velhos” movimentos sociais, centrados em reivindicações materiais, até os “novos”, preocupados com questões qualitativas — ecologia, direitos das mulheres, minorias raciais, homossexuais. Esses grupos gravitaram em direção ao PT, pois viam nele um representante de uma proposta política alternativa que promovia a participação democrática e a discussão de formas de democracia direta. A mistura, no interior do PT, entre “velhos” e “novos” tipos de movimentos não foi fácil, levando um observador a comentar logo no início que, ao invés de os movimentos tornarem-se uma “correia de transmissão” para o partido, estava ocorrendo o oposto: o PT estava no polo de recepção de um rol de lavanderia onde se expressavam as preocupações de toda uma série variada de grupos que não se integravam organicamente em nenhuma forma coerente de prática partidária. (KECK, 1992, p. 31-32)

Em estudo recente, Hernán Gómez Bruera retoma a questão da identidade formativa do PT, relacionando-a ao que denomina “campo sociopolítico progressista”, ou “campo do PT”. O “campo do PT” abrange “uma larga rede de quadros, ativistas e líderes que são fortemente identificados com

o partido, mesmo que eles não tenham qualquer filiação formal⁸ (GÓMEZ BRUERA, 2013, p. 6).

Retomando os três pilares da fundação do partido – novo sindicalismo, parte da esquerda organizada e Igreja progressista –, mas propondo uma visão ampliada das relações do PT com a sociedade civil, analisa o que define como três características fundamentais da identidade do PT: a crença na democracia participativa, a esperança de um papel transformador da sociedade civil e fortes ligações interpessoais entre o partido e lideranças sociais (GÓMEZ BRUERA, 2013, p. 10).

O autor avança, ainda, em analisar as relações entre partido e sociedade civil nos anos 1990, ao tratar do processo de institucionalização do partido. Segundo ele, é o momento em que o PT passa a enxergar nas instituições estatais um espaço privilegiado no qual partido e sociedade civil procurariam atingir seus objetivos. Com isso, passa a priorizar a estratégia eleitoral em lugar da estratégia de mobilização, mas ainda com fortes vínculos com o campo sociopolítico que o circunda.

Argumentando que as características apontadas acima como formadoras da identidade do partido permanecem nas primeiras experiências de gestão do PT, Gómez Bruera aponta o fortalecimento da representação popular na gestão pública como resultado da inserção institucional do PT em governos locais. Esse fortalecimento seria resultado da inserção de ações inovadoras, entre as quais o Orçamento Participativo figurou como a principal, e por meio da “inversão de prioridades”, que expressava o “modo petista de governar”, no qual se buscava realizar, nas instituições estatais, demandas estruturadas na sociedade civil.

Nesse momento, um olhar atento poderá observar que, de certa forma e guardadas as devidas diferenças que cada um possui, partido e movimento trilham o caminho da institucionalização e da luta “por dentro do Estado”

⁸ A ênfase dada pelo autor às características dos vínculos interpessoais evidencia a rede de relações entre atores partidários e sociais, marcada por profunda identificação, expressa em entrevistas com líderes de movimentos sociais, como reproduzimos a seguir: “The PT was in our heart, so it was not necessary to sign an affiliation sheet. We were so closely identified” (entrevista com líder do movimento de moradia de São Paulo, em Gómez Bruera, 2013, p. 39) e “We regarded the party as tool of the movements” (entrevista com liderança do MST em GÓMEZ BRUERA, 2013, p. 36).

(TATAGIBA, 2011). A ênfase na luta por políticas públicas como garantidoras de direitos é uma evidência desse caminho. Como observa Silva (2011), o processo de institucionalização das organizações da sociedade civil brasileiras é também resultado da ampliação de oportunidades de acesso institucional, fazendo com que um grande contingente de ativistas tenham passado a “dedicar um tempo crescente de sua atuação associativa para exercer atividades de representação em Conselhos, de operacionalização de políticas públicas e/ou de cumprimento das tarefas dos postos governamentais assumidos” (SILVA, 2011, p. 41).

Nesse sentido também caminha o argumento de Gómez Bruera, ao mostrar que, no momento em que o PT opta pela estratégia eleitoral, o partido “não abandona as organizações da sociedade civil, porque ambos – o partido e seus aliados sociais – seguiram trajetórias similares”, para afirmar, a seguir, que isso “evidencia que nem o PT, nem seus aliados no campo sociopolítico são coerentes e homogêneos” (GÓMEZ BRUERA, 2013, p. 58).

Ainda que seja necessário matizar essa afirmação com um conhecimento mais aprofundado dos meios pelos quais os atores da sociedade civil realizam esse caminho para a institucionalização – e nesse sentido, basta notar que boa parte da novidade dos estudos recentes sobre interações socioestatais é exatamente a de reconhecer a institucionalização e avançar na sua caracterização – o argumento de Gómez Bruera reforça a compreensão de que há um crescente ativismo por dentro do Estado, e que, de certa forma, as administrações petistas abriram espaço no Estado para que sociedade civil levasse seus projetos, que se entrelaçavam, não sem conflitos, ao projeto mais amplo do partido.

Nesse caminho da institucionalização e aprofundamento da estratégia eleitoral, o PT passou por profundas mudanças, cuidadosamente analisadas pela literatura especializada. No que tange ao impacto dessas mudanças nas relações com a sociedade civil, os analistas vão afirmar distanciamento das bases sociais (RIBEIRO, 2010), a manutenção dos vínculos com as bases sociais, apesar das mudanças (AMARAL, 2010a), ou, até mesmo, que o PT não apenas mantém vínculos com seus aliados sociais, mas que tais vínculos foram peça fundamental para garantir a governabilidade nos anos Lula (GÓMEZ BRUERA, 2013). Nesse sentido, quando observamos o intenso

trânsito de militantes para o Governo Federal, parece possível afirmar que os vínculos se mantêm; no entanto, a questão passa a ser como, em que medida e com quais impactos.

De qualquer forma, seja pelo predomínio da estratégia eleitoral (RIBEIRO, 2010), seja pela busca da governabilidade⁹ (GÓMEZ BRUERA, 2013), ou ainda, fortalecido pelo pacto conservador que se estabelece após a eleição de Lula à Presidência (SINGER, 2012), a realidade é que o Governo Lula marcou a transposição definitiva do PT para outro patamar, cada vez mais distante da “forma de fazer dos movimentos”.

Assim, não obstante todas as metamorfoses pelas quais passa o PT ao longo de sua trajetória, a análise das especificidades do partido em seus vínculos com a sociedade civil evidencia um caráter de mútua constituição – a ser demonstrado com ainda mais clareza e evidenciando suas nuances, a partir de pesquisas empíricas que enfrentem a questão. A literatura tem avançado no reconhecimento e caracterização da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, mas há que avançar, também, na compreensão da mútua constituição entre partido e movimentos. Nesse sentido, a reconstrução da trajetória do movimento pela assistência social feita no capítulo 2 e a análise dos vínculos do movimento com o PT, presente no capítulo 3 deste trabalho, buscam contribuir para essa compreensão.

É pertinente observar que os movimentos sociais apostaram no PT como um mediador de suas relações com o Estado, organizando estratégias no interior do partido para encaminhar suas demandas ao Estado. No entanto, para além da função de mediador, é importante destacar outro aspecto da relação entre partido e movimentos, que é a profunda interpenetração entre estes atores. Nesse sentido, Goldstone afirma que “Estado e partidos são interpenetrados por movimentos sociais, frequentemente se desenvolvem a partir dos movimentos, em resposta aos movimentos, ou a eles associados”

⁹ Gómez Bruera argumenta que uma das transformações mais importantes na trajetória do PT foi a mudança de uma estratégia de “governabilidade contra-hegemônica”, influente em várias cidades governadas pelo partido nas primeiras experiências de gestão local, para uma estratégia centrada nas elites, aceitando a distribuição de poder e os arranjos institucionais existentes como forma predominante de atuação na esfera nacional. (GÓMEZ BRUERA, 2013, p. 4).

(2003, p. 2). A ideia de interpenetração entre Estado, partidos e movimentos aponta para um padrão de relação que ultrapassa a função de mediação dos partidos entre movimentos e Estado, ao permitir explorar a mútua constituição desses atores.

Ao observarmos os pontos de encontro e mútua constituição entre partido e movimentos, não pretendemos sugerir uma relação que permaneceu intocada ao longo do tempo. Nosso objetivo é evidenciar os vínculos e compreender os termos em que se forjaram compartilhamentos de projetos entre esses atores. No entanto, é evidente que as mudanças ocorridas no PT impactaram os movimentos, com todos os paradoxos e contradições que esse processo produziu (e produz).

Assim, argumentamos que compreender as interações entre movimento, Estado e partido também ilumina o caminho pelo qual se foi dando essa mudança, a partir das apostas na institucionalização feitas tanto pelo partido quanto pelos movimentos. Essas apostas e as mudanças que produziram, tanto para o partido quanto para os atores da sociedade civil, foram desvelando o que chamo aqui de “a medida do compartilhamento” de projetos entre partido, movimento e Estado.

1.2 Projetos políticos: compartilhamentos e disputas

Este tópico tem como objetivo apresentar a noção de projetos políticos e propor uma discussão acerca de sua utilização para pensarmos as relações entre Estado, sociedade civil e partidos. Para tanto, discorreremos sobre a noção de projetos políticos apresentando-a e destacando, especialmente, as dimensões internas dos projetos políticos, por evidenciarem sua complexidade e heterogeneidade. Tratamos também da noção de compartilhamento de projetos e da questão da heterogeneidade do Estado, que constituem categorias que buscaremos articular, no decorrer do trabalho, para analisar os trânsitos ocorridos durante o primeiro mandato do Governo Lula.

1.2.1 Projetos políticos e heterogeneidade interna

A noção de *projetos políticos*, proposta por Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) para analisar o processo de construção democrática na América Latina, é utilizada como uma das variáveis explicativas dos processos participativos no âmbito da articulação entre Estado e sociedade civil. Neste sentido, a noção de *projetos políticos* privilegia o componente de intencionalidade da ação política, ao “designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38).

Para os propósitos desta pesquisa, o conceito de *projetos políticos* constitui uma dimensão importante, tanto pela ênfase na intencionalidade da ação, quanto por incorporar às reflexões a questão da heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, partindo do pressuposto de que a sociedade civil constitui-se de diferentes atores sociais, formas de ação coletiva, construção identitária e projetos políticos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 27), e de que o Estado, em regimes não totalitários, apresenta níveis significativos de heterogeneidade (p. 34).

Como apontam Gurza-Lavalle, Houtzager e Castelo (2012), a ideia de projetos políticos “introduz a historicidade e, portanto, a relevância dos fatores contextuais; simultaneamente, dilui as fronteiras artificiais entre instituições e atores políticos, de um lado, e sociedade civil, de outro, apontando para a transversalidade da política” (p. 203). Esta observação é importante na medida em que aponta a diluição de fronteiras artificiais entre sociedade civil e Estado, rompendo com visões estanques e dicotômicas que tendem a considerar essas esferas como absolutamente separadas.

Assim, o conceito de *projetos políticos* apresenta-se como noção teórica que enfatiza a dimensão de construção histórica das relações entre sociedade civil e Estado. Tal construção é objeto da política, sendo, portanto, transformável pela ação política (DAGNINO, 2002, p. 281, grifo nosso). Dagnino, Olvera e Panfichi propõem “situar o estudo dos processos de democratização no terreno das vinculações, articulações e trânsitos entre ambas as esferas de atividade, onde a disputa entre diferentes projetos

políticos estrutura dá sentido à luta política” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 15).

Ao enfatizar a dimensão de construção histórica das relações entre sociedade civil e Estado, a noção de *projetos políticos* confere importância ao contexto político, possibilitando-nos afirmar, para os objetivos desta tese, que as diferentes orientações das políticas públicas não são fortuitas, mas, antes, são fruto de concepções de mundo compartilhadas em um projeto político. Vale destacar, ainda, que, em um contexto político específico, os projetos políticos interagem e negociam com o mesmo, sofrendo alterações e adaptações de acordo com o caráter de disputa e negociação que o constitui.

Assim, esta perspectiva articula três componentes fundamentais das interações socioestatais analisadas nesta pesquisa: a intencionalidade da ação política, seu caráter de construção histórica e o contexto político no qual a ação se insere. Como desenvolveremos adiante, esses componentes oferecem os instrumentos analíticos que evidenciam as complexas relações estabelecidas entre atores da sociedade civil e instituições políticas num contexto no qual antigos companheiros de militância política passam a se relacionar institucionalmente, por dentro das estruturas de Estado, na produção de políticas públicas.

Ao analisar os diferentes projetos em disputa pela construção democrática na América Latina, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) realizam um esforço para caracterizá-los. Essa caracterização é feita a partir de um conjunto de variáveis. Nele, a relação entre o Estado e a sociedade civil é tida como a variável mais abrangente, seguida das concepções de participação, cidadania, sociedade civil e da própria política, que elaboram e especificam a relação entre Estado e sociedade civil delineada por cada um dos projetos elencados. Com isso, os autores identificam três grandes projetos políticos em disputa na América Latina – o projeto autoritário, o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo¹⁰.

¹⁰ Diante dos nossos objetivos, nos limitaremos aqui a discutir brevemente as características do projeto democrático-participativo; para detalhes sobre cada um dos projetos, ver Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 43-60).

No que tange ao projeto democrático participativo, os autores mostram que este tem como núcleo uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que transcende os limites da democracia liberal representativa. Defendendo os modelos de democracia deliberativa e democracia participativa, esse projeto tem como objetivo a ampliação da noção de *democracia* para além dos mecanismos eleitorais representativos. Nessa direção, a participação é entendida na perspectiva do compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 49).

Correlata a essa concepção de participação está a concepção de sociedade civil, considerada como terreno constitutivo da política, já que é na sociedade civil que se dá o debate sobre os interesses divergentes que configuram o interesse público (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 51). Assim, no projeto democrático participativo, a construção da cidadania figura, como um elemento adicional, onde a luta por demandas específicas (direito à saúde, educação, habitação, e também pelos direitos étnicos, das mulheres, dos homossexuais) se articula a uma luta mais ampla pela construção democrática, expressando, assim, uma ampliação da própria noção de democracia.

Os autores mostram que, na América Latina, a expressão mais elaborada dessa formulação do aprofundamento democrático por meio da participação se deu no Brasil, com os esforços de mobilização de movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), intelectuais e partidos políticos – especialmente o PT – o que reforça nosso argumento de identidades e projetos compartilhados entre PT e sociedade civil, segundo a concepção de um projeto democrático-participativo.

A noção de *projetos políticos* tem sido amplamente citada e utilizada em estudos sobre as interações entre Estado e sociedade no Brasil. Teixeira (2013, p. 13) lembra que essa categoria foi importante instrumento analítico para pensar os anos 1990, ao explicitar os diferentes sentidos da participação e nomear, a partir do conceito de *confluência perversa* (DAGNINO, 2004), as ambiguidades contidas na apropriação que o projeto neoliberal fez da ideia de participação. No entanto, ainda segundo Teixeira (2013, p. 14), esse sentido

político resultou num enquadramento que favoreceu uma visão estanque da noção de *projetos políticos*, tomando-os como internamente homogêneos.

Os apontamentos feitos por Teixeira são importantes porque chamam atenção para o fato de que é necessário atualizar as perguntas que fazemos, ao utilizarmos a noção de *projetos políticos* no contexto atual, em que, não apenas no Brasil, mas em outros países latino-americanos, partidos de esquerda chegaram ao poder, levando, em maior ou menor grau, anseios de democratização do Estado oriundos da sociedade civil.

Se, no contexto dos anos 1990, o desafio era evidenciar os significados da participação no projeto neoliberal, o desafio que se coloca hoje é explicitar quais diferenças o projeto democrático-participativo abriga internamente – entendendo-se que, se ele aglutinou e ainda aglutina muitas dimensões e apostas de setores da esquerda, ele abriga, também, muitas diferenças internas¹¹, que precisam ser explicitadas para entendermos as relações que atualmente se estabelecem entre Estado e sociedade.

Quando Teixeira (2013, p. 13) propõe investir na compreensão da diversidade de concepções sobre participação no campo da esquerda, especialmente a que deu origem ao PT, e “quebrar o projeto da democracia participativa em suas partes constitutivas”, a autora avança na compreensão da diversidade interna dos projetos. Nesse sentido, a tarefa de revelar a heterogeneidade interna dos projetos, seu caráter mutável e seu componente de flexibilidade, ajuda a tornar precisas análises que utilizem esta categoria.

Da mesma forma, sustentamos que, para que se faça uma boa utilização da noção de *compartilhamento de projetos*, é necessário reconhecer e explicitar as disputas, tensões e conflitos que o compartilhamento implica.

Para tanto, propomos retomar a forma como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) pensaram a caracterização dos projetos, explorando a análise de seus componentes e suas dimensões. No que se refere aos componentes dos projetos políticos, duas implicações apontadas pelos autores são referências fundamentais para avançarmos nessa compreensão. A primeira delas afirma

¹¹ Vale notar, também, que nos cenários políticos, diferentes projetos disputam em um mesmo governo – desta forma, não pretendemos afirmar aqui que apenas o projeto democrático está presente no Governo Lula.

que a definição de projetos políticos “recobre ampla gama de formatos, nos quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 40), o que permite dar conta da complexidade dos processos de construção democrática e das diferentes formas de ação política.

Outra implicação da noção de *projetos*, que decorre daquela apresentada anteriormente, é exatamente a diversidade interna dos projetos políticos, no que se refere às várias dimensões nela presentes. Como os autores demonstram, a gama de diferentes dimensões dos projetos políticos evidencia a variedade e a complexidade dos processos de síntese, das combinações e negociações que podem se estabelecer entre elas.

No que se refere às suas dimensões internas, vale ressaltar que os projetos políticos se caracterizam fundamentalmente pela sua dimensão societária, no sentido de que contêm representações do que deva ser a vida em sociedade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 40). No entanto, embora presididos pela dimensão societária, projetos políticos se expressam como combinações de uma variedade ampla de dimensões.

O exame da relação das dimensões coletiva e individual na configuração dos projetos aponta para um processo de síntese entre as identidades coletivas e pessoais. Constitutivo da elaboração dos projetos, nele “as pessoas são portadoras dos vários grupos aos quais pertencem, tanto quanto os grupos são portadores de seus membros individuais” (MISCHE, 2001, p. 141, apud DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 41). Além da síntese de identidades individuais e coletivas entre os ativistas de esquerda, suas múltiplas filiações envolvem, ainda, a síntese de diferentes identidades coletivas. Importante ressaltar, também, a dimensão organizacional ou institucional dos projetos, especialmente quando se analisam projetos formulados por sujeitos políticos de caráter mais formalizado e estruturado. Essa dimensão é especialmente importante para a nossa análise, que contempla projetos levados para o Estado – como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) mostram, neste caso os projetos incorporariam uma ênfase na preservação e fortalecimento da instituição/organização, quando as combinações que derivam da síntese e negociação entre a dimensão organizacional e a dimensão societária têm especial relevância.

Observamos, assim, que os projetos políticos são produto da dinâmica de suas relações internas e respondem às transformações de seus portadores, assim como às relações que estabelecem com interlocutores externos. Como afirmam os autores, a ênfase nas várias dimensões e na dinâmica interna dos projetos consiste em afirmamos seu caráter mutável, em constante transformação (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 42).

Assim, explicitados os componentes da noção de *projetos políticos* e as dimensões internas que os compõem, fica claro que tomar essa noção de forma estanque, enxergando nos projetos uma homogeneidade intrínseca, é um equívoco que obscurece as análises. Os projetos têm, como bem demonstram os autores, um caráter mutável, ao incorporarem um componente de heterogeneidade interna que permite que os atores compartilhem projetos políticos em algumas instâncias, mesmo possuindo divergências e discordâncias em outras. Isto é o que pretendemos argumentar a seguir.

1.2.2 Compartilhamento de projetos políticos

Como ressaltamos anteriormente, a noção de *projetos*, ao trazer para a análise a importância do contexto político, possibilita questionar as rígidas fronteiras entre sociedade civil e Estado, tão presentes em análises sobre as interações socioestatais. O contexto político nos remete, por sua vez, à questão do compartilhamento de projetos políticos, tomada aqui como uma categoria central para entender as formas de relação que se estabelecem entre Estado, sociedade civil e partido político no Governo Lula.

A ideia de compartilhamento de projetos políticos foi proposta por Dagnino (2002) como um dos instrumentos analíticos para examinar, na pesquisa “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, as diferentes modalidades de encontros entre sociedade civil e Estado¹² e suas implicações para o aprofundamento da democracia no Brasil. Em 2006, no trabalho que analisou a disputa pela construção democrática na América Latina, a ideia de compartilhamento de projetos políticos foi retomada e os autores propuseram a

¹² Como a autora observou, naquele momento, a grande novidade que os anos 1990 traziam era “uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta, de ‘encontros’ entre o Estado e a sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p. 13).

hipótese de que “para que a democracia tenha maiores possibilidades de se consolidar, parece ser necessária a existência de uma forte correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 37-38). O grau de compartilhamento de projetos entre Estado e sociedade aparece, então, como uma variável importante para explicar os tipos de relações que se vão estabelecendo entre estes atores.

No decorrer dos anos 2000, especialmente nos últimos anos, a ideia de compartilhamento de projetos se mantém como variável importante, sendo bastante utilizada em análises sobre as interações socioestatais, especialmente nas análises sobre o Governo Lula (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011; ABERS; VON BULOW, 2011; SERAFIM, 2013; PENNA, 2013). Mesmo quando não se constitui como categoria de análise, a referência ao compartilhamento de projetos entre Estado e sociedade civil é recorrente nessas análises.

Isto porque, como já apontamos, devido à relação histórica com a bandeira da participação, como fundamento de sua concepção de democracia, a vitória do PT nas eleições para a Presidência da República produziu a expectativa de democratização das relações entre sociedade civil e Estado para amplos segmentos identificados com o partido. No entanto, é importante observar, como fazem Abers, Serafim e Tatagiba (2011, p. 1), que o projeto participativo, no Governo Lula, se desenvolveu de forma extremamente heterogênea.

A partir desses apontamentos, defendemos que a análise das relações com o partido permite aprofundar a reflexão sobre o papel do compartilhamento de projetos nas relações Estado-sociedade. Como afirmam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 36), “partidos são mediações necessárias entre a sociedade civil e o Estado, já que trazem projetos, formam quadros e criam redes operativas que transladam ao governo”. Desta forma, as trajetórias dos militantes e suas experiências concretas de relação com o PT permitem entender como os militantes organizam suas estratégias dentro do partido; como (e se) o próprio movimento se fortalece dentro do partido, qual a natureza dessa mediação e dessa relação e seus impactos para o movimento e para a produção de políticas.

Nesse sentido, entendemos que, para compreender as condições nas quais se opera o compartilhamento de projetos, é importante considerar dois aspectos, de diferentes naturezas. O primeiro deles tem a ver com a heterogeneidade interna dos projetos, que permite abrigar, em seu interior, uma diversidade dos projetos compartilhados, tanto em relação às diferenças internas ao próprio projeto democrático-participativo, quanto à diversidade de projetos presentes no cenário político de compartilhamento, trazidos pelos movimentos da sociedade civil. Desta forma, se, por um lado, um projeto implica a articulação em torno de alguns princípios gerais, que permitem afirmar a existência de um projeto democrático-participativo compartilhado, por outro, uma vez que a definição de projetos políticos recobre ampla gama de formatos, nosso esforço em retomar esse componente de flexibilidade visa demonstrar que essa noção pode incluir, também, interesses e concepções diversas, que concorrem nesse contexto de compartilhamento.

Outro aspecto fundamental diz respeito às condições estruturais, recursos e oportunidades que envolvem e qualificam a implantação dos projetos políticos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 39), apontando para o fato de que relações (mais ou menos) conflitivas se estabelecem entre as intencionalidades contidas nos projetos e as condições concretas de sua realização. E isto se aplica, é claro, tanto à implantação do projeto democrático-participativo, num nível macro, quanto à implantação dos diversos projetos dos movimentos sociais.

No caso do Governo Lula, a expectativa de democratização do Estado e incorporação de bandeiras históricas do partido e dos movimentos teve que conviver com as condições concretas para sua realização, que se expressam tanto em termos do ambiente político e econômico que o partido encontra quando se torna governo – presidencialismo de coalizão e contexto de ajustes neoliberais – quanto em termos das mudanças pelas quais o partido passou, especialmente no que se refere à forma de se relacionar com suas bases, ao longo dos anos em que passou a dedicar-se a tornar-se um partido eleitoralmente competitivo. A ênfase do PT na chamada governabilidade, como forma de lidar com os desafios advindos de sua experiência no Executivo Federal, acirrou mudanças nas agendas do partido e nas relações com sua base.

Diante dessas considerações, entendemos que, em um plano macro, é possível identificar projetos comuns entre atores da sociedade civil e do Estado, aglutinados em torno do projeto democrático-participativo. No entanto, como se configuram as relações que se vão estabelecendo, na prática concreta, entre atores estatais e não estatais que compartilham o projeto democrático-participativo? Nessa pesquisa, assumimos que, mesmo quando os atores da sociedade civil e Estado compartilham projetos, há disputas, contradições, constrangimentos, que impõem redefinições ao projeto compartilhado.

Desta forma, quando falamos em compartilhamento de projetos políticos entre sociedade civil, Estado e partido, argumentamos que é constitutiva desse compartilhamento a ideia de disputa. Se o projeto não está pronto, acabado, mas, antes, é mutável e heterogêneo, as disputas se dão constantemente, na esfera do Estado, no interior do partido e no próprio movimento social, em busca da construção da hegemonia sobre as direções a serem assumidas pelo próprio projeto.

Acreditamos, com isso, que, se não perdermos de vista o caráter de construção e de disputas que a ideia de projeto político encerra, e, ao contrário, trabalharmos a perspectiva do conflito e da construção constante, o conceito de *compartilhamento de projetos* é extremamente útil para a compreensão das relações que se estabelecem entre Estado, sociedade civil e partido a partir da eleição do PT ao Governo Federal, em 2003.

Como assinalamos, a eleição de Lula à Presidência esteve cercada de muitas expectativas quanto às possibilidades de democratização do Estado; as altas expectativas, por sua vez, às vezes impedem o olhar mais acurado para as experiências concretas. Hoje, podemos nos distanciar um pouco para conseguir analisar o que foi essa experiência de “virar governo”, tanto para os movimentos quanto para o partido. Ao compreendermos que movimentos compartilham projetos políticos dentro de um partido político, podemos compreender melhor as dinâmicas que se estabelecem, as estratégias, as formas como esses atores são (ou não) incorporados ao Estado e se há um impacto democratizante quando o Estado se abre para esses atores.

Como Dagnino (2002, p. 280) mostra, as relações entre Estado e sociedade são “sempre permeadas por tensões e conflitos”; partindo dessa

afirmação, sustento aqui que as relações entre Estado, sociedade e partido, no contexto de compartilhamento de projetos políticos, são também permeadas por conflitos: ao mesmo tempo em que os atores da sociedade civil apostam no partido como mediador de sua relação com o Estado e como espaço de formulação de estratégias para adentrar esse espaço, há dissensos, disputas e conflitos.

1.2.3 Heterogeneidade do Estado

A ideia de compartilhamento de projetos entre Estado, sociedade civil e partido coloca a questão do Estado como ator relevante e nos obriga a considerar um instrumento analítico fundamental: a questão da heterogeneidade do Estado. Como argumentam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 34), o entendimento do Estado como homogêneo deixa de fora da análise as mediações entre a sociedade e o Estado. Assim, explicitar as formas como se expressa essa heterogeneidade e incorporá-la aos estudos das relações entre sociedade civil e sociedade política apresenta-se como tarefa imprescindível, especialmente quando analisamos a passagem de um projeto político para o Estado.

Uma das dimensões dessa heterogeneidade apontada pelos autores diz respeito à estrutura do Estado e ao modo como as instituições se formaram em diferentes ciclos e períodos políticos. Os diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – caracterizam uma forma de heterogeneidade estrutural do Estado que, inserida em contextos de eleições livres e liberdade de organização partidária, “permitiu que uma heterogeneidade política que deriva do fato de que distintos projetos políticos podem ascender aos diferentes níveis de governo e, inclusive, chegar a transformar as estruturas de operação estatal em um sentido mais democrático” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 34). A experiência do orçamento participativo figura como expoente dessa transformação das estruturas de operação estatal, mas, ao analisarmos as experiências concretas das chamadas “administrações populares”¹³, veremos

¹³ A designação “administrações populares” foi usada como forma de nomear as experiências do PT na gestão de prefeituras nos anos 1980 e 1990.

que o trânsito de ativistas de movimentos sociais possibilitou levar para o Estado experiências progressistas em áreas de política nas quais eram especialistas, modificando, também, a forma de agir do Estado nesses contextos locais.

Importante, também, é a dimensão horizontal da heterogeneidade do Estado, que reflete a existência dos três poderes do Estado democrático e seus desafios à governabilidade na América Latina, devido ao equilíbrio precário existente entre esses poderes (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 34-35). Os autores assinalam que “uma forma adicional da heterogeneidade do Estado decorre da necessidade de formar governos de coalizão, em que a necessidade de distribuir cargos no aparato de Estado leva à heterogeneidade de projetos e práticas em seu interior”. Pela predominância que assumiu nos governos petistas, essa questão está na pauta, como é sabido, das disputas e articulações que o PT vem realizando em sua gestão frente ao Executivo Federal.

Ademais, os autores apontam a importância de se considerar o peso da dimensão estatal – tanto em termos da dimensão organizacional ou institucional, quanto em termos da especificidade do Estado como instituição – na passagem de projetos para o Estado.

Em relação à dimensão organizacional/institucional, os projetos incorporam a ênfase na preservação e fortalecimento da instituição/organização enquanto tal – o que parece ser o caso de projetos que se traduzem na implantação de políticas públicas. Já em relação à especificidade do Estado como instituição, aspectos como as funções básicas do Estado de assegurar o processo de acumulação capitalista, a necessidade de produzir legitimidade frente ao conjunto da sociedade e a preservação da governabilidade são apontados como fatores que desvelam o peso da dimensão estatal, quando projetos que se originam na sociedade civil passam para a esfera do Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 41-42).

1.3 Entre o Estado e o partido: intersecções Estado-movimento e militância múltipla

Apresentados os pressupostos e orientações conceituais em que nos apoiamos para analisar a triangulação Estado, partido e sociedade civil nas interações socioestatais, apresentamos a seguir dois conceitos que serão mobilizados, ao longo da tese, para auxiliar na caracterização dessas interações. São eles: *intersecções Estado-movimento e militância múltipla*.

A literatura preocupada em analisar as relações entre Estado e sociedade civil tem demonstrado interesse nos processos de incorporação de militantes oriundos de sindicatos, movimentos sociais ou outras organizações da sociedade civil na estrutura administrativa do Estado, por meio de cargos comissionados ou os chamados “cargos de confiança”. Esse processo, que ocorre de forma intensa no âmbito federal com a eleição do PT à Presidência, em 2003, é apontado por D’Araújo (2009) ao analisar o perfil de dirigentes públicos de alto escalão no Governo Lula. Segundo a autora, observa-se um forte engajamento social e político dos ocupantes desses cargos, o que, com algumas variações, revela um perfil de dirigentes com “diferentes formas de engajamento cívico que, no cômputo geral, fazem desses dirigentes, pessoas com forte interface com partidos, sindicatos e organizações da sociedade civil, em comparação com a sociedade brasileira” (p. 127).

No bojo dessas preocupações e da busca por instrumentos analíticos apropriados para a caracterização das modalidades de interação socioestatais, Banaszak (2005), ao analisar as estratégias de militantes da segunda onda do movimento feminista nos EUA, argumenta que, para entender as táticas, estratégias e resultados do movimento, é preciso examinar as fronteiras atribuídas às relações entre movimento e Estado. Neste sentido, ela propõe uma abordagem contrária à visão de muitos estudiosos de movimentos sociais que afirmam que, para desafiar a ordem política, o movimento deve estar totalmente fora do Estado (BANASZAK, 2005, p. 150). A essa abordagem se filia a nossa perspectiva de estudar as imbricações entre sociedade civil e sociedade política, caracterizando-as.

Uma forma de caracterização dessas imbricações é o conceito *intersecção Estado-movimento*, a partir do qual a autora afirma que os

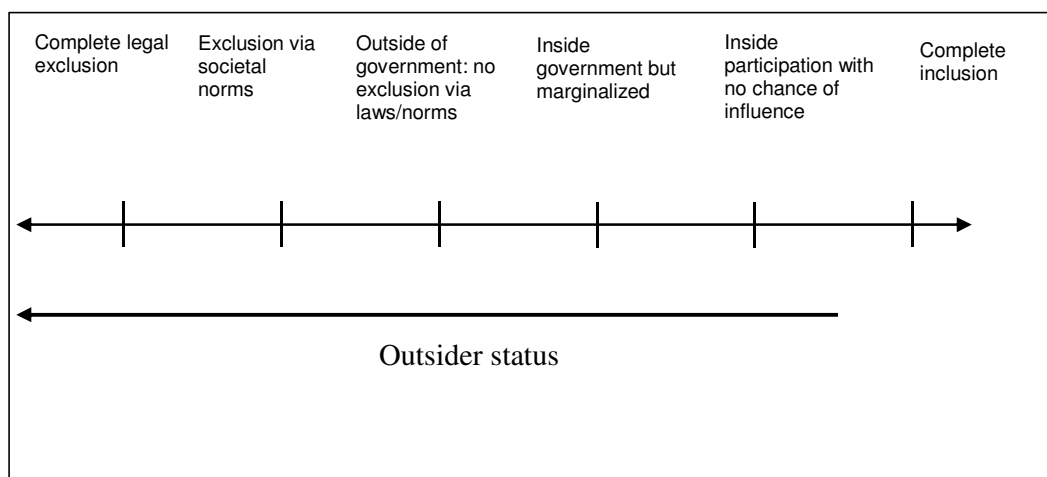
movimentos podem existir fora do Estado e ter membros localizados dentro do mesmo. Nas palavras da autora:

A sobreposição ocorre porque Estados, como conjuntos de instituições, podem ter membros que também são ativistas de movimentos, quer por meio da participação em organizações de movimentos sociais, como ‘colaboradores ocasionais’ ou ainda participando em ‘atividades espontâneas’ e não organizadas [...] Eu denomino esse compartilhamento de intersecção Estado-Movimento. (BANASZAK, 2005, p. 150-151)

Para os nossos propósitos, é importante examinar tanto a conceituação que a autora faz das intersecções Estado-movimento quanto sua análise dos efeitos dessas intersecções para os movimentos. No plano da conceituação, a autora afirma que “a interação Estado-movimento consiste em membros auto-identificados de movimentos que também ocupam posições reconhecidas no Estado” (BANASZAK, 2005, p. 154). Neste sentido, ela diferencia a intersecção de institucionalização do movimento: trata-se de compartilhamento, no sentido de ser identificado, simultaneamente, como Estado e como movimento.

A autora caracteriza as intersecções a partir de três dimensões: a primeira diz respeito ao “tamanho da intersecção”, que se refere simplesmente ao número de ativistas de movimentos dentro do Estado (BANASZAK, 2005, p. 155). Já a segunda dimensão propõe um *continuum* com dois polos, em que um deles representaria exclusão completa dos movimentos em relação ao Estado e, o outro, inclusão completa. Entre esses polos, estariam situações caracterizadas por diferentes níveis e formas de inclusão/exclusão, como é possível observar na Figura 1.

Figura 1 – Theorizing types of outsider movement status as continuum



Fonte: Banaszak (2005, p. 156).

A terceira dimensão de caracterização diz respeito à localização dos movimentos no Estado, tanto no que se refere aos níveis de governo – local, estadual e federal – quanto aos espaços nas burocracias, Parlamento, empresas públicas e setores de políticas públicas. Esta dimensão é importante porque aponta para uma situação observada também no caso brasileiro, em que algumas áreas do Governo mostraram-se mais permeáveis aos movimentos sociais (o caso das políticas sociais e ambientais) do que outras áreas estratégicas e de política econômica (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011).

Delineada esta proposta de conceituação das intersecções Estado-movimento, a autora defende que o tamanho, a localização e o contexto histórico das intersecções influenciam o desenvolvimento do movimento, suas estratégias e os resultados de sua ação. Argumenta, ainda, que as intersecções são importantes porque produzem diferentes combinações de táticas dentro dos movimentos sociais.

Já no que se refere aos efeitos das intersecções, Banaszak chama atenção para as *insider tactics*, ou seja, as táticas que os ativistas mobilizam quando estão dentro do Estado. Sobre esse ponto, duas proposições são importantes. A primeira delas afirma que ativistas que atuam dentro do Estado estão mais cientes do leque de oportunidades políticas à disposição, podendo mobilizar *insider tactics* na medida em que as condições políticas forem favoráveis. Por outro lado, as informações às quais esses ativistas *insider* têm

acesso possibilitam a eles saber, também, quando as oportunidades estão fechadas e que a melhor estratégia é mobilizar ações extra-institucionais (BANASZAK, 2005, p. 158). Em decorrência disso, argumenta que a presença de ativistas no Estado não implica necessariamente desmobilização de ações fora do Estado; ao contrário, os movimentos podem operar combinando estratégias dentro e fora do aparato estatal.

Em outro plano, a autora argumenta que pode ser importante considerar o papel que as políticas públicas desempenham para influenciar tais intersecções. Assim, afirma que uma forma de analisar essa influência seria “explorar como as políticas públicas – em parte alcançadas pelo movimento – criam novos locais para o movimento no interior do Estado” (BANASZAK, 2005, p. 160), argumentando que “políticas públicas frequentemente resultam na criação, combinação ou eliminação de organizações específicas, abrindo ou fechando oportunidades de entrada no Estado” (p. 161).

Esse quadro de intersecções proposto por Banaszak fornece importantes elementos para a análise das interações socioestatais e das estratégias mobilizadas pelas militantes do campo da assistência social em suas trajetórias, que cruzam as fronteiras entre o ativismo dentro e fora do Estado, além de possibilitar a análise dos impactos dessas intersecções para o movimento e para o Estado.

O conceito de *intersecção Estado-movimento* é útil por se apresentar como instrumento analítico apto para analisar os padrões de relação que se estabelecem entre movimento e Estado, sem incorporar a mediação do partido. Desta forma, mobilizamos o conceito de *militância múltipla* para caracterizar as relações das ativistas com o partido.

No que diz respeito ao conceito de *militância múltipla*, Mische o define a partir da pesquisa com grupos de jovens no Brasil, na qual observa que os jovens são “simultaneamente lideranças no movimento estudantil, nos partidos políticos, nos grupos da igreja, ou em outros movimentos e organizações” (MISCHE, 1997, p. 145, grifo nosso). Para adensar este conceito, é importante observar, ainda, que o utilizaremos, nesta tese, da forma como Teixeira (2013) o entende, ao afirmar que “militância múltipla, não se reduz ao trânsito que leva o movimento a tornar-se governo, e sim vivenciar, ao mesmo tempo, a

condição de ser movimento, academia, partido, sindicato, estado e/ou governo” (p. 11, grifo nosso).

Assim, o conceito de *militância múltipla* define uma característica fundamental da atuação dos militantes de esquerda e ativistas de movimentos sociais no Brasil, ajudando a compreender como se dá, em termos de experiências concretas, o processo de compartilhamento de projetos entre Estado, sociedade civil e partido. Aqui, a menção ao partido como ator nas relações entre Estado e sociedade civil no Brasil aponta para a argumentação que perpassa toda esta tese, a de que as relações tecidas no interior do partido são fundamentais para o entendimento do compartilhamento de projetos no contexto do Governo Lula. Como veremos ao longo da exposição dos dados empíricos, as experiências dos atores analisados são permeadas, o tempo todo, por esse caráter múltiplo, com implicações decisivas de suas ações nas estratégias que mobilizam para levar seu projeto ao Estado.

Os referenciais teóricos e instrumentos analíticos apresentados neste capítulo foram mobilizados para compor um quadro de orientação para a nossa análise, no sentido de avançar na pesquisa das relações concretas que se têm estabelecido entre movimento social, Estado e partido no Brasil no contexto de compartilhamento de projetos políticos. Nossa proposta, neste sentido, é abordar as interações socioestatais a partir de uma triangulação entre Estado, sociedade civil e partido como atores relevantes nesse processo.

A partir do referencial teórico no qual nos apoiamos, qual seja, as noções de projetos políticos e compartilhamento de projetos, propomos como instrumentos analíticos para caracterizar as interações entre os atores os conceitos de *militância múltipla* e *intersecção Estado-movimento*. Nosso objetivo é caracterizar as intersecções e as múltiplas formas de militância dos ativistas, com ênfase nas relações com o partido, articulando as análises de experiências concretas para aprofundar o estudo do compartilhamento de projetos.

Nosso argumento se desenvolve no sentido de defender que uma análise que explore a triangulação entre sociedade civil, Estado e partido político é capaz de aprofundar a compreensão da noção de compartilhamento

de projetos políticos, ao trazer à cena o partido como ator relevante, permitindo explorar a identificação que os atores têm com o partido, as apostas que fazem nesse espaço político como forma legítima de canalizar suas demandas, as mudanças que os projetos sofrem ao longo do tempo e as disputas que são travadas no interior do partido, onde convivem atores diversos, com trajetórias diversas.

CAPÍTULO 2 – O movimento em defesa da assistência social

A ação política não se limita à sociedade política, como a teoria da sociedade civil sustenta, mas é parte da lógica da sociedade civil, cujos atores, ao defender projetos na esfera pública e desenvolver a ação coletiva, estão fazendo política, disputando espaços de poder e orientando a política pública. (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p. 35)

Como parte da análise empírica das interações socioestatais entre movimento social, Estado e partido, nesse capítulo apresentamos o movimento em defesa da assistência social a partir da análise das trajetórias das ativistas desse campo de política pública.

Diante disso, buscamos reconstruir o movimento em defesa da assistência social por meio das trajetórias individuais das ativistas entrevistadas, que depois são cruzadas e conectadas pelos eventos que marcaram sua atuação.

Assim, na primeira parte do capítulo apresentamos a definição de movimento social no qual nos apoiamos para analisar as trajetórias e vínculos que serão apresentadas a seguir, e discutimos as especificidades do movimento em defesa da assistência social.

Na segunda parte, apresentamos as trajetórias individuais e traçamos um perfil das ativistas que compõem o movimento. Por fim, na terceira parte do capítulo, apresentamos os principais eventos e momentos que vinculam essas trajetórias à constituição da política de assistência social no Brasil, relacionando-os ao movimento que se constitui e os espaços construídos por ele para pautar a política.

2.1 Especificidades do movimento em defesa da assistência social

Como já abordado na introdução, a tarefa de compreender a construção do SUAS resultou em mapear, reconstruir e analisar o movimento composto por um grupo de atores que empreendeu um movimento político de defesa da assistência social como política pública. Diante disso, mapear esse movimento constituiu-se em um esforço de pesquisa no decorrer do trabalho de campo.

A análise das trajetórias profissionais das ativistas entrevistadas evidenciou para a pesquisa a existência de eventos e organizações que compõem o movimento em defesa da assistência social, ou apenas “movimento da assistência social”¹⁴, articulando atores por meio de uma rede que conecta essa militância em espaços de mobilização política, debates e formulação de conteúdos para a política de assistência social.

Os achados da pesquisa de campo apontavam para uma complexidade de vínculos, articulados por espaços de inserção profissional e política, que conferiam densidade ao ativismo em torno dessa causa. Diante da complexidade do que era observado, a descrição densa das conexões entre as trajetórias das ativistas entrevistadas e de seus efeitos para a constituição do movimento evidenciou-se fundamental para a compreensão do fenômeno pesquisado.

Como poderemos observar, o movimento se constitui e se desenvolve a partir da atuação dos atores em diferentes espaços que os vinculam. Assim, o movimento pela assistência social é aqui apresentado a partir da descrição das trajetórias dos atores e dos vínculos que os mantêm conectados, de forma a oferecer um panorama qualificado da constituição e atuação desse movimento. Essa reconstrução parte da crítica aos modelos que separam radicalmente sociedade civil e sociedade política, entendendo que, como aponta Silva,

À medida em que buscamos apreender nossos “objetos” de pesquisa não como objetos preexistentes às relações sociais, mas como resultantes mesmo dessas relações, a estrutura de nossas análises se altera profundamente. (SILVA Marcelo, 2007, p. 478)

A opção por reconstruir as trajetórias dessas ativistas a partir de uma perspectiva de ação coletiva nos remeteu aos elementos que, para Diani e Bison (2010), caracterizam movimentos sociais: experiências ligadas à expressão pública de um conflito social; identidade coletiva; presença de densas redes inter-organizacionais informais. Assim, apresentamos o

¹⁴ Na tese de Pinheiro (2008) encontramos a referência ao movimento como “MAS – Movimento da Assistência Social”; algumas militantes entrevistadas nos forneceram também um manifesto, apresentado na VIII Conferência Nacional de Assistência Social, na qual assinam como “MAS - Movimento pela Assistência Social”.

movimento pela assistência social a partir da definição de Diani, que considera os movimentos sociais como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada” (DIANI, 1992, p. 13).

A definição de Diani nos ajuda a compreender melhor o coletivo de atores que defendeu a assistência social como política pública, pois permite apreender justamente a dimensão do processo de luta política que envolve a atuação desses atores. Como apontamos na introdução, quando iniciamos o trabalho de campo, definições como comunidade de especialistas (KINGDOM, 1995) ou coalizão de defesa (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993) se apresentavam como possíveis formas de compreender o fenômeno pesquisado. No entanto, com o avanço da pesquisa, percebemos que esses conceitos restringiam o alcance da ação política dessas ativistas, que construíram a política de assistência social em termos intelectuais e a tornaram possível em termos políticos. Assim, frente à reconstrução empírica das trajetórias analisadas, entendemos que uma abordagem que contemple a ideia de um movimento social é mais adequada para caracterizar esse campo.

Nesse sentido, a definição de movimento social proposta por Diani nos levou à escolha por apresentar as trajetórias profissionais das ativistas entrevistadas a partir de seus componentes de **mobilização política em torno de uma causa**, qual seja, a construção de uma política pública de assistência social, contrapondo-se às práticas que constituíam a assistência social como benemerência e caridade. Como poderemos observar, todas as entrevistadas identificam-se como ativistas dessa causa e identificam as demais entrevistadas da mesma forma. Nesse sentido, podemos afirmar que há o compartilhamento de uma **identidade** em torno dessa causa.

As trajetórias mostram, também, que as ativistas estiveram, desde a década de 1990, vinculadas e em conexões pelo país engajadas em espaços participativos formais e informais, organizando eventos e criando espaços de debate, formulação e mobilização política, o que demonstra a existência de **redes e conexões** que conferem densidade ao movimento.

A reconstrução empírica das trajetórias profissionais das ativistas, com foco na atuação política, é o primeiro esforço no sentido de delimitar o campo

de mobilização política pela assistência social como um movimento social, liderado e protagonizado pela categoria de assistentes sociais, organizadas em suas entidades de classe, na academia e no partido político, que, desde o início, está imbricado com a atuação dessas militantes no Estado e no partido.

Dessa forma, buscamos avançar na compreensão das formas de ação coletiva que caracterizam os atores da sociedade civil no Brasil, por meio de análises que tratam de processos de mobilização política e ativismo de atores que ocupam a arena estatal, pois, como aponta Dowbor (2012), “ao considerar como ação do movimento aquela que se processa nas instituições políticas, é possível ultrapassarmos a separação analítica entre movimentos sociais, sociedade e Estado, e com isso, captar sua mútua constituição”. (p. 30/31)

Dowbor (2012) o caracteriza as ações empreendidas pelo Movimento Sanitarista, como uma “anomalia” em relação à Teoria dos Movimentos Sociais (p.26), devido ao fato desse movimento, ao longo de sua história, ter recorrido pouco aos protestos como forma de ação, recorrendo a táticas “via instituições”, para pautar a causa do sistema universal, gratuito e integral de saúde. A atuação do movimento sanitarista desafiaria as Teorias de Movimentos Sociais que, focadas nos protestos como repertório de ação desses atores coletivos, não daria conta da atuação de movimentos que optam pelo meio não-convencional das ações “via instituições”. No entanto, como a autora argumenta, um olhar atento para as ações “via instituições” permite “observar como os atores dos movimentos sociais tentam transformar o Estado, não só de acordo com as suas demandas, mas também de acordo com seu modo de ação” (Dowbor, 2012, p. 28)

Nesse rol de atuação “via instituições”, a autora aponta a ocupação de cargos no Estado, por parte do movimento sanitarista, como uma das táticas do coletivo voltada ao êxito de seu projeto político, de modo a fomentar mobilizações e organizações do movimento. Nesse sentido, a trajetória das ativistas pela assistência social como política pública de direito guarda semelhanças com as trajetórias de ativistas do Movimento Sanitário, analisadas por Dowbor.

Da mesma forma, observamos na trajetória das ativistas do movimento em defesa da assistência social, táticas de ocupação de cargos no Estado, organização de eventos e cursos onde se discutiam os rumos da política,

participação de associações de categorias, criação de fóruns e comissões de gestores locais, que se assemelham às táticas do movimento sanitário. Essa semelhança é observada pela militante:

O SUS também foi um movimento de profissionais, que tem adesão da sociedade, porque a sociedade precisa de proteção social. A assistência, menos reivindicada pelo movimento popular, a saúde mais. (Entrevista com Neiri Bruno Chiachio, São Paulo)

Quando a ativista afirma que a assistência social foi historicamente “menos reivindicada” do que a saúde, aponta para uma especificidade do movimento em defesa da assistência social, que é o fato de tratar-se de um movimento em que o próprio beneficiário não é ator nessa luta – o movimento é que “fala” em favor de um terceiro, que seria aquele a quem a política se destina.

A ligação histórica entre assistência social e filantropia teve impacto também na tradição de mobilização e participação política dos atores desse campo, o que poderia explicar, ao menos em parte, o pouco envolvimento dos beneficiários na mobilização em defesa da política de assistência social; outro fator explicativo pode estar no fato de tratar-se de uma parcela da população bastante exposta à uma série de vulnerabilidades sociais que dificultam sua organização e mobilização em torno da reivindicação de direitos sociais.

Cunha (2009) sintetiza a especificidade do movimento em defesa da assistência social, ao notar que o protagonismo da mobilização nesta área não partiu dos setores populares ou dos potenciais beneficiários da política:

Diferentemente de outras áreas, como a saúde, em que a mobilização social incluiu setores populares, os protagonistas principais da mobilização em torno da garantia do direito à proteção social pública que responsabilizasse o Estado pela prestação de serviços regulares de assistência social foram os representantes corporativos ou acadêmicos dos profissionais do Serviço Social, associados a alguns outros profissionais e setores dos segmentos. Pleiteava-se a evolução de formas assistenciais privadas apoiadas na sociedade civil para formas institucionais e públicas de proteção social para aquelas pessoas que se encontrassem em situações de vulnerabilidade e risco social. Esse foi um momento que resultou de um longo processo de discussões e de amadurecimento da própria

compreensão dessa política por esses protagonistas. (CUNHA, 2009, p. 151)

Assim, nesse processo de construção dessa política, é de crucial importância a militância dos atores que participaram ativamente da luta em defesa da assistência social desde sua incorporação à Constituição de 1988 e, mais especificamente, a partir da mobilização pela redação e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Nas palavras de Vianna (2000), o campo de militância em defesa da assistência social se constitui de uma “elite profissional aguerrida”, e, em linhas gerais, é um campo bastante marcado pela presença de profissionais da área, assistentes sociais, representados por suas entidades de classe, e pesquisadores de universidades, da área de Serviço Social. A seguir, as trajetórias individuais analisadas atestam e ampliam a compreensão desse coletivo de atores.

2.2 Trajetórias militantes

“A luta [foi] por constituir a assistência social como alguma coisa que fazia sentido e que tinha um lugar próprio, que não é esse lugar precário, para os pobres, efêmero, emergencial e que foi feito para daqui a pouco passar, porque alguma coisa vai acontecer e as pessoas não vão precisar mais. Então, foi isso o tempo todo, uma reafirmação”. (Entrevista com Ana Lígia Gomes, Distrito Federal)

Como já foi referido, trabalhamos com as trajetórias das ativistas desse movimento como forma de reconstruir o processo de construção dessa política. Assim, a seguir, apresentamos resumidamente as trajetórias individuais das ativistas entrevistadas¹⁵, com o objetivo de sistematizar os principais pontos dessas trajetórias que dialogam com as questões analisadas ao longo da tese, relacionando-as ao contexto político no qual se desenvolvem.

¹⁵ Dentre as 23 pessoas entrevistadas, são apresentadas aqui 18 trajetórias, por tratar-se, entre os entrevistados, das ativistas que militam no movimento em defesa da assistência social.

2.2.1 Trajetórias individuais

Entrevistada 1 – Aldaíza Sposati, São Paulo

Graduada em Serviço Social, com mestrado e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica – São Paulo (PUC/SP). No doutorado, a Profa. Aldaíza analisa a construção das políticas sociais na cidade de São Paulo, no trabalho intitulado *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*. Realiza pós-doutorado na área de economia, na Universidade de Coimbra, sob a supervisão de Boaventura Souza Santos. É professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) –, principal núcleo de estudos em políticas de assistência social do Brasil.

Funcionária pública da Prefeitura de São Paulo, ao mesmo tempo em que inicia seu trabalho acadêmico como professora na PUC/SP, na década de 1970. Neste momento, o movimento latino-americano de reconceituação do Serviço Social dá origem a um novo currículo para a área. Nesse contexto, a Profa. Aldaíza desenvolve seminários acerca da prática profissional do assistente social, um deles chamado “Assistência Pública”, que viria a ser o embrião da discussão sobre a futura política de assistência social, inexistente naquele momento.

Do encontro entre trajetória acadêmica e prática, nasce em 1985 a primeira pesquisa sobre assistência pública, quando Aldaíza trabalhava na Secretaria de Promoção Social do Município de São Paulo. Essa pesquisa, publicada no livro *A Assistência na trajetória das políticas sociais – uma questão em análise*¹⁶, inicia a sistematização da discussão acadêmica sobre a assistência social como política de seguridade, que se torna a principal referência para os estudos futuros sobre o tema. Tendo sido trabalho pioneiro, a publicação abre espaço nas agências de fomento para a realização de pesquisas nessa área.

¹⁶ Esta pesquisa foi publicada em coautoria com Dilsea Adeodata Bonetti, Maria Carmelita Yazbek e Maria do Carmo B. Carvalho Falcão.

Na gestão da prefeita Luiza Erundina, Aldaíza assume a pasta da Secretaria de Administrações Regionais. Filiada ao PT, concorre a vereadora pelo partido, no município de São Paulo, e vence por 3 mandatos consecutivos (1993-1996/1996-1999/2000-2004). Em 1993, lidera o debate sobre a LOAS na Câmara Municipal, realiza um seminário e, a partir dele, articula a criação do Fórum Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo. Esse Fórum, que funciona até hoje, torna-se um importante foco de luta e resistência pela política de assistência social na cidade de São Paulo.

Naquele mesmo ano, participa ativamente do processo político para a aprovação da LOAS, tanto em termos das articulações políticas, quanto do conteúdo da lei, que ajuda a redigir. De sua experiência no Legislativo, além da permanente luta em defesa da política de assistência social, destaca-se a luta para aprovação da Lei n. 12.316, a Lei dos Direitos da População de Rua, de 1997.

Em 2001, assume a Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo, na gestão da prefeita Marta Suplicy. A importância dessa experiência é tratada no próximo capítulo. Funda e lidera o Setorial Nacional de Assistência Social do PT e participa ativamente nas estratégias de inserção do projeto político da assistência social como política pública de direito no PT. Lidera a formulação de programas de governo em campanhas nacionais no partido, na área da assistência social, aglutina e organiza militantes em torno desta causa. Sua produção intelectual e sua prática como gestora influenciam decisivamente a formulação da Política Nacional de Assistência Social –, PNAS, aprovada em 2004, bem como a configuração do SUAS, em 2005. A importância de seu trabalho intelectual e político é reconhecida por todas as ativistas entrevistadas, que a consideram a principal liderança nacional do movimento político pela assistência social.

Entrevistada 2 – Ana Lígia Gomes, Brasília

Ana Lígia Gomes é formada em serviço social pela Universidade de Brasília e mestre em Serviço Social pela PUC/SP. Inicia a militância política em movimentos populares do Distrito Federal e na organização profissional da categoria dos assistentes sociais do Distrito Federal. Funcionária pública

concurada na década de 1980, Ana Lúgia trabalha na gestão da assistência social no Distrito Federal em períodos que alternam o trabalho na gestão e no sindicato.

Em 1993, é eleita para a diretoria do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), onde permanece por dois mandatos. Participa ativamente do processo de aprovação da Loas, durante o ano de 1993, pelo CFESS. Representa o CFESS no primeiro mandato do Conselho Nacional de Serviço Social (CNAS), e durante esse período desempenha importante papel na luta pela regulamentação da LOAS e do Benefício de Prestação de Renda Continuada (BPC), e em diversos enfrentamentos com os rumos das políticas do Governo Fernando Henrique Cardoso. Seu mandato, bastante combativo, marca um importante momento e credita a Ana Lúgia um protagonismo na luta pela assistência social.

Filiada ao PT desde a década de 1980, participa ativamente da campanha para a Presidência do então candidato Lula, via Setorial Nacional de Assistência Social, em 2002. Em 2003, integra o grupo de quatro militantes que conseguem, via Setorial Nacional, compor a equipe do primeiro Ministério de Assistência Social, na gestão de Benedita da Silva. Permanece no Governo até 2009, ano em que assume a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É considerada pelas entrevistadas como uma das mais representativas militantes da assistência social no Brasil, tendo sido citada por todas as entrevistadas.

Entrevistada 3 – Ana Paula Costa, Porto Alegre

Ana Paula Costa é socióloga e advogada, com mestrado em Ciências Criminais e doutorado em Direito pela PUC/RS. Inicia sua trajetória profissional atuando com educação de jovens e adultos em comunidades de Porto Alegre. Por esse trabalho, é convidada pela prefeitura, no mandato de Olívio Dutra, para implantar o Conselho Tutelar no Município. Trabalha durante os quatro anos do mandato de Tarso Genro como prefeito, como assessora de políticas públicas, em diálogo com o Movimento Assistencial de Porto Alegre e o Fórum Municipal de Políticas Sociais. No terceiro mandato petista em Porto Alegre, na gestão de Raul Pont, Ana Paula assume a Fundação de Assistência Social e

Cidadania (FASC), e implanta a política de assistência social no município, de acordo com as diretrizes da LOAS. Permanece na gestão municipal da Assistência Social até 2000, quando assume a Fundação de Atendimento Socioeducativo por convite do Governo Estadual do Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra. Em 2003, volta a ocupar o cargo de secretária municipal de assistência social até 2004.

A experiência de gestão da assistência social em Porto Alegre foi muito exitosa em termos da organização de um sistema de proteção social no município, sendo referência para a militância pela política no restante do país. A grande repercussão da experiência de Porto Alegre fez com que Ana Paula se tornasse conhecida nacionalmente, sendo chamada para discutir a política em diversos eventos no país. Participou do Setorial Nacional de Assistência Social e foi vice-presidente do Fórum Nacional de Gestores da Assistência Social.

Atualmente é professora de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora na área de Direitos da Criança e Adolescente e Controle Social, além de realizar consultorias e seminários sobre o SUAS a convite do MDS.

Entrevistada 4 – Berenice Couto, Porto Alegre

Berenice Couto é formada em Serviço Social, com doutorado em Serviço Social pela PUC/RS. Funcionária pública da prefeitura de Porto Alegre, trabalhou na Febem e na Secretaria de Recursos Humanos, quando foi eleita presidente do CFESS para o mandato de 1993 a 1996. Nesse período, participou ativamente do processo de aprovação da LOAS pelo CFESS.

No Rio Grande do Sul, participou do CIAS – Conselho Interestadual de Assistência Social, um fórum da sociedade civil composto por universidades, funcionários da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e entidades de assistência social, em defesa da criação da LOAS. Esteve envolvida com a gestão da política de assistência social no município de Porto Alegre e no estado do Rio Grande do Sul nas gestões petistas, apesar de nunca ter sido filiada ao PT, nem ocupar cargo comissionado de gestão.

É professora na Faculdade de Serviço Social da PUC/RS, que se destaca como um centro de pesquisas na área da política de assistência social no Brasil. Participa, juntamente com um grupo de professores de diversas universidades do país, de seminários de discussão sobre o SUAS, acompanhando sistematicamente sua implementação, além de prestar consultorias ao MDS.

Entrevistada 5 – Cláudia Saboia, Brasília

Formada em Serviço Social e Direito, funcionária pública da Secretaria de Assistência Social do Distrito Federal, concursada desde a década de 1980. Trabalhou com Ana Lígia Gomes e Patrícia de Marco na implantação da política de assistência social no DF. Acompanhou o processo de aprovação da LOAS e, na Secretaria, foi responsável pela implantação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Permaneceu na Secretaria até 2004, quando foi convidada por Ana Lígia Gomes a compor a equipe da Diretoria de Gestão do SUAS, no MDS. No entanto, devido ao seu perfil e à experiência de implantação do Conselho no DF, é chamada para assumir a Secretaria Executiva do CNAS, em 2004.

No CNAS, tem atuação importante durante todo o período do Governo Lula, acompanhando a elaboração e discussão, no colegiado, da PNAS, da NOB/SUAS e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB/RH/SUAS, da regulamentação do artigo terceiro da LOAS e das primeiras discussões acerca do processo de certificação de entidades, que viria a ser retirado do CNAS pelo Lei 12.101/08.

Entrevistada 6 – Denise Colin, Curitiba

Graduada em Serviço Social pela PUC/PR, com mestrado e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Trabalhou na Fundação Social do Governo Estadual do Paraná, que atendia crianças e adolescentes em situação de risco. Após a promulgação da Constituição de 1988, é cedida ao Ministério Público Estadual do Paraná, no contexto das reorganizações propostas na Constituição e trabalha na implantação das Varas

específicas de criança e adolescente, idosos, direitos humanos. Em 1994, presta concurso para o próprio Ministério Público. Neste trabalho, acompanha a implementação da LOAS no estado do Paraná. Participa de um grupo de pesquisa com a PUC/PR, Ministério Público, Secretaria Estadual e Prefeitura, que elabora a Lei Orgânica Estadual da Assistência Social do Paraná e implanta o Conselho e o Fundo Estadual de Assistência Social do Paraná.

Participa da formulação de programas de governo do PT no estado do Paraná e no município de Curitiba, mas nunca foi filiada ao partido. Em 2003, assume a gestão da assistência social no Estado, como Coordenadora da Política de Assistência Social da Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social, tendo sido indicada para uma pasta que o PT recebeu, após coligar-se com Roberto Requião no segundo turno das eleições. A experiência na gestão estadual faz com que Denise passe a acompanhar as reuniões da Comissão Intergestores Tripartite (CTI), pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS), justamente no momento em que eram realizadas consultas públicas para as normativas do recém implantado SUAS – NOB/SUAS, NOB-RH/SUAS, Regulamentação do BPC, Regulamentação dos Benefícios Eventuais. No FONSEAS, participou da discussão e das propostas de sugestões para as normativas da política, e também do grupo que realizou a sistematização desses processos. Em 2011, assumiu a pasta da Secretaria Nacional de Assistência Social, cargo que ocupou até fevereiro de 2015.

Entrevistada 7 – Márcia Lopes, Londrina

Márcia Lopes é formada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), com especialização na área da Criança e Adolescente e mestrado em Serviço Social pela PUC/SP. No início de sua carreira, atuava em estágios na área assistencial, em Londrina, e em 1981 passa a lecionar como professora no curso de Serviço Social da UEL.

Filiada ao PT desde 1982, Márcia milita no partido desde então, sempre ligada aos movimentos sociais e à Igreja. Entre as ativistas entrevistadas, é a que possui, atualmente, relação mais orgânica com o partido, participando do

diretório municipal, reuniões e congressos. Em 2012, foi candidata a prefeita de Londrina pelo PT.

Em 1993, Márcia assume a Secretaria Municipal de Assistência Social em Londrina, na primeira gestão do PT no município. Na efervescência da aprovação da LOAS, Márcia organiza a primeira Secretaria de Assistência Social no município, implanta o Fundo Municipal e o Conselho Municipal de Assistência Social. Em sua trajetória política, atuou como Conselheira Municipal de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente em Londrina e Conselheira Estadual de Assistência Social do Paraná por duas gestões, além de ter sido Conselheira Nacional de Assistência Social no CNAS e no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Em 2000, é eleita vereadora em Londrina.

No Governo Lula, assume a primeira Secretaria Nacional de Assistência Social do recém-criado MDS (2004), com a incumbência de implantar as diretrizes da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que havia deliberado pela implantação do SUAS. Em 2005, deixa a pasta de secretária para assumir a Secretaria Executiva do MDS (2005-07). Quando Patrus Ananias se licencia para concorrer ao Senado por MG, torna-se Ministra do MDS, cargo que ocupa durante o ano de 2010. Atualmente, realiza consultorias internacionais em países interessados na experiência brasileira de combate à pobreza. No campo político da Assistência Social, é considerada uma importante referência, inclusive como quadro partidário.

Entrevistada 8 – Márcia Maria Biondi Pinheiro, Belo Horizonte

Márcia Pinheiro é assistente social graduada pela PUC/MG, com mestrado e doutorado pela PUC/SP. Funcionária pública do INPS até o final da década de 1980, quando vai para a LBA, onde permanece de 1989 a 1993. Sua experiência na LBA a aproxima da temática da assistência social, mais especificamente no processo de aprovação da LOAS. Essa aproximação leva Márcia a montar um grupo de profissionais para estudar e entender a LOAS, e se propõe a fazer a interpretação da LOAS para os funcionários da LBA. Desta aproximação com a temática da LOAS, Márcia funda o Fórum Mineiro de Defesa da Assistência Social, que ganha projeção no estado

Devido à atuação no Fórum Mineiro, Márcia Pinheiro é convidada a compor a equipe de assistência social, quando Patrus Ananias é eleito prefeito de Belo Horizonte, assumindo primeiro o cargo de secretária adjunta (1994-1995) e depois de secretária municipal da Secretaria de Assistência Social de Belo Horizonte (1996). A experiência da assistência social em sua gestão torna-se referência na implantação de uma política mais sistêmica, consoante aos preceitos da LOAS, do mesmo modo que observamos na experiência de Porto Alegre. Márcia atua também como assessora parlamentar na Câmara Municipal de Belo Horizonte (1997-2003) e Conselheira do Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. Durante sua experiência na gestão municipal, funda o Fórum Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte.

Márcia participa ativamente do Setorial Nacional de Assistência Social do PT, com importante presença na campanha presidencial de 2002, para pautar a assistência social no programa de governo petista. No primeiro ano do Governo Lula, compõe o grupo de quatro militantes que compõem a equipe do recém-criado Ministério da Assistência Social, atuando como assessora da Ministra Benedita da Silva.

Após a criação do MDS, Márcia preside o Conselho Nacional de Assistência Social de 2004 a 2006, e depois de 2009 a 2010. Em 2007, representa o Governo como conselheira. Sua atuação no CNAS marca momentos importantes de aprovação de regulações da PNAS e do recém implantado SUAS, sendo reconhecido pelas demais ativistas entrevistadas seu importante papel de articulação política durante todo esse período, levando para o Conselho Nacional importantes pautas do movimento pela assistência social.

Entrevistada 9 – Maria Carmelita Yazbek, São Paulo

Graduada em Serviço Social, com mestrado e doutorado em Serviço Social pela PUC/SP. No doutorado, publicado no livro *Classes Subalternas e Assistência Social*, estudou a assistência social na conformação da identidade subalterna. É professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP.

Começa sua trajetória profissional como funcionária concursada da prefeitura de São Paulo, na área de planejamento. Pede demissão do funcionalismo público, trabalha em uma ONG que realiza trabalho social com mulheres na periferia de São Paulo e nos anos 1970 inicia a carreira acadêmica como professora na PUC/SP.

O trabalho como professora também a aproxima da prática profissional da assistência social e da relação com movimentos populares. Nas palavras da entrevistada, a PUC da década de 1970 tinha uma orientação de trabalho com comunidades, o que a leva a atuar em projeto de criação de creche na periferia, via PUC.

Participa ativamente do processo de aprovação da LOAS, atuando inclusive como uma das redatoras do projeto de lei, aprovado em dezembro de 1993. Representa o CFESS no CNAS como conselheira, na primeira gestão do Conselho, que se inicia em 1994, sendo eleita vice-presidente do mesmo.

Participa ativamente de todas as Conferências de Assistência Social e é considerada uma das principais referências intelectuais no campo dos estudos sobre a política de assistência social no Brasil.

Entrevistada 10 – Maria do Rosário Correa Salles Gomes, Santos

Maria do Rosário é graduada em serviço social pela PUC/SP, com especialização em Saúde Pública pela Universidade Católica de Santos, mestrado e doutorado pela PUC/SP.

Filiada ao PT, foi Secretária Municipal de Assistência Social na primeira gestão do Partido dos Trabalhadores em Santos, na gestão de Telma de Souza, cargo que cumpriu até 1993, no primeiro ano da segunda gestão do PT na cidade. A partir de sua experiência como gestora, organizou, junto a outros gestores petistas, um grupo para formular uma proposta de política única – ainda não se falava em LOAS, mas já se pensava em proposições comuns para organizar o campo da assistência social. Essa iniciativa leva a entrevistada a fundar a Frente Paulista de Gestores da Assistência Social, já não mais um órgão partidário, mas sim um fórum estadual de discussão da política de assistência social em São Paulo, que passou a reunir gestores de diversos partidos políticos. Depois da experiência em Santos, assessorou a

prefeitura de Campinas e a gestão estadual da assistência social, sempre na área da assistência social, e foi assessora parlamentar da deputada Telma de Souza de 2001 a 2005.

Participou do Setorial Nacional de Assistência Social, realizou consultorias para o MDS para a implantação do SUAS, especialmente em 2005 e 2008, quando integrou o grupo de consultoras que, fazendo seminários, contribuindo na elaboração das normativas e viajando para visitar as experiências pelo Brasil, acompanharam o início da implantação do sistema único.

Entrevistada 11 - Neiri Bruno Chiachio, São Paulo

Neiri Bruno foi assistente social, com mestrado e doutorado pela PUC/SP, orientada, no mestrado, pela Profa. Carmelita Yazbek, e, no doutorado, pela Profa. Dilséa Bonetti.

Militante histórica pela assistência social na cidade de São Paulo, Neiri foi funcionária pública da Secretaria de Saúde do Município de São Paulo, mas sempre em contato com colegas da Secretaria de Bem-Estar Social. Aproximase de Luiza Erundina no final da década de 1970, quando Luiza era presidente da Associação Paulista dos Servidores Públicos, uma entidade de assistentes sociais, e Neiri se engaja na organização dessa entidade para transformá-la em um sindicato. Em 1983, trabalha como assessora parlamentar de Erundina, então vereadora por São Paulo. Segundo Neiri, esse é um momento em que ela se aproxima muito da militância em movimentos populares, dado o caráter popular do mandato de Erundina.

Participa da campanha de Luiza Erundina para a prefeitura de São Paulo, discutindo e elaborando plano de governo no PT. Quando Luiza é eleita prefeita, Neiri ocupa o cargo de chefe de gabinete da Secretaria de Bem-Estar Social. Foi Conselheira do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo e do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo. Na gestão da prefeita Marta Suplicy, volta à gestão, desta vez como Coordenadora Técnica Programática, coordenando a execução do plano de assistência social na Secretaria de Assistência Social. Participou diretamente

da Tipificação de Serviços Socioassistenciais, de 2009, importante normativa para a regulamentação do SUAS.

Participou ativamente do Setorial Nacional de Assistência Social do PT, trabalhando na formulação de planos de governo para a assistência social e nas mobilizações e articulações nacionais do movimento. Pelo MDS, integrou o grupo de consultoras que acompanha a implementação do SUAS.

Entrevistada 12 - Patrícia de Marco, Brasília

Graduada em Serviço Social pela Universidade de Brasília (UNB), com mestrado em Serviço Social também pela UNB. Logo depois de formada, começa a trabalhar como funcionária pública concursada na Fundação de Serviço Social do Distrito Federal, órgão que operava com Centros de Desenvolvimento, territorializados nas regiões administrativas do DF, atuando como embrião da política de assistência social.

A trajetória de Patrícia é marcada pela atuação sindical, primeiro como Presidente do Sindicato dos Assistentes Sociais do Distrito Federal, depois como Diretora e Secretária de Políticas Sociais da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Distrito Federal. Participa do processo de aprovação da LOAS em 1993 por meio da Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS), e pelo CFESS.

Foi Conselheira do CNAS, participou do Setorial Nacional de Assistência Social e compôs a primeira equipe de militantes que ocupam cargos na gestão de Benedita da Silva à frente do Ministério da Assistência Social, atuando como Coordenadora de Capacitação na Diretoria de Assistência Social. No MDS, atua como Coordenadora de Capacitação na Diretoria de Gestão do SUAS, além de representar o governo como Conselheira do CNAS. Permanece no MDS durante todo o Governo Lula, deixando o ministério em janeiro de 2011.

Entrevistada 13 - Raquel Raichelis, São Paulo

Graduada em Serviço Social, com mestrado e doutorado em Serviço Social pela PUC/SP, Rachel Raichelis é professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP.

No mestrado, faz pesquisa na Secretaria Municipal de Bem-Estar Social de São Paulo, discutindo uma nova legitimidade para o trabalho social em um momento em que a secretaria está buscando uma nova perspectiva para o trabalho da assistência social em São Paulo.

Filiada ao PT desde a fundação, ligada ao movimento de habitação e a militantes históricos do PT na área da habitação, como Ermínia Maricato, Raquel une a militância política com o trabalho realizado na PUC, em uma época em que a universidade, através do projeto de “campos pilotos”, procurava juntar pesquisa e trabalho de campo em atuação direta com movimentos sociais. Aproxima-se da temática da política de assistência social principalmente durante sua pesquisa de doutorado, ao pesquisar a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social e a luta política pela constituição da assistência social como política pública, produzindo um estudo que se torna uma importante referência. Participa da organização do Setorial Nacional de Assistência Social em São Paulo, junto ao grupo de militantes da PUC/SP.

Entrevistada 14 - Rosangela Paz, São Paulo

Rosangela Paz é graduada em Serviço Social, mestre e doutora em Serviço Social pela PUC/SP, professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP.

Em sua trajetória profissional, esteve sempre ligada aos movimentos sociais, seja em estágios e na prefeitura de São Paulo, em que trabalhou com mutirões e questões ligadas à habitação, seja no trabalho em ONGS, como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). Filiou-se ao PT na década de 1980, participou da secretaria de movimentos sociais do partido e do Setorial Nacional de Assistência Social.

Em 1990, assume o cargo de Diretora de Promoção Social no município de São Bernardo, com a missão de realizar a articulação entre assistência social e habitação, em um momento em que a assistência social ainda não se estruturava propriamente como um campo de política pública.

Em 1994 participa da organização do Fórum Nacional de Assistência Social, um espaço importante de resistência para a luta pela assistência social

durante a década de 1990, até meados de 2003. Participa da coordenação¹⁷ do Fórum pela ABONG.

Foi Conselheira do CNAS nas gestões de 1998-2000 e 2004-2006, primeiro representando a ABONG e depois o Instituto Pólis. Em 1998, inicia no Conselho a discussão sobre a questão das normas para a certificação das entidades, trabalho que vai concluir apenas no mandato de 2004-2006, quando coordena o grupo de trabalho que redige a proposta de regulamentação do artigo terceiro da LOAS, aprovada pela Resolução 191/2005 do CNAS.

Entrevistada 15 - Rosilene Rocha, Belo Horizonte

Graduada em Serviço Social pela PUC/MG, com pós-graduação em Serviço Social e em Métodos e Técnicas de Elaboração de Projetos Sociais, também pela PUC/MG, Rosilene Rocha inicia sua trajetória profissional em 1989 como assistente social do Serviço Pastoral da PUC/MG, transferindo-se para a prefeitura de Belo Horizonte em 1994, ao ser aprovada em concurso público para assistente social do município. Filada ao PT desde a década de 1990.

Em 1996, Rosilene assume cargo comissionado como Chefe de Convênios com ONGs da Secretaria de Assistência Social de Belo Horizonte, onde permanece até 1998, quando assume o cargo de Chefe de Gabinete da mesma secretaria. Permanece como Chefe de Gabinete até 2003, quando, durante um ano, assume a pasta como Secretária Municipal de Assistência Social do Município de Belo Horizonte. Em 2004, Rosilene assume a secretaria adjunta do município, onde permanece até 2008. Como podemos observar por sua trajetória no município de Belo Horizonte, Rosilene participa ativamente da construção da política no município, mantendo-se na gestão por 12 anos consecutivos.

Durante esse período, esteve presente em diversos coletivos de gestores, tendo sido vice-presidente do CONGEMAS, Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social, presidente do COGEMAS –

¹⁷ Além da ABONG, a coordenação do Fórum era composta pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e pelo CFESS.

Colegiado Gestores Municipais da Assistência Social de Minas Gerais, membro da CIB, Comissão Intergestores Bipartite de MG, e presidente do CRESS-MG, Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais. Foi também conselheira no CNAS entre 2004/2006, representando os municípios brasileiros, quando acompanha a aprovação da PNAS e do SUAS.

Em 2008, Rosilene assume a pasta da Secretaria Nacional de Assistência Social, SNAS, onde permanece até 2009. Em sua gestão à frente da SNAS, acompanhou o processo de transferência do CEBAS, Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social do CNAS para o MDS, completando um processo demandado pelo movimento de assistência social por muitos anos.

Entrevistada 16 - Simone Albuquerque, Belo Horizonte

Graduada em Serviço Social, com especialização em Sistemas de Saúde pela Escola de Saúde de Minas Gerais, Simone Albuquerque nasceu em João Monlevade, no Vale do Aço. Sua militância política e relação com o PT está ligada ao forte movimento sindical de João Monlevade; Simone filia-se ao PT aos 16 anos, torna-se presidente do partido em João Monlevade e se candidata a vereadora pelo PT por três vezes.

Em 1990, quando o PT vence as eleições municipais em João Monlevade, Simone assume cargo de gestão na implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) no município, um trabalho que mesclava benefícios assistenciais e implantação de um sistema público de saúde. Depois, vai para Belo Horizonte quando Patrus Ananias é eleito prefeito, e compõe a equipe da Secretaria de Assistência Social do Município, que implanta a LOAS no município.

Participa do Setorial Nacional de Assistência Social, em 2004, assume a Diretoria de Gestão do SUAS do recém-criado MDS, cargo que ocupou até fevereiro de 2015, quando volta para Minas Gerais para compor a equipe de Governo de Fernando Pimentel.

Entrevistada 17. Valdete de Barros Martins, Campo Grande.

Assistente Social, com mestrado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista, UNESP. É professora universitária e funcionária pública aposentada, pela prefeitura de Campo Grande/ MS.

Valdete foi diretora do Conselho Regional de Serviço Social do Mato Grosso do Sul em 1989 e presidente do CFESS de 1996 a 1999. Em 1993, foi conselheira do CONANDA, representando o CFESS.

Filiada ao PT, participa do Setorial Nacional de Assistência Social, e organiza um Setorial Estadual de Assistência Social no Mato Grosso do Sul e, a partir de sua atuação neste setorial, é indicada para assumir a gestão da Fundação de Promoção Social do Governo de Mato Grosso do Sul, quando o PT vence as eleições para o Governo do Estado. Por sua experiência como gestora estadual, passa a compor o FONSEAS.

Em 2003, compõe a equipe de militantes do Setorial Nacional que integra a equipe do Ministério da Assistência Social, assumindo a Diretoria de Assistência Social na gestão de Benedita da Silva. Ainda em 2003, Valdete preside o CNAS. Em 2004, afasta-se do Ministério por motivos pessoais, e volta a presidir o CNAS em 2008.

Entrevistada 18 - Valéria Gonelli, São Paulo

Graduada em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Piracicaba/SP, no início de sua trajetória profissional Valéria trabalha em ONGs no Vale do Ribeira e em São Paulo. Na gestão da prefeita Luiza Erundina, ocupa o cargo de supervisora de administrações regionais. Ao mesmo tempo, compõe a diretoria do CFESS, de 1990 a 1996.

Com o término da gestão Erundina, Valéria vai para São Vicente, onde o PT havia ganhado as eleições, para organizar a política de Assistência Social no município. No fim da gestão em São Vicente, transita para a gestão em Santo André, ocupando cargo de Diretora de Ação Social. Em Santo André, presidiu o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Fica em Santo André até 2002, quando volta para São Paulo, para trabalhar com Aldaíza Sposati na gestão da assistência social no Governo Marta Suplicy.

Em 2005, inicia o trabalho de consultoria no MDS, até 2007, quando se torna Diretora do Departamento de Proteção Especial. Durante a pesquisa de campo, ocupava o cargo de Secretária Adjunta da SNAS.

2.2.2 Perfis e espaços de encontro

As trajetórias apresentadas anteriormente descrevem o perfil das ativistas entrevistadas. Ao agruparmos esses perfis, uma análise conjunta de suas trajetórias aponta para espaços de inserção política e profissional que são importantes tanto em termos de seus primeiros contatos com a assistência social, quanto em termos dos vínculos que passam a estabelecer entre si e que impactam no desenvolvimento do movimento, como veremos na segunda parte do capítulo.

A análise das trajetórias profissionais nos permite observar que a inserção profissional se mescla com a atuação política. A partir das trajetórias apresentadas, sintetizamos abaixo os espaços de inserção política e profissional das ativistas entrevistadas, que nos fornecem dados acerca do perfil dessas ativistas:

1. Academia
2. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS
3. Conselho Nacional de Serviço Social – CNAS
4. Conselhos Municipais ou Estaduais de Políticas Públicas
5. Funcionalismo Público
6. Fóruns (Nacional/ Estadual ou Municipal)
7. Gestão Federal
8. Gestão Municipal
9. Partido Político (PT)

Os espaços listados indicam, respectivamente, militantes que se dedicam à carreira acadêmica; cumpriram mandato na diretoria do CFESS; foram conselheiras do CNAS; foram conselheiras e/ou trabalharam na implantação de conselhos de políticas municipais e/ou estaduais; seguiram carreira como funcionárias do serviço público; participaram e/ou organizaram

fóruns locais ou nacionais da política de assistência social; foram gestoras da política municipal ou estadual em cargo comissionado; ocuparam cargo comissionado de gestão no Governo Federal; foram ou ainda são filiadas ao PT.

Podemos observar, em linhas gerais, que a maior parte das militantes do campo da assistência social são funcionárias públicas, que foram ou ainda são filiadas ao Partido dos Trabalhadores e ocuparam cargos de gestão em administrações municipais e estaduais, participaram de conselhos locais e se articularam em fóruns locais e nacionais de elaboração, debate e defesa da política de assistência social.

A presença em Conselhos está diretamente ligada ao trabalho de implantação da política realizado pelas militantes, que, como vimos em suas trajetórias, foram responsáveis por organizar a política de assistência social em suas experiências de gestão, especialmente na década de 1990. Da mesma forma, a experiência dos Fóruns desponta como formas de elaboração e mobilização realizadas por elas no contexto da aprovação da LOAS e das primeiras experiências da política recém-criada.

Dessa visão de conjunto, salta aos olhos a relação entre as experiências no funcionalismo público e a militância na causa da assistência social: mais da metade das ativistas entrevistadas atuou no funcionalismo público no início da carreira, o que pode sugerir uma forma de aproximação entre trajetória profissional e a política pública.

A filiação partidária também se destaca nas trajetórias analisadas. No caldo da redemocratização do país, das afiliações sindicais e experiências com movimentos populares, o PT aparece como importante espaço de encontro e articulação para as ativistas entrevistadas, além de observarmos a relação direta entre trânsito para a gestão da política em cargo comissionado e filiação partidária – apenas uma ativista entrevistada (E6), que ocupou cargo de gestão, não é filiada ao PT.

No que tange às trajetórias acadêmicas, o espaço de produção acadêmica figura como ambiente fundamental de formulação e mobilização, em diálogo permanente com a prática política, seja em termos de criar modelos e concepções, seja analisando experiências existentes.

Por fim, o CFESS e o CNAS também aparecem como espaços relevantes de inserção política das ativistas entrevistadas, especialmente pela relevância desses espaços, durante o processo de formulação/aprovação da LOAS e a etapa imediatamente posterior, de regulamentação e efetiva implantação da Lei Orgânica.

Analisar os perfis em conjunto não nos impede de observar, também, as diferenças entre as ativistas entrevistadas. Em um movimento que se caracteriza, para usar a boa expressão de Dowbor, como “meio governo, meio sociedade civil” (2012, p. 68), algumas trajetórias se concentram mais na gestão da política (E5, E15, E17, E18), mais governo, enquanto outras se concentram na participação em espaços participativos e na academia, mais sociedade civil (E9, E13, E14).

Vale assinalar, ainda, a participação ativa de parlamentares que apoiaram ou participaram diretamente do movimento em defesa da assistência social, citados nas entrevistas: João Fassarella (PT-MG), Tarcísio Zimmerman, (PT-RS), Ângela Guadagnin (PT-SP), André Quintão (MG-PT), Arlete Sampaio (PT-DF), Telma de Souza (PT-SP). Além dos parlamentares citados nas entrevistas, em 1999 se registra a formação de uma Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social. Apartidária, essa Frente reúne diferentes parlamentares interessados na defesa da Assistência Social (BOSCHETTI, 2003 apud MENDOSA, 2012, p. 184), da qual fazem parte a maior parte dos parlamentares citados anteriormente.

Assim, em síntese, as ativistas do movimento em defesa da assistência social que influenciaram a criação e implementação do SUAS são mulheres, funcionárias públicas, grande parte vinculadas ao PT, conselheiras em espaços participativos municipais, estaduais e/ou nacionais e com militância ativa em Fóruns de discussão da política de assistência social. Há também uma forte ligação com a atividade acadêmica, já que grande parte das ativistas segue carreira docente.

A seguir, adensamos a análise da atuação dessas ativistas relacionando suas trajetórias aos espaços e momentos de mobilização em torno da política de assistência social.

2.3 Espaços e momentos de mobilização e luta política

Neste tópico, vamos apresentar os momentos e espaços que conectam as trajetórias apresentadas anteriormente, constituindo um campo de luta política em defesa da assistência social.

Segundo Silva Marcelo (2007),

Um campo ou uma rede de relações sempre é algo estruturado, no sentido de que apresenta determinadas características geradas ao longo de sua história, as quais definem o campo de possibilidades para os atores que nele se constituem e agem". (p. 482)

Nesse sentido, conectar as trajetórias por meio dos momentos decisivos e espaços importantes para o processo político do campo da assistência social nos permite analisar os elementos constitutivos desse movimento que, desde o início, mantém múltiplas filiações, seja em sindicatos, na academia, na atuação no Estado e em espaços participativos e movimentos sociais.

Ainda segundo Silva Marcelo (2007),

[a reconstrução das trajetórias possibilita] a compreensão de como e por que, muitas vezes, identificamos a construção de vínculos, identidades e afinidades políticas que perpassam as supostas fronteiras entre Estado e sociedade civil, articulando atores societais, políticos e estatais em torno de determinados projetos e interesses que cortam transversalmente estes distintos espaços sociais. (p. 492).

Partilhando desse entendimento, nosso objetivo é mostrar de que forma os trânsitos pelas diferentes esferas mencionadas anteriormente vão constituindo uma identidade em torno de um projeto de assistência social entre essas militantes, que se conectam em redes de mobilização pelo país, a partir dos locais por onde transitam e das experiências que acumulam na área da assistência social.

Vale notar, no entanto, que, ao tratarmos dos momentos e eventos que marcaram as trajetórias das ativistas entrevistadas e o movimento, nossa intenção não é fazer uma análise pormenorizada desses eventos, que, ademais, já foram estudados com riqueza de detalhes em outros trabalhos. Assim, tanto o processo de regulamentação da LOAS, quanto a instalação do

CNAS¹⁸ são tomados aqui como momentos e espaços de conexão e fortalecimento do movimento.

Embora as discussões em torno da assistência social como política pública possam ser localizadas no período anterior à sua incorporação à Constituição de 1988, o movimento político em defesa da assistência social ganha vigor e projeção durante a luta pela regulamentação de sua lei orgânica, em um processo bastante conflituoso, diante de uma conjuntura desfavorável, especialmente no Governo Fernando Collor, conforme assinala Fleury (2007):

Todas as leis orgânicas – da saúde, previdência e assistência – tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social. (FLEURY, 2007, p. 12)

Nessa conjuntura, segundo Sposati (2011) o momento posterior à Constituição de 1988 é marcado, no campo da assistência social, pelas movimentações e mobilizações em defesa da regulamentação da Lei Orgânica, conhecidas como “movimentos pró-LOAS” e que

Passam a ser articulados com a presença de órgãos de categoria dos assistentes sociais, através do então CRAS e CEFAS – hoje CRESS e CFESS, que vão se movimentar com a ANASSELBA¹⁹, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, pesquisadores de várias universidades, pleiteando a regulamentação da assistência social. (SPOSATI, 2011, p. 55-56)

Essa passagem nos oferece um panorama dos atores envolvidos nessa mobilização, para a preparação do primeiro projeto de lei submetido ao Legislativo. Nesse contexto, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) cria uma comissão própria para encaminhar o trabalho de construção do projeto de lei orgânica, em parceria com a Universidade de Brasília, que

¹⁸ Para uma análise do processo de regulamentação da LOAS, ver, Boschetti (2006) e Sposati (2011); para o processo de instalação do CNAS, ver Raichelis (2008).

¹⁹ Associação Nacional dos Servidores da LBA.

desencadeia o texto no qual a Profa. Potyara Pereira elabora os princípios e diretrizes da assistência social que posteriormente irão compor a LOAS.

Esse projeto de lei, redigido pelo IPEA em parceria com a UNB, e com apoio dos movimentos e atores citados, foi aprovado pelo Legislativo, mas vetado integralmente pelo então Presidente Fernando Collor, em 1991, com a justificativa de que a proposição possuía dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, por se comprometer com a complementação pecuniária de renda (RAICHELIS, 2008, p. 97). Essa complementação de renda, que se refere ao Benefício de Proteção Continuada (BPC) seria posteriormente ainda alvo de muitos embates e negociações.

O veto de Fernando Collor, no entanto, deflagra uma intensa mobilização, que partiu de todos os campos sociais que apoiavam a luta pela regulamentação da política, mas especialmente de parte da categoria das assistentes sociais²⁰. De acordo com os relatos das ativistas entrevistadas, após o veto, o processo de mobilização em defesa da LOAS, por parte da categoria das assistentes sociais, deu-se em dois planos que podem ser entendidos em formatos complementares: há uma articulação no CFESS, que movimenta a discussão da regulamentação da LOAS pela categoria dos assistentes sociais; e uma mobilização no PT, por meio do Setorial Nacional de Assistência Social que estava se formando e atuará como importante espaço na militância da assistência social, tanto na luta pela LOAS, quando nos anos subsequentes e, especialmente, no início do Governo Lula²¹.

O CFESS, articulado à ABEPSS²² e aos CRESS, cria uma “Comissão Interlocutora”²³, para participar das negociações junto ao poder público. Importante notar que a luta pela regulamentação da LOAS coincide com o

²⁰ A atuação de assistentes sociais na política de assistência social está inserida na categoria profissional do Serviço Social, que se constitui como categoria mais ampla, com diferentes posições no que diz respeito à política de assistência social – inclusive posições críticas, que entendem a assistência social como uma forma de “assistencialização das políticas sociais”. Desta forma, a mobilização em defesa da assistência social como política pública partiu de uma parcela da categoria de assistentes sociais identificadas com a política, não podendo ser generalizada para toda a categoria de trabalhadores do Serviço Social.

²¹ A formação do Setorial Nacional de Assistência Social, as mobilizações pela assistência social no PT serão tratadas em detalhes nos capítulos 3 e 4.

²² Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.

²³ Essa comissão contou com a participação de três ativistas entrevistadas: Aldaíza Sposati, Ana Lígia Gomes e Maria Carmelita Yazbek.

processo de constituição de um novo código de ética da profissão de assistente social e a elaboração de uma nova lei para a profissão, regulamentada em junho de 1993²⁴.

Assim, as assistentes sociais, organizadas em suas entidades de categoria e no partido, participam intensamente do processo de negociação da LOAS. Buscam conhecer outros projetos de lei sobre a LOAS que existiam na Câmara Federal, e começam a discutir o projeto que havia sido vetado, por meio de debates e seminários em várias regiões do país. Desses debates nasce a nova proposta de lei, que seria encampada no Legislativo pelo deputado Eduardo Jorge, então do PT, e pelo deputado José Dirceu. No entanto, é importante sublinhar que, concomitante a esse trabalho no Legislativo, as militantes contavam com a ajuda, no Executivo, da assessora de políticas sociais do Governo Itamar Franco, a também assistente social, Denise Paiva.

No Executivo, Denise Paiva é uma importante interlocutora para a categoria das assistentes sociais, e pôde esclarecer que, naquele momento, a proposta de lei deveria partir do Executivo e não mais do Legislativo, já que a proposta anterior, vinda do Legislativo, havia sido vetada. Esse momento foi importante para o movimento político em torno da regulamentação porque, como mostra a ativista,

A gente fica ciente que, se o primeiro projeto de Lei Orgânica tinha sido vetado, o segundo projeto não poderia emanar do legislativo, mas sim do executivo. Então deslocava o campo de pressão – e nós vamos discutir com o ministro do Bem-Estar Social, o Jutahy Magalhães. (Entrevista com Aldaíza Sposati, São Paulo, grifo nosso)

Com o campo de pressão deslocado para o Executivo, é criada uma Comissão Especial no Ministério de Bem-Estar Social para encaminhar a discussão sobre a LOAS. Segundo Sposati (2011),

Os debates sobre emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. No auditório da Câmara Federal é

²⁴ Lei n. 8662, de 7 de junho de 1993.

debatido artigo por artigo do projeto de lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró-LOAS, com a presença de parlamentares, líderes do governo e a deputada Fátima Pellaes²⁵, relatora do projeto de lei. Ali é fechado o texto básico. (SPOSATI, 2011, p. 69, grifos nossos)

A chamada Conferência Zero marca um momento muito importante para o movimento pela assistência social. Como podemos observar na fala da ativista entrevistada que presidia o CFESS à época, o projeto de lei apresentado pelo Governo nesse momento não coincidia com o texto que vinha sendo construído e debatido pela categoria de assistentes sociais, junto à LBA e, os municípios e estados, nos seminários pelo Brasil:

A gente participou de vários seminários regionais com o governo, até descobrir que a gente estava discutindo um projeto e o governo ia encaminhar outro. Veja, naquele momento, nós fazíamos seminários junto com a LBA e tínhamos uma proposta, que tinha sido construída por uma bancada de deputados. Era aquilo que a gente estava discutindo, nós tínhamos a ideia de uma construção de lei, tínhamos aquele projeto, e o governo Itamar começou a discutir o projeto, mas não colocou esse projeto em discussão. Então a gente foi surpreendida, neste episódio que chamamos de Conferência Zero, que aconteceu em Brasília e que foi muito importante no campo da assistência. Porque havia uma indução do governo a aprovar o seu projeto nesse congresso, e ele chamou todos os funcionários do governo naquele momento, para o que chamamos de congresso. E nós articulamos o CFESS-CRESS. O governo tentou manipular um pouco a lógica da apresentação, e tentou fazer com que eu, representando a sociedade civil, entregasse o projeto de lei para o presidente da república, que apareceria no Jornal Nacional. Aí eu disse a eles primeiro que eu, no máximo representaria os assistentes sociais e não a sociedade civil, e mesmo assim, para entregar qualquer coisa, eu teria de perguntar aos assistentes sociais se eles queriam que eu entregasse. O governo não imaginava que nós tivéssemos essa postura. (Entrevista com Berenice Couto, Porto Alegre)

Essa postura da categoria de não aceitar o texto imposto pelo Governo levou à discussão do projeto na chamada Conferência Zero, “artigo por artigo”, como aponta Sposati anteriormente. Esse seminário foi, desse modo, um

²⁵ Apesar desse texto ter sido encampado, na Câmara dos Deputados, por Eduardo Jorge e José Dirceu, do PT, a relatoria final do texto aprovado foi da Fátima Pellaes, do PFL, devido a negociações para sua aprovação, dentre elas, o fato do texto final ter emanado do Poder Executivo e não do Legislativo.

momento de afirmação, por parte do movimento pela assistência social, de um posicionamento claro frente ao Governo – mesmo negociando com o Estado, já havia uma unidade frente a um projeto, que seria defendido por suas representantes.

Esse momento foi importante, também, para conectar militâncias pela assistência social que já aconteciam dispersas pelo país. Nesse sentido, a ativista que havia fundado o Fórum Mineiro de Assistência Social aponta que foi um primeiro momento de encontro com o que ela chamou de “movimento nacional”, convocado pelos conselhos regionais da categoria, em seus estados:

O primeiro contato que a gente teve com o movimento nacional foi num seminário em Brasília, quando se definiu qual era o projeto que nós íamos apoiar. Nós viemos de todos os Estados, eram os CRESS – conselhos regionais – que convocavam esses grupos. (Entrevista com Márcia Pinheiro, Belo Horizonte)

Outro aspecto fundamental a ser notado, nesse processo, é o papel das universidades e sua importância como espaço de produção de conhecimento sobre a política que vinha sendo gestada. Nesse momento, muitas assistentes sociais engajadas na luta pela LOAS eram pesquisadoras e professoras – inclusive na composição do CFESS, presidido por Berenice Couto, pesquisadora da PUC/RS, e tendo, na diretoria, Carmelita Yazbek, pesquisadora da PUC/SP. Destaca-se também a participação ativa de Aldáza Sposati, que desde a década de 1980 vinha participando de debates sobre a assistência pública, e do Núcleo de Políticas Públicas da UNB, que havia participado da redação do primeiro projeto de lei.

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

Após essa publicação de 1985, a LBA faz um convênio com a PUC/SP para a realização de um estudo sobre o impacto das ações da LBA no Brasil, coordenado por Aldaíza Sposati e Maria do Carmo Brant de Carvalho. Uma pesquisa de fôlego, que cobre todas as regiões do país, com o intuito de conhecer as experiências de assistência praticadas no Brasil, publicada em 1989 com o título *A LBA – identidades e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. Essa pesquisa foi importante para o conhecimento científico do que era feito em assistência social no Brasil, em um contexto em que já se discutia a possível extinção da LBA e novas formas de se fazer assistência social no país.

A partir dessas pesquisas e do envolvimento de profissionais e pós-graduandos com a temática da assistência social, nasce o NEPSAS – Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, coordenado inicialmente por Aldaíza Sposati, Carmelita Yazbek e Maria do Carmo Falcão (RAICHELIS, 2008, p. 125), que vai se constituir como o principal núcleo de pesquisas e referência na área.

É importante destacar, no entanto, que não se trata apenas de produção de conhecimento. A PUC/SP figura, sem dúvida, como um epicentro do movimento político que vai se constituindo em defesa da assistência social, pela atuação política que marca o NEPSAS, especialmente na figura de Aldaíza Sposati, que, à época do processo de regulamentação da LOAS, já cumpria mandato como vereadora na cidade de São Paulo, sendo figura destacada também no Partido dos Trabalhadores. Assim, combinando a militância na categoria de assistentes sociais, a produção acadêmica na área da assistência social e a militância partidária, Aldaíza organiza a formação do Setorial Nacional de Assistência Social no PT e se destaca como liderança técnica e política para o movimento em defesa da assistência social. A importância da PUC/SP para esse movimento político é confirmada por todas as ativistas entrevistadas, bem como a liderança nacional de Aldaíza Sposati. As falas a seguir expressam essa importância:

E [o movimento] foi ganhando muita força, principalmente com a promulgação da Loas e as experiências municipais, Belo Horizonte, Londrina, Porto Alegre. E, claro, com o Núcleo de Seguridade Social da PUC-SP, que eram nossos mentores

intelectuais, as Profas. Aldaíza, Carmelita, Raquel Raichelis. (Simone Albuquerque, grifo nosso)

A gente mapeou e acabou constituindo uma rede, não tão organizada, mas era uma rede que nos momentos decisivos, a gente conseguia mapear e trazer esse pessoal, do Rio Grande do Sul, do Paraná, de São Paulo, de Minas. A gente tinha muita facilidade de fazer isso, e acabava se encontrando também nos espaços profissionais, nos nossos congressos, nos nossos simpósios. E a PUC foi muito propulsora disso, nós tínhamos núcleos de estudos que acabavam fomentando isso. (Entrevista com Márcia Lopes, Londrina)

Podemos afirmar, desta forma, que o processo de regulamentação da LOAS é crucial no sentido de impulsionar e delimitar o movimento em defesa da assistência social. Impulsiona no sentido de somar esforços e pessoas, conectando-as em um contexto nacional; delimita, na medida em que desenha claramente o protagonismo das assistentes sociais na luta em defesa da assistência social, já que, mesmo com apoio de setores da sociedade sensíveis à questão da pobreza e à causa da assistência social, nos anos subsequentes, serão essas militantes que, organizadas em torno dessa causa, continuam esse processo/movimento, na luta pela implantação e efetivação da LOAS.

É importante ressaltar que o processo político de regulamentação da LOAS contou com a mobilização de vários setores da sociedade, desde ONGs progressistas comprometidas com a questão do enfrentamento da pobreza, dos quais se destacam a ABONG e o IBASE, movimentos de segmentos específicos, como idosos, pessoas com deficiência, meninos e meninas de rua, passando por algumas entidades filantrópicas e parcela do empresariado. Assim, não é nosso intuito circunscrever a mobilização política em favor da LOAS à categoria de assistentes sociais; nosso objetivo, ao relatar esse processo, é assinalar os contornos que o movimento específico em defesa da assistência social vai ganhar a partir da mobilização pela LOAS.

Nesse sentido, algumas ativistas entrevistadas relatam que esse processo marca suas trajetórias na medida em que passam a militar pela causa específica da assistência social. Isso é patente na fala da entrevistada que militava no sindicato e deslocou sua militância para a causa da assistência social:

No processo da LOAS, eu me envolvo de uma maneira mais plena – e minha militância se desloca mais do mundo sindical para uma causa, a política de assistência social. (Entrevista com Ana Lúcia Gomes, DF)

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

A gente, que viveu, sabe que tem avanços que custaram muito, e tem hora que a gente lutou para não retroceder. Se você analisar a LOAS, precisa analisar também aquele conjunto de forças políticas, e como uma lei é um documento político e jurídico, ele reflete o conjunto de forças políticas naquele momento. (Entrevista com Ana Lúcia Gomes, Distrito Federal)

Ainda sobre a atuação da categoria de assistentes sociais nesse processo, Raichelis (2008) sintetiza:

[...] os assistentes sociais, organizados em suas entidades corporativas e acadêmicas, tiveram atuação política destacada durante todo o processo de debate e negociação dos diferentes projetos. Assumiram, em muitos momentos, papel de direção política e cultural, politizaram debates, estabeleceram alianças políticas nos campos governamental, parlamentar, acadêmico e partidário, o que se mostrou fundamental para o nível de consenso possível que conduziu à aprovação da proposta final da LOAS. (RAICHELIS, 2008, p. 124-125)

Os relatos nos mostram que a luta pela LOAS articulou o CFESS, a PUC/SP e o Setorial Nacional de Assistência Social do PT. Eles serão, depois, nucleados como espaços de luta pela implementação da política. Somam-se a esses espaços o CNAS, implantado em 1994, e o Fórum Nacional de Assistência Social, formado posteriormente, também como espaços importantes para a construção da política nos anos subsequentes à promulgação da LOAS.

O CNAS foi instalado em fevereiro de 1994, em um cenário político de confrontos com o Poder Executivo, que não concordava com a constituição do Conselho²⁶. Outra questão enfrentada pelo Conselho recém-instalado foi a pesada herança cartorial: o CNAS substituiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que, extinto em 1993, possuía a função de certificação das entidades privadas de prestação de serviço socioassistencial. Com isso, os conselheiros, assim que eram empossados, depararam-se com a tarefa de destrinchar os processos de certificação²⁷ e com a pressão para despachar os processos pendentes, numa conjuntura política de críticas à conduta do antigo conselho, devido aos escândalos de corrupção, apadrinhamento e clientelismo na concessão de certificações (RAICHELIS, 2008, p. 137-138). Essa dimensão cartorial, incorporada ao CNAS, se constitui como uma das principais questões políticas e de embate para o movimento pela assistência social, uma vez que a certificação onerava em muito o conselho, atrapalhando seu caráter propriamente político e de controle social, além de recolocar, naquele espaço, práticas clientelistas e de corrupção, como se explicita em 2009, com a Operação Fariseu²⁸.

²⁶ O ministro Jutahy Magalhães deixa o cargo para concorrer às eleições de 1994, e a Ministra que assume em seu lugar, responsável pela execução da política de assistência social, posicionava-se contra a constituição de um Conselho. Essas tensões vão marcar o primeiro ano do CNAS, ocasionando dificuldades de obtenção de infraestrutura e de reconhecimento por parte do poder executivo (RAICHELIS, 1998, p. 135-136).

²⁷ Essa atribuição exigiu um estudo, por parte dos conselheiros, dos processos de certificação, o que levou o CNAS a recorrer ao NEPSAS, da PUC, para a realização um estudo sobre a lei de certificação de entidades. Isso demonstra, mais uma vez, a forte ligação entre o processo político de constituição da política de assistência social e produção acadêmica das ativistas desse campo.

²⁸ A "Operação Fariseu" foi deflagrada pelo Ministério Público Federal (MPF) com o objetivo de apurar concessões fraudulentas fornecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS ou CEAS).

Nesse contexto, são realizadas as primeiras eleições para compor a representação da sociedade civil no CNAS. Segundo Raichelis (2008), nesse momento se evidenciou

a mobilização que conduziu à formulação da LOAS, determinante para a composição inicial do CNAS. A legitimidade da representação da sociedade civil foi respaldada, principalmente em relação ao segmento dos trabalhadores da área, pelo movimento que se processava, já havia alguns anos, em torno da elaboração e aprovação do projeto da LOAS. (RAICHELIS, 2008, p. 135, grifos nossos)

Essa passagem destaca a influência do processo de mobilização da categoria de assistentes sociais na primeira composição do CNAS. Como observamos nas trajetórias apresentadas, são eleitas para essa primeira gestão do CNAS três das ativistas entrevistadas (Carmelita Yazbek, Ana Lígia Gomes e Patrícia de Marco), sendo que uma delas ocupa a função de vice-presidente do Conselho na primeira gestão. Nessa gestão, Ana Lígia Gomes atua como suplente, mas, mesmo assim, tem atuação destacada, por sua postura combativa e também por um trabalho de relatos, que passa a fazer para levar aos conselhos regionais de serviço social as informações sobre o que acontecia nas reuniões:

E eu fazia um trabalho, que hoje considero importante. Eu representava a categoria dos assistentes sociais no CNAS. Então eu escrevia tudo o que acontecia no CNAS, relatava, e mandava numa mala para todo mundo: gente, aconteceu isso e isso. Vamos fazer isso, e isso? E dava a direção. Eu socializava a informação, anexava tudo quanto é documento. Eu não dava só informe, relatava bastidores, dizia, tá rolando isso, tá rolando aquilo. O mundo da política tava relatado ali. Depois, eu fazia a nossa agenda, com três ou quatro pontos, fazia nossa pauta. A gente dava a direção política para os conselhos regionais de assistentes sociais, e esses conselhos mobilizavam os assistentes sociais no Brasil inteiro. [...]. Estou falando do trabalho do CFESS nesses seis anos, o que isso significou para a LOAS e para tirar a lei do papel naqueles anos em que o CFESS ficou pautando os assistentes sociais no país todo. (Entrevista com Ana Lígia, Distrito Federal)

Interessante mostrar a conexão entre o CNAS e os Conselhos Regionais de Serviço Social, a partir da representação do CFESS, bem como a forma como essa estratégia política incidia na mobilização política no nível local. Em

um cenário de poucos avanços na implantação da LOAS, como veremos a seguir, essa era uma forma de manter a mobilização e a discussão da política pelo país.

Ainda sobre a representação da sociedade civil, é importante assinalar a presença de ONGs progressistas, como a ABONG e o IBASE²⁹. Além das ONGs, estiveram também na primeira gestão do CNAS a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que naquele momento se aliava a pautas progressistas de enfrentamento da questão social, e o Movimento de Meninos e Meninas de Rua que, na pessoa de seu presidente e conselheiro, José Antônio Moroni, contribuiu decisivamente na instalação do CNAS e depois comporia o Fórum Nacional de Assistência Social. Esses atores são apontados pelas ativistas entrevistadas como fundamentais na correlação de forças entre sociedade civil e Governo que se estabelecia no conselho naquele momento.

Essa questão da correlação de forças fica patente no momento de convocação da I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995. Segundo relatos das ativistas entrevistadas, houve muita resistência por parte do Governo³⁰ para a realização dessa Conferência. No entanto, a intensa pressão dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, levou o ministro a convocar a conferência.

²⁹ Rosangela Paz, em entrevista, chama atenção para o fato de a presença de ONGs do campo progressista ser possibilitada no CNAS devido ao conceito alargado de sociedade civil previsto pelo artigo terceiro da LOAS, que inclui em seu rol, entidades de atendimento, assessoramento e defesa de direitos. Assim, essas ONGs, nos primeiros mandatos, investiram no CNAS como espaço de luta; no entanto, a partir do final dos anos 1990, esse campo de ONGs deixou de priorizar o espaço do CNAS, que passa a ser cada vez mais ocupado pelas entidades prestadoras de serviços, como veremos no capítulo 4.

³⁰ Tanto nos relatos das ativistas entrevistadas, quanto nos relatos de conselheiros do CNAS à época, apresentados no trabalho de Raichelis (2008), são explícitas as disputas que se estabeleciam com o Governo Fernando Henrique Cardoso no tocante aos mecanismos de participação da sociedade civil. Duas situações são bastante exemplares: uma em que, no momento de convocação da I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, o então ministro da Previdência Social expressa não ser favorável à convocação da Conferência, alegando que “isso era coisa do PT” (RAICHELIS, 2008, p. 140); e a ocasião em que a representante do Ministério da Educação, enviada a uma das reuniões ampliadas do CNAS, afirma que o Governo não concordava com o caráter deliberativo do conselho, e que “o governo queria ter o ônus e o bônus de suas ações e não queria dividir isso com ninguém” (RAICHELIS, 2008, p. 141). Essa frase foi muito lembrada pelas militantes entrevistadas para essa pesquisa.

A primeira Conferência e as outras duas³¹, que ocorrem durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, são momentos importantes de mobilização nacional, já que a realização da Conferência Nacional previa a realização de conferências preparatórias, municipais e estaduais, o que, segundo Raichelis, teve um efeito multiplicador da organização da área de assistência social nos Estados e municípios (2008, p. 145). Esse processo, ainda segundo Raichelis, possibilitou maior mobilização e visibilidade para a assistência social, o que é expresso na fala do conselheiro da ABONG, apresentada por Raichelis, na qual ele afirma que, nas pré-conferências, “eram milhares de pessoas, em grandes, pequenas e médias cidades, discutindo a LOAS” (p. 146). Além do efeito multiplicador, a autora afirma, as conferências também deram visibilidade ao CNAS por todo o país.

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

Assim, as críticas³² vindas do movimento em defesa da assistência social eram de que o PCS recolocava questões que a LOAS buscava superar, como a reiteração do primeiro-damismo, o paralelismo nas ações de enfrentamento à pobreza e as relações clientelistas entre prefeituras e entidades da sociedade civil, já que o PCS tinha como uma de suas marcas a

³¹ Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, aconteceram três Conferências Nacionais de Assistência Social, em 1995, 1997 e 2001, esta última com intervalo de quatro anos devido à medida provisória expedida pelo Presidente, que alterou a periodicidade das Conferências Nacionais de Assistência Social de 2 para 4 anos. No Governo Lula, a periodicidade retomou ao intervalo de dois anos.

³² Sobre as análises do PCS por parte das pesquisadoras da área do Serviço Social ver Sposati, 1995a e 1995b, Yasbek, 1995, Raichelis, 2008.

centralização na figura do Presidente da República, que buscava uma relação direta com prefeitos e sociedade civil, invocando a solidariedade social como combustível de enfrentamento da pobreza. O PCS caminhava em rota oposta àquela apregoada pela LOAS e isso perpassava tanto as ações do Governo quanto os caminhos da política nacional de assistência social no mandato Fernando Henrique Cardoso.

No bojo desses conflitos, outro ponto de bastante embate foi a regulamentação do BPC. Esse benefício, de caráter não contributivo, e que se constitui como o carro-chefe da LOAS, foi aprovado em 1993, mas só passou a ser pago em 1996. Para compreender os embates que cercaram o BPC, é importante retomar a discussão sobre o benefício durante o processo de regulamentação da LOAS, no qual, como aponta Raichelis (2008, p. 151), a partir do relato de conselheiro da ANASSELBA, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, e o então deputado José Serra eram contrários à promulgação da LOAS e, diante da pressão por sua regulamentação, impuseram a limitação da renda *per capita* e do corte de idade, citados anteriormente.

Em 1995 foi a luta tremenda para regulamentar o BPC, começou a ser pago em janeiro de 1996, mas passamos 1994 e 1995 brigando por isso. [...] Cada vez que a gente discutia o BPC, ele vai se encolhendo. Ele é pensado na Constituição de um jeito, mas à medida que ele vai se concretizando como direito, ele vai se encolhendo. (Entrevista com Ana Lúcia Gomes, DF)

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

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

As ativistas entrevistadas avaliam, em seus relatos, que as primeiras gestões do CNAS foram importantes para o movimento em defesa da

assistência social, além de bastante combativas e propositivas em relação à efetiva implementação da LOAS, com grande apoio das representações da sociedade civil, tidas como mais progressistas. Podemos dizer que o CNAS, nesse momento, figura como espaço da luta política encampada pelo movimento pela assistência social e, apesar de a política nacional pouco avançar durante todo o período FHC, o conselho se constitui como um espaço de resistência e de mobilização.

Outro importante espaço de resistência nesse período é o Fórum Nacional de Assistência Social, seguidos de outros fóruns municipais, notadamente o Fórum da Cidade de São Paulo.

Os Fóruns de Assistência Social que se constituíram pelos países – experiências locais e a constituição de um Fórum Nacional – foram importantes espaços de mobilização e articulação em defesa da assistência social. Destacamos aqui a experiência do Fórum Nacional, que se constituiu como importante espaço de formulação, articulação e resistência, e as experiências do Fórum Mineiro de Articulação da Política de Assistência Social e o Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo.

O Fórum Nacional de Assistência Social foi criado em 1999, por ocasião de uma reunião descentralizada do CNAS:

No dia 19 de agosto de 1999, na cidade de Salvador, por ocasião da realização da reunião Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, foi criado o Fórum Nacional de Assistência Social – FNAS. Contando com a participação de 130 pessoas de todo o País, a instalação do Fórum é resultado da iniciativa de um conjunto significativo de organizações da sociedade civil que atuam no campo da Assistência Social em diferentes níveis, especialmente nos conselhos de gestão, acompanhando e monitorando a execução da política e a aplicação dos recursos públicos da área. (PAZ; RAICHELIS, 1999, p. 1)

Esse Fórum nasceu a partir da necessidade de criação de uma instância da sociedade civil, em nível nacional, com intuito de articular atores e entidades que debatiam e lutavam pela assistência social em diversas regiões do país, conferindo “maior organicidade política ao debate e às lutas que se desenvolvem de forma pulverizada nos espaços regionais ou locais” (PAZ; RAICHELIS, 1999, p.3).

A Carta de Princípios do Fórum Nacional partia da reafirmação da Assistência Social como política pública da Seguridade Social, apoiada pelo financiamento público e submetida ao controle social, e trazia um conjunto de itens que reforçavam as plataformas defendidas pelo movimento, com destaque para a exigência de uma porcentagem mínima do orçamento da assistência social destinado à Assistência Social; o comando único das ações assistenciais, evitando as superposições de ações, como no caso do PCS; o aumento do corte de renda para um salário mínimo *per capita* e diminuição do corte de idade para 65, para beneficiários do BPC; a recusa do conceito de *focalização*, que pautava as ações do Governo, reiterando-se o caráter universalista da assistência social como direito.

É importante retomar o contexto no qual o Fórum é criado. A representação da sociedade civil no CNAS vinha mudando e já não mantinha o caráter combativo das primeiras gestões. Entre as ONGs e entidades progressistas, apenas a ABONG se mantinha no conselho, enquanto as entidades prestadoras de serviços passavam a ocupar mais espaço, inclusive o destinado à representação dos usuários, sempre precária no Conselho. O avanço das entidades de prestação de serviços desvelava ainda mais o caráter cartorial do Conselho, já que a certificação era um dos principais interesses dessas entidades. Tanto que, logo após a criação do Fórum, um de seus posicionamentos na reunião ampliada do CNAS foi por uma posição mais crítica e autônoma do Conselho em relação à condução da política de AS pelo gestor federal.

O Fórum reuniu entidades diversas, entre elas a CNBB, o Fórum Mineiro de Assistência Social (representando os Fóruns Estaduais), a CNTSS (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social), o Núcleo de Seguridade e Assistência Social e o Instituto de Estudos Especiais, ambos da PUC/SP. Na coordenação, estavam a ABONG, o IBASE e o CFESS. A ativista que participava da coordenação do Fórum conta que as reuniões aconteciam sempre um dia antes da reunião do CNAS, que era uma data mais fácil de reunir todos.

Nas reuniões, eram feitas análise de conjuntura, pautas e encaminhamentos, e se constituíram como um espaço importante de formulação, de resistência e de apoio para a

gente que estava na gestão de 1998 e 2000 do CNAS. (Entrevista com Rosangela Paz, São Paulo)

Ainda sobre a importância do Fórum como espaço de articulação e geração de respostas de forma organizada para as questões que se colocavam para a política de assistência social,

E eu diria que dos anos 1990 até o Governo Lula, o Fórum foi um espaço de resistência, efetivamente. E de articulação de um campo político da sociedade, estava lá quem defendia a LOAS. Nosso tema central não era a filantropia, nosso tema central era a política pública de assistência social. Então, de meados dos anos 1990 até o Governo Lula, o Fórum foi um espaço muito importante. (Entrevista com Rosangela Paz, SP)

No início do Governo Lula, o Fórum desempenhou importante papel de apoio para o movimento no processo de formulação e implantação do SUAS, utilizando-se do direito à voz concedido pelo CNAS a atores que não possuíam assento no Conselho, para defender a política, discutindo as pautas de formulação da política e dando legitimidade ao movimento, com destacada articulação da sociedade civil em defesa do SUAS. No entanto, vale sublinhar na fala da ativista entrevistada a afirmação de que o Fórum foi um espaço importante “até o Governo Lula”. Isso porque, a partir de 2006, o movimento em defesa da assistência social sai da coordenação do Fórum e, em seu lugar, assumem entidades filantrópicas que imprimem a esse espaço um perfil mais conservador em relação à política de assistência social.

A criação do Fórum Mineiro se deu no processo de discussão da LOAS empreendido por Márcia Pinheiro, que fora funcionária da LBA e passou a se interessar pela temática da assistência social por meio das discussões que eram feitas sobre o tema na Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira da Boa Vontade (ANASSELBA). Havia um clima de discussão da política e essa experiência fez com que ela encampasse a criação do Fórum Mineiro de Defesa da Assistência Social.

Eu me propus a fazer a interpretação da LOAS para os servidores da LBA. E aí comecei, do motorista até os cargos de direção, para o povo entender o que era isso. E aí foram ficando boas essas discussões, a Assembleia Legislativa me chamou, e nós fomos incorporando mais gente, e criamos o Fórum Mineiro. Então a gente brinca que foi a pregação da LOAS em Minas Gerais. Fazíamos eventos, Secretaria do trabalho, LBA, e o Fórum foi se solidificando. Se o povo

perguntar: é fórum, é movimento, é tendência? Não sei, é o fórum. Na campanha do Azeredo, fomos recebidos como Fórum, queremos falar da política de assistência social. Tivemos institucionalidade assim, de reconhecimento dessas pessoas. (Entrevista com Márcia Pinheiro, Belo Horizonte)

O Fórum Mineiro foi citado por várias ativistas entrevistadas como importante espaço de produção da política de assistência social, seja pelas ações empreendidas pelo fórum, seja pelas presenças destacadas de militantes que vão ocupar cargos de gestão em Belo Horizonte, e depois, no Governo Federal. Dentre as principais lutas empreendidas pelo Fórum, Márcia Pinheiro destaca, por exemplo, a luta contra as subvenções sociais distribuídas pelos deputados no estado de Minas Gerais.

O Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo foi criado em 1993, por iniciativa de Aldaíza Sposati, que cumpria mandato como vereadora do município de São Paulo. Naquele momento, o Fórum é criado para provocar o debate e produzir subsídios para o projeto da LOAS. Após a promulgação da Lei, o Fórum passa a se constituir em um espaço de resistência e luta na cidade de São Paulo, frente ao contexto político avesso à política de assistência social : o Fórum é criado e se desenvolve nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta.

Em 1995, o Fórum convoca a primeira Conferência Municipal de São Paulo. O Governo Municipal (Gestão Paulo Maluf), que deveria convocar a conferência, não o faz, e o que garante a convocação da conferência municipal naquele ano e nos anos seguintes é a organização da sociedade civil na figura do Fórum. Em 1997, o Fórum consegue aprovar na Câmara Municipal um projeto de lei de iniciativa popular que, apesar de muitos vetos, resulta na criação do Conselho Municipal de Assistência Social, que, no entanto, só toma posse em 2001, já no mandato do PT no município de São Paulo.

Em 1999, o Fórum organiza a III Conferência da Cidade de São Paulo, cujo tema é “Seis anos sem LOAS”, fazendo clara referência ao fato de São Paulo ser a única capital do país que ainda não havia implantado a LOAS. Sobre a experiência do Fórum da Cidade de São Paulo, é importante notar que seu desenvolvimento foi concomitante aos três mandatos consecutivos que Aldaíza Sposati cumpriu no município.

Por fim, vale assinalar a importância de espaços de articulação de gestores, como o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS) ou a Frente Paulista de Dirigentes da Assistência Social, que se formam a partir das experiências de gestão da assistência social e serão tratados no capítulo seguinte.

Esse capítulo buscou apresentar o movimento em defesa da assistência social a partir das trajetórias de suas ativistas, evidenciando seus perfis, os vínculos que as conectam e a forma como esses vínculos e redes fortaleceram o movimento ao longo do tempo.

Observamos, dessa forma, um movimento político que nasce e se fortalece a partir da defesa da assistência social como política pública, estando imbricado, desde o início, com o partido e o Estado, especialmente por meio das experiências de gestão local que marcam parte significativa das trajetórias analisadas.

Assim, apresentamos as trajetórias das ativistas entrevistadas explicitando perfis que indicam múltiplas filiações entre sociedade civil, partido e Estado – que se constituiu, contudo, como um movimento que, ao mesmo tempo que se distingue do Estado e do partido, mantém, desde o início, profundas imbricações com eles, como veremos de forma aprofundada no próximo capítulo.

Como vimos, a partir da análise de trajetórias, a experiência no Estado – seja no funcionalismo público, seja na gestão da política em administrações do PT – marca o movimento desde seu início. Momentos importantes, como o processo de regulamentação da LOAS, a instalação do CNAS, a formação do Setorial Nacional de Assistência Social e a militância em Fóruns, nacional e locais, dão densidade a esse movimento nos anos que sucedem a regulamentação nacional da política.

Por fim, é importante salientar dois pontos importantes no que se refere ao nosso esforço preliminar de sistematizar e apresentar informações acerca do movimento em defesa da assistência social. O primeiro deles diz respeito a uma afirmação recorrente na fala das ativistas entrevistadas, de que o

movimento, apesar de identificar-se fortemente com o PT e ter entre suas lideranças militantes partidárias, é mais amplo que o partido, e incorpora atores não vinculados ao partido.

Outro ponto importante a ser observado diz respeito ao fato de termos entrevistado ativistas que estavam bastante unidas em torno de uma causa específica, com foco em um momento bastante peculiar, em que todos os esforços se somavam em termos da urgência em implantar a política no governo do PT. A união em torno desse objetivo, e o nosso foco principal em compreender a trajetória de construção e implementação dessa política, pode ter suprimido conflitos internos ao movimento, que não foram observados nas entrevistas. Assim, vale assinalar a especificidade desse momento analisado, apontando que pesquisas futuras, que busquem aprofundar o conhecimento sobre este movimento, poderão avançar no conhecimento das heterogeneidades que o constitui.

Nos capítulos seguintes, vamos apresentar as estratégias que essas militantes mobilizaram, tanto no partido, quanto nas experiências de gestão, para levar ao Estado seu projeto de política pública.

CAPÍTULO 3 – O PT e a assistência social

Este capítulo se concentra em analisar a forma como a política de assistência social foi tematizada dentro do PT. Para tanto, o primeiro tópico analisa as trajetórias das militantes da assistência social no PT – identificações, filiações e os pontos de encontro entre trajetória profissional e militância partidária. A seguir, são apresentados dados sobre o Setorial Nacional de Assistência Social, sua constituição dentro do PT e a forma como as militantes concebem a atuação do Setorial. No terceiro tópico, apresentamos dados relativos aos trânsitos institucionais ocorridos nas experiências de gestão local da assistência social e seus impactos para a construção de uma proposta de política nacional. Por fim, o último tópico visa discutir as principais tensões e ambivalências vividas pelo movimento em defesa da assistência social no interior do PT.

3.1 Militantes da Assistência Social e o PT

Este tópico visa abordar, nas trajetórias das militantes entrevistadas, os pontos de encontro entre trajetória profissional, militância política – em sindicato, movimentos sociais – e a relação com o PT, de modo a analisar a trajetória das militantes do movimento pela assistência social no partido a partir das suas diferentes vinculações e inserções.

Como vimos anteriormente, o movimento em defesa da política de assistência social é bastante marcado pela categoria profissional de assistentes sociais. Apesar de ser um movimento que teve aderência de setores progressistas preocupados com a temática das políticas sociais e enfrentamento da pobreza no Brasil, identificamos o protagonismo da categoria de assistentes sociais como propulsoras e mobilizadoras das principais ações em prol da assistência social como política pública. Esta “marca” do movimento pela assistência social está presente – como veremos com a análise das trajetórias das militantes entrevistadas – nas formas de vinculações com o PT, pois parte das ativistas entrevistadas filiou-se ao partido por meio de seu vínculo com o sindicato ou em associações de categoria profissional dos assistentes sociais. Assim, podemos dizer que a “porta de entrada” no partido,

para parte das ativistas, é categoria profissional; num segundo momento, a própria atuação como assistente social passa a articular a militância das entrevistadas em torno da luta pela política de assistência social no partido.

Nesse contexto, um momento histórico marca a categoria de assistentes sociais: o movimento de reconceituação do Serviço Social, que influenciou os rumos da profissão no Brasil, ao colocar importantes questões para os assistentes sociais – entre elas, a luta de uma categoria por um estatuto profissional. Esse movimento é acompanhado por uma revitalização de associações de trabalhadores, conselhos regionais e federais, num momento de importante reorganização profissional para o Serviço Social no país. Esses conselhos, tendo seu expoente máximo no Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), tornam-se atores importantes na organização das assistentes sociais e em sua militância política.

Assim, a filiação sindical ou em associações profissionais da categoria vão delineando alguns encontros entre as militantes e o partido. O grupo de São Paulo, por exemplo, teve forte ligação com Luiza Erundina, uma liderança petista importante, também assistente social, que presidia, à época – final da década de 1970 – a Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo (APASSP), uma das associações revitalizadas no bojo do movimento de reconceituação (MARTINELLI et al., 1979, p. 17).

Dada a força do PT em São Paulo, havia na estrutura do partido o núcleo de categoria profissional das assistentes sociais e todas as militantes paulistanas entrevistadas participavam dele:

No início, eu participei de um núcleo de assistentes sociais do PT de São Paulo, que era um núcleo de categoria profissional, participei bastante, era coordenadora, ia para os encontros. (Entrevista com Neiri Bruno Chiachio, São Paulo)

A militância no partido possibilitou a difusão da discussão da política de assistência pela via das associações e conselhos de categoria profissional:

E uma coisa interessante, porque nós não vínhamos propriamente do movimento sindical de chão de fábrica, mas nós vínhamos, digamos, de uma mescla do movimento de uma categoria profissional e da justiça social. (Entrevista com Aldaíza Sposati, SP)

No estado do Mato Grosso do Sul, em Belo Horizonte e no Distrito Federal, as militantes entrevistadas organizavam-se em conselhos profissionais regionais (os CRESS) e em associações da categoria profissional³³, que vinham sendo revitalizadas. Como vimos, nas trajetórias dessas militantes, algumas entrevistadas posteriormente ocuparam cargo de diretoria do CFESS (presidência, vice-presidência, primeira secretária, tesoureira), durante toda a década de 1990.

Já em Brasília, havia um movimento sindical forte, o que caracteriza as atividades das militantes da região por intensa militância sindical. Uma das ativistas entrevistadas compôs a diretoria da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em meados da década de 1980, ao mesmo tempo em que participava da Federação dos Trabalhadores da Seguridade Social, onde se iniciavam as discussões acerca da assistência social no tripé da seguridade, no contexto da Constituição de 1988. A fala a seguir mostra de que forma a militância na CUT possibilitou levar a discussão da assistência social para dentro do sindicato:

Aí comecei a participar de uma discussão nacional da Seguridade, e comecei a fazer a discussão da assistência social dentro do movimento sindical. Porque a discussão da seguridade era só saúde e previdência, eu comecei a trazer a discussão da assistência. Era diretora da CUT no distrito federal, fui secretária de políticas sociais da CUT, então comecei a trazer a discussão sobre a assistência para a CUT/DF e para a Federação dos Trabalhadores da Seguridade Social. (Entrevista com Patrícia de Marco, DF)

Outro fator importante na vinculação entre as ativistas entrevistadas e o PT é a ligação que as militantes declaram com os movimentos populares, ligação que se dá a partir de vínculos diversos. Nas entrevistas, é patente que, em suas trajetórias, as assistentes sociais recém-formadas vão ocupar postos como servidoras públicas, em prefeituras (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, João Monlevade), no Distrito Federal, no Estado do Mato Grosso do Sul e Estado de São Paulo.

³³ Nesse sentido, é preciso assinalar a importância da Associação Nacional Pró-Federação dos Assistentes Sociais (ANAS), que foi apontada pelas ativistas entrevistadas como importante ator, no bojo do movimento de reconceituação, ao estimular a criação de entidades sindicais em locais onde eram inexistentes e em romper com o sindicalismo tutelado, que marcava essas entidades até então.

Nas trajetórias das ativistas entrevistadas, o trabalho no funcionalismo público, ainda antes de atuarem propriamente como gestoras da política de assistência social – nesse momento, década de 1980, não havia ainda o nome *assistência social*, nem a política estava constituída – aproximava as assistentes sociais do trabalho de base, com comunidades. Algumas já tinham militância em algum campo de movimento popular, como é o caso da habitação, onde militavam duas ativistas de São Paulo. Em Campo Grande, a ativista entrevistada militava no movimento de direitos humanos. No Distrito Federal, articulando formação universitária – o curso da UNB tinha em seu currículo o tema da educação popular – e a efervescência dos movimentos populares locais, as militantes contam que iniciaram sua prática profissional em comunidades de base, como podemos observar a seguir:

Junto com o meu trabalho profissional, eu sempre fui militante, ativista, e sempre atuei na política de assistência social. Eu trabalhei muito com população, preparação de população para assentamentos populacionais e trabalhava muito com mobilização comunitária, luta por creches, por isso e aquilo. Então, eu militei na categoria dos assistentes sociais, na organização da profissão, mas também na luta pela defesa dos interesses da população. (Entrevista com Ana Lígia Gomes, DF)

Em São Paulo, a militância em movimentos populares se expressava também na relação com o partido:

Eu fui muito militante no PT na primeira fase, de 1980 a 1989, nesse período que fui para a gestão. Esse PT do sonho, alternativo, dos anos 1980; eu trabalhava muito com movimento social, então fui da secretaria de movimentos sociais do PT, fui dos autonomistas, junto com Eder, Sílvio, ‘Onze teses sobre autonomia’, eu entrava pela questão dos autonomistas e dos movimentos sociais. (Entrevista com Rosângela Paz, SP, grifo nosso)

O trabalho na universidade, em alguns casos, também mesclava a atividade de pesquisa à militância política:

Eu era professora na graduação e tínhamos aquilo que a gente chamava de campos pilotos, que era na verdade um trabalho avançado, de campo, que procurava juntar pesquisa participante, estágio de aluno, supervisão, e produção de conhecimento mesmo. E também militância, profissional,

política, com loteamento clandestino. E lá a gente se encontrava com outros movimentos de luta, custo de vida, creche, que se cruzavam, de alguma forma, com a luta no âmbito da assistência social. (Entrevista com Raquel Raichelis)

Vale notar, ainda, outra forma de vínculo com o PT, menos recorrente entre as militantes entrevistadas, que é a inserção via Igreja, por meio das comunidades eclesiais de base; esse tipo de vínculo está presente na trajetória de uma militante do Paraná.

Assim, a combinação entre militância sindical, envolvimento com movimentos populares e comunidades eclesiais de base, e a temática da justiça social – que posiciona a assistência social como direito na questão maior do enfrentamento da questão social no Brasil situa-se em um momento histórico de muita efervescência política, movimentações e mobilizações. Esse momento marca, também, a aparição do PT no cenário político brasileiro, como assinala Feltran, ao afirmar que:

A criação do PT foi, de fato, derivada deste cenário de aparição movimentista. No ambiente discursivo, das lutas pró-democracia, foi-se consolidando um projeto político específico que não encontrava no quadro partidário vigente representação adequada. O surgimento do PT justificou-se por isso e sinalizou para a possibilidade, até então impensável, de um partido de trabalhadores, de modo orgânico, por via eleitoral e oferecendo conteúdo programático às reivindicações que surgiam na sociedade civil. (FELTRAN, 2006, p. 372-373)

É nesse contexto que localizamos os momentos de filiação das militantes entrevistadas. Algumas, especialmente em São Paulo e Santos, participam do momento de fundação do partido nessas cidades. As demais vão se filiar ao longo da década de 1980, coincidindo muitas vezes com a estruturação do partido em seus municípios. Nesse sentido, é importante recuperar sentidos importantes desse movimento pela assistência social, que se inclui em uma matriz cultural mais ampla, de justiça social, combate à desigualdade e proposta de formas mais democráticas de relação com o Estado. Assim, é patente a compreensão de que esse movimento, ao se aglutinar em torno da luta pela assistência como política pública orientada como forma de romper a tradição conservadora da benemerência, foca a atenção na ideia do *direito* – uma política de responsabilidade do Estado e

direito do cidadão. A matriz do direito, por sua vez, se articula à experiência dos movimentos sociais, que redefiniu a concepção de cidadania, ao adotá-la como estratégia política (DAGNINO, 1994), politizando questões antes relegadas apenas à esfera privada e que, a partir da ação de movimentos sociais, ecoaram na esfera pública como questões políticas – politização de carências sociais, de mecanismos de exclusão e consequente redefinição da noção de direitos, definindo o que consideram ser os seus direitos e lutando por seu reconhecimento.

Nesse sentido, Silva, Yazbek e Giovanni (2008) observam que

“Há que se considerar, todavia, que o processo de rearticulação da sociedade civil brasileira, que marcou os anos 1980, colocou a luta política por direitos sociais básicos. Nesse contexto de efervescência popular é destacada a questão da cidadania, cujo marco foi a ampliação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, que introduziu a noção de Seguridade Social. Ampliam-se os deveres do Estado para com os cidadãos bem como se vivencia maior visibilidade política e acadêmica sobre as questões sociais. (p. 20)

No estudo já citado, *A assistência na trajetória das políticas sociais*³⁴, a questão da assistência social como política de direito, é amplamente discutida. No prefácio do estudo, as autoras relacionam a consolidação da política de assistência social como direito à expansão da cidadania, sugerindo uma relação entre assistência, seguridade e a noção de nova cidadania (SPOSATI et al., 2010, p. 7). Vale sublinhar que essa questão é apenas apontada no texto, mas já parece possível delinear aqui alguns caminhos, relacionando a assistência social como direito à expansão da cidadania e criação de novos direitos, no bojo da luta dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980.

Nos debates em torno da assistência social como política pública de direito, é interessante notar que a noção de *cidadania* aparece como fundamental. Ao problematizar o caráter assistencial das políticas sociais, as autoras apontavam que o que estava em questão, naquele momento, eram as formas pelas quais o Estado incorporava as demandas sociais e as implicações que tal incorporação acarretava para a população, afirmando que havia ali uma

³⁴ SPOSATI et.al. (2010)

questão política que questionava exatamente o conteúdo democrático das políticas sociais: o caráter assistencial das políticas sociais deixava de fora a questão da universalização e unificação das políticas de seguridade e consolidação do direito, restringindo seu alcance a medidas compensatórias e emergenciais (SPOSATI et al., 2010, p. 23).

A discussão que se fazia naquele momento era a de que a luta popular e o posicionamento de demandas por outra quantidade e qualidade de serviços públicos colocavam finalmente o tema da assistência social como política pública de direito, apoiando-se na luta dos movimentos populares pela evidenciação das carências e seu tratamento pela ótica do direito. Tanto que, ao realizar essa discussão, as autoras sugerem a seguinte indagação: “Seria a assistência um espaço de avanço do poder popular?” (SPOSATI et al., 2010, p. 13).

A concepção de *sujeito de direito* está no bojo das lutas dos movimentos por visibilidade: no processo de politização das carências, havia a necessidade premente de dar visibilidade às *classes subalternas*, para utilizar o termo usado por algumas militantes:

Junto com toda a constituição do PT como um partido que apresentava um projeto novo, uma nova forma de fazer política, tudo isso, tinha para nós essa visão, eu acho, não sei se eu tinha essa clareza na época – de que para levar a radicalidade desse processo, era preciso que a gente visse quem é a classe subalterna, quem são as classes populares, como elas podem ser vistas, não só pelo Estado, mas pelo partido, pelas organizações políticas, como pertencentes à classe trabalhadora. Porque parecia que não eram [...]
Então a nossa luta era, e é até hoje, de dar visibilidade. De usar os nossos espaços, acessos, influência, interferências, para abrir espaço mesmo para essa população. Que na verdade, se organizava muito intensamente. Teve um papel fundamental em todo processo de transição democrática. (Entrevista com Raquel Raichelis, SP)

Essa vinculação das discussões acerca da proposta de uma política de assistência social como direito com a questão de politização das carências e visibilidade da população remete à hipótese, levantada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), de que os projetos políticos não apenas se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas (p. 39).

Nesse sentido, é possível afirmar que os pontos de encontro entre a concepção, que ia se formando de uma política de assistência social como direito, e a concepção de nova cidadania, expressavam uma identificação com a matriz mais ampla das lutas dos movimentos populares, ao enfatizar a politização das carências. Por outro lado, a proposta concreta de enfrentamento dessa questão por meio da afirmação da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado expressava a identificação com a matriz da afirmação de sujeitos de direito, trazida pela concepção de nova cidadania.

Como aponta Mische (2001, apud DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 39), um projeto “implica um horizonte mais ou menos aberto de possibilidades, estruturado culturalmente através de narrativas existentes, mas implicando, também em orientação, missão, vocação mesmo, num engajamento autoconsciente de um futuro transformável”. Diante dos encontros que as militantes do campo da assistência social teceram com o PT, a partir de diferentes tendências – sindicato, Igreja, movimentos populares – parece possível sugerir que o projeto político que orientou as ações das militantes pela assistência social encontrou-se com o projeto do PT, o que permitiu que o movimento passasse a construir, por dentro do partido, estratégias de visibilidade, disputa e construção de uma proposta para a assistência social. Nesse sentido, uma ideia importante que aparece no sentido da identificação das militantes com o PT é a ênfase em uma “uma nova forma de fazer política”. Havia uma aposta, naquele momento, de que o PT seria o lugar para pautar a assistência social, na luta pela visibilidade dessa população e pelo direito à assistência social como política pública. Isso será explicitado quando abordarmos a criação do Setorial Nacional de Assistência social, no tópico a seguir, mas agora vale sublinhar a seguinte fala:

Então um dos objetivos do Setorial era a discussão do programa partidário, o que o PT pensava como proposta política para a sociedade, então tinha um projeto político e a gente entendia que o papel do Estado na política pública era fundamental, e também a gente entendia que a gente tinha que romper com uma visão típica do liberalismo, que define lá como políticas fundamentais, saúde e educação, e o resto, o mercado se incumba. Então tinha toda uma visão do que era construir um Estado social. Numa perspectiva socialista, que

apontasse pra uma nova sociabilidade, e também uma perspectiva do direito de segmentos da sociedade que sempre foram tratados pelo Estado como aquele setor que o Estado tem que apoiar, proteger, mas não como sujeitos de direito.

[...]

A gente achava isso: primeiro, essa política tinha que ter também apoio do partido, não só do Estado. (Entrevista com Raquel Raichelis, SP, grifos nossos)

Esta fala põe em cena, ainda, um tema recorrente para as ativistas entrevistadas, que se articula ao contexto político e se traduz na ideia de “*o Estado que queremos*”, na disputa política por uma concepção de Estado no processo de redemocratização. É possível observar, nas declarações, que a filiação ao PT também se deu pelo compartilhamento de ideias que convergiam para uma identificação com o partido no sentido dos rumos da redemocratização e das direções que esse processo deveria tomar. Essas ideias se articulavam em torno de alguns princípios, como direitos sociais, responsabilização do Estado, cidadania, participação na definição das políticas públicas; esses princípios, ao orientarem a concepção de Estado, sugerem o compartilhamento de um projeto, no interior do PT, identificado com o “projeto democrático-participativo”:

Então, a gente estava nesse caldo de redemocratização do país, a discussão do Estado, que fosse ampliado, ampliado democraticamente, não só na participação, mas no usufruto dos bens e serviços, produzidos socialmente, a gente passou por tudo isso. (Entrevista com Patrícia de Marco, DF)

As diferentes vinculações e trajetórias das militantes no PT apontam para a relação entre as dimensões coletiva e individual na configuração dos projetos: encampar o projeto da assistência social dentro do PT foi um processo de síntese das identidades coletivas e pessoais (MISCHE, 1997). A partir de suas experiências, cada militante foi convergindo para a causa da assistência social. É importante destacar, contudo, que havia entre essas militantes um ponto em comum, que marca tanto a trajetória profissional quanto a militância: a inserção acadêmica. Ao mesmo tempo em que militavam nos diferentes âmbitos discutidos, as militantes estavam lecionando, fazendo pesquisas, produzindo conhecimento e orientando a formação dos novos profissionais.

No entanto, mesmo antes do movimento Pró-LOAS, as militantes buscam no partido formas de pautar a assistência social e dar visibilidade aos seus usuários. Uma das formas mais evidentes foi a da experiência como gestoras, nas primeiras administrações petistas, que é abordada na terceira parte deste capítulo. As experiências como gestoras vão resultar das movimentações que já ocorriam dentro do partido no sentido de pautar o tema da assistência social. Essas experiências de articulação no PT, especialmente por meio do Setorial Nacional, e de trânsitos institucionais para ocupar postos em administrações petistas serão discutidas a seguir.

3.2 Setorial Nacional de Assistência Social do PT

No PT, os grupos e Secretarias Setoriais constituem, historicamente, a forma de institucionalizar o papel e o lugar dos movimentos sociais no partido, ao mesmo tempo em que organizam a atuação de seus militantes nas entidades societárias, assim definidas, de acordo com o Estatuto:

Art. 121: Os Setoriais são instâncias partidárias integradas por filiados que atuam em determinada área específica, com o objetivo de intervir partidariamente junto aos movimentos sociais organizados. (PT, 2001a)

De acordo com Ribeiro (2010), a literatura recente sobre partidos políticos aponta, como estratégia para especificar as relações entre partidos e a sociedade civil, a avaliação da *permeabilidade estrutural do partido em relação à sociedade*. Nessa avaliação, assume importância central o papel desempenhado, na máquina partidária, pelas secretarias temáticas – ambiental, juventude, mulher, movimento negro – que são consideradas como meios eficientes para a adaptação do partido às mudanças na sociedade (p. 161).

A deputada distrital pelo PT e simpatizante da causa da assistência social, Arlete Sampaio, relaciona o processo de criação dos Setoriais ao processo de institucionalização do partido:

O PT se propôs a ser um partido organizado pela base. E no início da sua construção, valorizou, de maneira muito importante, os núcleos partidários. Depois, por um processo crescente de institucionalização do partido, os núcleos foram

meio esvaziados, hoje são poucos os núcleos que persistem no partido. E de repente surgiu esse movimento interno, de construção de Setoriais. Até porque, como o partido começava a ganhar espaço na vida institucional, era muito importante que discutisse as diversas políticas públicas que deveria implementar nas suas administrações. Então passaram a surgir diversos Setoriais, e eu diria a você que hoje eu tenho plena consciência de que os Setoriais são os principais organismos vivos do partido, que asseguram uma existência partidária para além dos processos eleitorais. (Entrevista com Arlete Sampaio, Distrito Federal. Grifos nossos)

Os Setoriais, deste modo, seriam um espaço de discussão de políticas específicas e incorporação de setores da sociedade civil ao processo de institucionalização do partido, atuando na elaboração de políticas a serem implantadas nas administrações petistas. Mas, de outro modo, os setoriais são vistos no partido como um espaço de mobilização e de relação contínua entre partido e movimentos sociais. Em documento que discutia o tema, em 2001, a Secretaria de Movimentos Populares defendeu, como atribuições dos Setoriais:

Em suas tarefas, destacamos: aglutinar os mais diversos segmentos de petistas que atuam numa determinada temática (militantes de movimento popular, sindical, técnicos, intelectuais); fazer uma síntese das contribuições que vem de cada segmento e globaliza-la na produção de políticas específicas (ex: política de educação a partir da visão dos militantes do movimento popular, sindical, técnicos, intelectuais, etc.); contribuir na formulação de projetos globais do partido; contribuir na articulação entre movimentos sociais, legislativo e executivo petista; estabelecer canais permanentes de comunicação com os movimentos sociais, garantindo uma ação articulada e de continuidade, que faça avançar os movimentos sociais em direção a construção de um projeto democrático popular. (PT, 2001b)

Nesse contexto, no campo da Assistência Social, o PT conta com um Setorial Nacional – o Setorial Nacional de Assistência Social. Em pesquisas no *site* e documentos do partido, não encontramos menção a este Setorial, de modo que as informações aqui apresentadas foram disponibilizadas pelas informantes, a partir de documentos de seu arquivo pessoal.

De acordo com um documento³⁵ que dispunha sobre a formação deste Setorial, o grupo foi constituído com o objetivo de construir um instrumento que possibilitasse a organização das (os) petistas que atuam na política de assistência social:

Este setorial tem como componentes os trabalhadores, trabalhadoras (independente de sua profissão), os usuários da assistência social, como também os membros das entidades prestadoras de serviços de Assistência Social e das que atuam na defesa de direitos, identificados com nosso projeto de sociedade. Conta, ainda, com o apoio de parlamentares e gestores das várias instâncias de governo.

Apesar de o documento datar o primeiro encontro deste Setorial em 1994, para compreender a formação do Setorial Nacional de Assistência Social é importante nos remetermos a articulações que se faziam em São Paulo – onde nasce a iniciativa do Setorial, sob a liderança da Profa. Aldaíza Sposati – no final da década de 1980.

Assim, quando Luiza Erundina foi eleita em São Paulo, em 1988, as militantes, já organizadas no núcleo de categoria profissional do partido, elaboraram um plano de governo para a assistência social. Depois, em 1989, escreveram o plano de governo para a assistência social para a campanha de Lula à Presidência, e então começaram a delinear-se as primeiras movimentações do que seria, anos depois, o Setorial Nacional. Neste momento, a iniciativa e liderança partem do grupo de São Paulo, com sede na PUC, mas já se articulam militantes de outras regiões do país:

Dentro do PT, [o Setorial Nacional] vai criando forma – inclusive porque o Lula já tinha sido candidato em 1989, então isso já vinha num grau de organização. A gente começa a formar isso dentro do PT [...] um pouco por essa troca, para a campanha de 1989 do Lula, vamos criando um grau de diálogo, não vai ter ainda uma densidade, mas vai ter um diálogo, sobre como seria essa gestão, dessa área, se o Lula fosse eleito. Então a gente começa um processo, digamos ainda preliminar, mas já há uma organização nesse sentido. (Entrevista com Aldaíza Sposati, SP)

³⁵ Esse documento, intitulado “O Setorial Nacional de Assistência Social”, foi preparado para atender à solicitação da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI) do PT em 20/12/2001 e disponibilizado por uma entrevistada, a partir de seu arquivo pessoal.

No entanto, os relatos mostram que o que definiu a construção do Setorial, em termos de adesão e articulação nacional, sob a liderança do grupo de São Paulo, foi o processo de regulamentação da LOAS. Como vimos no capítulo anterior, o processo de mobilização em defesa da LOAS, após o veto de Fernando Collor, em 1991, se dá por meio da articulação no CFESS e por uma mobilização no PT que, via Setorial, articula-se nacionalmente com mais densidade naquele momento, após a organização preliminar para a campanha de 1989. Com a vitória de Collor, o movimento pela assistência social passa a fazer oposição ao Governo, dentro do PT, a partir do veto à LOAS.

Assim, esse grupo, que então se constitui como Setorial Nacional, passa a se articular no partido para o processo de regulamentação da LOAS. A mobilização dentro do partido faz com que a bancada do PT na Câmara Federal se engaje na luta pela LOAS por meio do Legislativo. Vale ressaltar que, nesse período, Aldaíza Sposati cumpria seu primeiro mandato como vereadora em São Paulo e a articulação das militantes dentro do partido tornou possível que o PT encampasse o projeto da LOAS na Câmara Federal:

O Setorial se junta ao CFESS na defesa do texto, [que] tinha sido reelaborado e incorporado pela bancada do PT, encaminhado pelo Eduardo Jorge. (Entrevista com Aldaíza Sposati, SP)

Nesse contexto de intensa mobilização do campo da assistência social pela aprovação da LOAS, nasce o Setorial Nacional de Assistência Social, que se fortalece em âmbito nacional aglutinando militantes de várias regiões do país, inclusive aquelas que passam a ocupar cargos em administrações petistas em vários municípios. Podemos dizer, desta forma, que ocorrem dois processos concomitantes: o PT ganha as primeiras eleições para prefeituras pelo Brasil, ao mesmo tempo em que ocorre a mobilização pela regulamentação da lei orgânica. Neste processo, constitui-se o Setorial, que passa a articular as experiências petistas de gestão local da assistência social em diversas regiões do país – dentre as mais destacadas, estão São Paulo, Santos, Porto Alegre, Belo Horizonte, Londrina, e os governos do Distrito Federal e do Mato Grosso do Sul, o que coloca em relevo a importância das

experiências de gestão municipal para a mobilização do movimento pela assistência social. A fala a seguir sintetiza esse processo:

Aí é que o Setorial vai se formar, e começa a haver o encontro, o debate. Começa com a questão da unidade em busca da LOAS, e aí vai juntando, a gente vai juntando prefeituras que eram do PT. (Entrevista com Aldaíza Sposati, SP)

O Setorial de Nacional Assistência Social foi responsável, desde sua constituição, pela elaboração de planos de governo em campanhas federais para a área da assistência social, em todas as campanhas em que o PT concorreu à Presidência – desde 1989, ainda não formalizado, como dito anteriormente, e depois, em 1994, 1998, 2002 e, após o PT ter sido eleito, também em 2006 e 2010. As ativistas entrevistadas relatam que o mesmo ocorria em campanhas estaduais/municipais, nos locais onde havia militantes que representavam o Setorial.

Nesse sentido, o Setorial cumpre o papel apontado por Amaral (2010a) ao analisar os benefícios de se ter, na organização partidária, uma ampla base de filiados que façam as discussões das diferentes políticas:

os filiados, por meio de suas experiências com diferentes setores da sociedade, como movimentos sociais, empresários e universidades, podem auxiliar no desenvolvimento de políticas por parte dos partidos, fazendo assim uma importante conexão entre as demandas do eleitorado e o programa partidário. (AMARAL, 2010a, p. 72³⁶)

No entanto, para além da função de desenvolver políticas dentro do partido, é fundamental compreender o Setorial de Assistência Social como estratégia política do movimento pela assistência social. É neste contexto que as militantes entrevistadas afirmam que a função do Setorial para o movimento era a de pautar a discussão sobre essa política dentro do partido e dar visibilidade, tanto para a política, quanto para o seu contingente de usuários. Nas palavras de uma militante, o Setorial se constitui:

³⁶ Essa análise é fruto da adaptação feita por Amaral (2010a) de uma tipologia criada por Mendez Lago (2000) para analisar a estratégia organizativa do Partido Socialista Operário Espanhol.

Com a função de fazer o debate da assistência social dentro do partido. O partido não tinha, digamos assim, um acúmulo na discussão da assistência social, das políticas sociais em geral, e esse Setorial procurava justamente fazer com que a direção do partido assumisse bandeiras históricas do movimento da assistência social. (Entrevista com Arlete Sampaio, DF)

A articulação no interior de um partido é vista, também, como forma de dar visibilidade à causa da assistência social:

A gente entrava no Setorial um pouco também querendo ser vistos como militantes que éramos, profissionais, trabalhadores, já que os Setoriais tinham um papel importante. E claro que tinha uma hierarquia dos Setoriais, como tem até hoje. Então o setorial de habitação, da saúde, sempre foi *top*.

[...]

E o Setorial seria um mecanismo dentro do partido para tensionar. Nós sabíamos disso, éramos minoritários, frágil, nas estruturas de decisão. Mas tínhamos algumas pontes, enquanto a Aldaíza foi vereadora, a Luiza Erundina também teve um papel fundamental, então tínhamos algumas figuras que davam legitimidade. (Entrevista com Raquel Raichelis, grifo nosso)

Vale notar que, apesar de existir como grupo coeso no partido e ser reconhecido por dirigentes partidários, este Setorial não se encontra formalizado no PT. Isso porque, apesar de se utilizarem de uma prerrogativa disponibilizada na estrutura do partido – a existência do Setorial como forma de organização possível para discussão de temas específicos e articulação de demandas – as militantes do movimento pela assistência social não chegaram a formalizar o Setorial.

Quando questionadas a respeito da não formalização do Setorial, as ativistas entrevistadas alegaram principalmente a dificuldade de cumprir as exigências formais de se reunirem periodicamente, dado que estavam espalhadas pelo país. Conta negativamente o fato de o PT não arcar com custos de passagem para reuniões, o que tornava ainda mais difíceis os encontros com a periodicidade necessária. Além disso, é importante salientar que a formalização do Setorial não aparece como uma questão para o movimento, e nem mesmo uma preocupação. Isso é bem expresso nas seguintes declarações:

O que eu te digo é que o Setorial não tinha uma ligação orgânica e contínua, que fosse disputar dentro do PT [em Congressos, Encontros e Diretórios] Mas nós éramos referências para isso [a política de assistência social]. Sempre, em momentos específicos, tem uma mobilização. (Entrevista com Raquel Raichelis, São Paulo)

A gente sempre participava de grupos, toda aquela discussão, de formular planos de governo, e a gente sempre estava participando da discussão de qual seria o plano de governo para a assistência social. E estava também em um momento de setoriais: setorial da saúde, de educação, etc. E a gente começou a discutir o Setorial de assistência social do PT. Mas a gente estava mais preocupada em nuclear as pessoas e discutir a política de assistência social, do que em formalizar propriamente o setorial. Também não éramos muitos, mas já nos achávamos no Brasil todo, porque tinha uma militância sindical, no PT, na ANAS [...] a gente veio dessa trajetória, e todo mundo se achava (Entrevista com Patrícia de Marco, grifos nossos).

Na última fala, destaca-se o caráter de militância múltipla que vai caracterizar a atuação dessas militantes – no grifo, a militância sindical, no partido, e na associação de categoria. E também a coesão do grupo, expressa na afirmação: “*todo mundo se achava*”. Nesse sentido, é importante salientar que, se por um lado esse Setorial não se formalizou dentro do partido – o que significa, entre outras coisas, não eleger delegados para participar nas deliberações do partido em encontros e congressos – por outro lado seguiu existindo e se mobilizando em momentos importantes, aproveitando as oportunidades ou criando oportunidades e pressionando o partido para criá-las, quando o julgaram necessário.

O Setorial Nacional estimulou a organização de setoriais municipais e estaduais, em Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul, que, da mesma forma, não se formalizaram, mas levavam as discussões nacionais para o nível local, influenciando em planos de governo e experiências de gestão, como podemos observar na fala a seguir:

“a gente queria criar uma outra identidade para a assistência social, e aí [o Setorial] teve muita importância. Por exemplo, se você pega a legislação da época, Porto Alegre e Belo Horizonte, você vai ver como a direção do Setorial está dentro da gestão. Primeiro, equipamentos estatais, coisa raríssima há vinte anos atrás. Segundo, equipamentos construídos dentro do modelo de orçamento participativo. Em BH, por exemplo,

nós temos o Centro de Referência da População de Rua, que é do orçamento participativo de 1998, ou 1999. [...] a direção partidária do Setorial teve uma influência profunda na gestão, com a participação dos usuários, a profissionalização da área, os serviços serem estatais, o financiamento público. (Entrevista com Simone Albuquerque, Belo Horizonte)

A análise da trajetória dessa organização partidária que é o Setorial Nacional de Assistência Social pode apontar para a afirmação de que esse grupo se insere no partido como movimento – o movimento pela assistência social – e recorre à agremiação como forma de dar visibilidade à sua causa e realizar articulações que tornem possível a concretização de suas demandas, sendo a mais expressiva delas a implantação do SUAS. Talvez daí decorra o fato de não privilegiarem a militância orgânica no partido: a intenção era pautar a política no partido, dar visibilidade à causa e articular as experiências na gestão local, a partir de cargos que as militantes iam ocupando nas gestões petistas. Este processo, como veremos no tópico a seguir, teve papel importante no sentido de dar visibilidade a esse grupo dentro do partido.

3.3 Trânsitos institucionais: experiências de gestão local da Assistência Social

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a passagem de dirigentes e ativistas da sociedade civil para o Estado, ocupando posições como ministros de Estado, assessores e executores de políticas públicas (p. 71), figura como uma das trajetórias mais visíveis nas relações entre sociedade civil e Estado, não apenas no Brasil, mas em outros países da América Latina, parecendo constituir-se como “uma característica do funcionamento das atuais democracias na região” (p. 70).

Os autores observam que, no Brasil, esses trânsitos institucionais ocorrem desde 1983, em nível municipal e depois, em nível estadual (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 71). Neste contexto se inserem as trajetórias das militantes do campo da assistência social: como discutiremos a seguir, a análise das trajetórias profissionais das ativistas entrevistadas mostra que os trânsitos institucionais entre sociedade civil e Estado neste campo é

uma realidade, que ocorre desde as primeiras administrações municipais governadas pelo PT.

No universo de informações obtidas a partir da análise de trajetórias das ativistas entrevistadas, destacamos aqui as experiências de gestão local da política de assistência social em administrações do Partido dos Trabalhadores³⁷. A seguir, listamos essas experiências em ordem cronológica, indicando o ano de início da gestão e os cargos ocupados por elas:

- 1989 – São Paulo³⁸ – Secretária Municipal de Administrações Regionais;
- 1989 – São Paulo – Chefe de Gabinete da Secretaria de Bem-Estar Social
- 1989 – Santos – Gestora do Departamento de Ação Comunitária, que em 1991, se torna Secretaria Municipal de Assistência Social
- 1989 – São Bernardo – Diretora da Promoção Social
- 1989 – João Monlevade – Gestora do Departamento de Serviços Sociais da Saúde
- 1989 – Porto Alegre – Assessora de políticas sociais do gabinete do prefeito
- 1993 – Belo Horizonte – Secretária Municipal Adjunta de Desenvolvimento Social, no primeiro ano de governo; no ano seguinte, assume como Secretária.
- 1993 – Belo Horizonte – Diretora do Departamento de Ação Social Básica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- 1993 – Belo Horizonte – Chefe de Convênios com ONGs (assume em 1996)
- 1993 – Londrina – Secretária Municipal de Assistência Social
- 1993 – Porto Alegre – Assessora de políticas sociais do gabinete do prefeito
- 1993 – São Vicente – Secretaria de Cidadania e Ação Social
- 1997 – Belo Horizonte – Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- 1997 – Porto Alegre – Presidente da FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania do município de Porto Alegre

³⁷ À exceção das gestões de Célio de Castro, prefeito de Belo Horizonte eleito pelo PSB, mas em coligação com o PT. Devido à coligação, o PT assumiu a pasta da assistência social nas duas gestões de Célio de Castro.

³⁸ No caso de experiências que aparecem duplicadas ou triplicadas, significa que mais de uma entrevistada participou como gestora na mesma administração.

- 1997 – Santo André – Diretora do Departamento de Ação Social
- 1999 – Mato Grosso do Sul – Secretária Estadual de Assistência Social
- 2001 – Belo Horizonte – Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Assistência Social até 2003, quando assume como Secretária Municipal de Assistência Social e permanece até o final do mandato, em 2004
- 2001 – Porto Alegre – Presidente da FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania do município de Porto Alegre (assume em 2003).
- 2001 – São Paulo – Secretária Municipal de Assistência Social (assume em 2002).
- 2001 – São Paulo – Coordenadora Técnica Programática da Secretaria Municipal de Assistência Social (assume em 2002).
- 2005 – Belo Horizonte – Secretária Municipal Adjunta de Assistência Social

O primeiro aspecto relevante no que se refere à relação com o partido é o fato de que, em todos os casos, o trânsito para o Estado se dá por meio da mediação institucional do PT: as militantes – inclusive por pautar a discussão da assistência social no partido – são quadros profissionais aptos a assumir a gestão quando o PT vence as eleições.

De acordo com os interesses da pesquisa, destacamos aqui aspectos das experiências de gestão que se relacionam à formação da política e do movimento pela assistência social, e suas contribuições para a elaboração posterior da política nacional de assistência social e a implantação do SUAS, no Governo Lula. As experiências estão agrupadas em duas fases: aquelas que antecedem a promulgação da LOAS e as experiências posteriores à regulamentação.

As experiências de gestão que se iniciam em 1989, em São Paulo, Santos, São Bernardo e Porto Alegre, dão-se em um contexto em que a ideia de uma política pública de assistência social dava seus primeiros passos. As ações da política de assistência social eram pulverizadas e agrupadas nas mais diferentes Secretarias, de Saúde, Trabalho, Ação Social, Promoção Social, entre outras. Isso fica patente nos nomes das secretarias ou departamentos no final dos anos 1980 e idos dos anos 1990: Bem-Estar Social, Ação Comunitária, Promoção Social.

Um primeiro resultado da análise dessas trajetórias aponta para o fato de que os trânsitos institucionais acontecem antes mesmo da mobilização em torno do movimento em defesa da assistência social, o que nos leva a observar que, como afirma Banaszak (2005), muitas vezes a intersecção Estado-movimento contribui para o próprio desenvolvimento do movimento. Nesse sentido, é importante ressaltar que a análise dessas trajetórias aponta para o fato de que as primeiras experiências de gestão se dão ao mesmo tempo em que ocorrem as discussões e mobilizações sobre a política e o movimento em defesa da LOAS. Nas entrevistas, observa-se que, ao mesmo tempo em que fazem a gestão da política nos municípios, as militantes se organizam em fóruns municipais da assistência social ou de gestores – ou fortalecem fóruns que já existiam – e articulam-se nacionalmente no partido e em espaços como o Fórum Nacional de Assistência Social, a Conferência e o Conselho Nacional de Assistência Social.

Assim, parece ser possível afirmar uma correlação direta entre a mobilização e atuação no Estado, já que, como veremos, esses trânsitos institucionais vão constituir experiências que levam o projeto que se construía, no campo de mobilização e militância da assistência social, para o Estado. O projeto vai se construindo ao mesmo tempo em que as experiências acontecem e esses processos simultâneos se alimentam uns aos outros. A seguir, destacamos aspectos das experiências de gestão que ilustram esse processo.

Na primeira gestão do PT em São Paulo, no Governo de Luiza Erundina, supondo-se a trajetória da prefeita como assistente social de formação e ativista na categoria profissional durante as décadas de 1970/1980, era de se esperar que a área recebesse atenção. A Prefeita Luiza Erundina convida para assumir a Pasta da Assistência Social a Profa. Marta Campos, da PUC/SP, que no segundo ano será substituída pela Profa. Rosalina Cruz, também da PUC/SP. Nessa gestão, Neiri Bruno Chachio, assume como Chefe de Gabinete da Secretaria de Bem-Estar Social.

Em estudo sobre a trajetória da assistência social na cidade de São Paulo, Marin (2012) destaca duas ações inovadoras da gestão Luiza Erundina na área da assistência social: a primeira política permanente para atendimento

à população moradora de rua e os programas de inclusão produtiva, que passaram a compor uma frente de ação da assistência social na Prefeitura³⁹. Outra marca dessa gestão, a gestão participativa, marca das primeiras prefeituras petistas, autodenominadas administrações populares, esteve presente também nas ações da assistência social no município de São Paulo. Como aponta Marin:

[...] dentro da estrutura da Sebes, e indo ao encontro da proposta de construção de um 'sistema descentralizado e participativo' e de um 'conjunto de instâncias deliberativas', como previa o texto prévio da LOAS, foram criados o Conselho e o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Grande Conselho Municipal do Idoso, o Fórum de Entidades Sociais e Projetos de Produção Associada e as Comissões de Gestão de Creches e Centros de Juventude. Ou seja, cada um dos equipamentos sociais contava com uma instância deliberativa da qual participavam seus usuários. (MARIN, 2012, p. 79)

Além disso, Marin (2012) observa que a experiência de São Paulo esteve em diálogo com o contexto nacional de mobilização e formulação de uma proposta de assistência social pensada como direito e como responsabilidade do Estado (p. 81). Nesse sentido, observa-se a preocupação em criar uma política de convênios que estabelecesse critérios claros para as relações de parceria entre poder público e entidades prestadoras de serviços, tanto no tocante ao financiamento, quanto no tocante ao padrão de qualidade dos serviços oferecidos por essas entidades. Esse é um ponto importante, já que o legado de ações assistenciais pautadas pela caridade resultava muitas vezes em padrões muito díspares de atendimento, sem clara orientação do poder público. Desse processo, resulta a primeira Política de Convênios da Secretaria de Bem-Estar Social, publicada pela Portaria 22/SEBES/GAB/91 (CHIACHIO, 2006, p. 107).

Outras ações importantes da gestão Erundina são o maior investimento direto na área de creches, nesse momento ainda sob responsabilidade da

³⁹ Marin aponta que, segundo relato de funcionários da assistência social na gestão da Prefeita Luiza Erundina, o que diferenciava a proposta de inclusão produtiva nesta gestão era o trabalho comunitário, com atenção às famílias de baixa renda e foco no trabalho organizativo da população (MARIN, 2012, p. 79)

assistência social, e a regulamentação de padrões de atendimento, que estiveram em diálogo permanente com as discussões para a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990. Vale notar, ainda, o corte programático e territorial da política elaborada pela Secretaria, apontado por Chiachio (2006).

Na experiência de Santos, uma das ativistas entrevistadas é convidada, assim que a prefeita Telma de Souza é eleita, para compor a equipe de assessoria do gabinete dela, com a incumbência de verificar e analisar a situação do campo da assistência social pública na cidade. A cidade, que reproduzia a prática do primeiro-damismo, não tinha uma secretaria municipal, mas apenas um Fundo de Solidariedade. Assim, na fala da ativista entrevistada: “a gente começa um trabalho de compor um embrião desta área da assistência social na cidade”⁴⁰.

Ainda segundo o relato, a cidade de Santos possuía uma forte tradição de práticas filantrópicas, o que se colocou como desafio para a gestão da assistência social naquele momento. Nas palavras da gestora de Santos:

A filantropia tem uma cultura muito enraizada na cidade, e nós ficamos dois anos dialogando com esta filantropia, que não via com bons olhos, via com desconfiança o que esta gestão petista queria da cidade: todos os preconceitos juntos, uma gestão petista e, pela primeira vez, uma prefeita mulher. Aí esse diálogo foi paulatinamente sendo feito, com a filantropia, e nós fomos expondo o que é responsabilidade do Estado, o que é responsabilidade municipal, estruturar uma Pasta e estruturar uma política municipal da assistência social. Deixando claro que a estruturação dessa política envolvia a parceria com as entidades, mas todas pautadas em uníssono com a construção de uma política municipal, não com uma ação estatista ou com uma ação de subvenção, que era a prática histórica que vinha sendo travada. (Entrevista com Maria do Rosário, Santos)

As principais ações desenvolvidas nessa gestão e que posteriormente serviriam como modelo para outras experiências são iniciativas voltadas para a população idosa e para o enfrentamento da questão da exploração sexual infantil na cidade. Essas ações prioritárias foram pensadas pressupondo as características da cidade: grande contingente populacional de idosos e

⁴⁰ Entrevista com Maria do Rosário, Santos.

atividade portuária, que favorecia a existência de problemas relacionados à exploração sexual de crianças e adolescentes.

Vale destacar que, ao final da gestão em Santos, a ativista se dedica à criação da Frente Paulista de Dirigentes Públicos da Assistência Social, constituindo-se como uma das fundadoras dessa organização, que fica conhecida como Frente Paulista. A Frente Paulista é fundada em 1994, mas vem de uma experiência do coletivo de gestores petistas, formado por gestoras da assistência social em diferentes cidades de São Paulo como forma de organizar e articular as experiências que vinham ocorrendo no Estado, como se observa a seguir:

À época, nós começamos, junto com a Neiri Bruno, aqui de São Paulo, que integrava a gestão paulista, junto com a Regina, que era de São José dos Campos, Cibele, de Piracicaba, e outras gestões do campo petista, Ribeirão Preto, com a Maria Helena. Enfim, nós começávamos a formar um coletivo de gestores petistas preocupados em construir o que seria uma gestão pública que priorizasse a responsabilidade estatal.

[...]

Mas, de algum modo, essa trajetória veio sendo construída sempre procurando ter um campo comum de proposições, a começar, do campo de gestões petistas: o que as diferenciava? (Entrevista com Mário do Rosário, Santos. Grifo nosso).

Assim, ainda de acordo com a ativista, esse coletivo de gestores petistas foi o impulso inicial para formar uma rede de gestores da assistência social, não mais ligada ao partido, mas ampliando a adesão para que se fizesse a discussão da política no Estado de São Paulo articulando-a aos coletivos de outros Estados. e esboçando a ideia de um sistema único:

Depois pensávamos que também era importante ter uma estrutura onde as gestões municipais, de qualquer campo político partidário pudessem ter as mesmas proposições. Já desenhávamos à época a importância de pensarmos em uma política única – não chamávamos ainda de sistema único – mas a importância da gente pensar que, para superar a tradição do assistencialismo, programas e projetos eventuais, ações de estado e não de governo, era importante a gente pensar em ações orgânicas que pudessem atravessar diferentes gestões. (Entrevista com Maria do Rosário, Santos)

Em Porto Alegre, do mesmo modo que nos demais municípios, não havia política de assistência social em 1989, quando o PT inicia a gestão: as ações estavam alocadas na Secretaria de Saúde e em uma fundação de ação comunitária. A ativista entrevistada, que se tornará gestora da assistência social no município, inicia seu trabalho com a implementação de Conselhos Tutelares nas oito regionais da cidade, um trabalho pioneiro, já que Porto Alegre foi a primeira capital do Brasil a implantar Conselhos Tutelares e esse a aproxima das demandas da população, dada a intensa relação comunitária que passa a se estabelecer entre a Prefeitura e as comunidades. Com isso, é criada na Prefeitura de Porto Alegre uma assessoria de políticas sociais, cargo que a entrevistada passa a ocupar e que irá delinear as primeiras aproximações com o que virá a ser a política de assistência social em Porto Alegre, nos anos seguintes.

Tanto em João Monlevade quanto em São Bernardo, as ativistas entrevistadas fazem o trânsito para a gestão para trabalhar com questões assistenciais, mas não propriamente na gestão da assistência social. Em João Monlevade, a ativista entrevistada assume o departamento de “Serviços Social da Saúde”, que fazia a distribuição de medicamentos e outros benefícios eventuais.

No caso da Prefeitura de São Bernardo, a ocupação do cargo de gestora na administração pela ativista entrevistada se dá em virtude de sua experiência na área da habitação:

Nessa época, que era a gestão 1989-1992, a prefeitura de São Bernardo teve uma crise política, me chamaram lá: tinha uma crise entre assistência e habitação, a diretora da assistência, o que seria a assistência, na promoção social, se demitiu. E eu fui lá, numa reunião com o prefeito, e saí de lá diretora da promoção social de São Bernardo. Acabei assumindo a assistência em 1990, o ano inteiro, e 1991, com a missão de fazer essa articulação entre assistência e habitação: o foco era a habitação. (Entrevista com Rosangela Paz, São Paulo)

Essa experiência é interessante, pois mostra, além da militância múltipla, a forma como as múltiplas inserções favoreceram também os trânsitos entre sociedade civil e Estado. Assim, depois de finalizada a gestão em São

Bernardo, a ativista volta para o trabalho em ONGs ligadas ao tema da habitação.

As experiências anteriores à LOAS comprovam o caráter ainda pulverizado das ações da assistência social, ao mesmo tempo em que fornecem as primeiras aproximações entre gestores e a temática da assistência como política pública, especialmente pelo contexto da Constituição de 1988, que havia incluído a assistência social nas políticas de Seguridade Social, e as mobilizações em torno da regulamentação da LOAS. Vale notar, também, que, na maioria dos casos, tratava-se da primeira gestão do PT no município, e essas experiências colocavam o debate acerca do estatuto da assistência social como política pública, expresso pela fala a seguir,

Em São Paulo, na época da Luiza Erundina, o debate era se a assistência social tinha ou não um locus específico, era ou não uma política pública. Esse foi o debate que eu vivi nesse período. (Entrevista com Valéria Gonelli, São Paulo)

As administrações que se iniciam em 1993 se inserem no contexto político nacional do caldo de formulações e debates para o encaminhamento do projeto de Lei Orgânica, que seria aprovado e promulgado em dezembro de 1993. No PT, como vimos, esse contexto também marca um momento importante na relação entre as militantes e o partido, com a formação do Setorial Nacional de Assistência Social. Assim, as experiências de Belo Horizonte, Londrina, São Vicente e a continuidade da experiência de Porto Alegre estão contextualizadas nesse momento imediatamente posterior à promulgação da LOAS, o que leva as gestoras a iniciarem a implantação das diretrizes da Lei Orgânica em seus municípios.

No município de Londrina, em que o PT assume em 1993, não havia uma política de assistência social – eram ações comunitárias ligadas à secretaria de saúde, com forte presença de entidades filantrópicas. Assim, a gestão do PT vai marcar uma profunda mudança para a assistência social no município, implantando o Fundo Municipal da Assistência Social e o Conselho Municipal em 1994, o que faz com que Londrina seja o primeiro município do Estado do Paraná a implantar o Conselho de Assistência Social. Como gestora, Márcia Lopes ajuda a fundar o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da

Assistência Social (CONGEMAS), criado em 1995, na I Conferência Nacional de Assistência Social.

Em São Vicente, a ativista é chamada para assumir a Pasta da Assistência Social na primeira gestão do PT no município e, apesar das dificuldades de infraestrutura, realiza o trabalho de organização de eleições para Conselhos Tutelares e leva para o município sua experiência no CFESS, no sentido de regulamentar a profissão de assistente social no município.

Quando o PT ganha a eleição para a prefeitura em Belo Horizonte, para o mandato que se inicia em 1993, a visibilidade do Fórum Mineiro de Defesa da Assistência Social levou a entrevistada que fundou o Fórum a ser convidada para compor a gestão, como Secretária adjunta da Assistência Social. Nesse mesmo momento, a outra ativista entrevistada, que trabalhara na primeira gestão do PT em João Monlevade, se transfere para Belo Horizonte e também compõe a gestão que se inicia em 1993, permanecendo na Prefeitura da cidade até 2003. Em 1996, a terceira ativista entrevistada de Belo Horizonte passa a compor a gestão, por onde passam também outras militantes do campo da assistência social que não foram entrevistadas, mas que participarão da implantação do SUAS anos mais tarde, a partir da gestão de Patrus Ananias à frente do MDS.

Um aspecto relevante dessa primeira experiência de gestão em Belo Horizonte é a ênfase na gestão participativa por meio das representações regionais de assistência social, as chamadas “Comissões Locais”, que tinham como objetivo discutir propostas e demandas em cada uma das nove regionais da cidade e encaminhá-las, posteriormente, para o Conselho Municipal, recém implantado no município. Além dessa função, o trabalho nas regionais funcionava também como forma de mobilização social das comunidades atendidas, por meio de diversas atividades desenvolvidas junto à população, sendo a mais conhecida a organização do “Café Social”. Outro aspecto apontado nas entrevistas foi a profissionalização da gestão da assistência social no município por meio da realização de concursos públicos e da regulamentação das formas de financiamento de entidades, por meio da Lei de Parcerias aprovada na Câmara Municipal de Belo Horizonte.

A militância na assistência social soma-se à atuação no Legislativo, já que, depois da experiência como secretária, Márcia Pinheiro vai para a Câmara

dos Deputados de Minas Gerais, para trabalhar como assessora do ex-Secretário de Assistência Social na gestão Patrus, André Quintão, que havia sido eleito deputado. Dessas experiências no Executivo e no Legislativo, as principais ações são a realização de “busca ativa”, para cadastro do Benefício de Prestação de Renda Continuada (BPC)⁴¹, recém regulamentado pela LOAS, e um intenso trabalho de capacitação dos funcionários da assistência social nas administrações regionais do município de Belo Horizonte. O trabalho de busca ativa de beneficiários do BPC data do início da implantação da LOAS, nos primeiros esforços de implantação da lei no município.

Durante a primeira gestão, havia os Centros de Apoio Comunitários, distribuídos pelas nove regionais citadas. A partir de 2000, com o processo de descentralização ocorrido na Prefeitura de Belo Horizonte, a gestão da assistência social propôs a criação dos Núcleos de Apoio à Família – NAF, um serviço de referência para atendimento dos beneficiários da assistência social, que compunha o Programa “BH Cidadania”, uma proposta de atuação interssetorial e territorializada das políticas sociais em Belo Horizonte (MOURÃO, 2011, p. 81). O modelo de atendimento proposto no NAF era bem próximo do que viria a ser o CRAS, posteriormente implantado pelo SUAS.

O trabalho do Movimento Assistencial de Porto Alegre não teve continuidade na gestão de Tarso Genro, pois a primeira dama considerou não ter perfil para assumir a coordenação. No entanto, a ativista mencionada antes segue no cargo de assessora de políticas sociais do prefeito. O trabalho nas comunidades a aproxima das demandas da população e ela passa a coordenar o Fórum de Políticas Sociais de Porto Alegre, onde toma contato com as demandas da população por políticas sociais, ao mesmo tempo em que a promulgação da LOAS coloca a necessidade de um comando único para as ações de assistência social. A implantação da LOAS passa a ser um dos projetos do Fórum, onde se delineiam as primeiras ideias de implantação da política de assistência social no município.

⁴¹ O BPC foi regulamentado na LOAS, como um benefício não contributivo a que tinham direito idosos e portadores de deficiência física cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a um quarto do salário mínimo – tendo sido, também, uma das plataformas de luta do movimento pela assistência social na mobilização em defesa da LOAS.

A partir de 1997, a gestão da assistência social em Porto Alegre passa por uma grande mudança, com a efetiva implantação da LOAS no município. As demandas que vinham do Fórum de Políticas Sociais já traziam como projeto a gestão da assistência social a partir das diretrizes da Lei Orgânica, e a ativista entrevistada, na gestão Raul Pont, passa a gerir a FASC, Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), órgão gestor da assistência social no município.

A FASC, muito inserida na comunidade, passa a discutir as demandas da assistência social nos bairros, por meio das Comissões Regionais de Assistência Social, modelo muito próximo do que acontecia em Belo Horizonte. A política de assistência social é reorganizada no município na forma de um sistema, com rede de proteção básica, os chamados “Módulos da Assistência Social”, que eram equipamentos locais, e os Centros Comunitários, muito próximos ao que hoje se chama CREAS. A nomenclatura de proteção básica e proteção especial também é incorporada, mantendo muita semelhança com a forma como será organizado, anos depois, o SUAS, como observamos na fala a seguir:

Então a população entrava no orçamento participativo e demandava, tinha que criar naquela região específica um módulo de assistência social, que tinha os programas básicos, da rede básica. Tudo isso se criou aqui, nessa discussão, rede básica, rede especializada, rede especializada de alta complexidade, toda essa nomenclatura, organização regionalizada, comissões locais de assistência social em cada região, que discutiam os problemas, e levavam para a região toda, representantes das regiões que eram da área de assistência social. Isso tudo virou um grande acontecimento na cidade. Cada centro desse tinha uma referência, que primeiro era do centro, depois virou da região. A gente não chamava de sistema, mas já era como se fosse. (Entrevista com Ana Paula Costa, Porto Alegre)

Uma peculiaridade da experiência de Porto Alegre é observada em sua vinculação com a experiência do orçamento participativo: com a implantação da política na cidade, em 1999 a demanda por assistência social figurou em segundo lugar entre as demandas da população no orçamento participativo:

E a FASC era muito inserida na comunidade, e a gente começou a discutir isso com as pessoas, com os usuários, tudo

isso já estava ganhando vitalidade, já tinha outra conferência, tinha envolvimento, a vida muito orgânica aqui em POA, e a AS ficou em segundo lugar no orçamento participativo – eu assumi em 1997 e em 1999 ficou em segundo lugar.

E isso significou muito, porque saiu de uma política pública que há menos de dez anos estava dentro de um movimento assistencial da primeira dama para uma política que era um sistema, com conceito de sistema, em que cada região da cidade tinha seu centro comunitário, que agora não era mais centro comunitário, era centro de AS, e tinham módulos, que era a principal demanda da população. (Entrevista com Ana Paula Costa, Porto Alegre)

Ainda sobre a experiência de Porto Alegre, a experiência de governos consecutivos nos permite observar que o investimento em assistência social oscila entre os três mandatos, de acordo com a orientação política da gestão. Mesmo se tratando de três governos petistas, observa-se como, no início, a assistência social era feita basicamente por meio da primeira dama. No segundo mandato, há ações e discussões nas comunidades, fruto principalmente da orientação de gestão participativa da gestão. Mas é apenas no terceiro mandato, quatro anos após a promulgação da LOAS, que a gestão encampa de fato a implantação da política de assistência social no município segundo as diretrizes da Lei Orgânica, o que se traduziu, inclusive, em maior aporte de recursos para a área.

Ainda nesse período, tem início a gestão do PT em Santo André, em 1997. Segundo a militante que assume a gestão, o município tinha o legado de uma Fundação de Assistência Social que, devido às práticas clientelistas, foi extinta. Em seu lugar, foi criada uma Diretoria de Ação Social, como um departamento da recém-criada Secretaria de Cidadania e Ação Social. A atuação da militante na gestão faz avançar aspectos relacionados à política de transferência de renda, à política para população de rua e os benefícios eventuais. No entanto, mesmo com a criação do Departamento de Ação Social, que concentrava as ações da política de assistência social, as ações assistenciais eram pulverizadas em coordenadorias específicas para idosos, juventude, entre outros, recolocando a questão da dificuldade de a política de assistência social ser entendida como política estruturante, que coordena as demais ações assistenciais.

Das experiências municipais analisadas anteriormente, as ativistas entrevistadas apontam as de Porto Alegre e Belo Horizonte como modelos de experiências mais sistêmicas, para o movimento em defesa da assistência social na década de 1990.

Em 1999, pela primeira vez uma militante do movimento pela assistência social faz o trânsito institucional para a gestão estadual da assistência social, com a eleição de Zeca do PT para o Governo de Mato Grosso do Sul. As ações assistenciais no Estado eram feitas pela Fundação de Promoção Social, que funcionava havia 20 anos coordenada por primeiras-damas. Como o PT no Mato Grosso do Sul tinha um Setorial Estadual de Assistência Social PT, organizado e atuante, com a vitória do partido o Setorial fez pressão pela indicação de Valdete de Barros para gestora da Pasta da Assistência Social, com a clara indicação de reorganizar a política de assistência social no Estado, retirando a política das práticas do primeiro-damismo. A indicação de Valdete coincidiu com a publicação da primeira NOB da Assistência Social⁴², que previa a constituição de uma Comissão de Gestores, CIT, Comissão Intergestores Tripartite. Por sua trajetória na assistência social, a militante foi indicada para compor essa comissão, representando os secretários estaduais de assistência social. A partir de sua atuação na CIT, Valdete organizou um seminário de gestores estaduais da assistência social, durante a campanha de Lula, em 2002, como forma de pautar a campanha no tema da assistência social, como expressa a seguir:

Nós fizemos um encontro em Campo Grande, antes do Lula ser eleito presidente. E tiramos uma carta dessa mobilização, que trabalhava com três aspectos da assistência social no sentido de fazer um reordenamento ético, político, institucional, que era: gestão, controle e financiamento. (Entrevista com Valdete Barros, Mato Grosso do Sul)

Já na década de 2000, no segundo ano do Governo Marta Suplicy (2002), a Profa. Aldaíza Sposati assume a Secretaria de Assistência Social do Município. Essa experiência tem um grau de complexidade diretamente

⁴² Norma Operacional Básica (NOB), aprovada pelo CNAS em 8 de dezembro de 1997.

proporcional à importância de suas contribuições para a política nacional (PNAS) e o sistema único que serão implantados no Governo Lula.

Antes de adentrar mais especificamente na gestão da assistência social no município de São Paulo a partir do momento em que Sposati assume a Pasta, é importante notar dois fatos relacionados às articulações e negociações e a forma como a política de assistência social é incorporada no partido. O primeiro deles é o fato de que, no primeiro ano da gestão de Marta Suplicy, a Pasta da Assistência Social ficou a cargo do PSB, devido aos acordos políticos da coligação que elegeu a prefeita; assim, mesmo com todas as mobilizações feitas pelas militantes no município, a assistência social, mais uma vez, ficava a cargo de outro partido.

O outro aspecto importante a ser notado é o fato de os programas de transferência de renda implantados pela Prefeitura ficarem divididos em duas secretarias – a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, com o Renda Mínima, e a Secretaria de Assistência Social, com o Renda Cidadã. Esse paralelismo na gestão dos programas sociais já vinha sendo duramente criticado pelas militantes da assistência social e permanecerá na experiência nacional, como veremos nos capítulos seguintes.

Em 2001, o Secretário de Assistência Social Evilásio Farias, do PSB, deixa o cargo para candidatar-se a deputado estadual e a então vereadora Aldaíza Sposati é indicada para assumir a Pasta. Sua gestão marca uma profunda mudança institucional na Secretaria e também na forma como a política vinha sendo conduzida até o momento. Como vimos no capítulo anterior, é apenas em 2001, também, que se institui em São Paulo o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fundo Municipal da Assistência Social. Isso porque, nos oito anos que sucederam ao Governo Luiza Erundina, a assistência social no município de São Paulo sofreu profundos retrocessos, nas gestões Paulo Maluf e Celso Pitta. Assim, se o Governo Erundina havia marcado o início das ações no sentido do entendimento da política como direito, como aponta Marin, esse “projeto político não resistiu à troca de mandatos” (2012, p. 92).

Desta forma, essa gestão operou um profundo reordenamento institucional da assistência social no município de São Paulo. Como destaques, estão a capacitação e a valorização profissional, a Lei de Parcerias, como

forma de regulamentar as relações entre poder público e entidades, e a prioridade dada à política para a população de rua, seguindo umas das prioridades de Aldáiza durante seu mandato como vereadora e que resultou na criação, durante sua gestão na SAS de São Paulo, do projeto Oficina Boracéia, um conceito inovador no atendimento a esse segmento da população que crescia exponencialmente em São Paulo.

Outros aspectos dessa gestão poderiam ser destacados, no entanto, por articular-se à experiência nacional – a gestão de Sposati acontece concomitantemente à eleição de Lula e às discussões em torno da política nacional – destacaremos aqui os aspectos dessa gestão que influenciaram diretamente a formulação da PNAS e do SUAS.

O primeiro deles consiste na própria proposta de reestruturação da Secretaria: no Governo Celso Pitta, o atendimento à população era feito por meio de faixas etárias; na gestão petista, a reordenação previu o atendimento por “seguranças de atendimento”⁴³, por meio das seguranças de Acolhida, Convívio, Provisão e Defesa (MARIN, 2012, p. 96). Essa concepção já era prevista na LOAS e depois iria compor o texto da PNAS como um dos principais eixos estruturadores da política. Outro aspecto foi a proposta de gestão territorializada⁴⁴ da assistência social, iniciada nessa gestão, e que iria influenciar as diretrizes da PNAS, na qual o território ocupa papel de relevo na forma de organizar a política.

O terceiro aspecto refere-se ao programa “Fortalecendo a Família”, destinado às famílias que recebiam transferência de renda do Governo Estadual e que, na Secretaria Municipal de São Paulo, assumiu caráter de trabalho coletivo com famílias, com o objetivo de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários operacionalizado por equipes compostas de assistentes sociais, psicólogos e agentes comunitários. Esse projeto se tornou

⁴³ A questão das “seguranças sociais básicas” foi desenvolvida por Sposati ao longo de sua produção acadêmica acerca da especificidade da assistência social, ao apresentar as seguranças e as funções que a conformavam como um campo específico de política pública (SPOSATI, 2004).

⁴⁴ O Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo (2004), elaborado pela Secretaria de Assistência Social de São Paulo, em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP) e o Centro de Estudos de Desigualdades Territoriais (CEDEST) da PUC-SP, permitiu identificar as regiões prioritárias para o cadastro dos beneficiários dos programas de transferência de renda.

um dos mais importantes desenvolvidos nessa gestão e mais tarde, com a municipalização, o programa foi rebatizado de Programa de Assistência Social a Famílias (PROASF) e inspirou o futuro programa nacional Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), que viria a ser oferecido pelo CRAS.

Esses três aspectos influenciaram decisivamente a futura política nacional. No entanto, mais do que influenciar a produção e discussão sobre a política nacional de assistência social, os planejamentos nacionais para a assistência social aconteceram concomitantemente à experiência de gestão petista em São Paulo. Na fala de algumas ativistas entrevistadas, é recorrente a afirmação de que a experiência de São Paulo oferecia as referências e subsídios para a elaboração da política nacional, o que ganha concretude nos diversos seminários e discussões ocorridos em São Paulo para discussão da política nacional:

A Aldaíza contribuiu muito, porque quando ela foi gestora, em São Paulo, ela já tinha esse modelo na cabeça. Apesar dela não ter escrito a proposta do SUAS, muito da experiência dela foi importante para a constituição do primeiro documento da política nacional. (Entrevista com Valdete Barros, Mato Grosso do Sul)

Assim, observamos que as experiências de gestão aqui analisadas, tomadas em conjunto, promovem uma articulação entre as militantes e gestoras das administrações petistas da assistência social pelo Brasil. Como expressa a ativista entrevistada que assumiu a gestão da assistência social em Londrina:

[...] era interessante porque a gente tinha, não necessariamente de forma sistematizada, a gente tinha um movimento de unidade mesmo, porque naquele período o PT foi assumindo as gestões municipais, ele foi ganhando as eleições, em Quixadá, em Santos, em Campinas, em Porto Alegre, em Londrina, em Minas Gerais – eu conheci o Patrus como prefeito em Belo Horizonte.
[...] e a gente trocava muito, às vezes até os nomes dos projetos acabavam sendo os mesmos. O trabalho com meninos de rua, que em Porto Alegre chamava Sinal Verde, depois eu soube, por coincidência, nosso projeto em Londrina chamava Sinal Verde. (Entrevista com Márcia Lopes, Londrina)

Essa articulação promove uma mesma direção para as políticas de assistência social nessas administrações, que é fruto tanto das novas experiências na gestão da política quanto da organização nacional dessas militantes, que, como vimos anteriormente, estavam no partido, em fóruns, no conselho nacional e em comissões gestoras, mobilizando-se e discutindo os rumos da política no país.

A seguir, a ativista aponta de que forma a síntese de experiências locais foi contribuindo com uma construção coletiva da política, tanto em termos do conteúdo das políticas implementadas quanto no que se refere à identidade do chamado “modo petista de governar”:

E teve uma descentralização da prefeitura de BH em 2000, e rapidamente a nossa secretaria apresentou um projeto, que não chamava CRAS, naquela época, chamava Núcleo de Apoio às Famílias, com um modelo muito parecido. E quando a gente percebeu, Porto Alegre estava fazendo a mesma coisa, Londrina estava fazendo, todo mundo que é fruto da mesma época, experiências de gestão local mais ou menos na mesma direção.

[...] E essa identidade do modo petista de governar, a crença nos conselhos, na participação popular, isso dava uma direção para a gente. (Entrevista com Simone Albuquerque, Belo Horizonte)

Além disso, a sinergia dessas experiências favoreceu a implantação da LOAS no nível local e a formação de quadros políticos no partido:

Começamos de fato a cumprir o que a lei determinava, havia esse movimento político no Brasil, das gestões petistas. Nós fomentávamos as gestões democrático-populares, elas foram muito criativas, a ideia de inversão de prioridades, de compromisso com a área social. Isso favoreceu a formação de quadros, nossa relação com as universidades sempre foi muito próxima, muitos quadros que foram para as prefeituras saíram das universidades. E sempre muita ligação com movimento social, e isso favoreceu mesmo a formação dos quadros que temos hoje. (Entrevista com Márcia Lopes, Londrina, grifo nosso)

As experiências de gestão que ocorreram até 2002 fortaleciam o movimento pela assistência social, em espaços de resistência, nos quais foi possível implantar a política na contramão do que fazia, naquele momento, o Governo Fernando Henrique Cardoso, ao qual faziam oposição. Isso não

equivale a afirmar que todas as gestões locais do PT possuíam, naquele momento, a mesma orientação para a gestão da assistência social: o que destacamos aqui foram as experiências nas quais as militantes do movimento se ocuparam da gestão; no entanto, como notamos, em todos os casos, os trânsitos institucionais se deram por meio da mediação do PT, em administrações petistas e coligações.

Por outro lado, a experiência de gestão fortaleceu a militância que se encontrava em espaços de discussão da gestão, trocando informações e o conhecimento de gestão acumulado. O fato de serem reconhecidas no partido e estarem organizadas no Setorial faz com que tenham condições de realizar o trânsito para o Governo Federal, como veremos no próximo capítulo. As experiências locais favoreceram também a formação de quadros dentro do partido e deram a essas militantes uma visibilidade como gestoras, ao mesmo tempo em que davam visibilidade à política de assistência social dentro do partido. Nesse sentido, podemos afirmar que as militantes passam a ser conhecidas como especialistas da assistência social, ao mesmo tempo em que exercem militância política e experiência de gestão.

As experiências apresentadas evidenciam aspectos importantes da passagem do projeto da assistência social como política pública para o Estado. Observamos que a heterogeneidade do Estado, em seus níveis de governo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 34), possibilitou a ascensão do projeto político do campo político da assistência social nas gestões petistas. A difusão do projeto da assistência como política pública se deu na forma de ações que iam sendo implantadas pelas administrações locais, no sentido de implementar a LOAS e afirmar a responsabilidade do Estado na provisão de direitos sociais.

Vale destacar, mais uma vez, as formas de militância múltipla que vão caracterizar as trajetórias das militantes entrevistadas. O caráter de simultaneidade de suas atuações se estende também para as experiências como gestoras – o trânsito institucional, no campo da assistência social, não excluiu a militância em outros espaços, como o sindicato, a academia, ONGs e assessoria a movimentos, e mesmo o partido. Além disso, observam-se movimentos de “idas e vindas”, nos quais o trânsito da sociedade civil para o Estado e do Estado para a sociedade civil se alterna em diferentes momentos

das trajetórias analisadas. Como exemplo, observamos ativistas entrevistadas que assumem cargo de gestão, mantêm suas atividades acadêmicas, ao final da gestão voltam para o partido, para o sindicato, ou para o trabalho em ONGs, ou para a assessoria de movimentos sociais, além de ocuparem, em conselhos locais e no Conselho Federal, assento como representantes da sociedade civil. Além disso, é possível observar que a atuação nos governos municipais e no estadual favoreceu e estimulou a criação de fóruns, frentes e conselhos gestores, o que contribuiu para que as militantes fortalecessem e mantivessem uma articulação nacional em torno da causa da assistência social.

3.4 Assistência Social no PT: ambivalências e disputas

Havia uma militância pela assistência social dentro do PT. O que não quer dizer que o núcleo duro do PT a incorporasse tranquilamente. (Entrevista com Aldaíza Sposati, São Paulo)

Até aqui, os dados apresentados e analisados acerca da trajetória das militantes no PT e nas administrações municipais e estadual governadas pelo PT apontam para aspectos de compartilhamento de projetos entre movimento social e partido – e movimento social e Estado, quando o partido está no governo. Seja pelas identificações listadas na primeira parte deste capítulo, seja pelas experiências de gestão, que podem ser consideradas experiências bem-sucedidas em que as militantes conseguem levar o projeto para o Estado.

O tratamento deste tópico, entretanto, visa apontar as principais tensões e disputas que o campo da assistência social viveu e vive em sua trajetória no PT. Neste sentido, buscamos também oferecer os primeiros elementos para a hipótese que articula esta tese – a de que o compartilhamento de projetos não é homogêneo e livre de conflitos, mas está permeado por tensões e disputas.

Assim, antes de mais nada, é preciso lembrar que o projeto da assistência social no PT se insere em um partido que tem uma grande heterogeneidade interna. Para além das diversas tendências existentes dentro do partido, o simples fato de tratar-se de um partido que aglutinou diferentes campos da esquerda já nos fornece a dimensão do quão heterogênea foi e é sua composição.

Por outro lado, é preciso notar que a política de assistência social nunca obteve lugar de destaque entre as políticas de Seguridade Social – o que levou Sposati a afirmar, no texto da IV Conferência Nacional, que a assistência vive “em uma periferia, relegada pelas irmãs, a Saúde e a Previdência” (SPOSATI, 2010, p. 5). No partido, as coisas não são diferentes: a assistência social não ocupa papel de destaque, sendo incorporada a partir da luta e militância aguerrida do movimento da assistência social. Como exposto na fala que abre este tópico, afirmar a existência de uma militância pela assistência social dentro do PT não equivale a dizer que esta foi incorporada tranquilamente.

É neste contexto que alguns pontos relevantes acerca das disputas travadas no partido foram levantados durante as entrevistas. O primeiro deles diz respeito, segundo a fala da ativista entrevistada, à “resistência dentro do partido, porque a assistência sempre foi vista como assistencialismo”.

No PT, ela [a assistência social] estava e está, até hoje, com suas ambivalências. E eu diria que não é diferente da forma como ela está na sociedade. Aceitar a política de assistência social, por vezes tem o significado que é aceitar a exploração do trabalhador. Que, portanto, esta seria uma política somente do sopro: tá com dor, vamos assoprar. Não seria então alguma coisa estruturante.

Mas, por outro lado, essa questão do confronto com as desigualdades, eu acho que é essa a questão política de fundo, ela termina movimentando vários elementos, e inclusive a política de assistência social: tem todo esse discurso, de que ela tem uma atuação na desigualdade, e tal. Agora, vem a questão de que, para além da desigualdade, ela precisa ter uma atuação na cidadania, que ela é frágil, profundamente frágil, muito pouco politizada. (Entrevista com Aldaíza Sposati, São Paulo)

Essa existência se traduz, inclusive, na resistência em nomear a política como assistência social:

Aí nós vamos ter algumas questões que vão decorrer do próprio nome da política. Aceita ou não aceita nominar assistência social, ou acha que tem que nominar inclusão, que assistência já seja uma nomeação pejorativa, teria que nominar inclusão, cidadania, direitos humanos, até mesmo promoção. Alguns acham que promoção é mais significativo que assistência. Apesar de na lei constar assistência social. (Entrevista com Aldaíza Sposati, São Paulo)

Neste mesmo sentido, Pinheiro (2008) chama atenção para as dificuldades de incorporar a assistência social no campo da Seguridade Social, mesmo depois da Constituição de 1988. Segundo a autora, “essa dificuldade provinha tanto dos partidos e movimentos da esquerda como dos partidos e movimentos da direita” (p. 52), especialmente devido à história da política de assistência social, marcada pelo assistencialismo, favor e clientelismo.

Também citando essa dificuldade de incorporação da assistência social no campo da Seguridade, a ativista expressa que

Isso talvez explique, depois, as dificuldades que a gente tem com a discussão da política de assistência social na profissão até hoje. Até hoje, quando se fala em política de assistência social, muitos entendem o assistencialismo, a assistência, e daí a dificuldade desta área se constituir como política, política pública – também no PT, é visto como a não política. (Entrevista com Raquel Raichelis, São Paulo)

Essas questões remetem a uma questão presente nas discussões sobre a política de assistência social, a de a assistência constituir-se como campo de política específica ou tratar-se de uma política transversal⁴⁵. No momento Pré-LOAS, esse debate era feito também no PT, com consequências para a forma como as prefeituras petistas incorporavam o tema da assistência social:

O grande debate Pré-LOAS é, afinal, a assistência é um campo específico, ou ela é uma política transversal às outras políticas. Isso, no campo das prefeituras do PT, era um tema em discussão: afinal, é específico ou é transversal? Até hoje é um tema que vai e volta. Para você ter uma ideia, por exemplo, Diadema optou, naquele momento, por fechar a Secretaria de Assistência Social e distribuir seus profissionais e programas em outras secretarias (Entrevista com Rosangela Paz, São Paulo).

Esse ponto é bastante importante porque nos mostra que, se por um lado houve nas prefeituras do PT experiências inovadoras na gestão da assistência social, no sentido de romper com o assistencialismo, afirmar o papel do Estado e incorporar as diretrizes propostas pelo movimento pela assistência social, por outro lado é verdade também que essa incorporação

⁴⁵ Para uma discussão acerca desse debate, ver Mendosa (2012).

não se deu de forma homogênea em todas as administrações. Há uma clara correspondência entre trânsito institucional de militantes do movimento pela assistência para o Governo e a realização de gestões inovadoras e comprometidas com as diretrizes preconizadas pela LOAS.

Outra questão apontada pelas ativistas entrevistadas se refere à não visibilidade, dentro do partido, daqueles que seriam o público alvo da política de assistência social, ou seja, a população mais pobre e não organizada, que não se constituía como “sujeito político”:

Porque o PT, como outros partidos de esquerda, tinha aquela visão de que o sujeito revolucionário era a classe operária. E o PT, constituído na sua origem por segmentos da classe operária, da elite operária, e da Igreja Católica, intelectuais de esquerda, enfim, na concepção inicial, tinha muito essa visão, o sujeito era a classe operária, e as organizações eram as típicas da classe operária, combater pelo sindicato. Mas essa camada da população continuava sendo tratada como massa de manobra. Sempre aquela visão de que o povo é despolitizado, precisa ser educado. Por exemplo, nas greves dos anos 1980, a relação com a periferia e as greves operárias era uma demonstração disso: os trabalhadores da periferia eram apoio, então a gente fazia campanha, fundos de greve, como se os moradores da periferia fossem apoio para aqueles que estavam lutando na fábrica, contra a ditadura etc. (Entrevista com Raquel Raichelis, São Paulo)

Essas divergências nos debates no campo da esquerda são apontadas por Sposati na fala que profere na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ao observar que:

Em geral, a família socialista se divide. Para alguns mais ortodoxos tudo o que for proposto tenderá a fantasias e resultado zero, enquanto a economia não for socialista. Para outros, as mudanças na sociedade são relações de conflito e esses conflitos mudam posições de forças sociais e permitem mudar situações e protagonismos. Assim, sem abandonar a direção socialista, e sem falsos objetivos, entendem que é preciso buscar mudar já. A menina LOAS vem dessa segunda família, mas, vira e mexe, seus tios, que não aceitam reformas, ralham com ela. (SPOSATI, 2010, p. 21)

A militante de Minas Gerais observa a questão do embate entre uma visão sindical e a posição de outros quadros do partido, que entendiam a assistência social como importante rede de proteção para a população:

Os trabalhadores sindicalizados só compreendem a cidadania a partir da carteira de trabalho. Patrus é quem mais tem compreensão sobre isso, ele sempre falou: 'como essa área da assistência social vai ser uma área onde as prefeituras vão criar estruturas próprias, fazer concurso, colocar financiamento, se a própria esquerda acha que a assistência social é efêmera, ela vai passar? Quando chegar o socialismo, não vai ter mais'. E o Patrus é que uma das pouquíssimas pessoas dentro do PT que fala que é ao contrário: uma sociedade, para ser avançada, ela tem que ter uma rede de proteção, quanto mais forte a rede, mais avançada a sociedade. Não é porque vai ter o socialismo que vai acabar. (Entrevista com Simone Albuquerque, Belo Horizonte)

Essa fala é muito representativa dos embates que o movimento pela assistência social tem que travar no partido para que o campo da assistência social tenha reconhecimento como tal e, conseqüentemente, ganhe espaço e recursos para se realizar como política pública. Vale notar, também, que Patrus Ananias será o ministro do MDS exatamente na gestão que implantará o SUAS, no Governo Lula.

As ambivalências apontadas pelas ativistas entrevistadas estão presentes também no lugar que o Setorial Nacional vai ocupar no partido:

Então, dentro do próprio PT, a assistência social não é um Setorial que é requerido: ele é aceito, não é requerido. São situações diferentes; outros setoriais de movimentos, por exemplo, o Setorial de criança e adolescente, o Setorial de idosos, estes setoriais de segmentos, parece que ainda, por ser uma porta possível de mobilização de segmentos, politicamente, eles terminam tendo uma certa aceitação. A assistência social, o conteúdo dela, mobilizador de massa, é pequeno [...]
Agora, por outro lado, entre os partidos políticos, o único que aceitou essa discussão foi o PT. Então, digamos assim, não é um Setorial de peso, mas é de presença. (Entrevista com Aldaíza Sposati, São Paulo)

Diante disso, essas tensões acerca da concepção da política e do lugar da assistência social no partido marcam limites no compartilhamento de projetos entre partido e movimento; por um lado, como aponta Sposati, dentre os partidos políticos, foi o PT que "aceitou" a discussão da assistência social, inserida numa matriz mais ampla de defesa de direitos e de enfrentamento das questões sociais sob responsabilidade estatal. Por outro lado, é uma

incorporação permeada de ambivalências e disputas, que estarão presentes na experiência do PT no Governo Federal, como veremos nos capítulos seguintes.

As trajetórias apresentadas neste capítulo nos mostram os caminhos pelos quais as militantes do movimento pela assistência social se vinculam ao PT e o modo como constroem estratégias de luta e visibilidade dentro do partido.

Por meio da análise das vinculações e identificações com ele, indicamos as formas pelas quais essas militantes passam a concebê-lo como um órgão oportuno para encaminhar a luta em defesa da assistência social, ocupando lugares estratégicos – especialmente por meio das experiências de gestão local e valendo-se de estruturas partidárias para fortalecer-se como movimento e disputar espaço dentro do partido – como é o caso da organização do Setorial Nacional de Assistência Social.

As trajetórias apresentadas neste capítulo evidenciam, neste sentido, que a presença de ativistas no Estado constituiu uma estratégia para influenciar a política de assistência social.

Diante disso, pode-se afirmar que o movimento convive com o processo de institucionalização, via gestões municipais, desde o início de sua constituição. Essa institucionalização, por sua vez, está diretamente implicada nas relações que suas ativistas tecem no interior do partido político.

Esse fato aponta para a reflexão de que relações com o Estado podem se dar concomitantemente à militância em um movimento social, reforçando a ideia de que movimento e Estado não se constituem como duas arenas separadas e estanques. Ao contrário, ao analisarmos as relações do movimento pela assistência social com o partido e o Estado, observamos uma mútua constituição, que permite afirmar, inclusive, que o movimento se desenvolve também a partir da sua relação com a sociedade política.

Por fim, é importante destacar que os trânsitos institucionais, no caso desse movimento, são anteriores ao Governo Lula e criam condições para os trânsitos posteriores para o Governo Federal: por um lado, engendram a formação de quadros dentro do partido, e, por outro, fortalecem o movimento, na medida em que as gestões locais funcionam como “laboratórios”, onde

experiências de governo são “testadas” e passam a se constituir, mais tarde, como referências para o que virá a ser a política nacional. Podemos afirmar, com isso, que as experiências locais foram fundamentais para dar a essas militantes a legitimidade de pleitear espaço no Governo Federal e levar o projeto político da assistência social para o âmbito federal. Neste caso, duas esferas se complementam – a mobilização política e o conhecimento técnico.

No entanto, os dados também mostram que a relação entre partido e movimento não está livre de disputas e ambivalências; ao contrário, estas estão presentes e constituem o tipo de relação que o movimento vai estabelecer com o partido, na luta pela incorporação de sua causa em um projeto político mais amplo.

Assim, a afirmação, feita no primeiro capítulo, de que as diferentes orientações de políticas públicas não são fortuitas, mas fruto de concepções de mundo, compartilhadas em um projeto político.

CAPÍTULO 4 – Sociedade civil, Estado e partido no Governo Lula

Eu dizia: gente, tempo é político. E esse é o nosso tempo de implantar o SUAS. Vamos, é agora. (Entrevista com Márcia Pinheiro, Belo Horizonte)

Neste capítulo analisamos o processo que leva à aprovação e implantação do SUAS no Governo Lula, evidenciando as mobilizações, negociações e trânsitos da sociedade civil para o Estado que se dão desde a campanha eleitoral, em 2002, até a implantação da política, em 2005. Como buscaremos mostrar a seguir, no caso da política de assistência social, a reconstrução das estratégias das ativistas desse campo de política pública aponta para aspectos da luta do movimento, que utilizou como estratégia a mediação do partido e a ocupação de posições no Estado como forma de pautar reivindicações e influenciar o processo decisório.

Para analisar as intersecções entre o movimento em defesa da assistência social e o Estado para a implementação do SUAS, dividimos o processo em três momentos, todos eles marcados pela presença do partido político como mediador, mas com resultados diferentes no que se refere à incorporação das demandas apresentadas pelos atores. Esses momentos correspondem à estrutura do capítulo: o primeiro momento analisa as dinâmicas do movimento durante da campanha eleitoral e no Governo de Transição, com a vitória de Lula – momento em que o movimento se utiliza de estratégias de mobilização dentro do partido.

O segundo momento se localiza no intervalo entre a criação do Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS), com a indicação de Benedita da Silva para assumir o cargo de Ministra, no primeiro ano do Governo Lula, até à convocação e realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, no final de 2003 – ou seja, o primeiro ano do mandato do presidente Lula. Já o terceiro momento corresponde à criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, a estruturação da Secretaria Nacional de Assistência Social no MDS e a implantação do SUAS, em 2005. Com isso, pretendemos apresentar os momentos centrais nos quais o movimento em defesa da assistência social tece diferentes estratégias,

tanto no partido, quando no Estado, para incluir, no governo petista, suas demandas e suas plataformas de luta.

Além da análise desses três momentos estratégicos para a implantação do SUAS no Governo Lula, o quarto tópico do capítulo examina a atuação do movimento no CNAS, atuando principalmente como representação governamental que reorganiza o Conselho e direciona a este espaço pautas que são bandeiras do movimento, com destaque para a regulamentação do artigo terceiro da LOAS, que se relaciona tanto à especificação das entidades de assistência social – demandada na configuração do novo Sistema Único – quanto à retirada da certificação de entidades do âmbito do Conselho, antiga bandeira do movimento pela assistência social.

4.1 Campanha eleitoral e governo de transição: mobilizações em torno de um programa de governo para a assistência social

Na narrativa das ativistas entrevistadas que participaram da campanha de Lula à Presidência de República, em 2002, há um evento que é lembrado por todas aquelas que dele participaram: uma reunião, em São Paulo, com o comando de governo da campanha, na qual o objetivo do movimento era discutir o plano de governo da campanha presidencial e incorporar a ele as plataformas relativas à política de assistência social.

Como já explicitado no capítulo anterior, a elaboração de planos de governo é tida pelo movimento como um instrumento para pautar a discussão sobre a assistência social e incluir suas demandas no partido por meio do Setorial. A importância do Setorial no campo da assistência social é apontada na seguinte fala:

O Setorial foi constituído por diversas lideranças da assistência social, quer seja do movimento sindical, quer seja do debate acadêmico mesmo sobre a assistência social, [...] e ele teve um papel muito importante na inscrição do programa de governo do Presidente Lula e da presidente Dilma, da agenda da assistência social no programa de governo. (Entrevista com Arlete Sampaio, Distrito Federal)

Assim, nesta reunião de campanha, a demanda do movimento era pela inclusão da assistência social no programa de governo do então candidato

Lula, pois a política de assistência não constava do programa como campo específico de política social. Assim, a plataforma política do reconhecimento da assistência social como campo de política específico seria objeto de disputas a serem travadas já na campanha presidencial.

É importante notar que o momento político era bastante oportuno: várias militantes do movimento ocupavam cargos em diferentes administrações petistas, o que facilitava o diálogo com dirigentes do partido. Para oferecer um panorama desse momento, integrantes do movimento ocupavam diferentes postos nas seguintes gestões petistas: municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e na gestão estadual no Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal. Em Londrina, Márcia Lopes era vereadora pelo PT e Aldaíza Sposati cumpria o terceiro mandato como vereadora em São Paulo. O movimento estava articulado a dirigentes e quadros do partido em seus estados e municípios, e contava ainda com o apoio parlamentar dos deputados federais Tarcísio Zimmerman, do Rio Grande do Sul, e Ângela Guadagnin, de São Paulo, além de deputados que exerceram mandatos estaduais ou distritais, como é o caso de André Quintão, por Minas Gerais, e Arlete Sampaio, pelo Distrito Federal.

Desta forma, o momento político possibilitou essa participação junto ao comando de campanha e, nessa reunião, o movimento consegue contato direto com José Dirceu, então coordenador-geral da campanha presidencial:

Nos reunimos na hora do almoço, aí ele passou e eu disse: Zé Dirceu, você não sabe quem sou eu, mas eu te conheço muito. Você conhece o movimento da Assistência Social? Ele não disse não, né? Nunca tinha ouvido falar. Aí eu disse: sabe por quê? Nós somos um grupo grande, com representação no Brasil inteiro, nós estamos sentadas ali, e queríamos que você nos ouvisse. Você pode nos ouvir? Ele sentou, e nós fizemos a pregação. (Entrevista com Márcia Pinheiro, Belo Horizonte)

O que a ativista entrevistada chama de *pregação* aparece sob outras formas nas entrevistas, para referir as estratégias de inserir o tema junto a lideranças e dirigentes em postos estratégicos no partido, “angariando simpatizantes da assistência social”⁴⁶. Assim, o resultado dessa reunião, para o

⁴⁶ Entrevista com Márcia Pinheiro, Belo Horizonte.

movimento, foi a inclusão de uma sessão específica para a assistência social no plano de governo de 2002, do qual destacamos os seguintes trechos:

A Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelecem que a assistência social é um direito de base não contributiva, integrante do campo da seguridade social [...]. No entanto, desde a aprovação da LOAS, em 1993, a política de assistência social enfrenta graves dificuldades para se afirmar como promotora do exercício dos direitos sociais legalmente estabelecidos.

[...]

Para superar o modelo vigente, os principais desafios são: garantia de equidade e universalização do acesso; responsabilidade estatal pelo financiamento da Política de Assistência Social na gestão e execução; construção de uma relação qualificada entre estados e municípios, fortalecendo o sistema descentralizado e participativo; unidade da política social por meio de um esforço permanente de articulação dos programas; ampliação da capacidade do Estado, entendendo que as entidades de assistência e ONGs são complementares e não substitutas das ações estatais.

[...] o sistema único de assistência social descentralizado e participativo é uma conquista de cidadania. Na prática, ele quebra a política patrimonialista expressa pelo favor, pelas subvenções parlamentares, entre outros tantos desvios, e institui o direito de cidadania e o controle social. (PT, 2002, p. 51)

Após a eleição, já em novembro de 2002, o movimento se articula em duas frentes: as militantes realizam uma reunião do Setorial Nacional na Câmara Federal, buscando apoio parlamentar para encaminhar uma carta-proposta ao governo recém-eleito; e ao mesmo tempo, articulam-se para conseguir influenciar a Comissão de transição, pedindo uma audiência com a Comissão de Políticas Sociais, então coordenada por Ana Fonseca.

No evento realizado na Câmara, mobilizaram o apoio de deputados de São Paulo e Minas Gerais e do deputado Tarcísio Zimmerman, do Rio Grande do Sul, que participava do Setorial Nacional. Esse encontro teve como objetivo redigir um relatório sobre a situação da política de assistência social no país, apresentar a proposta do Setorial para o novo governo e reiterar o compromisso da implantação da política no Governo Lula:

Contando com 117 representações de todo o país, formada por gestores (as), técnicos (as), militantes, pesquisadores (as), parlamentares, entre outros militantes da área da assistência social, tal contribuição do Setorial objetiva subsidiar não só a construção do diagnóstico de gestão, mas também concretizar

nosso compromisso com a implantação da política de assistência social na perspectiva democrático-popular pelo Governo Lula. (Relatório da 10ª Reunião Ampliada do Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores, grifo nosso)

A análise desse documento, elaborado pelo Setorial Nacional no momento imediatamente posterior à eleição de Lula à Presidência, retoma a associação entre as experiências de gestão da política conduzidas pelas militantes do movimento e a atuação do Setorial Nacional como estratégias políticas mobilizadas pelo movimento, conforme afirmamos no capítulo anterior. A seguir, transcrevemos trechos desse documento que buscam reforçar a legitimidade do Setorial e das experiências de gestão:

Na trajetória do Setorial de Assistência Social, vários movimentos estratégicos foram organizados, na perspectiva de consolidar direção para a política de assistência social nas administrações petistas. De 1994 a 2002 esta é a décima reunião/encontro realizado, com saldos bastante positivos em termos do fortalecimento das articulações e preparação das ações políticas pretendidas. Muitas discussões foram travadas, várias produções elaboradas, nas quais as experiências das administrações populares se tornaram referências, prêmios concedidos, avanços comemorados e novos desafios enfrentados com a elaboração de propostas coletivas sendo desenvolvidas. (Relatório da 10ª Reunião Ampliada do Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores, grifos nossos)

Nessa reunião do Setorial Nacional, o movimento consolidou o documento, que foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo deputado Tarcísio Zimmerman, em 12 de dezembro de 2002, como um “documento-compromisso”, do qual destacamos dois trechos:

Antes de qualquer coisa, é preciso deixar enfatizado que para nós, do Partido dos Trabalhadores, propor e operar a política pública de assistência social não significa reproduzir o assistencialismo, contribuir no retrocesso ou capitular diante do conservadorismo. A grande diferença que orientou o substitutivo dos deputados José Dirceu e Eduardo Jorge ao Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (PL nº 3154) foi a de fortalecer o disposto constitucional em transformá-la em direito de Seguridade Social. Foram e são petistas os que estiveram e estão à frente da luta pela regulamentação da assistência social como direito de cidadania.

[...] Sabedores da potência da luta pela justiça e da boa política, nós, militantes petistas do setorial nacional de assistência social, permaneceremos empenhados para fortalecer a concepção de política pública de assistência social como alicerçadora da cidadania e promotora do desenvolvimento social, efetivamente fundada na participação popular e na universalização dos direitos sociais para o conjunto da população deste país, desta vez seguros de que com o Governo LULA não mais estaremos remando contra a maré. (Relatório da 10ª Reunião Ampliada do Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores, grifos nossos).

Como podemos observar, esse documento destaca a participação de deputados petistas e a mobilização do PT no processo de regulamentação da LOAS, e reitera o compromisso do partido com a regulamentação da assistência social como direito, além de expressar a expectativa de que o Governo Lula finalmente incorporasse as reivindicações do movimento, como vemos também nas falas de militantes transcritas a seguir:

Então existia uma articulação, era uma demanda que estava explodindo para nós. Se vier o Governo Lula, ele tem que fazer uma política de Estado, já que a política nunca foi de Estado. (Entrevista com Neiri Bruno Chiachio, São Paulo)

Quando o presidente Lula assume, a gente tinha certeza – até porque a gente debatia os programas de governo do PT – que quando ele chegasse à Presidência nós teríamos uma outra conformação, uma outra possibilidade de pôr em prática o que a gente sempre defendeu. (Entrevista com Márcia Lopes, Londrina)

O documento apresentado na Câmara dos Deputados continha um diagnóstico da situação da política naquele momento, e propostas de atuação no novo governo, para orientar a tentativa do Setorial de influenciar os rumos da política de assistência social no Governo de Transição⁴⁷. Assim, o

⁴⁷ Após a vitória de Lula, em 2002, um acordo político com o Presidente Fernando Henrique Cardoso permitiu a constituição de um Governo de Transição, com o objetivo de “permitir a atuação conjunta de integrantes da equipe designada pelo Presidente eleito com a Administração corrente, garantindo à nova Administração a oportunidade de atuar no programa de governo do novo Presidente da República desde o primeiro dia do seu mandato, preservando a sociedade do risco de descontinuidades de ações de grande interesse público”, segundo a Revista Exame on line de 28/10/2002” (LULA começa a governar o Brasil na terça-feira, 29,. Revista Exame on line, 28/10/2002, São Paulo: Abril. Disponível em: <http://portalexame.abril.com.br>, apud COSTA e ANDRADE, 2003).

documento apresentava como proposta a “reestruturação orgânica da política de assistência social na direção do Sistema Único da Assistência Social, ampliando e resignificando o atual sistema descentralizado e participativo”⁴⁸, citando nominalmente o SUAS como proposta de reorganização da política.

Essa reestruturação previa, como eixos estruturantes, a necessidade de estabelecimento de um comando único para as ações da política de assistência social – alegando, inclusive, que até então não havia comando único, já que o Programa Comunidade Solidária competia com a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), criando paralelismo nas ações de combate à pobreza; o sistema participativo; a adoção de padrões de ação homogêneos, tal qual previsto na Loas – e que implicava na conceituação das necessidades geradoras do direito à assistência, e a devida conceituação de padrões de qualidade do atendimento, bem como a padronização dos níveis de atenção, à exemplo da Saúde. Dentre as ações indicadas, propunha a extinção do Programa Comunidade Solidária, a criação de um Ministério para a Assistência Social e a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Sobre este momento, as ativistas entrevistadas chamam atenção para o fato de que a maior resistência às propostas do Setorial dizia respeito à reivindicação que faziam de que o Fome Zero fosse integrado à política de assistência social, para que não se constituísse como mais uma ação paralela e mais um programa fragmentado na área social, como havia sido, no governo anterior, o Programa Comunidade Solidária.

No que tange às propostas de integração, especial destaque era dado às estruturas de gestão municipal da política de assistência social, que poderiam agir de forma combinada com o Programa Fome Zero (PFZ), já que se constituíam como espaços privilegiados para operar benefícios, projetos e programas de enfrentamento da pobreza, entendendo que um programa de combate à fome faz parte desse leque. O relatório apontava ainda possibilidades de atuação dos órgãos gestores da política de assistência social na gestão do cadastro socioeconômicos das famílias e em ações

⁴⁸ Relatório da 10ª Reunião Ampliada do Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores, p. 8.

socioassistenciais e político-pedagógicas de mobilizações populares. A questão do paralelismo de ações e fragmentação das políticas, entretanto, não foi superada nesse momento, e permanece como ponto de disputa entre movimento e Governo, como veremos no capítulo 5.

Essas mobilizações, desde a campanha até as propostas encaminhadas ao Governo de Transição, compõem estratégias do movimento para influenciar diretamente os rumos da política de assistência social na gestão petista à frente do Executivo Federal. Como observamos, o movimento utiliza-se de várias frentes de luta: a influência de lideranças partidárias para participar de eventos estratégicos, a prerrogativa do Setorial como instância formuladora de programas de governo e a mobilização de apoio parlamentar, na Câmara Federal, e nos estados e no Distrito Federal. Neste momento, podemos afirmar que, se por um lado a vitória de Lula é uma oportunidade política para que o movimento concretize suas demandas históricas, por outro lado o movimento nunca perdeu de vista a necessidade de disputar esse conteúdo no partido, articulando-se em diversas frentes para encaminhar seu projeto.

Nesse sentido, vale destacar a última estratégia do movimento, antes da posse do Presidente Lula, que consistiu em entregar o documento-compromisso diretamente ao Presidente da República. A fala da ativista sobre esse momento anuncia o que seria o primeiro ano do Governo Lula para a política de assistência social:

Encadernamos o programa da assistência social de vermelho e entregamos para o Gilberto Carvalho. Até então nós achávamos que era assim, né? Entrega o projeto para o Lula, vamos implantar o SUAS. Até a gente entrar no poder e ver que as coisas são muito, muito diferentes. (Entrevista com Márcia Pinheiro, Belo Horizonte)

4.2 Ocupar o Estado: o primeiro ano do Governo Lula

Quando o PT assume o Governo Federal, em 2003, completavam-se dez anos da regulamentação da LOAS, sem apresentar, contudo, expressivos avanços no que se refere à consolidação da assistência social como direito universal reclamável. Apesar de, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, a política de assistência social ter logrado aprovar a primeira versão

de uma política nacional e sua respectiva norma operacional (PNAS, 1998; NOB 2, 1999), poucos haviam sido os avanços nessa área. A análise de Mendosa (2012) sobre a situação da política de assistência social no final do Governo Fernando Henrique Cardoso aponta para uma situação caracterizada por:

1 – uma política de combate à pobreza baseada na transferência de renda às famílias pobres; 2 – programas extremamente focalizados e seletivos e que, portanto, não cobriam todos os cidadãos que tinham direito à assistência social, embora procurassem combinar transferência de renda com políticas básicas de direção universalista; 3 – uma ênfase muito grande nas parcerias com a sociedade civil, com a consequente prática e convicção de que o Estado não possuía papel exclusivo e preponderante nas ações de assistência social. (MENDOSA, 2012, p. 91)

Esse cenário conflitava com as demandas do movimento em defesa da assistência social, agravado ainda pelo Programa Comunidade Solidária, que, apresentado como a principal estratégia de combate à pobreza nos países, se fazia à margem da LOAS (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 36), fragilizando ainda mais a política de assistência social no país. Nesse sentido, a avaliação das autoras apontava para o contexto político adverso, vivido naqueles anos, ao mesmo tempo em que reforçavam a importância da mobilização e resistência empreendida pelos fóruns de assistência social:

Nestes anos em que se aprofundaram desigualdades e exclusões, a análise do desempenho concreto da assistência social como política de seguridade aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal. Movimento que não se faz sem resistências, encontradas, sobretudo na articulação permanente de fóruns de assistência social em todo o país, revelando capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que assegure direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 37)

É nesse contexto que se inicia a análise do que delimitamos aqui como o “segundo momento” da atuação do movimento no Governo Lula. O marco de início do “segundo momento” é a criação do Ministério de Assistência Social e a indicação de Benedita da Silva para o cargo de Ministra. A criação desse Ministério atendia a uma antiga reivindicação do movimento pela assistência

social e carregava o simbolismo de dar visibilidade à política como um campo específico, como evidencia a fala a seguir:

Quando o Lula foi eleito, naquele momento foi criado o Ministério da Assistência Social, que era uma reivindicação nossa. A gente achava que tinha que ter um ministério com o nome, *Assistência Social*, para dar visibilidade à política de assistência social, porque até então, era Ministério de Desenvolvimento, Ação Comunitária, Trabalho, sei lá o quê. Tanto nome e não falava nunca o nome da política. (Entrevista com Patrícia de Marco, Distrito Federal)

Todavia, se a criação do Ministério de Assistência Social atendia a uma antiga reivindicação do movimento, o mesmo não pode ser dito sobre a indicação da Ministra, uma vez que a Ministra indicada não tinha afinidade, em termos de projeto político para a assistência social, nem com o movimento, nem com o Setorial Nacional⁴⁹. Essas divergências ficariam claras durante todo o ano de 2003, como veremos a seguir.

A indicação da ministra foi fruto de negociações políticas do partido: Benedita da Silva não havia sido eleita no Rio de Janeiro, mas havia se engajado fortemente na campanha presidencial, especialmente no segundo turno; dessa forma, sua indicação cumpria um compromisso do partido. Porém a nova Ministra não possuía vínculos com o Setorial Nacional de Assistência Social do PT, especialmente porque, como afirmaram as ativistas entrevistadas, o entendimento da Ministra sobre a política de assistência social não convergia com a luta do movimento, suas concepções e bandeiras. As ativistas que participavam naquele momento das mobilizações no Setorial Nacional chamavam atenção para o fato de que, para o partido, bastava que a Ministra fosse assistente social; já para o movimento, o entendimento era de

⁴⁹ A insatisfação com a Ministra foi, inclusive, tema de matéria de jornal – “Documento Petista critica Benedita” – *Folha de São Paulo*, 28 de maio de 2003. O documento citado pela matéria teria sido produzido pelo “Setorial Social do PT”, o qual o jornal identificou como “radicais da área social”, fazendo alusão aos “radicais do PT”, denominação dada, naquele momento, aos parlamentares que não concordavam com os rumos do governo recém-eleito. A matéria diz, ainda, que tal documento teria circulado nos gabinetes dos deputados Tarcísio Zimmerman e Maria do Rosário, ambos do Rio Grande do Sul e ligados à assistência social, e cita a negociação do Setorial com José Genoíno, para a entrada de membros do Setorial para compor a equipe da Ministra Benedita da Silva.

que ser assistente social não bastava, era preciso estar comprometida com a causa.

O dissenso interno ao partido, entre a Ministra e o Setorial Nacional de Assistência Social, evidencia dois pontos importantes, que irão marcar esse segundo momento: por um lado, as divergências de concepções, patentes quando as entrevistadas chamam atenção para o fato de que não bastava ser assistente social para ocupar a Pasta: para implantar a política de acordo com as diretrizes do movimento era necessária uma correspondência entre o projeto político do movimento e do governo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Por outro lado, anuncia também o importante papel que o Setorial terá nesse momento, buscando ocupar o Estado e disputar os rumos da assistência social no Governo Lula.

A forma encontrada pelo Setorial para influenciar a tomada de decisões relativas à política foi a indicação de militantes do Setorial para compor o Ministério, junto à equipe de Benedita da Silva. Assim, a estratégia das militantes, por meio do Setorial, foi a de utilizar-se dessa organização no interior do partido e das relações que tinham com parlamentares e dirigentes, para pressionar pela inclusão de assessoras junto à então Ministra, como forma de garantir que suas demandas fossem levadas ao Governo. Essa pressão no partido⁵⁰ fez com que o movimento conseguisse uma reunião com o então Presidente do partido, José Genoíno, que acatou a demanda do Setorial e propôs à Ministra Benedita da Silva a indicação de quatro militantes para compor a equipe do Ministério.

Havia clareza, por parte das ativistas, de que era chegado o momento de fazer a assistência social segundo as reivindicações do movimento, como expresso a seguir:

E ao mesmo tempo, foi havendo aquelas composições políticas, e o Setorial de Assistência Social se apresentou para

⁵⁰ Dentre os mecanismos mobilizados pelo movimento para pressionar o partido, destaca-se um documento produzido na ocasião da realização do Seminário Nacional intitulado “A Política de Assistência Social no Governo Lula”, em abril de 2003. Neste documento, 10 propostas coletivas do movimento são entregues ao Ministério da Assistência Social, dentre as quais destaca-se: “Cumprimento junto à sociedade civil das deliberações das 3 Conferências Nacionais de Assistência Social, que são expressões das municipais e estaduais”. (Fonte: arquivo pessoal de Rosângela Paz).

a ministra Benedita, junto com alguns parlamentares que vinham acompanhando toda essa discussão. Então, quando foi criado o Ministério, e a Benedita indicada, o Setorial falou: a gente quer participar do governo. Nós queremos, agora é a nossa oportunidade de fazer a gestão da política de assistência social, é o nosso governo. (Entrevista com Patrícia de Marco, Distrito Federal, grifo nosso)

Assim, a nomeação de quatro integrantes do Setorial Nacional para compor a equipe do Ministério marca os primeiros trânsitos da sociedade civil para o Governo Federal, no âmbito da política de assistência social. Essas quatro pessoas indicadas pelo Setorial foram alocadas no Ministério da seguinte forma: uma delas, pela experiência que possuía como assessora parlamentar em Minas Gerais, somou-se ao quadro de assessoras da Ministra; as outras três foram alocadas na Diretoria de Assistência Social, uma delas como Diretora – que, depois, iria assumir também a presidência do CNAS – e as demais, na mesma Diretoria, ocupando as funções de Coordenadora de Capacitação e Coordenadora de Descentralização.

Sobre os critérios que levaram à indicação, esses pressupunham principalmente a disponibilidade pessoal de estar em Brasília naquele momento, especialmente porque o cargo que ocupavam não dava direito a passagens para visitar a família. Assim, duas militantes de Brasília tinham mais condições de assumir, bem como as de Minas e Mato Grosso do Sul, que estavam mais perto do que as de São Paulo e Porto Alegre, por exemplo. Elas ressaltam, entretanto, que estavam o tempo todo conectadas às demais integrantes do movimento e compunham o Governo como suas representantes.

Esse momento, no entanto, não foi livre de disputas e conflitos. As diferenças que marcavam a atuação da equipe de Benedita da Silva e a atuação da equipe do Setorial eram cada vez mais claras e inconciliáveis. Nesse sentido, vale destacar a natureza dos conflitos, que consistia nas divergências acerca da concepção da política de assistência social. O acúmulo que o movimento pela assistência social trazia, em termos de militância e produção de conhecimento, entrava em conflito com as práticas e propostas trazidas pela equipe da Ministra. Isso se refletia nos programas propostos pelo Ministério, que se constituíam como um conjunto de projetos dispersos, sem unidade e direcionamento claro – como os programas de distribuição de leite e de distribuição de enxovais, que mantinham a assistência vinculada a padrões

de benemerência. Ou, de outra forma, propostas como campanhas que deviam ser encampadas pelo Ministério da Saúde, como aleitamento materno, e que, situadas na assistência social, recolocavam o velho problema de não as constituir como um campo de política específico, com funções claramente definidas.

O que se observa, quando analisamos os dissensos entre a gestão Benedita da Silva e o movimento pela assistência social que perpassam esse período em que estiveram juntos no Ministério, é que as tensões entre partido e movimento, relatadas no capítulo anterior, se explicitam nesse primeiro ano de governo: o movimento tem que disputar seu projeto de política internamente, entre companheiros de partido.

Também devido a essas tensões e disputas, na estrutura do Ministério a atuação das militantes do movimento esteve bastante restrita ao contexto político no qual se inseriam:

A gente foi absorvida, mas à margem. A gente ficou disperso, e como se a nossa entrada lá fosse uma concessão, então a gente acabou não tendo um poder de influência muito grande. (Entrevista com Patrícia de Marco, Distrito Federal)

No entanto, o fato de compor a equipe de Governo possibilitou que as militantes do setorial se aproximassem de dirigentes nacionais do partido, que passaram a colaborar na organização dos encontros do Setorial. O ano de 2003 é de intensa mobilização para o Setorial, com ajuda de outros quadros do partido que não compunham o movimento pela assistência social, mas se sensibilizaram com a causa:

Então, [o SUAS] não é uma coisa do PT: mas naquele momento, de renovação, um grupo dentro do PT entendeu, somou conosco. (Entrevista com Valdete Barros, Mato Grosso do Sul)

Mesmo diante dessas dificuldades e da pouca influência que tinham no Ministério, as militantes que passaram a compor o Governo lançaram mão de estratégias no Estado para discutir e fortalecer a proposta de uma política nacional. Um exemplo claro é a ação que parte da Coordenadoria de Capacitação, ocupada por uma militante. Valendo-se da prerrogativa da

capacitação, passam a organizar seminários para discutir a política e incluir outros militantes.

Tivemos a ideia de organizar seminários para discutir temas da assistência social, para formular a política nacional de assistência social naquele momento. Então começamos a fazer eventos temáticos, e foram vindo outros atores [...] Nós fomos nucleando pessoas que vinham pensando a política de assistência social pelo Brasil, e fomos trazendo para dentro do ministério. (Entrevista com Patrícia de Marco, Distrito Federal)

Neste sentido, retomamos a proposição de Banaszak (2005) acerca das interações Estado-movimento. Nela, a autora chama atenção para o fato de que “políticas públicas frequentemente resultam na criação, combinação ou eliminação de organizações específicas, que podem abrir ou fechar oportunidades para ativistas de movimentos sociais dentro do Estado” (p. 160). Como podemos observar, a criação do Ministério e o trânsito de militantes do movimento para compor a equipe de Governo abrem para o movimento espaços e oportunidades no Estado. Se, nesse momento, o espaço era restrito, observa-se também que o movimento lança mão de estratégias para adensar a rede de militantes e dar visibilidade ao seu projeto de política, a partir dos canais alcançados.

Os eventos organizados no Ministério foram uma estratégia de, nas palavras da ativista, “construir a institucionalidade do SUAS”:

O Ministério de AS, na época, foi o espaço de articulação institucional que a gente teve e soube usar para construir a institucionalidade do SUAS. Se a gente não tivesse se encastelado lá, teria sido a morte. Lá, nós representávamos um grupo de pessoas, um pensamento. Porque só pôde entrar quatro, então nós fomos trazendo as pessoas de outro jeito, nesses eventos, nas discussões, e fomos abrindo o Ministério para ser o lugar institucional do pensamento ser fomentado, organizado, estruturado. E nesse processo de discussão, veio o entendimento do SUAS, precisava ter um sistema. (Entrevista com Patrícia de Marco, Distrito Federal)

As tensões entre movimento e Ministra permaneceram e terminaram, no entanto, por levar o movimento a buscar outra estratégia de pressão, avaliando que a participação das militantes no Governo não estava surtindo o efeito desejado. As ações do Ministério eram pautadas por programas que a equipe

da Ministra havia trazido da experiência de governo no Estado do Rio de Janeiro, mas eram programas que não tinham envergadura de política nacional. Segundo as ativistas entrevistadas que estavam no Governo, ficava cada vez mais claro que o Ministério não tinha um projeto claro de atuação na política de assistência social, o que era sentido, inclusive, pelos gestores estaduais e municipais que negociavam com ele. Como consequência, o Ministério perdia credibilidade no Planalto e os recursos eram cada vez mais escassos. Exemplo disso é dado pelo relato de uma ativista acerca das reuniões da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)⁵¹, onde as demandas dos gestores estaduais e municipais não encontravam ressonância, dada a falta de projetos e consequente escassez de recursos.

A estratégia adotada foi a de convocar uma Conferência Nacional Extraordinária, após reunião na qual o movimento avaliou que uma estratégia de pressão por fora do Governo era necessária para fortalecer suas posições naquele momento. No entanto, a convocação da Conferência não era tarefa simples. Primeiro porque, por um decreto do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, as Conferências tiveram sua periodicidade alterada, com intervalo de dois para quatro anos⁵². Desta forma, era preciso driblar uma disposição legal para realizar a Conferência – e, ao mesmo tempo, o argumento de que não poderia contrariar a disposição legal era utilizado pela Ministra para justificar a não-convocação da Conferência.

A realização da Conferência naquele momento era considerada estratégica, já que, seguindo a periodicidade de quatro anos, a seguinte aconteceria apenas no terceiro ano do Governo, o que poderia adiar em muito os planos do grupo que ali se mobilizava. A favor do movimento, havia o fato de que naquele ano, 2003, a LOAS completava 10 anos; com isso, o argumento mobilizado para convencer a Ministra era o de que era preciso fazer um balanço desse período e comemorar os dez anos da Lei Orgânica.

⁵¹ A CIT é a instância de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do SUAS entre os gestores federal, estaduais e municipais da assistência social. Durante o mandato da Ministra Benedita da Silva, uma ativista do Setorial Nacional de Assistência Social presidiu a CIT.

⁵² De acordo com este decreto, a Conferência Nacional de Assistência Social deveria acontecer apenas em 2005.

Diante da resistência da Ministra em convocar a Conferência, o movimento resolve articular-se em duas frentes distintas. Uma delas é a articulação que as militantes realizam na Marcha dos Prefeitos, que aconteceria em Brasília, em julho de 2003. Segundo relato das ativistas, o movimento se mobilizou para pautar o tema da assistência social em uma das salas temáticas e apresentar a proposta do SUAS. Sobre essa mobilização, a ativista chama atenção para o fato de que o SUAS constava do programa de governo, o que possibilitava ao movimento pautar, junto aos prefeitos, a demanda por sua implantação:

O que a gente tinha na mão? O SUAS, que estava no programa de governo, estava no documento da Comissão de Transição, então tinha uma condição de vocalizar o pedido pelo SUAS. (Entrevista com Ana Lígia Gomes, Distrito Federal)

A partir dessa mobilização, conseguiram a adesão dos prefeitos que, reivindicando a implantação do SUAS, iriam pressionar a Ministra pela realização da VI Conferência de Assistência Nacional, com o encaminhamento claro de indicar a imediata implantação do SUAS.

Outra frente de articulação foi o espaço do CNAS. Como apontamos anteriormente, uma das militantes do movimento ocupava a presidência do CNAS nesse momento e o Conselho também se constitui num espaço de articulações e negociações políticas, bem como em espaço de pressão:

Assumi a presidência do CNAS, em 2003. E foi muito conflito, porque tinha atores da sociedade civil com visões muitos diferentes, é uma sociedade civil muito heterogênea. Há lá dentro grupos e grupos: pessoas mais conservadoras, e pessoas mais ligadas aos movimentos sociais, que entendem a questão do direito, que querem romper com essa visão da assistência social, e até hoje é assim. O Conselho é um espaço plural, você não tem ali uma sociedade civil pura, única, que acredita que a assistência social é um direito: há diferentes segmentos. (Entrevista com Valdete Barros, Mato Grosso do Sul)

Essa fala é importante porque evidencia que o Conselho não se constituía como espaço homogêneo e, com isso, as militantes não conseguiam mobilizar o apoio de toda a sociedade civil. Mas conseguiram aprovar a realização de uma pesquisa, encomendada para ser apresentada na IV

Conferência, que faria um balanço dos 10 anos de LOAS no Brasil. Essa pesquisa, coordenada por Ivanete Boschetti, professora da UNB, é relatada pela ativista que ocupava a Presidência do CNAS naquele momento:

Voltando à IV Conferência, para realização dela, nós propusemos, e o Conselho aprovou, que fizéssemos uma pesquisa, dos 10 anos de LOAS, a Ivanete Boschetti foi coordenadora. Essa pesquisa foi feita exatamente pensando nos três eixos, gestão, controle e financiamento. E foi uma pesquisa interessante, porque foram feitos encontros regionais, e a IV Conferência, em todas as mesas, se você for olhar, cada mesa tratava, dava resultado desta pesquisa. A pesquisa mostrou que em 10 anos de LOAS, de governos que antecederam o Governo Lula, não tínhamos avançado absolutamente nada. O formato da assistência eram os SACs, serviço de assistência continuada, os municípios criavam seus programas muito voltados para fortalecer a figura da primeira dama e do próprio prefeito.

Essa pesquisa foi importante por mostrar a necessidade de fazer um reordenamento, e nós começávamos, então, a fazer um convencimento da então Ministra, de que era necessário o reordenamento. (Entrevista com Valdete Barros, Mato Grosso do Sul)

A realização estratégica dessa pesquisa aponta para uma importante característica desse movimento, que é a trajetória acadêmica das militantes. A realização da pesquisa é utilizada como ferramenta para demonstrar o estado em que se encontrava a política e a necessidade imediata de implantação do SUAS, mostrando o modo como os recursos oriundos dessa trajetória foram utilizados na luta política como forma de conferir legitimidade técnica ao que era proposto naquela conjuntura pelo movimento.

Por fim, o movimento consegue que a Conferência seja convocada. E, articulando a adesão dos prefeitos, as pressões que o Setorial fazia internamente ao partido e a pesquisa encomendada pelo CNAS, o fato é que, naquele momento, a demanda pela aprovação de uma política nacional que incorporasse a implantação de um sistema único, tal qual preconizado na LOAS, era premente. Assim, a IV Conferência Nacional de Assistência ficou marcada como uma Conferência Histórica: dado o aniversário de 10 anos da LOAS, a Profa. Aldaíza Sposati profere a Conferência chamada “A Menina LOAS”, na qual faz um paralelo entre a assistência social e uma pré-adolescente brasileira; essa conferência – que foi publicada como livro,

posteriormente – recupera toda a história da política de assistência social até aquele momento, finalizando com a indicação da implantação do Sistema Único da Assistência Social. Assim, essa é, também, a Conferência na qual o movimento pela Assistência Social finalmente consegue deliberar pela implantação do SUAS.

A importância dessa Conferência é apontada por Avritzer e Souza (2013), em estudo recente sobre Conferências Nacionais no Brasil, no qual afirmam “a capacidade das conferências de pautar algumas importantes inovações introduzidas pelo Governo Federal [entre elas] cabe mencionar a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)” (p. 11). Vale notar que Avritzer (2013), ao discutir exemplos empíricos de fortes debates relacionados a políticas públicas em Conferências Nacionais, afirma que “o debate foi menos intenso [...] na questão da criação do [...] SUAS durante a 4ª. Conferência Nacional de Assistência Social” (p. 135), do que em Conferências de Saúde e Direitos Humanos, nas quais houve intenso debate em torno de temas polêmicos. Se os dados sobre as Conferências apontam para um debate menos intenso na IV Conferência Nacional de Assistência Social, a recuperação do processo que antecedeu a Conferência, a partir das entrevistas realizadas, evidencia que, ao contrário do que parece, o momento Pré-Conferência foi intenso e conflituoso.

Por fim, o movimento alcança seu objetivo político de pautar a implantação do SUAS em um espaço participativo e com a adesão de gestores públicos e atores da sociedade civil. A etapa seguinte seria a concretização das deliberações tiradas na Conferência.

Sobre a estratégia utilizada pelo movimento pela assistência social nesse primeiro ano do Governo Lula, observamos que, ao mesmo tempo em que atuava politicamente dentro do Governo, por meio do trânsito de militantes para o Ministério, o movimento recorreu a uma estratégia de mobilização em espaços fora do Governo – Marcha dos Prefeitos, Conselho Nacional de Assistência Social e Setorial Nacional. Esse episódio é emblemático do que Banaszak (2005) afirma, quando chama atenção para o fato de que a utilização de estratégias dentro do Estado (*insider tactics*, p. 153) não implica, necessariamente, optar por não realizar ações de mobilização fora do Estado. Ao contrário, essas estratégias podem aparecer de forma combinada em um

mesmo movimento, especialmente porque, atuando no Estado, as informações às quais esses ativistas *insiders* têm acesso possibilitam a eles saber, também, quando as oportunidades estão fechadas e a melhor estratégia é mobilizar ações extra-institucionais (p. 158).

4.3 MDS: o movimento à frente da SNAS

O “terceiro momento” delimitado para análise é marcado pela saída da Ministra Benedita da Silva do Governo Lula e a dissolução do Ministério de Assistência Social.

Como apontado pelas ativistas entrevistadas, mas também observado no conjunto de mudanças operacionalizadas pelo Presidente Lula no início de 2004, a Ministra Benedita da Silva e o Ministério da Assistência Social já vinham passando por um desgaste político. É exemplo disso a falta de propostas concretas para a área da assistência social – patente nas declarações das ativistas entrevistadas sobre a falta de resposta às demandas de prefeitos e governadores nas comissões gestoras em Brasília. Outro exemplo é encontrado em uma publicação do IPEA, de 2003, denominada *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, que apresenta a seguinte avaliação da criação do Ministério da Assistência Social:

Observa-se que não há instâncias institucionais explicitamente voltadas para o atendimento das populações que, segundo a LOAS, são objeto prioritário de atendimento pela Assistência Social. A proteção social à mulher, aos idosos, aos portadores de deficiência, à criança e ao adolescente, parece perder, desta forma, visibilidade e destaque no organograma do Ministério. (IPEA, 2003, p. 34)

Nesse contexto, somou-se à má avaliação do Ministério um problema de ordem pessoal: em outubro de 2003, é noticiado na imprensa que a Ministra Benedita da Silva teria viajado à Argentina, para um evento religioso de interesse particular, fazendo uso de recursos do Ministério. Esse fato, somado ao desgaste político que sofrera à frente do Ministério da Assistência Social, viria marcar sua saída do Governo, no ano seguinte.

Assim, a dissolução do Ministério da Assistência Social ocorre ao mesmo tempo em que o Governo Lula cria o Ministério de Desenvolvimento

Social e Combate à Fome (MDS)⁵³, em 23 de janeiro de 2004, que ocorre em meio ao contexto político reformulação das ações sociais no Governo Lula, que será abordado em detalhes no capítulo seguinte.

À primeira vista, a dissolução do Ministério de Assistência Social, com a consequente perda do *status* de Ministério para a política de assistência social, poderia significar um revés político para o movimento. No entanto, esse momento de reorganização institucional e criação da Secretaria Nacional de Assistência Social marcou um novo momento para a política, como se observa pela seguinte fala:

Você poderia pensar que se tratava de uma derrota, mas não foi. Foi exatamente nesse momento que conseguimos compor uma equipe nossa no governo. (Entrevista com Neiri Bruno Chiachio, São Paulo)

Para compreender o que possibilitou que o movimento conseguisse compor uma equipe no novo Ministério devemos atentar para a composição do Ministério, o perfil do Ministro indicado para assumir a Pasta e a capacidade do Setorial em indicar a Secretária que iria assumir a Secretaria Nacional de Assistência Social.

Sobre a formação do MDS, como citamos anteriormente, a opção por uma estrutura que abarcasse as propostas desenvolvidas no primeiro ano de Governo visava articular essas ações em uma orientação de desenvolvimento social. Nesse contexto, em que a reforma ministerial implicava a diluição de dois Ministérios, a nomeação de Patrus Ananias representou a opção do Presidente Lula por um nome que fosse capaz de promover essa articulação – assim, fica patente que o Presidente não mantém nenhum dos titulares das Pastas que estavam sendo extintas, optando por buscar um nome capaz de integrar as propostas de políticas sociais que vinham sendo desenvolvidas no Governo naquele momento.

⁵³ O MDS foi criado como um “Super Ministério” que articulou as políticas que vinham sendo desenvolvidas no primeiro ano do Governo Lula, de acordo com a seguinte estrutura: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN), Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

Sobre o perfil do novo Ministro, Patrus Ananias havia sido eleito vereador por Belo Horizonte, cumprindo mandato de 1989 a 1992, e depois prefeito de Belo Horizonte, de 1993 a 1996. Em 2002, havia sido eleito deputado federal por Minas Gerais, com expressiva votação (520 mil votos), ligado ao Movimento Fé e Política e à causa do combate à pobreza, segundo as ativistas que trabalharam com ele em Belo Horizonte.

Apesar de não ser um militante pela causa específica da assistência social, sua experiência como prefeito de Belo Horizonte lhe rendeu proximidade com o “grupo mineiro” do Setorial, que havia implantado as experiências de gestão da assistência social no município. Nesse sentido, o novo Ministro era tido no Setorial como um quadro partidário mais próximo à temática da assistência social, com quem o grupo poderia ter mais possibilidades de diálogo e possivelmente mais condições de negociação.

A preferência por Patrus Ananias é relatada pela ativista ao contar sobre as especulações no contexto da reforma ministerial, no qual o nome do novo Ministro era aguardado com ansiedade pelo movimento pela assistência social:

Não é que a gente tivesse alguma coisa contra o Tarso Genro. É que Patrus a gente conhecia mais. Tinha mais proximidade com o grupo de Belo Horizonte, que tinha a experiência de Patrus como prefeito. Evidente que o grupo de Porto Alegre era um grupo importante, e Tarso Genro tinha sido governador. Mas as notícias que davam do Tarso Genro com essa área, não eram de valorização. Ela se confirma depois. E se confirma absolutamente hoje: ele não compreende esta área, a área que ele valoriza é a área do trabalho. Hoje essa Secretaria é bastante criticada, ele [Tarso Genro] entregou essa Secretaria para o PTB, a gente lamenta. (Entrevista com Ana Lígia Gomes, DF)

É interessante observar, nesta fala, que a disputa em torno da assistência social dentro do PT se recoloca a todo momento. O que fazia de Patrus um bom nome para o Setorial era o fato de ele ter proximidade com a questão da assistência social, o que não acontecia com Tarso Genro, que, dentro do partido, pertence a outra “tendência”, sem aproximações com a temática da assistência social.

Assim, para o campo da assistência social, a nomeação de Patrus configurou um contexto político favorável – o mais favorável até então. Sobre esse contexto político, vale observar que as oportunidades de acesso

institucional são abordadas, pela literatura de políticas públicas, como “janelas de oportunidades” (KINGDON, 1995). No caso específico da assistência social, dois trabalhos recentes chamam atenção para isso, Cortes (2015) e Mendosa (2012), ao definirem a nomeação de Patrus Ananias para o MDS, em 2004, como uma janela de oportunidade para a comunidade de especialistas da assistência social implantar seu projeto de política pública, devido ao fato de as ativistas ocuparem cargos de gestão no novo Ministério.

No entanto, se, por um lado, podemos entender que a proximidade que Patrus Ananias possuía com o Setorial poderia apontá-lo como um “apoiador” das ativistas no Estado, por outro toda a análise da trajetória do movimento no partido nos mostra que há um processo político de pressão, construção de legitimidade e mobilização de estratégias dentro do partido, que levam esse movimento a disputar espaço diretamente no Governo, quando o PT ascende ao Governo Federal.

Deste modo, entendemos que a ideia de uma janela de oportunidade como definidora para que as ativistas pudessem compor uma equipe no governo não considera o caminho que essas ativistas percorreram para levar seu projeto para o Estado. Nossa abordagem, ao privilegiar a análise de trajetórias dos atores envolvidos, as relações históricas com o partido e as estratégias que eles mobilizam ao longo desse percurso histórico, busca contribuir para o entendimento desse processo para além da ideia de janela de oportunidades, evidenciando que as estratégias políticas anteriores a esse momento, as relações tecidas no partido, as formas de mobilização e pressão acionadas pelo movimento são fundamentais para entender de que forma esses atores intervêm no processo político e, mais especificamente, a implantação do SUAS no Governo Lula. Assim, a partir do exposto até aqui – que incluiu a pauta do tema da assistência social na campanha presidencial, as disputas internas com a equipe de Benedita da Silva no primeiro ano de governo, negociações com dirigentes partidários, apoio de parlamentares, a estratégia de mobilização e pressão na IV Conferência – podemos entender que as oportunidades políticas abertas ao movimento nesse momento são também fruto desse processo político.

A importância das relações e construções no partido e das mobilizações estratégicas do movimento é evidenciada na formação da equipe da SNAS no

Ministério. Nesse sentido, o mais relevante, sem dúvida, foi a capacidade do Setorial em indicar o nome da Secretária que assumiria a Pasta - militante histórica e ativa no Setorial, Márcia Lopes, já havia sido vereadora e gestora da assistência social em Londrina e era tida no movimento como um importante quadro, que, por sua relação mais orgânica com o partido, fazia “as pontes entre o movimento e o Planalto”⁵⁴. Além disso, era conhecida do “grupo mineiro” do Setorial, que naquele momento tinha abertura para apoiar a indicação de seu nome junto ao Ministro.

A fala a seguir chama a atenção para os atributos que credenciavam Márcia Lopes como a escolhida pelo movimento:

Claro que ela tem uma competência indiscutível, e tinha influência na Esplanada, que era importante. Ela tinha competência absolutamente comprovada como secretária municipal em Londrina, e depois como vereadora. Ela reunia a militância no Setorial, a experiência no Parlamento – e tinha influência no partido, era de diretório, era orgânica no partido. Tinha toda a influência no Paraná, que mandou dois Ministros para cá. Tudo isso é importante, não é o parentesco dela⁵⁵, é toda uma relação no partido. Claro que o Ministro considera tudo isso, e nós, do Setorial também consideramos [...] isso dava legitimidade, dava força política. Foi isso que a gente aprendeu. (Entrevista com Ana Lígia Gomes, Distrito Federal)

Essa fala é importante porque explicita a estratégia do Setorial ao indicá-la como Secretária, fornecendo apontamentos recorrentes, feitos pelas militantes, de que a legitimidade da indicada passava por sua trajetória política na assistência social e no partido, sendo reconhecidamente um quadro importante do movimento para ocupar a Secretaria Nacional naquele momento. Essa fala também evidencia a ideia do aprendizado que o movimento teve, nesse primeiro ano: era necessário ter no Ministério uma pessoa que somasse legitimidade e força política.

Nesse sentido, a nova Secretária fala sobre suas atribuições à frente da Secretaria e sobre a vinda de outras pessoas do movimento para compor o novo Ministério:

⁵⁴ Entrevista com Ana Lígia Gomes, Distrito Federal.

⁵⁵ A fala sobre o parentesco de Márcia Lopes se refere ao fato de a ativista ser irmã de Gilberto Carvalho, importante quadro político do PT no Governo Lula.

Eu fui a primeira secretária nacional de AS, que tinha a responsabilidade de implementar o SUAS. Eu dizia para o Patrus que se a gente tivesse autoridade técnica e autonomia, a gente ia vencer essa batalha. E ele de fato garantiu isso, o Presidente garantiu, então isso também foi importante. Eu me lembro que nós pudemos mapear os nossos companheiros, os profissionais, que estavam pelas universidades, que estavam fazendo gestão municipal, e a gente podia contar com eles e compor o nosso grupo, o grupo de gestão da secretaria nacional

[...]

A primeira atitude foi pedir o relatório da IV Conferência para verificar quais eram as nossas responsabilidades, para atender as expectativas do Brasil para a assistência social [...] que era fazer todo o reordenamento institucional da assistência social em função da Lei Orgânica [LOAS]. (Entrevista com Márcia Lopes, Londrina, grifos nossos)

O que a primeira Secretária Nacional aponta como condições necessárias ao trabalho, *autoridade técnica e autonomia*, era exatamente o que não havia existido durante a gestão de Benedita da Silva, em que a disputa de concepções produzia dificuldades para que o movimento pudesse desenvolver seu projeto no Ministério: não eram reconhecidas em sua autoridade técnica e não possuíam autonomia para desenvolver a política de acordo com as diretrizes propostas pelo movimento.

A autonomia da nova Secretária para compor a gestão com pessoas alinhadas ao movimento foi apontada por outras ativistas entrevistadas:

Aí a Márcia nos deu toda a condição, e foi trazendo os companheiros, trouxe todo mundo, escolheu a melhor equipe que pôde, de acordo com as pessoas que puderam vir. (Entrevista com Ana Lígia Gomes, DF)

Isso se evidencia na formação da equipe da SNAS – das quatro militantes que estavam no ministério na gestão de Benedita da Silva, apenas Valdete de Barros não permaneceu no Governo⁵⁶. Márcia Pinheiro, como assessora de Márcia Lopes, assume a presidência do CNAS em 2004; Patrícia de Marco assume a Coordenadoria de Capacitação, que, na nova estrutura, fazia parte da Diretoria de Gestão do SUAS, e Ana Lígia Gomes assume a

⁵⁶ Por motivos pessoais, Valdete de Barros retornou a Campo Grande em 2004, quando deixou o ministério. No entanto, voltou a presidir o CNAS em 2009, logo após a crise deflagrada pela Operação Fariseu.

Diretoria de Benefícios, alternando com a função de substituir a secretária quando necessário. Outras militantes vão compor a equipe da Secretaria neste momento, a maior parte vinda do “grupo mineiro”, o que leva parte das ativistas a chamar essa primeira composição da SNAS de “ministério mineiro”. No entanto, muitas delas observam também que os convites para assumir cargos na SNAS se estenderam às ativistas de todo o país, mas, devido à distância e a outros compromissos, inclusive acadêmicos, naquele momento, a equipe foi composta principalmente por militantes do movimento vindas de Minas Gerais e aquelas que residiam em Brasília.

As ativistas entrevistadas chamam atenção para o fato de que mesmo aquelas militantes que não assumiram cargos na gestão da SNAS participaram da construção da PNAS e da implantação do SUAS, seja por meio de consultorias, ou de ajuda mesmo, não remunerada, em todas as etapas do processo. Nesse sentido, apontam como de fundamental importância o papel que exerceram como consultoras, durante todo o período de elaboração da PNAS e do SUAS, bem como depois, nas diversas atividades de estruturação da política, quando de sua efetiva implantação. O chamado “grupo de São Paulo”, formado pelas professoras do curso de Serviço Social da PUC-SP e gestoras da política em administrações petistas de municípios paulistas, teve papel fundamental.

Desta forma, o entendimento sobre a estruturação da Secretaria Nacional de Assistência Social no MDS⁵⁷ por uma ativista entrevistada era o de que, naquele momento, “a *Secretaria Nacional estava nas mãos de defensores do SUAS*”⁵⁸.

O ano de 2004 marcou um importante momento para a política de assistência social no Brasil. Com Márcia Lopes na Secretaria da SNAS, tendo Ana Lígia Gomes como secretária substituta e Márcia Pinheiro na presidência do CNAS, esse foi o ano de formular a Política Nacional de Assistência Social –

57 Durante o ano de 2004, Márcia Lopes atua como Secretária Nacional e, no início de 2005, é convidada por Patrus Ananias para assumir a Secretaria Executiva do MDS. Após a saída de Márcia Lopes, os próximos secretários nacionais, até 2015, foram: Oswaldo Russo de Azevedo (de 2005 a 2006) Ana Lígia Gomes de 2006 a 2009), Rosilene Rocha (2009), Maria Luiza Risotti (2010) e Denise Colin (de 2011 a 2015).

58 Entrevista com Neiri Bruno Chiachio, São Paulo.

PNAS, aprová-la no CNAS e encaminhar a formulação da Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS, que também foi aprovada no CNAS, em 2005. As ativistas entrevistadas que estiveram envolvidas nesse processo relatam que ele foi realizado de forma participativa, contando não apenas com a colaboração intensa das militantes do movimento pela assistência social, como também com um processo participativo organizado por meio de consultas públicas e discussões organizadas em várias regiões do país, com atores do Estado e da sociedade civil⁵⁹.

Sobre o conteúdo da PNAS-2004, Couto, Yazbek e Raichelis apontam que

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartites e Bipartites, CIT e CIB). (2011, p. 38, grifos nossos)

Assim, a PNAS-2004 produziu as diretrizes conceituais que orientaram, no ano seguinte, a construção da NOB/SUAS, que promoveu a normatização, em território nacional, do Sistema Único da Assistência Social, articulando as responsabilidades do Estado pela gestão da política de assistência social. Segundo Sposati, “a grande novidade do sistema único da assistência Social – SUAS – é de instaurar em todo o território brasileiro um mesmo regime geral de gestão e alcance da política brasileira de assistência social, com a perspectiva de responder à universalidade de um direito de cidadania” (2006, p. 116-117). Nesse sentido, contemplava duas das principais bandeiras defendidas pelo

⁵⁹ Pela sociedade civil, vale notar o papel do Fórum Nacional de Assistência Social, que teve participação ativa no momento de construção da PNAS e do SUAS. Consta da Ata de Reunião do Fórum a avaliação do ano de 2004, da qual podemos destacar: “A Atuação da atual equipe do Fórum a avaliação do ano de 2004, da qual podemos destacar: “A Atuação da atual equipe do MDS tem se realizado numa perspectiva que apoiamos: a aprovação de uma política pública de assistência social (...) o ano de 2004 foi um ano de avanços do ponto de vista conceitual; de normatização e reordenamento tanto da PNAS como do próprio funcionamento do CNAS”. (Fonte: Ata da Reunião do Fórum Nacional de Assistência Social, de 6 dezembro de 2004. Arquivo pessoal de Rosangela Paz)

movimento: assegurava a assistência social como direito a ser garantido pelo Estado, e previa o comando único das ações da política em nível nacional.

Vale notar o caráter de construção coletiva dessa política dentro e fora do Estado que se evidencia na seguinte fala de uma ativista integrante do Setorial, chamando atenção, inclusive, para a importância das experiências locais:

Evidentemente, este foi um processo de amadurecimento. O que se colocou na PNAS, as contribuições várias, o que já tinha naquele momento amadurecido, era mais da gestão municipal, não era federal, nem estadual, quer dizer, tinha a Estadual do Mato Grosso do Sul, mas tinha a municipal de Belo Horizonte, a municipal de Porto Alegre, de São Paulo [...] isso tudo foi dando um conjunto de elementos para a construção da política nacional. (Entrevista com Aldaíza Sposati, São Paulo)

Essa fala sintetiza a importância das experiências acumuladas nas várias gestões locais. Como vimos no capítulo anterior, os trânsitos de militantes para a gestão em administrações locais tiveram como resultado experiências de implantação da LOAS no âmbito local, que serviram de referências para a construção, no Governo Federal, da política nacional.

Diante do que vimos até aqui, é evidente a importância da mediação do partido político nesse processo: as militantes que estiveram à frente dessas experiências municipais eram todas filiadas ao PT e compunham o Setorial Nacional. É importante destacar, mais uma vez, como aparece recorrentemente nas entrevistas, que o movimento pela assistência social não se resume ao PT, pois é mais amplo que o partido; no entanto, é fato que a organização dentro do partido cria as condições para que essas ativistas se tornem referência de uma área específica de política pública, bem como ocupem cargos de gestão e realizem seus projetos em nível local. Nesse sentido, podemos afirmar que o movimento soube utilizar-se dos mecanismos internos do partido e das oportunidades políticas abertas ao longo desse processo para disputar seu projeto de política no Governo Lula. Atentando para isso, é interessante notar a fala da ativista que, ao sintetizar o processo de ocupação de cargos na SNAS, em 2004, expressa que, uma vez no Governo, o movimento não era mais chamado de Setorial do partido:

Toda a estrutura do ministério foi construída em conjunto. Com a condução da Márcia [Lopes], a gente nem chamava mais de Setorial, chamava de movimento. E a Márcia ouvia todo mundo e conduzia isso muito bem, incorporava as opiniões, e aí a gente foi trabalhar a estrutura do ministério, e depois nós tratamos de formular a política, depois fomos formular a NOB aprovada em 2005. E demos conta dessa tarefa, e todas essas tarefas a Márcia conduziu com todo esse grupo, que vinha do Setorial, mas aí a gente não falava mais do PT, era um governo de coalizão, e a gente dizia “o movimento da assistência social”, aí reunia as pessoas, contribuía, discutia, e fomos construindo a política. (Entrevista com Ana Lígia Gomes, Distrito Federal, grifos nossos)

4.4 Mais política e menos cartorização: fortalecer o CNAS por dentro do Governo

O trânsito institucional de militantes do movimento pela assistência social para o Governo Federal impactou profundamente a estrutura da política de assistência social, o que inclui o funcionamento de seu conselho nacional – o CNAS. Para uma melhor compreensão desses impactos no CNAS, é preciso contextualizar a história desse conselho e as bandeiras do movimento no que se refere a essa arena de participação.

O CNAS foi criado em 1994 por determinação da LOAS como órgão superior de deliberação colegiada com função de aprovar e controlar a política nacional de assistência social, constituindo-se como espaço de controle social e debate da política pública. No entanto, como apontamos no capítulo 2, o CNAS foi implantado sob o legado do extinto Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, cuja maior herança foi a continuidade da tarefa de certificação das entidades de assistência social no novo conselho. Com isso, esse conselho assumiu, desde sua instalação, a função cartorial de certificação das entidades prestadoras de serviços, desempenhada anteriormente pelo CNSS, e que viria reiterar questões que a luta por uma assistência social pública buscava enfrentar.

O dilema que cerca a instalação do CNAS é explicitado por Mestriner, ao mostrar que o Conselho:

Responsabilizou-se por centralizar o atributo de análise do mérito filantrópico das instituições, possibilitando-lhes acesso a vantagens e privilégios por meio de procedimentos e

dispositivos altamente burocratizados e em completo antagonismo com a proposta constitucional de seguridade. E mais, passou a arbitrar as demandas das organizações com finalidades diversas – saúde, educação, etc. – fora de sua área específica, como já fazia historicamente o CNSS. Passou a assumir uma dupla face legal, política e cartorial, submetendo-se ao grande risco de diluir seu propósito maior – que é o de garantir os mínimos sociais aos brasileiros – em operações burocráticas de exame de documentos e emissão de atestados. O padrão de relação público/privado construído nos sessenta anos da história da assistência social no país, não termina com a extinção do CNSS. Ele persiste no papel híbrido assumido pelo CNAS ao identificar assistência social com as categorias ‘sem fins lucrativos’ e filantropia. (MESTRINER, 2012, p. 53, grifos nossos)

A busca por uma política pública que rompesse com o assistencialismo e a benemerência enfrenta, desse modo, um legado que é concretizado na herança de certificação de entidades imposta ao CNAS, que vai marcar a instalação do conselho⁶⁰, apontando para seu papel híbrido, indicado por Mestriner anteriormente. Esse papel híbrido se verifica na dupla função, política e cartorial, na reiteração do tradicional marco legal de regulação entre o Estado e as organizações filantrópicas e na diluição da área específica da assistência social – bandeira do movimento, é bom ressaltar – ao arbitrar demandas de organizações de outras áreas, como Saúde e Educação⁶¹.

Nesse sentido, a regulamentação do artigo terceiro da LOAS adquire fundamental importância para definir a assistência social como campo específico. Isso porque, para além da questão da certificação de entidades filantrópicas no CNAS, a definição do que são entidades de assistência social recoloca a questão de quais são os programas e serviços específicos da política de assistência social.

Segundo o artigo terceiro da LOAS,

⁶⁰ Como mostra Raichelis, no primeiro semestre de instalação do CNAS, em 1994, os conselheiros se debruçaram em destrinchar e fazer tramitar o trabalho de certificação, sofrendo pressão para despachar os processos pendentes, herdados da extinção abrupta da LBA por medida provisória do Presidente Fernando Henrique Cardoso (2008, p. 138).

⁶¹ A manutenção da saúde e da educação como áreas a serem arbitradas pelo CNAS resultou no fortalecimento dessas áreas na composição da sociedade civil no Conselho (MESTRINER, 2012, p. 53), descaracterizando o seu caráter específico de controle social da política de assistência social.

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. (BRASIL, 1993)

Essa definição, ampla o suficiente para agregar organizações de defesa de direito e assessoria de movimentos sociais, trouxe para o campo da assistência social ONGs progressistas, como também vimos no capítulo 2. Por outro lado, a definição ampla acarretava, também, a possibilidade de incluir na assistência social – e conseqüentemente no rol da certificação – entidades não identificadas com a política pública de assistência social. Dessa forma, o artigo terceiro da LOAS carecia de maior definição quanto ao caráter específico das ações da política de assistência social⁶².

A pauta da regulamentação do artigo terceiro da LOAS é uma bandeira do movimento em defesa da assistência social desde a primeira gestão do CNAS, feita por meio da formação de comissões para discutir e encaminhar essa regulamentação, como aponta Paz (2012):

O debate sobre a necessidade de regulamentar esse artigo foi pauta do CNAS desde a sua primeira gestão, atravessando toda a década de 1990 e entrando nos anos 2000. No entanto, a interface do conteúdo do artigo 3º com o tema da filantropia, da certificação das entidades beneficentes de assistência social e o receio ou a ameaça de perda de recursos e isenções provocaram disputa de significados, impedindo a regulação de um campo da sociedade civil e de sua relação com o poder público. (p. 109-110)

⁶² Essa questão, colocada desde a primeira gestão do CNAS, pode ser observada no trabalho de Raichelis (2008), que, ao analisar a política de assistência social na visão dos sujeitos, mostra que não existia consenso acerca da perspectiva do que seria a assistência social como política pública entre os conselheiros entrevistados. As opiniões dos atores se dividiam entre a ideia, de parte das representações sindicais, de que a assistência social seria um mecanismo assistencial, viciado pelo histórico de clientelismo e assistencialismo, impedindo que os trabalhadores se conscientizassem de sua condição; ou a visão, por parte de alguns sujeitos da sociedade civil, de que se tratava de mecanismos pontuais e emergenciais de enfrentamento da pobreza, de caráter transitório; ou a visão, por parte da representação governamental, de que ações assistenciais que não se constituem como campo específico, podendo ser desenvolvidas no interior de políticas setoriais (RAICHELIS, 2008, p. 164-171). Diante das ambiguidades que cercam a concepção de assistência social como política pública, a autora afirma que “não basta enunciar sua defesa, mas é preciso qualificar seus termos” (RAICHELIS, 2008, p. 171).

No entanto, como podemos observar, a regulamentação do artigo 3º da LOAS confrontou-se com dificuldades para sua realização, devido aos interesses a serem enfrentados no tocante à questão da certificação das entidades, especialmente devido às isenções fiscais decorrentes da certificação, que tornaram o CNAS palco de uma intensa disputa por certificação. Nesse sentido, estava colocada na arena do Conselho a disputa entre projetos políticos diferentes, contrapondo a proposta de criação de uma perspectiva hegemônica da assistência social como política pública, frente à manutenção das tradicionais relações de público/privado pautadas pela esfera da filantropia.

A questão da certificação impactou fortemente a composição do Conselho e o tempo destinado à discussão propriamente política da assistência social pelo colegiado. Como vimos, nos primeiros mandatos, o CNAS tinha em sua composição da sociedade civil entidades mais progressistas; no entanto, paulatinamente, as entidades foram entendendo que aquele era um espaço de disputa por isenções fiscais e, com isso, foram ocupando o colegiado. Isso impacta diretamente na composição do Conselho e em suas pautas, como podemos observar na análise da ativista entrevistada, que foi conselheira por dois mandatos:

O campo mais à esquerda, mais progressista, vai mudando, e não vai priorizando este espaço. E o campo mais conservador, da filantropia, vai crescendo neste espaço. No começo, ele não dá muita bola para esse espaço. Quem está nos conselhos no começo? A igreja, mas um setor mais progressista da Igreja. E esse campo também vai mudando, para defender os interesses da filantropia.

Isso vai ficar muito claro a partir de 1998, 2000. Os momentos de eleição para o CNAS, são só advogados, procuradores. Quem vai para o conselho: OAB, a parte mais conservadora da CNBB. Homens de terno e gravata, muitos contadores, advogados e administradores. No final dos anos 1990, muda o perfil do conselho. Conselho profissionalizado, pessoas que vão com interesses bem definidos, a isenção fiscal, basicamente. (Entrevista com Rosângela Paz, São Paulo, grifo nosso)

Nesse sentido, a ativista, que foi secretária executiva do CNAS entre 2004 e 2011, afirma que, em 2004, quando chega ao Conselho, a pauta do

colegiado era fundamentalmente a certificação, inclusive em virtude do grande volume de processos que se acumulavam:

[O CNAS] tinha uma pauta de julgamento, então quem tinha direito à voz era sustentação oral, eram advogados, [...] um caráter muito de tribunal essa forma que tomou o CNAS, de cuidar dos processos e não de discutir a política de assistência social. (Entrevista com Claudia Sabóia, Distrito Federal)

Assim, quando o PT assume o Governo Federal em 2003 e o movimento pela assistência social vai ocupar no Conselho a representação governamental, o CNAS tem, na sociedade civil, entidades com posições mais conservadoras. Tanto que, nesse momento, parte da representação governamental assume o encaminhamento de pautas mais progressistas, o que a ativista entrevistada vai chamar de “inversão de expectativas”:

Na discussão política [no Governo Lula] a gente começa a ver uma coisa interessante até, o governo avançando mais do que a sociedade civil, uma certa inversão das expectativas. (Entrevista com Raquel Raichelis, São Paulo)

De acordo com algumas militantes entrevistadas, essa composição mais conservadora da sociedade civil vai impactar em importantes votações encaminhadas ao CNAS, como a aprovação da PNAS, do SUAS⁶³. No momento em que o Governo encaminha ao Conselho pautas relativas à implementação de seu projeto de política pública para a assistência social, há uma inversão e as dificuldades para aprovar o SUAS estão agora na sociedade civil e não no Governo⁶⁴.

⁶³ A PNAS foi aprovada pelo CNAS pela resolução 145 de 22/09/2004 e a NOB/SUAS, pela resolução 130 de 15/07/2005.

⁶⁴ Sobre a representação governamental no CNAS, a tese de Avelino (2012) buscou analisar o período de 2007 a 2008 com a hipótese de que havia prevalência do segmento governamental no processo decisório do CNAS. A hipótese do autor não foi confirmada (AVELINO, 2012, p. 147), mas sua análise mostra que “o segmento da sociedade civil não age como bloco ideológico, mas como atores isolados, ao passo que os representantes do governo tendem a se reforçar, tanto nos debates quanto nas decisões” afirmando que isso é influenciado “pela composição do Conselho (...) que reúne no lado da sociedade civil interesses mais heterogêneos do que convergentes entre si” (AVELINO, 2012, p. 148). Apesar de tratar-se de período posterior à aprovação da PNAS e do SUAS, a análise pode ser extrapolada para fornecer um quadro geral da representação da sociedade civil e do Governo, uma vez que a representação governamental entre 2007 e 2008 também era composta por ativistas que estavam à frente da SNAS.

Diante desse cenário, o movimento começa a articular-se e criar estratégias para fortalecer suas posições no colegiado do CNAS, partindo da avaliação de que naquele momento era importante fortalecer a representação no CNAS – o movimento já ocupava a representação governamental, mas, na correlação de forças, era importante reforçar também a composição da sociedade civil.

Assim, uma das estratégias do movimento foi trazer uma militante para disputar a eleição pela representação da sociedade civil, candidatando-se por meio de uma ONG progressista da qual ela fazia parte. Essa mesma militante teria papel fundamental, logo depois, na regulamentação do artigo terceiro. A seguir, a ativista entrevistada explica a aliança que sua eleição para representante da sociedade civil representou para apoiar as pautas do Governo naquele momento:

Entrei para fazer a parceria com a Márcia, ela presidente, e eu fiquei nos trabalhos técnicos do Conselho. Eu assumi coisas chave, tudo que era de formulação, escrever documentos, tal, toda normatização do artigo terceiro, fui eu que fiz, o que são usuários, o que são trabalhadores, toda essa parte. (Entrevista com Rosângela Paz, São Paulo).

Dessa forma, vale sublinhar que, a partir de 2004, com a ida do movimento pela assistência social para o CNAS, as pautas do Governo se confundem com as pautas do movimento e a “aliança forte no Governo”, citada pela entrevistada anteriormente, parte, na realidade, de uma estratégia combinada entre as militantes do movimento para levar seus projetos ao Conselho.

Como já aludido, no bojo das estratégias do movimento no CNAS, estava fortemente presente a questão da regulamentação do artigo terceiro e da retirada da certificação de entidades da esfera do CNAS. Com a aprovação do SUAS, a importância da regulamentação do artigo terceiro era premente, como mostra Paz ao afirmar que:

a definição de entidades e organizações de assistência social, através da regulamentação do artigo 3o da Loas, é condição imprescindível para a implementação do SUAS e para o controle social, pois reconhece o caráter público das ações prestadas pelas entidades sociais, possibilitando sua inserção

na rede socioassistencial do SUAS, a qualificação dos serviços de acordo com os objetivos gerais da PNAS e os procedimentos de controle social (PAZ, 2012, p. 115).

A causa da regulamentação do artigo terceiro, naquele momento, era dupla: tratava de regulamentar as entidades de assistência social, qualificando-as, como mostra Paz (2012), ao afirmar que a regulamentação do artigo terceiro tinha como objetivo “conceituar e definir regras – novas bases de relacionamento entre o setor público e o privado, definindo quem são e como operam dentro do sistema” (p. 112). E fazia parte da estratégia, também, encaminhar, a partir da regulamentação do artigo terceiro, a retirada da certificação de entidades do âmbito do Conselho, transferindo-a para o Poder Executivo, para que o colegiado pudesse efetivamente ser espaço de controle social e discussão pública da política de assistência social, livre da função cartorial de emissão de certificados.

Diante disso, as estratégias mobilizadas pelo movimento foram trabalhadas em várias frentes. A primeira delas foi a vinda de uma militante do movimento para ocupar a Secretaria Executiva do Conselho a partir de 2004. Vale notar o momento em que esse convite ocorre, recuperando que, como vimos no tópico anterior, em 2004, Márcia Lopes assume a SNAS e outras militantes assumem postos na secretaria. Então, Ana Lúcia convida Cláudia Saboia para ocupar a Coordenação de Regulação Público/Privado da Diretoria de Gestão do SUAS. No entanto, avaliando que era necessário fortalecer o CNAS, que passava naquele momento por problemas na secretaria executiva, as militantes decidem deslocar Cláudia para a secretaria executiva do Conselho. Segundo relatos, a formação em Serviço Social e Direito e a experiência na implantação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a credenciavam com o perfil adequado. A Secretária Nacional a indica, então, como Secretária Executiva do CNAS⁶⁵.

Neste caso, é interessante notar a estratégia usada pelo movimento, de nuclear militantes de acordo com suas habilidades e demandas do movimento,

⁶⁵ Embora vinculado ao governo, o CNAS tem autonomia política, de modo que a indicação dessa ativista foi submetida aos conselheiros, que a avaliaram por meio da análise de currículo e de entrevista realizada em uma reunião descentralizada do CNAS em Aracaju, em 2004. Esse processo a referendou como Secretária Executiva do CNAS.

em momentos-chave da implantação da política. Logo após a nomeação de Cláudia Saboia, Márcia Pinheiro assume a presidência do CNAS como representante do Governo, em um trabalho articulado, que contava com as demais representações governamentais e com o apoio de Rosangela Paz, na representação da sociedade civil.

Uma das primeiras incumbências de Cláudia Saboia na Secretaria Executiva do CNAS foi a criação de comissões específicas, chamadas “Câmaras de Julgamento”, para tratar dos processos de certificação, retirando pequenos processos do pleito do colegiado. A estratégia, neste caso, era modificar a pauta do Conselho, dando mais espaço para a discussão da política pública, como observa a ativista:

E então a gente criou as Câmaras de Julgamento, que eram instâncias menores, para entidades que tinham uma receita menor, e com isso descentralizava o julgamento dos processos em três ou quatro Câmaras de Julgamento, e só ia para o pleno os processos grandiosos, de entidades que tinham uma receita maior. Com isso o pleno tinha mais espaço para as discussões da política pública. Por isso foi possível discutir a política nacional, NOB, regulações próprias da política de assistência social. (Entrevista com Cláudia Saboia, DF)

Outra estratégia fundamental para o encaminhamento da questão da regulamentação do artigo terceiro foi a criação de um Grupo de Trabalho (GT) específico para a elaboração de uma proposta de regulamentação do artigo terceiro da LOAS. Este GT⁶⁶ foi coordenado por Rosangela Paz, que teve papel de relevo na regulamentação do artigo terceiro, ao elaborar e redigir a proposta de regulamentação, com o apoio de conselheiros e organizações da sociedade civil, com destaque para o papel do Fórum Nacional de Assistência Social e da ABONG, que participaram ativamente do processo, apresentando importantes contribuições.

⁶⁶ Segundo Paz, este GT foi composto pelos conselheiros Antônio Gilberto da Silva, Dalila Maria Pedrini, Márcia Maria Biondi Pinheiro, Margarete Cutrim Vieira, Natalia de Souza Duarte, Rosangela Dias Oliveira da Paz, Sergio Wanderly Silva, Silvio lung, e pelos servidores Cláudia Saboia, Carolina Gabas Stuchi, Lílian Moreira da Silva, Vanessa Martins de Souza (PAZ, 2012, p. 110-111).

Diante das dificuldades e resistências para encaminhar a regulamentação, Paz (2012) aponta que a estratégia do CNAS naquele momento foi a de se ater especificamente à qualificação dos serviços prestados pelo campo da assistência social, deixando fora do âmbito dessa regulamentação a filantropia e a lógica da certificação, visando evitar o confronto quanto à questão das isenções fiscais. Assim, naquele momento, a regulamentação tratou da

[...] natureza e a qualidade das atividades realizadas no campo da assistência social, de acordo com as disposições constantes na Constituição Federal e na Loas, nos parâmetros da PNAS/2004 e no alcance da rede de serviços sociais estabelecida pela NOB-SUAS. (PAZ, 2012, p. 110).

Nesse sentido, é importante sublinhar, ainda como parte das estratégias do movimento, o contexto de aprovação da PNAS/SUAS, que “preparou o terreno” para a regulamentação do artigo terceiro, como mostra Paz (2012):

[...] em 2005 o CNAS regulamentou o artigo 3o, após amplo debate interno e com a sociedade civil organizada. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e do SUAS em 2005 preparou o terreno e possibilitou a regulamentação do artigo, à medida que estabeleceu o contexto e as balizas políticas e conceituais necessárias para a qualificação do que são entidades de assistência social dentro do Sistema Único. (PAZ, 2012, p. 110, grifo nosso)

As balizas políticas e conceituais a que se refere a autora dizem respeito às conceituações contidas nas normativas que especificavam o que era do âmbito da assistência social. O próprio texto da PNAS indica a regulamentação do artigo 3º da LOAS, “para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as que atuam em co-responsabilidade” (PNAS, 2004, p. 14). Nesse sentido, Almeida (2009) chama atenção para a intensificação do debate em torno da regulamentação do artigo terceiro em função das exigências lançadas pelas diretrizes da PNAS e do SUAS. Como mostra a autora, com o SUAS, “as organizações da sociedade civil envolvidas com a política de assistência não são consideradas apenas prestadoras de serviços, mas integrantes da rede socioassistencial, cuja responsabilidade é gerir e executar tal política” (p. 255), tendo seu modo de funcionamento,

práticas e discursos avaliados por meio de critérios de publicidade, universalidade, planejamento, monitoramento e profissionalismo.

Já as balizas políticas dizem respeito ao processo político que acompanhou a formulação e aprovação de tais normativas, já que, como vimos anteriormente, as aprovações da PNAS, do SUAS e de suas devidas regulamentações foram feitas mediante discussão ampliada com a sociedade civil, em reuniões descentralizadas do CNAS e nos conselhos e conferências municipais e estaduais, em audiências e consultas públicas, com ampla participação da sociedade civil em diversas regiões do país. Sobre esse processo de aprovação da PNAS, SUAS e NOBs, a secretária executiva do conselho naquele período aponta que

os mecanismos foram diversos. Discussão nos conselhos, o tema era colocado na internet para consulta pública. Não ficou só no CNAS, foi para os conselhos estaduais e municipais, para a academia, que podiam mandar contribuições a esses textos. Abriu-se um processo de discussão mais ampla, e depois passava pela discussão propriamente do colegiado. Foi um processo muito rico em relação à política de assistência social, com ampla participação. (Entrevista com Cláudia Saboia, Distrito Federal)

Esse procedimento ampliado de participação, ainda segundo as militantes entrevistadas, respaldou o processo de regulamentação do artigo terceiro para além da esfera do CNAS, obtendo apoio dos conselhos municipais e estaduais, de trabalhadores do SUAS e de atores da sociedade civil à elaboração da proposta de qualificação das entidades que atuavam na assistência social, vista como uma necessidade na nova configuração da política:

Nós tínhamos respaldo nessa discussão [da regulamentação do artigo terceiro], nos conselhos, que já vinham pautando isso, nas conferências, a necessidade de discutir o papel do CNAS em relação à certificação, e a necessidade de regulamentar o artigo terceiro da lei orgânica. (Entrevista com Cláudia Saboia, Distrito Federal)

Nesse processo, a ampla participação da sociedade civil deu força ao movimento que, apesar de estar atuando no Estado, como gestor da política pública, buscou respaldo fora do Governo, em conselhos estaduais e

municipais, conferências e outras esferas da sociedade civil, notadamente a academia e organizações da sociedade civil.

Essa tática de pressão é apontada, como vimos, por Banaszak (2005), quando analisa as intersecções Estado-movimento, chamando atenção ao fato de que o movimento pode combinar estratégias dentro e fora do aparato estatal. Assim, observamos que as militantes que, naquele momento, ocupavam no CNAS a representação governamental, continuavam valendo-se de apoios que vinham da sociedade civil, mobilizando suas redes e os mecanismos participativos disponíveis para aprovar bandeiras defendidas pelo movimento.

Assim, apoiando-se nas definições determinadas pela PNAS/2004 e nas normativas do SUAS, o artigo terceiro da LOAS foi regulamentado em 2005, por meio do Decreto 6.308/2007, a partir da Resolução 191/2005, do CNAS. O primeiro impacto da regulamentação se deu nas eleições para representantes da sociedade civil⁶⁷, pois, como apontou Cláudia Saboia, em entrevista, na medida em que o artigo terceiro especifica o que são entidades de assistência social, entidades que não são de assistência social, como Saúde e Educação, para dar exemplos de entidades que ocupavam assento nos conselhos, passam a não mais poder concorrer à representação da sociedade civil. Nesse sentido, Paz (2012) observa que:

⁶⁷ Importante notar que a regulamentação do artigo terceiro impactou também os Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS), que têm como responsabilidade receber e avaliar os pedidos de credenciamento das entidades no SUAS, além de fiscalizar as ações a que elas se propõem (ALMEIDA, 2009). Especificamente sobre o processo eleitoral, Almeida (2009), ao analisar a atuação de Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS) em três municípios da Região Metropolitana de Maringá/PR, destaca exemplos de impactos no processo eleitoral dos conselhos municipais. No município de Paiçandu, a autora mostra que a legislação que criou o COMAS teve de ser alterada, uma vez que previa assento no conselho para representante da Igreja católica, o que conflitava com os novos critérios que estabelecem que, para organizações serem reconhecidas como de assistência, não podem ter recortes religiosos, de classe, etc. (ALMEIDA, 2009, p. 257). Esse exemplo mostra como os novos critérios produzidos pela regulamentação do artigo terceiro estabelecem novos padrões de legitimidade e representatividade. Já no município de Maringá, as entidades se depararam com a necessidade de apropriar-se de um novo vocabulário para nomear o que fazem e a quem atendem; como exemplo, citou o caso de uma entidade que teve de mudar o termo “menor”, utilizado para nomear seu público alvo, para o termo “criança” ou “adolescente”, já que, como observa Almeida, “entre essas designações há uma enorme distância simbólica na maneira de reconhecer ‘os assistidos’: antes, indivíduos desviantes que precisavam ser resgatados em nome de obrigações geralmente religiosas, agora portadores de direitos que devem ser protegidos” (ALMEIDA, 2009, p. 257).

Com relação ao assento nos conselhos municipais, estaduais, nacional e do Distrito Federal, as entidades e organizações precisam comprovar que são de assistência social, desenvolvendo serviços, programas e projetos de assistência social de forma continuada. Em decorrência, as organizações de outras áreas da política pública, como educação e saúde, não devem ter assento nos conselhos, somente aquelas de assistência social. (PAZ, 2012, p. 120)

Com isso, no primeiro processo eleitoral ocorrido após a regulamentação, as entidades preponderantes de Saúde e Educação foram desqualificadas para concorrer a um assento no Conselho, o que fez com que as grandes Santas Casas, grandes hospitais e universidades perdessem representação. No entanto, nesse momento essas entidades ainda tinham sua certificação expedida pelo CNAS.

No que se refere à certificação, mesmo não tendo sido objeto de regulamentação no artigo terceiro da LOAS, a necessidade de retirar essa função do CNAS estava na pauta do movimento. Dessa forma, foi necessária uma estratégia que viabilizasse a regulamentação – que, como vimos, foi a estratégia de não partir para o confronto, não incluindo o tema da certificação naquele momento – e que, ao mesmo tempo, preparasse o terreno para que posteriormente o Governo pudesse alterar a questão da certificação de entidades. Nesse sentido, a militante que participou desse processo sintetiza a estratégia mobilizada:

Nós montamos uma comissão para regulamentar o artigo terceiro. Mas escrevemos no texto, para o Conselho, que não íamos mexer com a filantropia, nós escrevemos isso na fundamentação. Nós íamos apenas conceituar o que são entidades, detalhar o que são entidades, o certificado ficaria para um segundo momento. Com isso, passou. Passou na íntegra, por unanimidade o texto, que é a resolução 191. Vai para o Governo Lula e sai um decreto, depois de 2 anos, eu já não estava no CNAS. Sai um decreto com tudo que a gente pôs. E isso abriu caminho para mexer com a certificação. Porque aí a gente começou a definir conceitualmente o que é assistência social, já em consonância com a política e com o SUAS. E aí a gente começou a separar o joio do trigo, e abriu caminho para chegar à nova legislação que separa a assistência da educação e da saúde. Lá em 2004, a gente não mexeu nisso, mas preparou o caminho para isso, com todo o apoio do CNAS. Então essa foi uma estratégia. (Entrevista com Rosângela Paz, São Paulo)

A fala da ativista mostra de forma clara a estratégia mobilizada pelo movimento, que, por meio da representação governamental – ocupando, inclusive, a presidência do Conselho nesse momento – coloca no colegiado a pauta da regulamentação do artigo terceiro, apoiando-se nas formulações da política que já haviam encaminhado estando à frente da SNAS.

Nesse sentido, é interessante notar o papel da conselheira e militante Rosângela Paz, que participa do movimento, representa a sociedade civil e, no Conselho, compõe com a representação governamental, que naquele momento estava bastante alinhada à pauta do movimento. Importante notar que, se na década de 1990 a questão da regulamentação do artigo terceiro era uma pauta da sociedade civil no CNAS, no Governo Lula essa pauta não parte da sociedade civil, exatamente pelo interesse da maioria das entidades com assento no CNAS naquele momento em não especificar o que eram entidades de assistência social, nem em modificar a certificação realizada pelo Conselho.

A partir da estratégia acima explicitada, o próximo passo desse processo foi a retirada da certificação de entidades do CNAS, como expresso a seguir:

Todo esse processo foi dando maturidade para conselho mexer nesse ponto da certificação. Porque, na medida em que você definia o que era entidade de assistência social, você esclarecia o que não era de assistência social. Então começava a se desenhar ali como ficaria a certificação das entidades de saúde e de educação.

[...]

Aí quando você diz, assistência social são algumas áreas, algumas atuações, algumas atividades, que estão relacionadas à prestação de serviços, defesa de direitos, assessoramento, isso foi se aprofundando, até que chegou na resolução 16, que é de inscrição das entidades, que eu também participei, e a própria medida provisória que o governo encaminhou para o Congresso, em relação à certificação, que tirava do CNAS essa atribuição, e transferia para os ministérios a certificação, educação, saúde e desenvolvimento social. (Entrevista com Cláudia Saboia, Distrito Federal)

Como a certificação é regulamentada pela Constituição Federal, além de outras leis federais (SUS e PROUNI⁶⁸, cf. PAZ, 2012, p. 110), qualquer alteração deveria passar pelo Congresso. Desse modo, três anos após a

⁶⁸ Programa Universidade para Todos

regulamentação, o Governo lança uma medida provisória⁶⁹ modificando a forma de certificação de entidades, ao retirá-la do CNAS e designar ao Poder Executivo a devida apreciação, ficando a cargo de cada Ministério de política pública (Saúde, Educação e Desenvolvimento Social) a respectiva certificação.

Essa medida provisória foi rejeitada pelo Congresso. Após a rejeição da medida provisória, a proposição é apresentada ao Congresso como projeto de lei, aprovada em 2009 (Lei 12.101, de 27/11/2009), retirando definitivamente a certificação do CNAS e transferindo-a para os Ministérios competentes. Com isso, o MDS fica responsável por certificar as entidades de assistência social. Para nuclear no governo militantes de acordo com suas habilidades específicas, em 2010 Claudia Saboia deixa a Secretaria Executiva do CNAS para dedicar-se a organizar o Departamento da Rede Assistencial do SUAS, que no MDS se tornou responsável pela certificação das entidades de assistência social. Sobre a retirada da certificação do âmbito do CNAS, Sposati afirma que “foi só com a aprovação da lei 12.101/09 que o CNAS deixou de ser *locus* de concessão de méritos individuais, e passou a atuar tão só no âmbito da política pública de assistência social” (SPOSATI, 2013, p. 27).

Nesse processo, há um fato que contribuiu para o sucesso dessa estratégia de retirada da certificação de entidades da alçada do CNAS, que foi a Operação Fariseu, já citada como ação do Ministério Público para desmobilizar um esquema de fraude na concessão de certificação de entidades pelo CNAS. O trabalho de Cortes (2015), que analisou a retirada da certificação de entidades do CNAS por meio da Lei 12.101, argumenta que a Operação Fariseu teria deflagrado uma janela de oportunidade para a retirada da certificação do âmbito do CNAS, uma vez que “a operação enfraqueceu a posição política e a imagem pública das organizações religiosas e de prestadores de serviços sociais” (p. 145).

Consideramos que a Operação Fariseu teve importante papel nesse processo, enfraquecendo de fato a força política das entidades naquele momento. No entanto, como mostramos, o processo de regulamentação do artigo terceiro da Loas, amplamente citado nas entrevistas realizadas para

⁶⁹ MP nº 446, de 7 de novembro de 2008.

essa pesquisa, se configurou como importante estratégia para pautar a questão da certificação de entidades junto ao Poder Executivo.

Os impactos da Lei 12.101/09 para a política de assistência social são apontados por Cortes (2015) ao elencar as principais resoluções emanadas do Conselho após a Lei, que tratavam:

do estabelecimento de parâmetros para a certificação de entidades beneficentes de assistência social; da NOB/SUAS 2010⁷⁰, que instituiu novos mecanismos para habilitação dos municípios em diferentes níveis de gestão, e ampliou a regulamentação governamental sobre os prestadores de serviços, entre outras medidas de fortalecimento e integração da gestão federativa do sistema. (CORTES, 2015, p. 146)

Assim, uma das conquistas do movimento ao chegar ao Governo foi a regulamentação do artigo terceiro da LOAS e a retirada da certificação de entidades do CNAS. Por meio das estratégias aqui explicitadas, vimos como as militantes se mobilizaram dentro do Conselho para enfatizar naquela esfera o seu caráter político, ofuscado pelas funções de certificação que esse espaço desempenhava desde sua instalação.

No entanto, é importante salientar que, apesar dos ganhos trazidos pela regulamentação do artigo terceiro e pela retirada da certificação do CNAS, que significou, nas palavras das ativistas entrevistadas, “um divisor de águas” para o CNAS, a questão da certificação ainda é um processo em disputa, no qual as entidades, por avaliarem que sua permanência como entidade de assistência social lhes confere facilidades⁷¹, buscam estratégias para pedir a revisão da lei que regulamenta a certificação, para que sejam consideradas como entidades de assistência social. No âmbito dessas disputas travadas pelas entidades acerca da questão da certificação, em 2012 a OAB entrou com uma Ação

⁷⁰ A NOB/SUAS 2010 operou uma revisão da NOB/SUAS 2005 com vistas a aprimorar os mecanismos de normatização do Sistema Único por meio das atualizações que se fizeram necessárias a partir dos avanços obtidos (NOB/SUAS, 2010).

⁷¹ As exigências para certificação nas áreas de saúde e educação são bastante restritas, o que dificulta que entidades que prestam serviços não formais, como alfabetização de adultos, que está fora da educação formal, ou reabilitação de dependentes químicos, fora do âmbito da saúde, consigam a certificação nas áreas específicas. Com isso, as entidades lutam para se manter na assistência social e com isso, obter a certificação no âmbito das ações assistenciais.

Direta de Inconstitucionalidade – ADI⁷² – no Supremo Tribunal Federal contra a Lei 12.101/2009, que ainda tramita no Supremo, o que faz as militantes considerar que o tema da certificação de entidades, a depender da correlação de forças nessa disputa, é uma questão que corre o risco de sofrer retrocessos.

A síntese dos momentos analisados neste capítulo evidencia que o movimento construiu, desde a campanha presidencial de 2002, estratégias políticas no partido para levar seu projeto de política pública para o Estado.

No primeiro momento, as disputas em torno da assistência social como projeto político a ser levado para o Estado se travam dentro do partido, por meio das tentativas de influenciar a formulação do programa de governo e os rumos das políticas sociais na Comissão de Transição.

Já no segundo momento, quando o embate pela incorporação da demanda do movimento se deu tanto dentro do Governo quanto no interior do partido – a ocupação de cargos de assessoramento da Ministra Benedita da Silva foi uma forma que o movimento encontrou de influenciar a política, mesmo em condições adversas, tendo no Setorial Nacional do partido um espaço importante de articulação e pressão. Nesse momento, foram fundamentais para o movimento as estruturas internas disponibilizadas pelo partido e as articulações para pressionar o Governo a incorporar suas demandas.

O terceiro momento marca a estruturação da Secretaria Nacional de Assistência Social, agora no MDS, com ativistas do movimento criando espaço efetivo para a construção e implementação da política. Ao constituir uma Secretaria formada prioritariamente por militantes, finalmente o projeto do SUAS pôde se concretizar no âmbito federal. Nesse sentido, a influência que o movimento exerce se observa também na atuação no CNAS, pautando importantes bandeiras e organizando estratégias para regulamentar as entidades de assistência social e retirar a certificação de entidades do âmbito do Conselho, antiga demanda do movimento.

⁷² ADI 4891, conforme consta do *site* do Superior Tribunal Federal, acessado em abril de 2015: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=227876>

A análise desse processo desvela um aspecto interessante do movimento pela assistência social: como apontado no capítulo anterior, o movimento se desenvolve concomitantemente à militância no partido e à ocupação de cargos em administrações locais. Isso descreve uma característica desse movimento, que pode ser ampliada para outros movimentos sociais no Brasil⁷³. Por outro lado, esse processo descreve também uma característica do PT, a de incorporar ativistas de movimentos sociais em gestões petistas. Desta forma, para compreender as intersecções Estado-movimento em governos petistas, é preciso considerar a militância múltipla, a especificidade do partido, e, no caso da assistência social, as reciprocidades de constituição entre movimento, partido e Estado.

Por fim, a análise dos momentos apresentados neste capítulo nos leva a afirmar que, quando o PT é eleito para o Governo Federal, o Estado se torna um espaço de militância política para o movimento pela assistência social – um espaço de disputa, no qual as tensões que o movimento vivia dentro do partido alcançam agora a esfera do Poder Executivo federal, onde o movimento passa a disputar sua concepção de política frente às concepções do partido e da equipe de governo que o partido indica para gestão da política. Desta forma, os dados apresentados permitem afirmar que o compartilhamento de projetos entre partido, Estado e movimento se dá em um contexto de tensões e disputas, que trazem para a esfera federal elementos que já estavam presentes na militância do movimento dentro do partido e em suas experiências de gestão local da política.

⁷³ Ver, por exemplo, a análise que Silva e Oliveira (2011) fazem da mútua constituição do movimento da economia solidária, Estado e partido em Porto Alegre.

CAPÍTULO 5 – A assistência social no cenário das políticas sociais do Governo Lula

“Há política nas políticas sociais, há direção e interesses em confronto”. (YAZBEK, 2004^a, p. 109)

Até aqui, privilegamos as estratégias do movimento pela assistência social para pautar seu projeto político no partido e no Estado. Neste tópico, buscamos inserir a assistência social no cenário mais amplo com o qual essa política dialogou e disputou espaço, no partido e no Governo.

Se, por um lado, o compartilhamento de projetos é um conceito que nos ajuda a pensar as relações que movimentos estabeleceram com o PT e compreender porque atores da sociedade civil apostam (ou apostaram) no partido como espaço para encaminhar demandas, criar estratégias e disputar concepções e projetos, por outro lado esse compartilhamento não significa adesão irrestrita ao partido – e nem ao Governo, quando o partido se torna governo. Nesse sentido, buscamos demonstrar que o compartilhamento de projetos se dá num contexto permeado por disputas e, na passagem para o Estado, os diferentes projetos mantêm relações de tensão entre si e se ajustam ao momento concreto de sua implantação.

Diante disso, neste capítulo contextualizamos a política de assistência social no contexto mais amplo das políticas sociais no Governo Lula, explicitando as disputas que estavam colocadas no primeiro ano do Governo e os processos políticos que foram direcionando as escolhas feitas pelo Governo, para, a seguir, discutir os impactos dessas disputas para o processo de implantação do SUAS.

Quando Lula é eleito e as ativistas do campo da assistência social realizam o trânsito para o Governo Federal, é patente que a questão do enfrentamento da fome e da pobreza entrou de maneira central na agenda política, buscando-se uma articulação entre políticas sociais e econômicas (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008). Nesse sentido, havia o compartilhamento, no interior do PT e, conseqüentemente, no Governo, da necessidade premente de enfrentar essas questões por meio de um papel mais ativo do Estado.

No entanto, o projeto defendido pelo campo da assistência social se deparara com direcionamentos dados pelo Governo Lula à política social que, por vezes, eram conflitantes com sua proposta política, não apenas no que dizia respeito à concepção da política de assistência social a ser adotada, mas também em relação aos outros projetos que gravitavam no Governo e disputavam protagonismo. As divergências em termos de concepção e formas de condução da política de assistência social, apresentadas no capítulo 4, não se resumiam ao campo da assistência social; como veremos a seguir, os demais projetos propostos e implantados também disputaram concepções, num embate sobre os rumos das políticas sociais no governo petista.

Diante disso, neste capítulo buscamos sistematizar informações das alternativas que se colocavam naquele momento e a forma como a política de assistência social dialogou e disputou espaço com essas propostas, a partir da análise da literatura especializada⁷⁴ e de entrevistas realizadas com atores-chave que participaram da implementação das políticas.

Como veremos a seguir, cada um desses projetos abrigava concepções diferentes acerca da condução da política social. Recuperando a discussão feita no primeiro capítulo, na análise dos três casos buscaremos evidenciar a heterogeneidade interna dos projetos políticos e as condições estruturais, recursos e oportunidades que envolvem e qualificam a implantação de cada um deles. Por se tratar de um estudo que analisa a passagem de projetos políticos para o Estado, incorporamos também à análise o peso da “dimensão estatal” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 41-42), que, conforme vimos no capítulo 1, diz respeito às características do Estado como instituição que tem um funcionamento específico e interesses que visa preservar, que impactam os projetos na passagem da sociedade civil para a esfera estatal.

⁷⁴ Dentre a literatura especializada, destacam-se produções elaboradas por atores que participaram dos processos de implantação dos programas: Tese de doutorado sobre a implantação do Programa Fome Zero, de Maya Takagi, que compôs a primeira equipe na implantação do Programa (TAKAGI, 2006); artigo sobre a experiência dos Comitês Gestores produzido por Erick Del Porto, especialista em políticas públicas que participou da implantação desses comitês (PORTO, 200); obra literária redigida por Frei Betto, narrando os dois anos em que esteve à frente do Gabinete de Mobilização Cidadã do Fome Zero (BETTO, 2007); dissertação de mestrado de Iraneth Monteiro (MONTEIRO, 2011), que realizou uma análise do processo de integração dos programas de transferência de renda no primeiro mandato do Governo Lula, com base na análise de reuniões da Câmara de Políticas Sociais e entrevistas com atores-chave; e o artigo produzido por Ana Fonseca e Claudio Roquete acerca da implantação do Programa Bolsa Família (FONSECA; ROQUETE, 2005).

5.1 Combate à fome: o carro-chefe do Governo na área social

O primeiro pronunciamento de Lula, após confirmada sua eleição para Presidente da República, em 2002, ficou marcado pela seguinte declaração:

"Se no final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, eu terei realizado a missão da minha vida". (TERRA, 2002)

Com grande repercussão nacional e internacional, essa declaração colocou a questão do combate à fome no centro das prioridades do governo recém-eleito e anunciou o Programa Fome Zero como a principal estratégia de governo na área social. Assim, em janeiro de 2003, como primeiro ato legislativo de governo⁷⁵, o presidente Lula implantou o Programa Fome Zero, reativou o extinto CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional) e criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA. Em seu discurso de posse, enfatizou mais uma vez a questão do combate à fome, conclamando a população para aderir a essa causa:

[...] e eu desejo, antes de qualquer outra coisa, convocar o meu povo, justamente para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome.

Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.

É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país. (Discurso de Posse, Lula, 01/01/2003, grifos nossos)

Desta forma, apresentado por Lula como o projeto do governo recém-eleito para a área social, o Programa Fome Zero nasce carregado de muita expectativa quanto à erradicação da fome no país e bastante vinculado à figura

⁷⁵ Medida provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28/05/03 (TAKAGI; DEL GROSSI; SILVA, 2006, p. 2)

do Presidente⁷⁶. Esse programa, que fora originalmente um projeto elaborado pelo Instituto Cidadania⁷⁷ dois anos antes da eleição, tinha como objetivo propor uma política de segurança alimentar e nutricional para o país, servindo de “subsídio para a constituição de uma agenda permanente de discussão e de ações para buscar a garantia da Segurança Alimentar e a erradicação da fome no país, como prioridade pública e política” (TAKAGI, 2006, p. 32).

As raízes do Programa Fome Zero remontam à inserção dessa temática no Partido dos Trabalhadores no início da década de 1990, quando Lula encomenda ao Instituto Cidadania, no âmbito do Governo Paralelo, a formulação de um Projeto de Segurança Alimentar para o Brasil, que foi elaborado sob a coordenação de Lula e José Gomes da Silva – pai de José Graziano da Silva, que em 2003 se tornaria o Ministro do MESA. Lançado em 1991, esse programa apresentava como proposta “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam” (TAKAGI, 2006, p. 19). A ênfase do documento naquele momento eram as ações de abastecimento, devendo ser garantida, pelo Estado, a disponibilidade agregada de alimentos, ao mesmo tempo que se entendia que, para as causas mais estruturais da fome, eram necessárias políticas amplas de distribuição de renda e emprego, ampliando o horizonte do debate sobre a fome para o âmbito da Segurança Alimentar (TAKAGI, 2006, p. 19).

Segundo Frei Betto (2003), após o lançamento desse programa, Lula encarregou o sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho, de “levar a bandeira às ruas” (p. 53), dando ensejo à Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida que, entre 1992 e 1993, organizou pelo país milhares de

⁷⁶ A vinculação à figura do presidente se dava, inclusive, por suas origens. Assim, Frei Betto, ao listar as razões que levaram Lula a priorizar o combate à fome como meta de governo, frisa a origem do presidente: “Ao contrário de Nilo Peçanha, único presidente do Brasil que veio da pobreza, Lula nasceu na miséria. Pobreza, como dizia Dom Helder Câmara, é viver do indispensável. Miséria é carecer do indispensável. A experiência da fome em sua infância marcou definitivamente o caráter do atual presidente” (BETTO, 2003, p. 53).

⁷⁷ O Instituto Cidadania foi uma ONG fundada por Lula na década de 1990, por ocasião da formação do que ficou conhecido como “Governo Paralelo”, ou seja, uma ação política proposta por Lula após a derrota na eleição de 1989, para fazer frente de oposição ao Governo Collor. O Instituto Cidadania foi um espaço de formulação de diversas propostas que passaram a compor os programas de governo de Lula nas eleições em que concorreu à Presidência. Em 2011, com o fim do mandato do Presidente Lula, o Instituto Cidadania passou a chamar-se “Instituto Lula”.

comitês de solidariedade, mobilizando a sociedade em torno da causa do combate à fome e influenciando a ação governamental. Assim, como resultado dessa mobilização, o Governo Itamar Franco lança, em 1993, o “Programa de Combate à Fome e Miséria” e, em parceria com a Ação da Cidadania, cria, em maio de 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA⁷⁸. No CONSEA, foi elaborado o primeiro Mapa da Fome, que identificou a existência de 31,7 milhões de pessoas abaixo da linha de indigência ou 21,9% da população (PELIANO, 1993 apud TAKAGI, 2006). Também foi iniciativa do CONSEA a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 1994, com o tema “Fome: uma questão nacional”.

Apesar de toda a mobilização do Ação da Cidadania, em 1995 o CONSEA foi extinto logo após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, como um de seus primeiros atos de governo e a segurança alimentar como eixo estratégico de governo sai de cena, apesar do novo governo manter políticas isoladas de combate à fome. No entanto, o Projeto de Segurança Alimentar permanece nas três campanhas presidenciais em que Lula concorreu após a derrota de 1989 (1994, 1998 e 2002).

Essa contextualização é importante porque recupera a forma pela qual a fome foi pautada no Brasil como questão política⁷⁹ no Partido dos Trabalhadores e na trajetória política de Lula. Assim, inserimos o Programa Fome Zero em um contexto político anterior à eleição de 2002, o que nos permite observar que a implantação desse programa recoloca o Projeto de Segurança Alimentar como eixo de governo.

⁷⁸ Segundo Almeida (2006), o CONSEA “foi apresentado como proposta oficial por lideranças do Partido dos Trabalhadores e contava com a participação de 21 membros da sociedade civil – indicados pela Ação da Cidadania – e nove representantes governamentais” (ALMEIDA, 2006, p. 86).

⁷⁹ Devido ao recorte de nosso trabalho, nos limitamos a recuperar a tematização da questão da fome no PT e na trajetória de Lula. No entanto, a fome como questão política no Brasil remonta à publicação do trabalho pioneiro de Josué de Castro, o clássico *Geografia da Fome*, publicado em 1946, bem como sua atuação como presidente do Conselho da Food and Agriculture Organization (FAO) e responsável pela implantação de diversas políticas voltadas à questão da alimentação nas décadas de 1950 e 1960 (TAKAGI, 2006, p. 1), que se destacam como referências no debate público sobre a questão da segurança alimentar no Brasil.

O projeto elaborado pelo Instituto Cidadania em 2001⁸⁰, do qual deriva o Fome Zero, trazia avanços em relação ao projeto de 1991, pois, como afirma Takagi (2006), era mais propositivo em elaborar uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil. Acerca desse projeto, vale notar que seus formuladores se preocupavam em diferenciar o Fome Zero de programas de transferência de renda ou programas de combate à pobreza, afirmando seu caráter de programa universal, devido ao seu objetivo de garantir acesso à alimentação saudável para toda a população por meio de ações participativas e emancipatórias. Essas colocações são importantes porque buscam marcar diferenças entre o PFZ e os programas de transferência de renda e combate à pobreza, que vão travar acirradas disputas no primeiro ano do Governo Lula.

A centralidade do Projeto Fome Zero como forma de enfrentamento à questão social é patente no Programa de Governo do PT, para as eleições de 2002. Como mostra Monteiro,

O Programa de Governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, no que se refere à questão social, evidenciou-se bastante semelhante ao desenho apresentado pelo Projeto Fome Zero, em 2001, tanto do ponto de vista do diagnóstico, quanto dos novos rumos a serem adotados. (MONTEIRO, 2011, p. 41)

Nesse contexto, o Projeto Fome Zero foi transformado em política de Estado no primeiro ano do Governo Lula, passando de um projeto para um “Programa” estruturado por meio do Ministério Extraordinário de Combate à Fome – MESA e do Gabinete de Mobilização Social, alocado na assessoria da Presidência da República.

Nessa configuração, o MESA ficava responsável por implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar, articulando as diversas ações interministeriais⁸¹ propostas pelo Programa. Vale lembrar que a criação de um

⁸⁰ O projeto de 2001 foi elaborado a partir da contribuição de vários especialistas da área, integrantes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, movimentos sociais, ONGs e sindicatos, sob a coordenação de José Graziano da Silva, professor universitário e especialista da área de segurança alimentar.

⁸¹ A articulação interministerial era apontada por Takagi, Del Grossi e Silva (2006), como uma especificidade institucional da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, por tratar-se ao

Ministério não constava da proposta original do Projeto Fome Zero: como aponta Takagi (2006), esta foi uma solução encontrada no período de elaboração da estrutura de governo, a partir da avaliação de que, com a criação de várias novas secretarias sem recurso orçamentário, e com a transformação da Secretaria de Assistência Social em Ministério de Assistência Social, o tema da segurança alimentar e combate à fome poderia perder sua força no Governo, caso não fosse criado o Ministério (p. 86). Dessa maneira, o Ministério foi criado com aporte de volume de recursos substancial, relativamente a outras Pastas (p. 88-89), reforçando a aposta do Governo nessa estratégia.

A gestão participativa era apontada como fator constitutivo do Programa, e já no primeiro dia de governo, o CONSEA foi reativado com a função de propor e pronunciar-se sobre as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e mobilizar a sociedade civil e estimular a criação de conselhos estaduais e municipais como requisito para a implantação da política (TAKAGI, DEL GROSSI; SILVA, 2006, p. 7-8). Almeida (2006) observa que, embora o CONSEA tivesse, oficialmente, caráter consultivo, ficou responsável por traçar as diretrizes da política, dada a ênfase conferida à gestão participativa.

Compunha o Fome Zero também o Gabinete de Mobilização Social, criado como um órgão de assessoria da Presidência, que teria o cargo de, como o próprio nome anuncia, realizar um amplo processo de mobilização da sociedade civil em torno da questão do combate à fome. Para tal função, foram convidados Frei Betto, que esteve encarregado da chamada mobilização cidadã, com o objetivo de formar e capacitar grupos de mobilização voluntários em prol do Fome Zero, por meio de uma estrutura⁸² que conjugava a coordenação de doações e um programa educativo para voluntários que

mesmo tempo “de uma política de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar, mas também de uma política articuladora de iniciativas de competências de outras pastas, de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil, na área social” (p.7).

⁸² Essa estrutura era composta pelos chamados “Componentes do Mutirão contra a Fome”: o Copo (Conselho Operativo do Programa Fome Zero), o Prato (Programa de Ação Todos pelo Fome Zero), o SAL (Agentes de Segurança Alimentar) e o Talher (Equipe de Capacitação para Formação Cidadã). Para detalhes sobre cada componente, ver Manual do Mutirão, MESA, 2003.

comporiam os comitês gestores, além de agentes que acompanhariam os beneficiários do programa; e Oded Grajew⁸³, encarregado da mobilização junto ao empresariado, de forma a construir uma rede de empresários parceiros do PFZ.

Paralelamente a essa estrutura, o Fome Zero contava ainda com outra iniciativa, que era a possibilidade de recebimento de doações privadas e individuais para o “combate à fome do presidente Lula”, partindo do chamamento do presidente⁸⁴, que Takagi, Del Grossi e Silva (2006, p. 8) comparam ao Mutirão da Ação de Cidadania, nos anos 90, formando uma intensa rede de solidariedade em torno da causa do combate à fome.

No âmbito das doações empresariais, foi fundada em São Paulo uma ONG de Apoio ao Fome Zero, criada para mobilizar parceiros, principalmente empresários, a envolver-se no programa, e que tinha, como presidente de honra, a Primeira Dama, Marisa Letícia. Como mostra Almeida (2006), essa ONG foi constituída no contexto de uma aproximação entre o Governo e representantes empresariais e de segmentos do terceiro setor, numa lógica na qual as empresas eram estimuladas a aderir ao programa não apenas pela causa do combate à fome, mas também pelas vantagens relacionadas à associação delas à marca Fome Zero⁸⁵.

Todos esses aspectos do projeto nos permitem observar que o Programa Fome Zero articulava não apenas ações de combate à fome, mas

⁸³ Oded Grajew foi um dos fundadores do Instituto Ethos idealizador do Fórum Social Mundial. Ao longo de sua trajetória, esteve ligado ao PT por meio das relações do partido com a responsabilidade social empresarial.

⁸⁴ Na apresentação do projeto elaborado em 2001, Lula afirma a necessidade de envolver a sociedade no projeto: “A tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar” (SILVA; BELIK; TAGAKI, 2001, p. 6)

⁸⁵ Nesse sentido, Almeida (2006) mostra que, de acordo com os organizadores da ONG, associar-se à Apoio ao Fome Zero trazia “benefícios para os empresários como: utilização do selo de empresa associada ‘Apoio Fome Zero’ em embalagens de produtos e em materiais de comunicação institucional; exposição da logomarca da empresa associada, com link para a página da empresa na internet, no site institucional da Apoio Fome Zero; exposição da logomarca da empresa associada em eventos organizados pela Apoio Fome Zero, etc.” (ALMEIDA, 2006, p. 154). A autora cita também uma cartilha formulada pelo Instituto Ethos que elencava as vantagens lucrativas advindas da parceria com o programa, principalmente o marketing social.

também visões e projetos que conviviam no Partido dos Trabalhadores. A estruturação do MESA, bem como sua proposta detalhada de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, traziam o aspecto técnico do programa, representado por José Graziano e sua equipe composta por especialistas na área de segurança alimentar. O CONSEA representava a proposta de gestão participativa presente nas administrações petistas. O Gabinete de Mobilização Social, pelo lado da mobilização cidadã, representava o trabalho de base e a mobilização popular, pela vertente da esquerda católica, importante na formação do PT e representada por Frei Betto⁸⁶, que havia atuado na Pastoral Operária; por outro, a ponte entre o PT e o empresariado, feita por Oded Grajew, junto ao forte chamamento de Lula, conclamando a sociedade em torno dessa causa, recolocava a questão da solidariedade social numa clara aproximação entre Governo e empresariado, segundo a ótica da participação solidária⁸⁷.

Diante disso, o Programa Fome Zero como projeto político de combate à fome explicitava a convivência de uma heterogeneidade de componentes internos. Essa heterogeneidade se traduzia em tensões internas à equipe do Programa e tensões no partido e no Governo, por conta tanto da disputa de concepções entre diferentes projetos de enfrentamento da questão social quanto das pressões por resultados, diante da grande expectativa e intensa publicidade do programa.

No âmbito das tensões internas à equipe do PFZ, destaca-se o dissenso entre a equipe do MESA e o Gabinete de Mobilização Social. Esse dissenso está amplamente documentado no livro⁸⁸ em que Frei Betto faz um diário dos dois anos em que esteve como assessor da presidência no Gabinete de Mobilização do programa. A interpretação de Frei Betto é a de que havia uma

⁸⁶ Frei Betto, em entrevista para essa pesquisa, explica que, em sua trajetória política, nunca esteve filiado ao PT nem participou de qualquer atividade partidária. Sua aproximação com o partido, e mais especificamente, com Lula, se deu por sua atuação na Pastoral Operária, nos anos 1970/1980 e posterior trabalho de assessoria a movimentos populares.

⁸⁷ Sobre a ideia de participação solidária, ver Almeida, 2006, onde a autora analisa o que designa como marco discursivo da participação solidária, mostrando de que forma a ideia de solidariedade se constituiu, ao longo dos anos 1990, como ponto nodal de variadas articulações entre sociedade civil e sociedade política, passando a fornecer os termos do debate acerca dos problemas sociais no país (ALMEIDA, 2006, p. 95).

⁸⁸ Betto, 2007.

tensão entre a visão técnica da equipe de Graziano e a visão política trazida pelo gabinete no qual ele atuava (BETTO, 2007, p. 70), especialmente no que se refere à ênfase dada pela frente de mobilização social à “educação cidadã” que, inspirada no método Paulo Freire, visava promover a emancipação dos beneficiários por meio da educação popular.

O dissenso entre o MESA e o Gabinete de Mobilização Social também é explicitado no trabalho de Takagi (2006) que, ao abordar a questão da Mobilização Social, aponta a existência de uma confusão provocada pela institucionalidade própria que a frente de mobilização cidadã foi adquirindo no interior do Programa:

A primeira frente [de Mobilização Cidadã] resultou em uma institucionalidade própria: a Assessoria Especial organizava palestras e capacitava os voluntários para integrar os chamados “componentes do Mutirão contra a Fome”: o Copo, o Prato, o Sal e o Talher. Segundo Essas nomenclaturas, bastante criativas e didáticas, muitas vezes entraram em conflito com a estrutura dos Comitês Gestores incentivadas pelo MESA, que não eram estruturas de mutirão, mas de gestão compartilhada de um programa público nacional. Além disso, aumentavam o potencial de confusão de entendimento do que seria o Programa Fome Zero do Governo Federal. (TAKAGI, 2006, p. 118, grifos nossos)

Diante desses dissensos, o desenho de mobilização cidadã, no interior do Gabinete de Mobilização Social, não encontrou ressonância no Programa – e nem no Governo, já que essa proposta não obteve recursos do Governo durante todo o período em que ele esteve no PFZ, tendo tido apenas recursos de doações privadas⁸⁹. Nesse sentido, Frei Betto aponta que:

Muito pouco desse desenho foi efetivamente aproveitado pelo Fome Zero, devido à dessintonia entre o MESA e o Gabinete de Mobilização Social. Só o Talher vingou; ampliou-se pelo Brasil numa rede de centenas de educadores populares que atuam junto aos agentes e beneficiários do programa. (BETTO, 2007, p. 76)

⁸⁹ No que se refere aos recursos para o Gabinete de Mobilização Cidadã, em entrevista para essa pesquisa, Frei Betto afirma não ter recebido nenhum aporte público de recursos durante o tempo que permaneceu na Assessoria Especial da Presidência.

Assim, tentando reunir tantas diferentes visões, que por vezes se completavam e por outras colidiam, as tensões internas do Programa Fome Zero se traduziram em inúmeras dificuldades durante o ano de 2003. Como aponta Almeida (2006), durante o ano de 2003 o PFZ permaneceu em um terreno deslizante “no qual estavam engendrados tanto as possibilidades para a criação de políticas públicas mais amplas quanto os limites para essa criação” (p. 160).

Vale notar que, no âmbito das ações realizadas pelo Programa, o ano de 2003 foi marcado pela implantação de diversas ações que priorizaram os pequenos municípios (até 75 mil habitantes) do Semiárido e da Região Norte. Dentre essas ações, destacaram-se o Cartão Alimentação, o Programa de Aquisição de Alimentos, a ampliação da cobertura da distribuição de cestas de alimentos a grupos vulneráveis, a formação dos Comitês Gestores, a formatação e o funcionamento do CONSEA como instância participativa de formulação, acompanhamento e avaliação da política, entre outras ações⁹⁰. Dentre essas ações, a mais destacada foi a criação do Cartão Alimentação – transferência monetária de renda no âmbito da política de segurança alimentar e a implantação de Comitês Gestores.

Takagi (2006) aponta que, dada a superexposição do Programa e as ações de *marketing* a ele associado, o PFZ sofreu críticas contundentes na imprensa, que cobrava por resultados rápidos do Programa e denunciava irregularidades nos cadastros do Cartão Alimentação, além de apontar lentidão nas ações e problemas de coordenação na área social do Governo (p. 155). No plano municipal, o Programa enfrentou também diversos problemas, como falta de recursos e infraestrutura (TAKAGI, 2006), cultura clientelista ainda fortemente presente em muitas das administrações locais (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008), além de outras dificuldades internas na gestão do programa.

Além das pressões externas, o PFZ também sofreu um intenso desgaste advindo de tensões que envolveram as disputas no Governo e no partido. Por um lado, era vivida uma pressão interna, no Governo, por resultados mais

⁹⁰ Para uma análise detalhada das ações do Fome Zero no primeiro ano do Governo Lula, ver Takagi (2006), capítulo 2.

rápidos e maior coordenação das ações, muitas vezes também retroalimentada pelas críticas da imprensa. Mas havia, também, internamente ao Governo, disputas acerca das concepções do programa, como veremos a seguir.

Segundo Monteiro (2011), internamente ao Governo, havia uma tensão entre o Fome Zero e as propostas de programas de transferência de renda desde a formulação do Plano de Governo de Lula, em 2002, tensão essa que fica mais explícita no relatório sobre os programas de transferência de renda elaborado para o Governo de Transição. Nesse relatório, a recomendação de unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal mediante a incorporação em um único cartão coloca a primeira polêmica entre o PFZ e o campo dos programas de transferência de renda⁹¹. A autora mostra que o relatório é claro em citar a proposta do Cartão Alimentação, enfatizando que “não é possível argumentarmos contra a superposição e criarmos mais um programa de renda, associado, nesse caso, não à educação ou ao combate ao trabalho infantil, mas à alimentação” (FONSECA, 2002 apud MONTEIRO, 2011, p. 47).

O relatório sobre programas de transferência de renda avança em propor formas de unificação, apontando que o principal obstáculo para a unificação residia na dificuldade de articular todos os programas em uma Secretaria. Diante disso, o relatório apresenta as quatro possibilidades colocadas naquele momento como meios para engendrar o processo de unificação: Assistência Social, Segurança Alimentar; Planejamento e Casa Civil.

Na explanação acerca de cada possibilidade, o relatório apresenta as razões para não alocar a unificação dos programas na Assistência Social:

Se olharmos pelo lado das reivindicações da assistência social – entende que lhe compete todas as questões de enfrentamento da pobreza – a resposta é simples: todos os programas ficariam com a assistência social (que postula a instituição do Ministério da Assistência Social) e esta se encarregaria da transversalidade. Desta forma, a SEAS teria

⁹¹ O que denominamos aqui como “campo dos programas de transferência de renda” refere-se a um grupo, dentro do PT, que encampava a proposta de unificação destes programas, e que será retomado no tópico seguinte, quando tratarmos da unificação dos programas de transferência de renda e criação do Programa Bolsa Família.

que gerenciar dois fundos, que operam com lógicas distintas: a) Fundo Nacional da Assistência Social, que realiza repasse aos fundos estaduais e municipais e cuja aplicação exige coerência com o estabelecido no Plano Municipal e/ou Estadual da Assistência Social; b) o fundo dos programas de suplementação de renda. Além disso, é necessário uniformizar os critérios, estabelecer tetos, metas, orçamento e a coordenação das atividades de diversos ministérios. Essa é uma atribuição difícil a um órgão setorial, localizado institucionalmente em um ministério setorial. (FONSECA, 2002 apud MONTEIRO, 2011, p. 48)

Note-se que as razões apontadas trazem a questão de a Assistência Social apresentar-se como política setorial, inclusive em relação ao gerenciamento do FNAS, que opera segundo uma lógica específica. No entanto, o parecer do relatório se mostra favorável à ida dos programas de transferência de renda para a área de segurança alimentar, indicando que, se fosse instituída uma Secretaria de Segurança Alimentar – tal como proposta no relatório do Projeto Fome Zero – os programas de transferência de renda deveriam ser alocados na estrutura dessa nova secretaria. Vale notar, ainda, que o relatório aponta mais duas possibilidades de arranjos institucionais: uma Secretaria de Planejamento ligada à Presidência ou uma Secretaria vinculada à Casa Civil – como veremos a seguir, no momento de lançamento do Programa Bolsa Família, a opção foi por um arranjo próximo a essas propostas, com uma Secretaria Especial vinculada à Presidência.

Já o relatório elaborado pelo movimento pela assistência social para o Governo de Transição, como citamos, reservava um capítulo específico para tratar das “Interfaces entre a LOAS e o Programa Fome Zero”, frisando a necessidade de articular o programa à política de assistência social, para superar o paralelismo de ações que vinham marcando as ações sociais no âmbito do Governo Federal. No entanto, essa possibilidade de articulação com a assistência social parece não ter sido considerada, pois não aparece em nenhum dos estudos consultados sobre o PFZ.

As tensões expressas no Governo de Transição se acirram no início do mandato do Presidente Lula, em 2003. Com a intensa repercussão e publicidade do PFZ, ressoam também polêmicas dentro e fora do Governo; aqui, vamos nos ater às questões acerca das propostas do programa e seu

processo de implantação, destacando dois pontos: a proposta e implementação do Cartão Alimentação e dos Comitês Gestores.

O Programa Cartão Alimentação (PCA), um dos principais eixos do PFZ, já nasce polêmico dentro do partido e do Governo pois, como vimos, apresenta-se como mais um programa de transferência de renda, apesar da recomendação do relatório da equipe de transição de evitar fragmentação das ações. O PCA – primeiramente pensado como um cupom, mas depois implantado como um cartão – consistia em um programa de transferência de renda proposto e implantado pelo MESA, que tinha como especificidade o fato de limitar o uso do recurso à compra de alimentos, devendo o beneficiário comprovar o uso de acordo com as determinações do programa. Esse programa era tido pelo campo da segurança alimentar como inovador e necessário para “gerar uma demanda por alimentos e em decorrência disso, aumentar a geração de emprego e renda por meio da maior circulação local de moeda e da produção local de alimentos” (TAKAGI, 2006, p. 58). Outro argumento defendido pelo campo da segurança alimentar era o de que o uso exclusivo para aquisição de alimentos reforçava o caráter de direito à alimentação defendido pelo programa.

No entanto, a própria especificidade do PCA foi motivo de críticas contundentes dentro do partido, pelo fato de a proposta limitar o uso do cartão para a compra exclusiva de alimentos. Como mostra Monteiro (2011), o PCA representava uma alteração na lógica dos programas de transferência de renda, já que, até então, os beneficiários decidiam o destino dado aos recursos recebidos (p. 50). Essa questão acarretou uma série de críticas de políticos do PT, de representantes do Governo e de parcela da sociedade civil⁹². No PT, as principais críticas consideravam o PCA “uma política compensatória extremamente limitada diante da opção de implementar uma política de renda mínima” (ALMEIDA, 2006, p. 157); o principal crítico do PCA no PT foi o Senador Eduardo Suplicy, que defendia o repasse em dinheiro às famílias, para que pudessem gastar de acordo com sua livre escolha. Já internamente ao Governo, a principal voz contrária ao PCA foi a de Cristovam Buarque,

⁹² No âmbito da sociedade civil, vale destacar a crítica vinda da Pastoral da Criança (Zilda Arns) contra a obrigatoriedade do gasto com alimentos.

idealizador do Programa Bolsa Escola, que defendia, no âmbito dos programas de transferência de renda, o modelo do programa do MEC.

Outro ponto, ainda ligado à implementação do PCA, eram os Comitês Gestores, um arranjo institucional concebido para o PCA, que suscitou o debate em torno do papel da sociedade civil na implantação das políticas (TOMAZINI, 2012). Nesse sentido, Tomazini identifica uma disputa, no que concerne à participação na implantação de programas de transferência de renda, no início do Governo Lula, entre duas concepções: uma denominada “participacionista”, vinculada ao campo da segurança alimentar, que apostava na atuação conjunta de sociedade civil e Estado; e outra, denominada “capital humano-estatizante”, vinculada ao campo das políticas de transferência de renda e que dava preferência ao pacto federativo entre Governo Federal e municípios. Podemos dizer que essa disputa de concepções está na base dos dissensos internos ao Governo em relação aos Comitês Gestores.

Os Comitês Gestores foram formados como instâncias de participação popular constituídas por até 11 membros da comunidade, que tinham como tarefas básicas a escolha dos beneficiários do PCA (PORTO, 2006, p. 123), por meio da validação de beneficiários previamente cadastrados no Cadastro Único. Assim, segundo Porto, trata-se de uma proposta de gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil, pois as prefeituras ficavam responsáveis pelo cadastro e os Comitês Gestores, pela validação dos beneficiários (p. 128).

Desse modo, diferentemente da paridade existente entre sociedade civil e Governo nos Conselhos Municipais de políticas públicas, os Comitês Gestores eram constituídos por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do Governo. Os representantes da sociedade civil eram escolhidos em assembleias populares, com a participação de representantes de conselhos municipais de políticas sociais, agentes comunitários de saúde, representantes de associações comunitárias e representantes religiosos. A opção pelo formato de assembleias se deu em virtude da baixa mobilização da sociedade civil nos municípios do Semiárido nordestino, os primeiros a receberem o PCA (PORTO, 2004).

A principal crítica a respeito dos Comitê Gestores era o fato de atuarem como instâncias decisórias na escolha dos beneficiários. Nesse sentido,

Fonseca e Roquete (2005) apontam que os Comitês, ao excluir⁹³ famílias não validadas por seus critérios, trabalhava com famílias que estavam inseridas em outros programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás), com outra institucionalidade e outros compromissos. Por outro lado, apontavam questões relativas às funções de controle do programa, ao afirmar que “para as funções de controle interno (Controladoria Geral da União) e interno (Tribunal de Contas da União) e do Ministério Público era inviável que as deliberações acerca de um programa realizado com recursos públicos não fossem dos entes federativos” (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 14). Assim, os autores afirmam que as objeções não eram relativas ao controle exercido pela sociedade civil, mas às atribuições dadas ao Comitê Gestor.

Mas também é importante notar que havia outra crítica que se articulava à especificidade do PCA, de vincular o benefício à compra de alimentos: cabia ao Comitê, também, acompanhar o beneficiário e fiscalizar o destino dado ao dinheiro recebido, mediante recibos de compras que eram apresentados. Essa prática, segundo Fonseca e Roquete (2005, p. 12), constituía-se como um exercício de poder, caracterizado por formas de fiscalização que resvalavam em formas de humilhação para as camadas mais pobres da população beneficiadas pelo programa.

Assim, como aponta Tomazini (2012), a questão dos Comitês Gestores aponta para divergências em torno da ideia de participação na gestão das políticas de combate à pobreza e da partilha efetiva do poder entre sociedade civil e Estado. Como mostra a autora, nesse embate, prevalece a tese do pacto federativo, já que, com a unificação dos programas de transferência de renda, a opção pela gestão pública⁹⁴ do PBF levou à desativação dos mais de 2 mil Comitês Gestores implantados pelo PCA (TAKAGI, 2006, p. 164), que não

⁹³ Os Comitês gestores excluíram do Cadastro único cerca de 30% dos potenciais beneficiários do PCA (PORTO, 2004, p. 128). Essa exclusão não significava o impedimento aos outros programas de transferência de renda, mas causava confusão entre os membros do Comitê, que se sentiam desautorizados, já que os excluídos poderiam ser contemplados pelos demais programas (FONSECA; ROQUETE, 2005)

⁹⁴ Como mostram Fonseca e Roquete (2005), de acordo com o argumento da lei que instituiu o programa Bolsa Família, “a execução e gestão do programa Bolsa Família são públicos e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social” (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 14).

foram incorporamos ao modelo de gestão do novo programa, cujo início é marcado pela ausência de definição referente à definição das ações de controle social (TOMAZINI, 2012, p. 12).

Takagi aponta que os Comitês Gestores contribuíram para o desgaste interno da relação dos gestores municipais com o MESA, pois o controle social instituído pelos Comitês “tirava o poder das Prefeituras na gestão do PCA, o que ‘feria’ o pacto federativo” (TAKAGI, 2006, p. 163, aspas da autora). Assim, os Comitês Gestores trouxeram problemas para o Governo Federal junto aos prefeitos. Essa avaliação é partilhada por Frei Betto, ao afirmar que, com os Comitê Gestores, os prefeitos perdiam poder e esse seria um dos motivos para boicotarem o Fome Zero (BETTO, 2007). Nesse sentido, Frei Betto aponta também a posição do Ministério da Casa Civil, contrário ao Fome Zero devido à pressão sofrida pelos prefeitos.

[Os prefeitos] Descartam os comitês por não lhe interessar a fiscalização exercida pela sociedade civil nem o despertar das novas lideranças locais a ameaçar o caciquismo político que impera em várias regiões do país. (BETTO, 2007, p. 438)

As polêmicas e embates em torno do PFZ contribuíram para a crise pela qual o MESA passou logo nos primeiros meses de Governo, e soma-se o fato de que o PFZ foi perdendo credibilidade “em função de sofrer um forte descompasso entre a ênfase que ganhava no discurso do governo e a desarticulação que atingia sua implementação” (ALMEIDA, 2006, p. 156).

Nesse sentido, Takagi (2006) resume o desgaste sofrido pelo Programa, que desencadeou a desativação do MESA e a fusão da política de segurança alimentar às demais ações de política social, no MDS:

Esta é uma questão emblemática: avalia-se que o desgaste no primeiro ano não foi do Programa Fome Zero, já que as pesquisas de opinião pública continuavam extremamente favoráveis às ações de combate à fome e à pobreza do Governo Federal neste período. O que houve foi um desgaste interno do MESA no governo, alimentado pelas divergências de opiniões, disputas por espaço de poder e pelas diversas críticas presentes na mídia, que por sua vez eram fonte de desgaste para o próprio governo. (TAKAGI, 2006, p. 158-159)

5.2 A unificação dos programas de transferência de renda

Como vimos anteriormente, o Programa Fome Zero nasce a partir de um projeto gestado pelo Partido dos Trabalhadores, no âmbito do Instituto Cidadania, com participação da sociedade civil e notadamente ligado ao então candidato Lula. Já o Programa Bolsa Família, que surge como proposta de unificação dos programas de transferência de renda em âmbito federal, não se constitui exclusivamente como um projeto do partido, nem como produto de lutas sociais. Para compreendermos a criação desse programa, é preciso recuperar o debate sobre os programas de transferência de renda no contexto internacional e a forma como se inseriu no Brasil. Assim, quando tratamos neste capítulo do Programa Bolsa Família como um projeto político, nós o tomamos no sentido de uma concepção, entre outras que disputavam, no partido e no Governo, os rumos das políticas sociais no Governo Lula. Para tanto, buscaremos apresentar, a seguir, sua trajetória como política pública no Brasil e no Partido dos Trabalhadores, buscando entender de que forma esse Programa passa a integrar a agenda de políticas sociais do Governo.

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2008), os programas de transferência de renda ganham espaço no debate internacional em uma conjuntura de grandes transformações econômicas, sociais e do mundo do trabalho. Assim, processos de revolução tecnológica, globalização e regionalização dos mercados, com conseqüente situação de desemprego estrutural, passam a exigir outras respostas que não aquelas calcadas no modelo de proteção social tradicional do *welfare state*, baseado na relação capital-trabalho, e programas de transferência de renda são tomados como alternativas propostas por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais⁹⁵.

Assim, os programas de transferência de renda condicionada (PTRC), como é o caso do Bolsa Família, inserem-se no contexto de novas formas de

⁹⁵ Silva Maria (2007) mostra que programas de transferência de renda já vinham sendo implantados em vários países europeus desde a década de 1930; no entanto, só ganham visibilidade no debate internacional a partir dos anos 1980, por se tornarem uma forma de combate à situação de pobreza gerada pelas políticas de ajuste estrutural no contexto da crise econômica.

intervenção de combate à pobreza, notadamente sob a forma de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis (FONSECA; ROQUETE, 2005, VILATTORO, 2010; BICHIR, 2011; LEITE et al., 2015). Essa nova geração de políticas assistenciais, tida como estratégia de combate à pobreza e à extrema pobreza, recoloca a questão da focalização das políticas sociais em um sistema de proteção social que nunca chegou a se consolidar como um estado de bem-estar social. Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 44) chamam a atenção para o fato de que, no Brasil, o debate sobre programas de transferência de renda se situa no contexto de redimensionamento do frágil Sistema Brasileiro de Proteção Social. Já Fonseca e Roquete vão chamar atenção para o fato de que os programas de transferência de renda surgem em um “contexto heterogêneo de baixa segurança de direitos sociais” (2005, p. 2).

No Brasil, os debates sobre programas de transferência de renda passam a integrar a agenda pública a partir de 1991, quando o Senador petista Eduardo Suplicy apresenta no Senado um projeto de lei que propõe a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM⁹⁶, sob a forma de imposto de renda negativo. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), esse projeto, que foi aprovado no Senado, mas barrado na Câmara dos Deputados, teve o mérito inquestionável de ter iniciado o debate sobre renda mínima na opinião pública brasileira⁹⁷.

Silva Maria (2007), ao analisar o processo de construção histórica das políticas de transferência de renda no Brasil, propõe que esse processo se expressa por cinco momentos específicos. O primeiro momento seria marcado pelo início do debate, a partir da aprovação, no Senado, do projeto anteriormente referido, que foi proposto por Eduardo Suplicy.

O segundo momento, ainda no início da década de 1990, expressou a inovação em articular a garantia de renda mínima familiar à política de

⁹⁶ Para detalhes sobre a proposta apresentada em 1991 pelo Senador Eduardo Suplicy, ver Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 16-17).

⁹⁷ A primeira discussão sobre a introdução de um programa de renda mínima no Brasil se deu em 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou um artigo na Revista Brasileira de Economia sob o título “Redistribuição de Renda”, no qual defendia uma intervenção governamental na forma de um imposto de renda negativo como forma de enfrentamento da pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, p. 94). Essas formulações inspiraram o Senado Eduardo Suplicy em seu referido projeto de lei.

educação (SILVA Maria, 2007, p. 1431). Nesse momento, floresce o debate sobre a possibilidade de, ao compensar financeiramente famílias pobres como forma de garantir a ida de seus filhos à escola, romper o ciclo da pobreza; nesse sentido, a articulação entre transferência de renda e educação, considerando a família como unidade beneficiária, significa articular uma política compensatória a uma política estruturante.

Já o terceiro momento foi marcado pela implantação dos primeiros programas de transferência de renda no país. Assim, as experiências pioneiras de programas de transferência de renda condicionada aconteceram no Brasil em âmbito municipal⁹⁸, das quais se destacam as experiências de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em 1995, e no Distrito Federal, também em 1995. Esses programas vinculavam a transferência de renda à família ao compromisso com a educação, saúde, e não exercício de trabalho por crianças e adolescentes (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 7). Assim, atuavam na perspectiva, citada acima, de articular políticas compensatórias a políticas estruturantes, rompendo o ciclo de reprodução da pobreza por meio da ampliação da escolaridade e melhoria das condições de saúde.

No plano federal, as primeiras experiências iniciam-se em 1996, com a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁹⁹. Vale notar que, paralelamente à implantação das primeiras experiências citadas, tramitavam no âmbito da Câmara e do Senado diferentes projetos de lei que propunham a criação de programas de transferência de renda, enquanto a proposta de lei de Suplicy permanecia parada na Câmara Federal. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), as propostas e experiências em nível local levaram o Presidente Fernando Henrique Cardoso a acatar a proposta do deputado Nelson

⁹⁸ Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2008), a inspiração de muitos programas, sobretudo de iniciativa de municípios, iniciados em 1995, veio de propostas de políticos do PT, procurando orientar-se por uma perspectiva rumo à redistribuição da riqueza socialmente produzida (p. 43). Nos municípios de Ribeirão Preto e Santos e no Distrito Federal, os programas foram implantados em gestões do PT; em Campinas, na gestão do PSDB.

⁹⁹ O Benefício de Prestação Continuada (BPC), como vimos anteriormente, é um benefício garantido como direito pela LOAS. As análises sobre o advento dos programas de transferência de renda no Brasil tendem a considerá-lo no rol dos primeiros programas implementados em nível federal, mas vale a ressalva de sua natureza, por ser constituir como direito garantido pela LOAS.

Marchezan (PSDB/RS), sancionando a Lei 9533, de 10/12/97, que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima “para toda criança na escola”. Esta lei buscou reunir as propostas que tramitavam nas diferentes esferas e com isso passou a autorizar o Poder Executivo a transferir recursos aos municípios que implantassem programas de renda mínima associados a ações socioeducativas (BICHIR, 2011, p. 78).

A partir dessa lei, inicia-se o quarto momento apontado por Silva Maria (2007), com a expansão da implantação de programas de transferência de renda em nível federal. Neste momento, o Governo Federal institui o Programa Garantia de Renda Mínima, que consistia no apoio às iniciativas municipais, por meio de convênios formalizados entre município e Governo Federal, o que, segundo Bichir, não o caracterizava como um programa federal de transferência de renda nos moldes do que conhecemos hoje (2011, p. 79). Em 2001, o Programa Garantia de Renda Mínima é substituído pelo Bolsa Escola¹⁰⁰, que se torna o carro chefe dos programas de transferência de renda instituídos ao final de seu mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Silva, Yazbek e Giovanni (2007) apontam que, no discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, os programas de transferência de renda passam a ser considerados eixo de uma grande “rede nacional de proteção social” (2007, p. 98). Nesse período, proliferam outros programas e, além do Bolsa Escola, destacam-se os programas Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Agente Jovem (Secretaria de Estado de Assistência Social), Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia), além do PETI e BPC, que permaneciam em curso¹⁰¹.

¹⁰⁰ Como mostra Bichir (2011), o programa Bolsa Escola foi pensando na lógica da universalização da educação fundamental, por meio de bolsas para crianças de 7 a 15 anos, a partir de um critério de renda familiar, e operando por meio de contrapartidas: a frequência escolar e os cuidados básicos de saúde. A opção do Governo, naquele momento, foi realizar a transferência direta de renda aos beneficiários, com gestão centralizada no Governo Federal (ALMEIDA, 2004 apud BICHIR, 2011).

¹⁰¹ No que tange à avaliação desses programas, Bichir (2011) aponta que os objetivos associados ao Bolsa Escola não foram atingidos satisfatoriamente, tendo como principais problemas a falta de clareza acerca do formato e conteúdo das ações socioeducativas, e a definição de cotas por município, que constituíam um limite à universalização do programa. Já Soares e Sátiyro (2009) apontavam a sobreposição entre os programas e falta de coordenação (p. 10 apud BICHIR, 2011 p. 81). Diante disso, ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso inicia-se o Cadastro Único, como uma primeira tentativa de solucionar problemas de coordenação e sobreposição de programas (BICHIR, 2011, p. 81).

Um outro aspecto a ser destacado ainda no quarto momento histórico proposto por Silva Maria (2007) é a inserção na sociedade brasileira do debate sobre a possibilidade de renda mínima a partir dos programas de transferência de renda, com a publicação do livro de Eduardo Suplicy, *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*, que foi apresentado em vários municípios do país, além de ter sido apresentado também como Projeto de Lei em 2001¹⁰².

Diante disso, observamos que os programas de transferência de renda podem ter várias interpretações, como apontam Silva, Yazbek e Giovanni (2008), a partir de distintas orientações políticas que são conferidas a eles. Nesse sentido, os autores afirmam a existência de duas orientações para os programas de transferência de renda que vêm inspirando as experiências brasileiras: programas de transferência de renda enquanto programas compensatórios e residuais, eficientes no combate à pobreza, mas substitutivos de outras políticas sociais; programas de redistribuição de renda, orientados por critérios de cidadania universal, enquanto mecanismos de distribuição da riqueza socialmente produzida e como política de complementação dos serviços sociais.

É nesse contexto que se inicia o quinto momento histórico apontado por Silva Maria (2007), marcado pela proposta de unificação dos programas de transferência de renda, com a eleição do Presidente Lula. Assim, observamos que a proposta de unificação se dá em um contexto de expansão massiva dos programas de transferência de renda em nível local e federal, nos quais diferentes interpretações e orientações políticas estão em debate.

A proposta de unificação dos programas de transferência de renda fazia parte do programa de Governo de Lula em 2002, em um capítulo que resgatava o Projeto de Lei apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy em 1991 e o posterior debate que buscou articular os programas de transferência de renda à família e à educação, a partir da segunda metade dos anos 1990, recuperando as primeiras experiências municipais do Partido dos Trabalhadores, bem como as experiências federais. Dentre as propostas apresentadas, destacamos as seguintes:

¹⁰² Projeto de Lei n. 266 de 4/12/01.

16. O Programa Bolsa Escola e os demais programas de complementação de renda (Bolsa Alimentação, PETI e outros já descritos) voltados ao mesmo público-alvo e com o mesmo critério de seleção serão revistos, com o objetivo de evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos.

17. No campo da renda mínima, nosso governo atuará em quatro frentes: (a) implementação de programas nos municípios, atendendo à faixa de 0 a 15 anos de idade. A transferência de renda às famílias com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo será feita com a complementação ao valor pago por programas municipais; (b) adoção de bolsas de estudo para jovens entre 16 e 25 anos, provenientes de famílias de baixa renda, para que completem o ensino médio ou superior, com contrapartida de realização de serviços comunitários (c) programa de garantia de renda e valorização profissional de trabalhadores desempregados entre 22 e 50 anos, encaminhando-os para atividades comunitárias e de capacitação ocupacional; a remuneração será garantida com o seguro-desemprego, no caso dos trabalhadores formais, e com um auxílio de renda, para os informais; (d) programa Nova Oportunidade, para desempregados de 51 a 66 anos, oferecendo-lhes uma alternativa de ocupação.

18. A renda mínima que nosso governo vai propor deve ser vista como um passo na direção da implementação – quando houver condições fiscais – de uma renda básica de cidadania.

(PT, 2002, p. 42-43, grifos nossos)

Como podemos observar, havia a proposição de rever as ações já existentes, de modo a evitar a superposição, fragmentação e pulverização; e a clara orientação de que a renda mínima proposta pelo PT visava alcançar uma renda básica de cidadania, ainda que condicionada a “condições físicas”, que naquele momento não foram suficientemente especificadas. Ademais, das “quatro frentes” que constam do programa de governo, as propostas “c” e “d” em muito se assemelham aos programas que aconteciam, naquele momento, no âmbito municipal, como por exemplo a experiência de renda mínima implantada no mandato de Marta Suplicy, na Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade, sob gestão de Márcio Pochman¹⁰³.

A semelhança de propostas não é fortuita, já que esse capítulo do programa de governo foi redigido pelo mesmo grupo que implantava naquele

¹⁰³ Em relação aos programas de renda mínima implantados em São Paulo, no Governo Marta Suplicy, nos referimos especificamente aos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho, Começar de Novo e Ação Coletiva de Trabalho (Operação Trabalho). Sobre esses programas e sua relação com o Bolsa Família, ver Leite e Peres (2013).

momento os programas de transferência de renda no município de São Paulo, sob a coordenação de Ana Fonseca que, após a eleição de Lula, compôs a equipe do Governo de Transição responsável também pela elaboração do relatório sobre os programas de transferência de renda.

Conforme Monteiro (2011, p. 44), o relatório apresentado por Ana Fonseca para o Governo de Transição apontava a fragmentação e superposição institucional no âmbito desses programas, chamando atenção para a competição entre as instituições governamentais e o tratamento diferenciado dado, em cada programa, para o mesmo público alvo (MONTEIRO, 2011, p. 46). Já no que concerne às recomendações, a proposta de Ana Fonseca era a de unificar os programas federais e fazer uma grande pactuação federativa envolvendo os programas, destacando a consolidação do Cadastro Único e a recomendação da unificação dos programas em um único cartão

Como mostram Leite e Peres (2013), a proposta foi bem recebida tecnicamente no governo de transição, mas foi derrotada politicamente, já que a decisão do Governo foi a de criação de dois novos Ministérios na área social: o MESA e o Ministério de Assistência e Promoção Social, que recolocava a questão da fragmentação das ações sociais; além da criação de mais um programa de transferência de renda, agora no âmbito da segurança alimentar: o Cartão Alimentação.

No entanto, como vimos anteriormente, o Programa Fome Zero não logrou os resultados esperados pelo Governo nos primeiros meses do mandato e também enfrentou várias dificuldades. Além disso, como aponta Monteiro, no início do Governo Lula, “os quatro ministérios responsáveis por programas de transferência de renda não levaram em conta a proposta de unificação do relatório de transição da área social e reforçaram as práticas setoriais” (2011, p. 83), atuando isoladamente e expondo divergências na imprensa, sem conseguir responder aos anseios do Presidente em termos de impacto dos programas.

Essas questões colocavam para o Presidente Lula a necessidade de reorganizar as ações sociais do Governo, no sentido de uma efetiva coordenação dessas ações e do alcance de resultados mais rápidos. Para isso, o Presidente se valeu da Câmara de Política Social (CPS), criada por ele um

dia antes de sua posse, como uma câmara ministerial destinada a coordenar as ações na área social, com o objetivo de evitar a sobreposição de funções entre Ministérios e secretarias (MONTEIRO, 2011, p. 61). Esse espaço foi mobilizado pelo Presidente, como veremos a seguir, para empreender essa reorganização.

Sobre a CPS, é importante notar que a Comissão não tinha clara a proposta de unificação dos programas de transferência de renda desde o início do Governo. Podemos observar, a partir das análises das reuniões da CPS, feitas por Monteiro (2011), que esse foi um processo construído ao longo dos primeiros meses de Governo, devido aos conflitos entre os Ministérios, as dificuldades enfrentadas pelo PFZ e a falta de coordenação das ações do Governo por parte tanto do Ministério de Assistência e Promoção Social (MAPS) quanto do MESA.

Em sua análise, Monteiro mostra que, em fevereiro de 2003, o Presidente Lula pediu ao MAPS que apresentasse um diagnóstico da situação dos programas sociais do Governo Federal (sem considerar, entretanto, os relatórios já existentes, elaborados pela equipe de transição); nesse momento, como assinala Monteiro (2011), havia a expectativa, por parte do Presidente Lula, de que a Ministra Benedita da Silva assumisse a coordenação das políticas sociais do Governo¹⁰⁴.

A Ministra Benedita da Silva, no entanto, não cumpre a expectativa do Presidente, limitando-se a apresentar propostas setoriais da área da assistência social num momento em que se pediam esforços de unificação de ações e programas (MONTEIRO, 2011, p. 67). Nesse momento, seu Secretário Executivo, Ricardo Henrique, toma um rumo contrário ao da Ministra, apresentando um diagnóstico que apontava para a desintegração das políticas sociais e necessidade de articulação, que apontou elementos nos rumos esperados pelo Presidente que, a partir dali, constituiu um Grupo Técnico de Trabalho para avançar no diagnóstico e proposta de integração.

¹⁰⁴ Monteiro (2011) afirma que Lula expressou a expectativa de que a Ministra Benedita da Silva assumisse a coordenação das ações sociais logo na primeira Caravana contra a Fome, realizada em janeiro de 2003 no Piauí, na qual ele a apresentou como a Ministra que iria “articular todas as políticas sociais do nosso governo” (SILVA, 2003b apud MONTEIRO, 2011, p. 58) e, depois, nas primeiras reuniões da CPS, reforçando essa incumbência à Ministra.

Assim, diante desse cenário, em março de 2003 o Presidente Lula cria um Grupo de Trabalho na Câmara de Política Social (CPS), sob coordenação do Ministério da Casa Civil, buscando unificar as ações do Governo na área social (MONTEIRO, 2011, p. 68). Importante salientar que essa reunião ocorre no mesmo dia em que são veiculadas na imprensa notícias de divergências¹⁰⁵ entre os Ministros e a Assessoria da Presidência. A principal delas diz respeito à fala do Ministro Cristovam Buarque, que teria afirmado, na 6ª. Marcha de Prefeitos, que levaria ao Presidente uma proposta alternativa ao PCA do Programa Fome Zero, propondo aumento do valor pago pelo Bolsa-Escola e o pagamento do benefício por família e não mais por criança (MONTEIRO, 2011, p. 65).

As evidentes divergências no interior do Governo reforçam para o Presidente a necessidade de unificação dos programas sociais e os Ministros do Planejamento e da Casa Civil se mostram favoráveis à unificação, o que agrega força à proposta. A reunião seguinte da CPS aconteceria em abril, quando Ricardo Henriques apresenta o relatório elaborado por esse Grupo de Trabalho e o Presidente Lula decide pela unificação dos programas de Transferência de Renda, com encaminhamento de que o Grupo de Trabalho se reuniria com os Ministérios que possuíam programas de transferência para realizar o desenho da unificação, nos dois meses seguintes, e voltariam a reunir-se com o Presidente em junho daquele ano.

A partir daí se acirra outro cenário de disputa no campo das políticas sociais, que se intensifica durante o processo de unificação dos programas de transferência de renda. Os conflitos em torno da unificação se deram tanto em termos dos embates entre dois projetos distintos para a política social no Governo – o projeto de segurança alimentar, representado pelo MESA, e o projeto de unificação dos programas de transferência de renda, que foi ganhando força na CPS, capitaneado pelo Secretário Executivo do MAPS – quanto em termos de disputas políticas pela manutenção dos programas em cada Ministério que os geria.

¹⁰⁵ Além das divergências com o Ministro da Educação, a mídia veiculava também divergências entre Frei Betto e o Ministro José Graziano, a respeito das contas bancárias para doações para o PFZ.

Como propõe Takagi (2006), esse foi um processo conflituoso pois

representava necessariamente uma forte redefinição de poderes sobre os programas existentes, especialmente sobre o Ministério da Educação, cujo então ministro, Cristovam Buarque, considerava-se o pai do Bolsa-Escola, e sobre o MESA, que estava recém-implantando um programa que era a base de sua política de segurança alimentar em um primeiro momento, e representava 67% de seu orçamento em 2003. (TAKAGI, 2006, p. 160)

Essa passagem expressa dois dos maiores conflitos vividos na CPS durante o processo de unificação. Por um lado, nos dias que antecederam a reunião da CPS marcada para junho, o Ministro Cristovam Buarque – na tentativa de manter os programas de transferência de renda no MEC – lança pela imprensa uma proposta de construção de mais quatro programas de transferência de renda: Poupança-escola e Bolsa-Escola para o Ensino Médio, Primeira Infância e Pré-Escola. Como comenta Monteiro, “estas propostas do MEC contrariavam frontalmente a lógica de unificação definida na reunião da CPS de abril” (2011, p. 86).

Por outro lado, o MESA, também na tentativa de preservar seu projeto, apresenta à Casa Civil, dois dias antes da reunião de junho da CPS, uma proposta alternativa àquela que vinha sendo construída pelo Grupo de Trabalho instituído pelo Presidente. A proposta alternativa elaborada pelo MESA foi apresentada à CPS em junho de 2003, deflagrando uma disputa de grande envergadura, mais uma vez, em torno das diferentes concepções de projetos que se colocavam entre o campo da transferência de renda e o campo da segurança alimentar. De forma bastante resumida, o MESA apresentou uma proposta de integração de programas, ao invés da unificação, mantendo a identidade dos programas em curso, ao mesmo tempo em que propunha ações complementares que preservavam a identidade do PFZ, mantendo o eixo do combate à fome como norte dessa proposta de integração. Como mostra Monteiro, o documento do MESA continha uma crítica velada à proposta de unificação, afirmando que “o benefício financeiro às famílias era apenas uma ação emergencial, que é um meio, e não um fim” (2011, p. 92).

Ainda segundo Monteiro, essa iniciativa desagradou o Presidente, que esperava por uma proposta de unificação elaborada em conjunto por todos os

Ministérios que tinham programas de transferência de renda. Mas, ao mesmo tempo, o Grupo de Trabalho da CPS havia avançado em uma proposta de unificação dos programas, que detalhava as etapas operacionais. Essa proposta foi aprovada pelo Presidente, que encaminhou definitivamente a unificação.

Monteiro propõe que a proposta defendida pelo Grupo de Trabalho da CPS era mais radical e pragmática, enquanto a proposta do MESA era mais cuidadosa em preservar a identidade dos projetos, ao mesmo tempo em que era mais ambiciosa no tocante às ações complementares que propunha (2011, p. 95).

Nesse sentido, vale notar que o MESA tenta preservar seu projeto, que desde 2001 vinha sendo veiculado como estratégia do PT na área social. Já o Grupo de Trabalho da CPS buscou uma solução que atendesse à demanda do Governo pela unificação dos programas. Nesse cenário, o PFZ perdeu centralidade: Takagi (2006) aponta que a unificação dos programas de transferência de renda retira a segurança alimentar da pauta central do Governo.

Encaminhada a unificação, o Presidente toma a decisão de criar uma Secretaria Especial vinculada à Presidência. Sobre essa escolha, Takagi (2006) argumenta que era plausível que o Presidente escolhesse alocar o PBF no MAPS, o responsável pela coordenação das políticas e gestor do Cadastro Único, ou alocá-lo no MESA, de forma a reforçar o programa carro-chefe do Governo, além do fato de que o MESA já estava implantando o PCA de forma integrada com o Ministério da Saúde. No entanto, a escolha por não alocar em nenhum dos dois Ministérios, ainda segundo Takagi, “claramente, era uma forma de não favorecer politicamente um ou outro ministro em um momento de discussão da reforma ministerial e, também, refletia o desgaste interno sofrido pelo MESA ao longo do primeiro ano” (p. 161).

Sobre o processo de construção do Programa Bolsa Família, Fonseca e Roquete (2005) propõem que

Sua estratégia foi aparentemente longa, mas se desenvolveu no tempo necessário para o estabelecimento de um consenso entre os ministérios gestores entre os ministérios gestores dos programas – Ministério da Educação, da Saúde, de Minas e

Energia, da Assistência Social, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – e instituições do Estado com responsabilidade sobre os programas (a Caixa Econômica Federal) e com aportes de conhecimento relevantes (como o IPEA). O tempo só teria sido diferente se a unificação estivesse posta desde o primeiro dia de governo, ou se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar tivesse se constituído como uma Secretaria de Articulação (não finalística) e tivesse também sob sua responsabilidade os programas de transferência de renda. (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 10)

Essa colocação aponta questões políticas fundamentais para a unificação dos programas de transferência de renda: as pactuações necessárias com cada Ministério, que detinha a gestão sobre os diversos programas; o fato de a unificação não ter sido pensada de fato desde o início do Governo, apesar da indicação do relatório feito para o Governo de Transição; e a forma como o MESA foi conduzido, sem de fato articular as ações existentes.

Assim, a unificação dos programas inicia-se em agosto de 2003 e, em outubro do mesmo ano, é lançado o Programa Bolsa Família, que passaria a ser gerido por uma Secretaria Executiva vinculada à Presidência da República; Ana Fonseca, que coordenava a implantação dos programas de renda mínima em São Paulo, é convidada para assumir a Secretaria Executiva do Programa.

Em relação à escolha de Ana Fonseca para o cargo, Leite e Peres afirmam que essa escolha foi fruto de um processo de aprendizado e acúmulo de experiências, que legitimou a indicação dessa equipe pelo Presidente Lula para liderar a unificação dos programas de transferência de renda (2013, p. 20). Nesse sentido, as autoras argumentam que a experiência de São Paulo, inédita por implantar um programa de renda mínima numa cidade de grande porte, e por realizar pactuação entre projetos estaduais e federais¹⁰⁶, operou como uma “correia de transmissão” de experiências e práticas (2013, p. 4).

O Programa Bolsa Família constituiu-se, deste modo, como o primeiro esforço de integração dos programas de transferência de renda, ao incorporar

¹⁰⁶ Fonseca e Roquete (2005, p. 8) ressaltam que a Prefeitura de São Paulo juntou o Programa de Garantia de Renda Mínima, do município, aos programas Bolsa Escola (federal) e Renda Cidadã (estadual), o que representou o primeiro e bem-sucedido esforço de introduzir racionalidade aos programas de transferência de renda.

quatro diferentes programas do Governo Federal¹⁰⁷, criados entre 2001 e 2003 (FONSECA; ROQUETE, 2005) – o que equivale a dizer que o programa unifica o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, criado já no Governo Lula. Como aponta Cohn, “a proposta original do Programa Bolsa Família consistia em implantar um programa único de transferência de renda no país, a partir da incorporação pelo Cadastro Único dos registros e cadastros de cada um dos programas anteriores” (2012, p. 20). Nesse sentido, o Cadastro Único, iniciado de forma bastante preliminar no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi repaginado para a implantação do Bolsa Família, já que, anteriormente, cada programa possuía um cadastro específico, reproduzindo, em termos do cadastro único, as falhas de fragmentação e superposição diagnosticadas na operacionalização dos programas (COHN, 2012, p. 20).

O PBF foi implantado em tempo recorde contemplando, em menos de três meses, 3,6 milhões de famílias, e atingindo, com isso, a meta estipulada pelo Presidente da República. Segundo Cohn (2012), o fato de estar vinculado diretamente à Presidência da República deu ao programa uma agilidade inicial invejável – a autora mostra que o fato de se constituir como Secretaria foi a grande força do Bolsa Família, pois tinha uma autonomia que não era emperrada pela máquina do Ministério¹⁰⁸. Os resultados rápidos levaram a Câmara de Políticas Sociais e o Presidente da República a aprovar a expansão do programa em 2004, estipulando a meta para 6,5 milhões de famílias (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 22). A rápida expansão aliada a resultados provocou um crescimento vertiginoso do programa, que se tornou o maior do mundo, atendendo, em 2013, a 13,8 milhões de famílias, ou um quarto da população brasileira (CAMPELLO; NERI, 2013, p. 11).

Diante do que foi apresentado aqui, observamos que o Programa Bolsa Família nasce, no partido e no Governo, como uma proposta de unificação dos diversos programas de transferência de renda existentes, a partir do relatório de uma equipe de especialistas que vinham realizando uma experiência bem-

¹⁰⁷ Os programas PETI e Agente Jovem ficaram fora da unificação no primeiro momento, mas foram unificados ainda no primeiro mandato do Governo Lula.

¹⁰⁸ Entrevista realizada com Amélia Cohn, em São Paulo.

sucedida de implantação de programas de renda mínima no município de São Paulo. Claro está que o programa se insere em um contexto maior de discussões nacionais e internacionais sobre o advento dos programas de transferência de renda como estratégia de combate à pobreza, com orientações políticas distintas, a depender da arena onde é formulado/proposto. Assim, podemos afirmar que esse projeto, no Governo Lula, se dá a partir da junção dos programas que já estavam em curso – com o objetivo de tornar os programas mais eficientes – articulado a uma estratégia de universalização, tendo como pano de fundo as discussões acerca da possibilidade de converter-se em renda básica de cidadania, inspirada pelas propostas de Eduardo Suplicy.

Há, no entanto, um ponto polêmico acerca do PBF reside na discussão sobre a “paternidade” do programa. Essa polêmica é tratada por Cohn (2012), que a situa no campo estrito das forças políticas em jogo, já que, como argumenta, desde o início está afirmado que o Bolsa Família não partiu do zero, mas sim imprimiu um novo conteúdo social aos programas de transferência de renda. Sobre as experiências que antecederam o PBF, Ana Fonseca, em seu discurso de posse como Secretária Executiva do Programa Bolsa Família, ressalta as experiências anteriores:

O que eu quero dizer é que, com a criação do Bolsa Família, nós não estamos partindo do zero. Reconhecendo os resultados dessas experiências, estamos dando um passo adiante inaugurando, instaurando um novo marco na política social do Brasil. (Fonseca, Discurso de Posse, 20/10/2003)

Por outro lado, o programa apresenta mudanças significativas em relação ao que vinha sendo realizado no nível federal, com aumento considerável do gasto e escopo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008), e unificando os segmentos beneficiados e o valor dos benefícios¹⁰⁹, “universalizando a prestação desse benefício para um segmento da população

¹⁰⁹ No momento da implantação do programa, o valor médio do benefício era de 73,00. Antes do Bolsa Família, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação tinham um valor médio de R\$ 24,80 e R\$ 21,00 respectivamente (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 21). Já o benefício do Programa Cartão Alimentação era fixado em R\$ 50,00.

identificado por corte de renda, e tendo como estratégia de implantação iniciar pelos municípios com indicadores sociais mais baixos” (COHN, 2012, p. 24).

Assim, é inegável a identidade própria que o programa ganha com a unificação realizada no início do Governo Lula, vindo a se constituir como a principal estratégia de combate à pobreza e conferindo aos programas de transferência de renda condicionada um papel de centralidade no Governo. Desta forma, se o Governo Lula começa com a “marca” do Fome Zero, ao final do seu mandato, o selo é, sem dúvida, o PBF.

Do ponto de vista do projeto político para a assistência social, esse cenário nos mostra que, quando as militantes do Setorial chegam ao Governo, em junho de 2003, a proposta de unificação dos programas de transferência de renda já vinha sendo gestada na Câmara de Políticas Sociais. Podemos afirmar, com isso, que o movimento pela assistência social passou ao largo das discussões e embates vividos pelo núcleo dirigente do Governo durante o primeiro ano de mandato. Afinal, mesmo depois de junho, quando chegam ao Governo, o movimento vai fazer o embate interno, buscando negociar com a Ministra Benedita da Silva suas concepções em relação aos rumos da política de assistência social, ao mesmo tempo em que se mobilizavam na sociedade civil, organizando a estratégia de chamar a IV Conferência. Observa-se que, nesse momento, o movimento, como vimos no capítulo 4, vive uma disputa que ainda era feita dentro do partido, para pautar de fato o projeto do SUAS junto ao MAPS.

Diante disso, vemos que a Assistência Social como projeto teve pouca expressão dentro do Governo durante o primeiro ano do mandato – o maior destaque no Governo foi a participação do Secretário Executivo do MAPS no debate e construção da proposta de unificação dos programas de transferência de renda. Por outro lado, o projeto do movimento da assistência social, de política de seguridade social estruturante das demais ações de Governo, não concorre como proposta no processo decisório junto ao núcleo dirigente do Governo.

5.3 O SUAS no MDS: o desafio da articulação nas políticas sociais e a prevalência do Bolsa Família

As disputas evidenciadas até aqui nos permitem desenhar o cenário no qual o movimento pela assistência social assume a Secretaria Nacional de Assistência Social e encaminha a implantação de seu projeto político, com a criação do MDS em janeiro de 2004. A criação do novo Ministério buscava abrigar as políticas que disputavam, cada qual com sua institucionalidade própria, os rumos das políticas sociais no primeiro ano de governo. Assim, não tendo participado das definições junto ao núcleo dirigente do Governo, durante o ano de 2003, pode-se afirmar que o movimento assume a nova secretaria em um cenário onde as escolhas para a área social já haviam sido negociadas, o que influencia a implantação do SUAS nos anos seguintes.

Ao considerarmos que o projeto do movimento pela assistência social não foi formalmente representado no Governo de Transição, e que passou o primeiro ano do mandato de Lula disputando espaço no partido e no Ministério, sem no entanto participar dos momentos decisivos em que a política social sofreu reorientação no Governo, podemos afirmar que a assistência social ganhou enormemente quando, enfim, conseguiu encaminhar a deliberação do SUAS na IV Conferência Nacional e implantar o Sistema Único de acordo com suas reivindicações.

No entanto, quando o SUAS é implantado, já se faz em um cenário em que a orientação pela unificação dos programas de transferência de renda, que vão se constituir como carro chefe das políticas sociais, já havia sido discutida e formatada. Desse modo, quando se forma o MDS, tem início a difícil tarefa de articulação entre Assistência Social e as demais políticas do novo Ministério, como veremos a seguir.

Com a reforma ministerial no início de 2004, o desenho do novo Ministério para a área social buscava articular as políticas que funcionavam separadamente durante o primeiro ano, em um único Ministério que passava então a propor o desenvolvimento social como estratégia na área social. De certa forma, é possível pensar que a Câmara de Política Social, ao propor a articulação das ações sociais do Governo, funcionou como um embrião do que viria a ser o MDS, quando Lula, ao observar as práticas isoladas e setoriais de

seus Ministros (MONTEIRO, 2011, p. 84), opta pela junção das ações em uma só Pasta. Como mostra Dulci, (2010), “nessas circunstâncias, o desafio que estava implícito na formação do Ministério era articular setores com identidades tão peculiares em uma organização capaz de estruturar e fortalecer a política de desenvolvimento social” (p. 5).

Para essa empreitada, o perfil do novo Ministro pareceu acertado, afinal, apesar das afirmações de que se tratava de um quadro que privilegiava a área da assistência social (MENDOSA, 2012; CORTES, 2015). Por outro lado, afirma-se também que sua indicação foi bem recebida pelo campo da segurança alimentar (Almeida, 2006) e que empreendeu todos os esforços para levar adiante a condução do PBF, afinado com a proposta do Bolsa Família (BETTO, 2007). Diante disso, vê-se que o Ministro escolhido foi capaz de conciliar as três áreas, o que tende a reforçar a reflexão, apresentada no capítulo quatro, de que sua escolha para a Pasta do MDS pode ter sido influenciada também por esse perfil conciliador e “neutro” em relação às três áreas.

Nesse desenho do MDS, a assistência social ganha mais destaque do que havia tido no primeiro ano de governo, devido sobretudo às pressões e estratégias tecidas pelo movimento durante esse primeiro ano. Assim, apesar dos resultados insatisfatórios da área da assistência social em 2003, no MDS a situação se modifica, imprimindo novos rumos à recém-criada Secretaria Nacional (SNAS), sob gestão do movimento, que tinha uma direção política clara sobre os rumos que a política deveria tomar, em que pese a deliberação da IV Conferência, que indicou a implantação do SUAS.

Sobre a criação do MDS, a partir das falas de algumas ativistas entrevistadas nota-se uma discordância no que se refere à ideia de “juntar” as três áreas de políticas sociais sob um Ministério de “Desenvolvimento Social”. Por trás dessa discordância, está o entendimento de que a assistência social deveria estruturar as ações sociais, tendo sob sua gestão as demais políticas/ações/ programas propostos para a área social, em que pesem os programas de transferência de renda, dada sua natureza assistencial. A existência de políticas paralelas de enfrentamento da pobreza poderia reforçar um aspecto

bastante criticado pelo movimento, que é o paralelismo das ações na área social¹¹⁰.

No entanto, nesse momento inicial de criação do MDS, era premente para o campo da assistência social cumprir a deliberação da IV Conferência, diante da chance única de estar à frente da Secretaria Nacional, e encaminhar todas as providências para de fato materializar a implantação da política. Afinal, como vimos pela trajetória desse movimento, que veio se articulando e construindo política e tecnicamente essa proposta desde a década de 1990, é apenas nesse momento do Governo Lula que se inaugura a possibilidade concreta de consolidação institucional da política nacional.

Diante disso, os primeiros anos são de intensa produção dessa política em construção – que avança em normatizações, diretrizes e especificações contidas na PNAS/2004 e na NOB/SUAS/2005; na especificação da NOB-RH/SUAS/2006, que define mecanismos de profissionalização para o novo sistema. Em 2009, o lançamento da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais¹¹¹, é visto como outro grande avanço que confere uniformização e a exigência de qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais, profissionalizando um tipo de serviço que sempre foi marcado por ações fragmentadas e pulverizadas. Outro dado importante acerca da implantação do SUAS é a capilaridade que ganha a política no território nacional: a Secretária Nacional de Assistência Social, Denise Colin, em entrevista em 2014, trazia o dado de que apenas 21 municípios brasileiros não tinham implantado o SUAS no âmbito da proteção básica. Assim, observa-se que de fato se criou um sistema no qual a população identifica a política como algo reclamável, o que fica patente pela fala de Márcia Lopes chamando atenção para o fato de que, depois da implantação da política, o Presidente quis saber o que era CRAS; e na fala de Ana Paula Costa, acerca do caráter sistêmico da política:

¹¹⁰ No relatório para o Governo de Transição, o movimento pela assistência social chama atenção ao paralelismo com o qual conviveu durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o Programa Comunidade Solidária, apontando os perigos de se repetir o paralelismo com o Programa Fome Zero.

¹¹¹ Resolução n. 109 de 11 de novembro de 2009, que oferece uma padronização dos termos utilizados para denominar os serviços ofertados, de modo a evidenciar a sua principal função e os seus usuários.

[Depois da implantação do SUAS] uma vez o Lula me perguntou: o que é CRAS? Agora os prefeitos pedem CRAS. (Entrevista com Márcia Lopes)

As pessoas chamando pelo nome, o CRAS, parece que aquilo sempre existiu, mas foi uma construção. Porque, um sistema tem um conteúdo de permanência, um conteúdo de direito das pessoas, e de Estado prestando serviços organizados para as pessoas, para além de programas de governo. (Entrevista com Ana Paula Costa)

As conquistas do SUAS foram incorporadas à LOAS como lei¹¹², como relata Neiri Bruno:

A Lei do SUAS cria os CRAS e CREAS como unidades públicas estatais, ela cria os respectivos serviços de proteção à família, cria o SUAS como sistema federativo, porque só tinha uma frase na LOAS. Ela cria a possibilidade de remuneração dos trabalhadores com o índice de gestão descentralizada do SUAS, ela fortalece os conselhos, porque determina secretaria executiva. (Entrevista com Neiri Bruno Chaichio, São Paulo)

Nesse processo de construção, dada a “juventude” do SUAS, é certo também que a política enfrenta ainda desafios para se consolidar, tanto no âmbito da gestão¹¹³ quanto no âmbito da concepção da política. Os desafios dizem respeito, por exemplo, à permanência de situações de forte enraizamento da cultura patrimonialista e assistencialista que sempre perpassou os serviços assistenciais, como se pode observar na fala a seguir:

Vários Estados ainda têm setores paralelos, então você tem a Secretaria, mas você tem uma primeira dama vinculada ou a um órgão próprio, que é criado para ela, à Casa Civil ou ao gabinete do governador – daí tem um Fundo de Solidariedade que ela administra e que às vezes é maior do que o fundo estadual de assistência. Ou tem relação com as entidades não governamentais. (Entrevista com Denise Colin, Brasília)

¹¹² Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que altera a LOAS, incorporando a organização do Sistema Único da Assistência Social.

¹¹³ Os principais desafios apontados nas entrevistas dizem respeito ao envolvimento dos entes federativos, especialmente os estados, que ainda participam pouco da implantação da política de assistência social, inclusive no que diz respeito ao cofinanciamento. Outro aspecto citado diz respeito aos trabalhadores do SUAS, dada a fragilidade do vínculo empregatício, a baixa remuneração, entres outros aspectos que são também analisados por Couto, Yazbek e Raichelis (2011).

A referência às entidades remete à observação feita por Couto, Yazbek e Raichelis (2011), que, ao analisar a implantação do SUAS, chamam atenção para os desafios colocados pelas intrincadas relações público-privadas na dinâmica da política de assistência social, ressaltados pelas autoras como uma contradição do SUAS:

Aí se evidencia uma das grandes contradições do SUAS: a construção de uma política pública que exige um papel expandido do Estado nas três esferas, e uma base ampliada da oferta privada de programas, projetos e serviços socioassistenciais, com acesso ao fundo público sem assumir em contrapartida os requisitos básicos da esfera pública, entre eles transparência, gestão democrática, compromisso com o interesse público, proibidade no uso de recursos públicos. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, p. 266)

Todas essas questões perpassam o caminho da assistência social em afirmar-se como política de direito, fazendo de sua consolidação enquanto política pública um processo em construção.

Nesse processo, como vimos, as decisões tomadas pelo Presidente na Câmara de Políticas Sociais, durante o primeiro ano de governo, se encaminharam para uma estratégia de diluir as disputas entre políticas setoriais, ao mesmo tempo em que foi construindo a primazia do PBF, que nos anos seguintes se tornou o carro-chefe de seu governo, constituindo-se como eixo central da proteção social no Brasil (SILVA Maria, 2007, p. 1433).

Nesse sentido, a implantação do SUAS se dá no contexto da *prevalência dos programas de transferência de renda*, utilizando-se aqui a expressão cunhada por Silva, Yazbek e Giovanni (2008), com efeitos para o campo da política de assistência social:

A coisa complicou com o Bolsa Família, porque a visibilidade da política social no Governo Lula, e daí para frente, passa a ser dada a partir de um carro chefe, que passa a ser o Bolsa Família. E o Bolsa Família passa a ser uma estrutura muito forte, que vai ganhando força, e vai estabelecendo quase que um lugar paralelo à política [de assistência social]. A gente acompanha e sabe que o Bolsa Família não é a política de assistência social. E eu penso que esse lugar da assistência social supostamente se fortalece com a criação do BF, e principalmente com essa bandeira que é a luta contra a pobreza, contra a miséria.

Mas a política social também acaba se reduzindo um pouco ao combate à miséria, há uma certa despolitização da questão social, da pobreza como expressão da questão social, da luta de classes na sociedade. (Entrevista com Raquel Raichelis, São Paulo)

Cohn (2012) observa uma tensão existente no interior do MDS que consiste na questão: “a qual campo de competência pertence o Bolsa Família? Ele se configura como uma política social de combate à pobreza, efetivamente transversal às demais políticas sociais, ou como um programa do âmbito da competência da assistência social?” (p. 25). A autora mostra que, embora essa disputa pareça meramente corporativa, ela traz à tona concepções distintas acerca do conteúdo do programa, já que o singular do Bolsa Família reside no fato de que ele não se configura como um direito – ao contrário das políticas de assistência social; simultaneamente, à medida em que avança em sua cobertura, reforça seu caráter de política transversal, “ dada a magnitude de seus impactos econômicos e no mundo do trabalho, dentre outros” (COHN, 2012, p. 25).

Considerando essa tensão e as disputas que derivam dela, é importante voltar à questão da concepção da assistência social como política de seguridade, que se insere na Constituição de 1988 no bojo das reivindicações de movimentos sindicais e urbanos, que colocam a questão do resgate da dívida social como tema central na agenda da democracia. Esse projeto, calcado na ideia de direito, está intrinsecamente ligado ao Sistema de Seguridade Social inaugurado com a Constituição de 1988, de forma que, para compreender o que foi a proposta do SUAS, é fundamental contextualizá-lo no conjunto mais amplo das inovações propostas pela Seguridade Social no país, ao colocar-se como desafio a construção de um sistema de proteção social no qual “os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e vulnerabilidades sociais” (YAZBEK, 2008, p. 3).

Essa proposta inova porque, pela primeira vez na trajetória¹¹⁴ das políticas sociais, a proteção social é concebida como universal. No entanto, é importante lembrar que as inovações trazidas pela Constituição de 1988 serão negociadas, na década de 1990, no contexto adverso de ajustes estruturais da economia e de refluxo dos direitos sociais – o que explica, em parte, a dificuldade da assistência em se constituir efetivamente como política no momento imediatamente posterior à regulamentação da LOAS. Assim, se por um lado a Constituição de 1988 representa uma grande inflexão para a política de assistência social, ao iniciar seu trânsito para o “campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (YAZBEK, 2004, p. 13), por outro rema contra a maré no contexto de refluxo dos direitos sociais e intensificação de políticas focalizadas de combate à pobreza.

Assim, Fleury (2007) ressalta que

O caso do Brasil é interessante por sua trajetória de transição à democracia na década de 1980, que permitiu a construção de um arcabouço legal e institucional para as políticas sociais universais cuja resistência às tentativas de alteração mais radical nos anos 90 terminou por compatibilizar uma seguridade social universal com políticas focalizadas de combate à pobreza. (FLEURY, 2007, p. 6)

Fleury também afirma que, apesar de a Constituição de 1988 representar uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, os anos 1990 vão marcar uma ruptura com o modelo constitucional no âmbito das políticas assistenciais, tratando a assistência fora dos marcos da seguridade social, com políticas focalizadas que são criadas como marcas de governo, desvinculando os benefícios da condição de cidadania (FLEURY, 2007, p. 15). Nesse sentido, a autora argumenta que, quando o PFZ é colocado como principal programa de governo na área social, apesar de resgatar o papel reitor do Estado, constitui-se como programa focalizado que dissocia sua institucionalidade da institucionalidade já prevista pela Constituição para a área social.

¹¹⁴ Cohn (2004) mostra que a pobreza sofre uma trajetória peculiar enquanto questão social no Brasil, desde a era getulista, quando se funda o nosso sistema de proteção social estreitamente ligado à legislação trabalhista e sindical (p. 1).

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

Nesse sentido, inclusive, Peres et al. (2015) chamam atenção para o fato de que a implantação de um modelo sistêmico para a assistência social ocorrendo em paralelo à nacionalização dos programas de transferência de renda condicionada podia parecer disparatada (p. 163), mas, argumentam, esses dois processos se reforçam, uma vez que a estrutura do SUAS “tem permitido a construção de uma política de assistência social com reconhecimento das células familiares, individuais em cada território, mapeando de riscos e necessidades sociais e conseqüentemente seu cadastramento e acompanhamento” (PERES et al., 2015, p. 163). As autoras apontam, ainda, que essa estrutura tem sido fundamental para a própria construção do Bolsa Família, no âmbito dos controles e das condicionalidades e da preocupação com as “portas de saída”.

No entanto, há que se reconhecer que, mesmo havendo possibilidades e experiências concretas de articulação, há uma disputa pela direção dada às políticas sociais; afinal, a assistência social tem sua proposta de uma política estruturante, mas vai disputar direção nesse contexto de disputa de prevalência do PBF, como expresso a seguir:

O Bolsa Família é um programa que tinha que estar muito mais vinculado à estrutura da AS, nunca concordei com essa divisão estrutural que foi criada em Brasília, e com essa divisão que não responde a um comando único, desde o início ele surgiu como um programa, e não como um projeto de transferência de renda como o BPC, por exemplo. E não foi incorporado, vinculado, à necessidade de acompanhamento social. E minha experiência aponta, eu sempre pensei, e fui pensando ao longo do tempo, que não adianta transferir renda sem acompanhamento social, né? Então acho que isso é um dos principais erros que está posto lá, e é por uma questão política, de distribuição de funções. (Entrevista com Ana Paula Costa, Porto Alegre)

Por outro lado, como aponta Cohn (2012), o caráter de política transversal do Bolsa Família coloca a questão de definição do conteúdo social do programa, que, a depender dos rumos trilhados, pode tanto apontar para uma configuração básica com vistas meramente ao alívio imediato da pobreza, como apontar para a possibilidade de configurar-se como um programa estruturante, voltado à construção da cidadania e autonomia de seus beneficiários (p. 25).

Na esfera das possíveis articulações entre os dois campos, estudos vêm apontando recentes propostas do Governo Federal de articulação entre políticas de transferência de renda e assistência social¹¹⁵ (BICHIR, 2011; JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009), avançando na articulação entre os benefícios monetários (PBF e BPC) e os diversos serviços assistenciais no âmbito do SUAS. Essas propostas estariam fundadas na avaliação, por parte do Governo, de que o combate à pobreza e à desigualdade não se resume à dimensão da transferência de renda, como se observa em estudo produzido pelo IPEA:

Integrar benefícios e serviços tem sido apontado, nos últimos anos, como um dos grandes desafios para consolidação da Assistência Social. A relevância deste objetivo vem sendo destacada com frequência. Com esta, ressalta-se a necessidade de reconhecimento do limite das garantias mínimas de renda como promotoras de bem-estar e desenvolvimento humano e social e, ao mesmo tempo, da afirmação da oferta de serviços como patamar incontornável do enfrentamento da desigualdade e da promoção de oportunidades. (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009, p. 229)

Entretanto, quando observamos as disputas que se deram no primeiro ano de governo, com a assistência social sendo incorporada à margem, num primeiro momento, e depois, já no MDS, constituindo-se em paralelo às outras

¹¹⁵ Segundo Bichir (2012), o PBF é cada vez mais encarado pelo governo federal como uma estratégia para estimular a consolidação do SUAS, diante do desafio de integrar o componente de transferência de renda às demais dimensões da atenção social às famílias mais vulneráveis do país (BICHIR, 2012, p. 89). Nesse sentido, a autora cita a pactuação, realizada na CIT, pela Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009, que “define a implantação nacional do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. Segundo este protocolo, os serviços socioassistenciais devem ser ofertados prioritariamente para as famílias do PBF, do PETI e do BPC, por serem consideradas famílias em maior situação de vulnerabilidade social” (BICHIR, 2012, p. 89).

políticas, há que se perguntar como se dará essa articulação em termos da compatibilização de diferentes concepções. A proposta de articulação, ao reconhecer os limites dos programas de transferência de renda, parecem avançar na concepção da assistência social de oferecer um leque mais amplo de atendimento.

Ao mesmo tempo, a prevalência do Bolsa Família, como aponta Bichir (2012), é expressa por ter-se tornado política que vai se constituindo cada vez mais “como um programa de Estado, e não de governo, como evidenciado nas últimas eleições presidenciais, uma vez que candidatos com diferentes posições políticas deixaram claro seu apoio ao programa” (p. 19). Soma-se a isso o fato de configurar-se como um programa autônomo de combate à pobreza, com força própria (TAKAGI, 2006, p. 163).

No plano da análise das disputas políticas, a abordagem que privilegia os conflitos e embates entre projetos políticos avança em mostrar que, para além de mecanismos de coordenação – importantes enquanto mecanismos estratégicos de integração, como bem aponta Bichir (2011) –, estão em jogo, também disputas entre concepções de políticas. Nesse sentido, as pactuações necessárias para que se efetivem articulações entre esses campos de políticas dependem, também, do contexto no qual estão inseridas. Como mostramos, observa-se uma mudança de paradigmas no que se refere ao modelo de proteção social que vem se desenvolvendo no país – e da correlação de forças que cada campo dispõe para negociar e buscar (ou não) acertos que contemplem as diferentes propostas em jogo.

Neste capítulo, vimos como o projeto de política pública da assistência social dialogou e disputou espaços com outros projetos que concorriam pela condução das políticas sociais no início do Governo Lula. Essa análise nos permitiu avançar na compreensão da noção de compartilhamento de projetos, evidenciando em que termos se dá esse compartilhamento quando os projetos passam para a esfera estatal. Nesse sentido, podemos afirmar que a *medida do compartilhamento* se dá em uma base genérica – o Estado deve ter papel ativo no enfrentamento da pobreza no Brasil – ao mesmo tempo em que comporta muitos conflitos.

Em termos das concepções dos projetos, observamos que o Programa Fome Zero foi o que encontrou mais dificuldades para se afirmar durante o primeiro ano de governo. Seja pela proposta ousada de realizar políticas estruturais – mais difíceis de serem implementadas, porque implicavam um “novo modelo de desenvolvimento” – seja pela intensa repercussão e consequente expectativa sobre o programa e ainda pelas disputas políticas a que esteve exposto. O programa, que inaugura o Governo Lula colocando a questão da fome e da pobreza como centrais na agenda de governo, naufraga enquanto política estruturante, tendo no MDS um espaço reduzido de atuação.

Nesse cenário, ganham espaço os programas de transferência de renda condicionada, que, por um lado, contavam com a experiência de já vir se desenvolvendo, tanto no contexto federal como municipal, em que pese a importante experiência de São Paulo, que vai influenciar o processo de unificação, tendo inclusive incorporado quadros do partido que implantaram os programas em São Paulo para conduzir o Programa Bolsa Família no Governo Federal. Diante do contexto econômico e das reformulações dos modelos de política social, observamos que esse programa também estava mais alinhado a diretrizes por focalizar as políticas sociais nas camadas mais pobres da população, como forma de minorar a desigualdade e a pobreza.

A política de assistência social, que compareceu no primeiro ano de Governo do Presidente Lula com pouco destaque, só vai iniciar a implantação de um projeto sistêmico para a área no segundo ano de governo, com a proposta do SUAS, que concretizava o projeto político defendido pelo movimento que, durante o primeiro ano de governo, esteve envolvido em criar espaço de atuação, no partido e no Governo. Como vimos, o SUAS foi implantado em um contexto no qual importantes definições acerca dos rumos das políticas sociais haviam sido encaminhadas, fazendo com que a política nacional de assistência social disputasse protagonismo com o Bolsa Família, que vinha se firmando como carro-chefe das políticas sociais.

No que se refere ao impacto do peso da dimensão estatal na passagem do projeto defendido pelo movimento em defesa da assistência social para a esfera do Governo Federal, vimos que a necessidade de resultados imediatos, por parte do Governo, para fazer frente às cobranças que recebia; as disputas internas entre os Ministros que mantinham práticas setorializadas e

desarticuladas, contrárias às demandas do Presidente; e, por fim, a experiência de implantação dos programas de renda mínima em São Paulo, que legitimaram a medida como uma saída viável para a reorganização das ações sociais do Governo Lula são variáveis que interferiram na forma como o projeto se desenvolveu no primeiro ano de governo.

Vale lembrar, ainda, que a forma como Lula conduziu as decisões acerca dos rumos das políticas sociais na Câmara de Políticas Sociais se encaminhou para uma estratégia de diluir as disputas entre políticas setoriais e, deste modo, também, a primazia de alguma política setorial sobre aquela política que se tornou o carro chefe de seu governo. Assim, o que se observa é que o projeto que prevalece na disputa no campo das políticas sociais é o projeto menos sistêmico em face das propostas do Fome Zero e do SUAS.

Assim, o compartilhamento de projetos entre movimento, partido e Governo se dá no cenário das disputas internas entre projetos que convivem no mesmo partido/governo, além de conviver com a direção que o partido dá às suas ações como forma de garantir sua autopreservação, mediante legitimação na sociedade, e com vistas a resultados que influenciam a disputa eleitoral, já que, diante dos impactos do programa, o Bolsa Família se tornou uma marca do Governo Lula e praticamente intocável, mesmo no discurso da oposição em campanhas eleitorais. É nesse contexto, considerando todas essas variáveis, que a assistência social vem disputando seu projeto, com o desafio de articular a proposta de seguridade social com a de focalização das políticas sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Único da Assistência Social, implementado no Governo Lula, representa uma inflexão decisiva para a política de assistência social que, relegada a ações pontuais e imbricada à filantropia até o início dos anos 2000, passou a inscrever a assistência social como política de Estado, nacionalmente organizada a partir de um profundo reordenamento institucional e financeiro.

Pressupondo essa mudança, esta tese, que analisou a construção da Política Nacional de Assistência Social e a implantação do SUAS da perspectiva das interações socioestatais, demonstrou que essa construção foi fruto da atuação coletiva de atores que se uniram em torno da defesa da assistência social como política pública de direito. Organizados em um movimento nacional e no partido político, mobilizaram diferentes estratégias para levar ao Estado seu projeto de política pública.

Propondo abordar as interações socioestatais por meio da triangulação de Estado, sociedade civil e partido como atores relevantes para o processo de construção e implementação da política de assistência social, adotamos a categoria de *projetos políticos* como fio condutor de nossa análise, de maneira a aprofundar o conhecimento sobre as mudanças que ocorrem no Estado brasileiro a partir da chegada do PT à Presidência, o modo como os atores da sociedade civil se acomodam e as estratégias mobilizadas por eles nessa conjuntura.

A análise das trajetórias desses atores na política de assistência social evidenciou a profunda imbricação entre o movimento de defesa da assistência social, o partido e o Estado. As relações dos atores do movimento pela assistência social com o partido e com o Estado, desde a formação desse movimento, evidenciaram a contínua interação dessas esferas, o que nos permitiu afirmar que, diante dos dados empíricos analisados, não há como sustentar que sejam esferas absolutamente separadas. Como vimos, o movimento se constitui e se desenvolve na interação com o Estado e com o partido, fenômeno que pode estar relacionado ao fato de se tratar de um movimento em defesa de uma política pública.

A ação por incidir sobre políticas públicas caracteriza parte dos movimentos sociais brasileiros atrelados a uma matriz da luta pela efetivação

de direitos, que se relaciona ao contexto no qual esses movimentos eclodem, nos anos 1970/1980. Como vimos, é também esse o contexto de criação do Partido dos Trabalhadores, que nasce atrelado à luta dos movimentos sociais e dela se nutre, reforçando a identificação e imbricação entre movimentos sociais e partido. A imbricação não significa, no entanto, indistinção entre as esferas analisadas. Nesse sentido, os conceitos de intersecções Estado-movimento e militância múltipla contribuíram para particularizar a nossa análise.

No caso do movimento pela assistência social, observamos um processo de intersecção que se dá desde o início da mobilização do movimento, que se desenvolve ao mesmo tempo em que muitas de suas ativistas estão ocupando cargos de gestão local da política de assistência social. As intersecções Estado-movimento, observadas a partir do estudo de trajetórias de atores que cruzam as fronteiras entre o ativismo fora do Estado e dentro dele, mostraram o modo como essas intersecções impactam o Estado, com inovações no campo das políticas, e o movimento, na medida em que adensam as vinculações entre os atores que dele participam e se constituem como as estratégias que o movimento mobiliza para atuar no Estado em favor de sua causa. Assim, observamos que o Estado funciona como mais uma arena para o ativismo.

Nesse sentido, ainda, vale retomar a proposição de Banaszak, que, ao analisar as intersecções Estado-movimento, pergunta-se sobre o papel que as políticas públicas desempenham para influenciar tais intersecções. A autora argumenta que “políticas públicas frequentemente resultam na criação, combinação ou eliminação de organizações específicas, abrindo ou fechando oportunidades de entrada no Estado” (BANASZAK, 2005, p. 161). No caso, observamos que o ativismo de Estado construiu para o movimento importantes oportunidades no Estado, sendo a mais destacada delas a ocupação de cargos por ativistas do movimento na SNAS/MDS, que viabilizou a implantação do SUAS.

Já a múltipla filiação, no partido e no movimento, permitiu mobilizar o partido como espaço de organização do movimento, de construção de estratégias e fortalecimento dos vínculos com aliados na esfera partidária (parlamentares e dirigentes do partido) e de mediação no trânsito dessas ativistas para a ocupação de cargos no Estado. Aqui, o conceito de militância

múltipla, utilizado a partir do entendimento de que “não se reduz ao trânsito que leva o movimento a tornar-se governo, e sim vivenciar, ao mesmo tempo, a condição de ser movimento, academia, partido, sindicato, estado e/ou governo” (TEIXEIRA, 2013, p. 11) foi importante instrumento analítico para a compreensão do modo como se dá, em termos de experiências concretas, o processo de compartilhamento de projetos entre Estado, sociedade civil e partido. Como vimos, com a análise dos dados empíricos, as experiências dos atores do movimento são permeadas, o tempo todo, por esse caráter múltiplo, com implicações decisivas de suas ações nas estratégias que mobilizam para levar seu projeto ao Estado.

Assim, demonstramos que o partido foi um espaço fundamental de articulação de estratégias e construção da política, especialmente nas experiências inovadoras de gestão local da assistência social, empreendidas pelas ativistas do movimento – e o Setorial, um espaço estratégico, que uniu os atores e serviu como instrumento de pressão em momentos-chave. Nesse sentido, a hipótese desta tese, que vincula a implantação do SUAS às estratégias do movimento no partido, ficou confirmada.

Ao adotarmos a noção de *projetos políticos* como fio condutor de nossa análise, articulamos três componentes das interações socioestatais analisadas: intencionalidade da ação política (organização do movimento, estruturação e estratégias dentro e fora do partido e no Estado); construção histórica das relações e o contexto político no qual essas interações estão inseridas. Seguindo a afirmação de Dagnino (2002) de que as relações entre sociedade civil e Estado são sempre permeadas por conflitos – sustentamos que as relações entre sociedade civil, Estado e partido, em um contexto de compartilhamento de projetos, devem ser entendidas como relações essencialmente conflituosas.

Assim, a noção de *compartilhamento de projetos* se mostrou útil para compreender as interações entre movimento e partido, permitindo que nos afastássemos da excessiva ênfase posta no dilema *cooptação versus autonomia* por análises que abordaram as relações entre essas esferas. Como argumentamos, o compartilhamento de projetos entre os atores não significa necessariamente adesão ao partido ou ao Governo. Antes, ele comporta disputas, que são observadas quando especificamos como os atores se

vinculam por afinidades de projetos em um determinado nível, mas disputam em outros. Há razões para as ativistas se vincularem ao partido, mas elas mantêm seu projeto, suas demandas, suas posições e fazem escolhas de acordo com o contexto e as opções que lhes são colocadas. O partido é um espaço de mobilização de estratégias e também de mediação no trânsito das ativistas para a ocupação de cargos no Estado. No entanto, no caso do movimento em defesa da assistência social, estar no partido não implicou adesão total ao partido; ao contrário, as ativistas conseguem fazer a crítica e manter suas posições. No âmbito das relações analisadas nessa tese, não se observa uma relação de cooptação entre partido e movimento, e sim uma relação de disputa dentro de uma estrutura partidária que abriga atores heterogêneos que disputam por viabilizar seus projetos no interior do partido, de acordo, claro, com o contexto e os constrangimentos que se colocam, tanto pela própria organização partidária quanto pela busca da governabilidade.

Nesse sentido, podemos afirmar que, mesmo que o compartilhamento de projetos seja parcial, é uma categoria que nos permite entender, em parte, o que conecta os atores ao partido. Por que os atores apostam nesse espaço? No caso da assistência social, a aposta no PT como um espaço para encaminhar seu projeto se vincula à identificação que as ativistas teceram com o partido, na década de 1980, antes mesmo da formação do movimento, no contexto da redemocratização. Nesse sentido, a ideia de compartilhamento é útil para a análise dos modos como os atores se vinculam e passam a desenvolver as primeiras experiências de gestão local da política, que se torna laboratório do projeto implantado mais tarde no Governo Federal.

Por outro lado, observamos também que o compartilhamento de projetos entre movimento e partido permitiu que as ativistas mobilizassem o partido como meio de levar seu projeto ao Estado. No entanto, apesar disso, quando o partido ascende ao Governo Federal, as tensões que sempre permearam a relação entre movimento e partido se evidenciam ainda mais fortemente.

Nesse sentido, ao atualizarmos as perguntas que nos fazemos ao trabalhar com a noção de *projetos políticos* no cenário atual, vale avaliar se a ida do PT para o Governo Federal acirra tensões que, na verdade, já estavam presentes no partido em suas relações com a sociedade civil. A análise da conjuntura política, das escolhas feitas pelo partido no Governo e das apostas

que movimentos continuaram (ou não) a fazer no partido parece nos oferecer um cenário profícuo para a compreensão das interações socioestatais no Brasil hoje e suas consequências para a construção democrática no país.

Demonstramos que as disputas entre projetos, que se intensificam quando o partido ascende ao Governo Federal, bem como as mudanças nas relações entre o PT e os movimentos sociais, acompanharam as mudanças que ocorreram no partido, seja por sua postura de busca de resultados eleitorais (RIBEIRO, 2010), seja pelo impacto da governabilidade (GÓMEZ BRUERA, 2013).

No entanto, o teor dessas mudanças e os impactos para as relações entre movimento e partido só poderão ser melhor compreendidos com o aprofundamento de futuras pesquisas que incorporem as relações com o partido em suas agendas. Nossa análise buscou apontar os paradoxos dessas relações, ao afirmar que, mesmo que haja compartilhamento de projetos em alguns níveis, o compartilhamento comporta disputas que se acirram sobremaneira quando o PT ganha a eleição para o Executivo Federal. Assim, se por um lado, as interações entre sociedade civil e Estado se intensificam com a ida do PT para o Executivo Federal, por outro, essa intensificação parece ser proporcional ao acirramento dos paradoxos nas relações entre partido e suas bases na sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. 2011. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais.

ABERS, R.; VON BULOW, M. 2011. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84.

ALMEIDA, C. 2006. O marco discursivo da 'Participação Solidária' e a nova agenda de formulação e implementação de ações solidárias no Brasil". In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.

_____. 2009. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. *Política e Sociedade*. Santa Catarina, v. 8, n. 15, p. 251-269, outubro de 2009.

AMARAL, O. M. E. 2010a. *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Campinas: UNICAMP.

_____. 2010b. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4. Brasília, p. 105-134, julho-dezembro de 2010.

_____. 2013. As transformações nas formas de militância no interior do PT: maior inclusão e menor intensidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 28, n. 82, p. 68-86, junho de 2013.

AVELINO, D. P. 2012. *Democracia em Conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais*. Tese de Doutorado. Departamento de Política Social: Universidade de Brasília – UNB.

AVRITZER, L. 2009. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.) 2009. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez.

_____. 2013. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo, SOUZA, Clóvis. (org.). 2013. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA.

AVRITZER, L; Souza, C. 2013. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo, SOUZA, Clóvis. (org.). 2013. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA.

BANASZAK, L. A. 2005. Inside and outside the state: the movement insider status, tactics and public policy achievements. In: MEYER, D; JENNES, V;

INGRAM, H. (eds.). *Routing the opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 149-176.

BETTO, Frei. 2003. A fome como questão política. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48.

BETTO, Frei. 2007. *Calendário do Poder*. Rio de Janeiro: Rocco.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

BOSCHETTI, I. 2006. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. 1ª reimpressão. Brasília: Letras Livres/ UnB.

BRASIL (1993). *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Lei Federal n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

_____. 2004. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, DF: SNAS/MDS.

_____. 2005. *Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS)*. Brasília, DF: SNAS/MDS.

_____. 2006. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOB-RH/SUAS)*. Brasília, DF: SNAS/MDS.

_____. 2009. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília, DF: SNAS/MDS.

_____. 2013. *CENSO SUAS 2011*. Brasília, DF: SAGI/SNAS/MDS.

CAMPELLO, T.; NERI, M. (org.). 2013. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. IPEA, Brasília.

CHIACHIO, N. B. 2006. *Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

COHN, A. 2004. *A questão social no novo milênio*. In: VIII CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Coimbra.

_____. 2004. O Bolsa-Família e a questão social. *Teoria e Debate*. São Paulo, Editora Perseu Abramo, edição 130, novembro/2004.

_____. 2012. *Cartas ao Presidente Lula: bolsa família e direitos sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro.

COLIN, D. 2013. Apresentação. In: *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. COLIN, D.; CRUS, J. TAPAJÓS; L.; ALBUQUERQUE, S. (org.). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1ª. Edição, Brasília.

COSTA, C.; ANDRADE, H. 2003. *Governo de transição FHC-Lula: constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula*. Observatório Universitário. Documento de Trabalho n. 10. Série Estudos de Políticas Públicas. Rio de Janeiro.

CORTES, S. 2015. Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan/abr 2015, p. 122-154.

COUTO, B.; YAZBEK, M.; RAICHELIS, R. 2011. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: Couto, B.; Yasbek, M. C.; Silva, M. O. S.; Raichelis, R. (orgs.). 2011. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez.

CUNHA, E. 2009. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais.

DAGNINO, E. 1994. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.). 1994. *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

_____. 2002. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, (org). 2006. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, Luciana. 2010. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. *Revue Internationale de Politique Comparée*. 2010/2, v. 17.

D'ARAÚJO, M. C. 2009. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – CPDOC.

DIANI, M. 1992. The concept of social movement. *The Sociological Review*. v. 40, n. 1, fev. 1992, p. 1-25.

DIANI, M.; BISON, I. 2010. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3. Brasília, 2010.

DOIMO, A. 1995. *A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, ANPOCS, Relume Dumará.

DOWBOR, M. 2012. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

DULCI, O. 2010. *Bolsa Família e BPC: a formação de uma agenda governamental de avaliação*. In: 13º CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA/BIEN. São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010.

DUVERGER, M. 1980. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro/ Brasília: Zahar/ Editora UNB.

FALLETI, T. 2010. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma de saúde no Brasil, 1964-1988. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 345-368.

FARIA, C. 2010. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Rev. Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, Curitiba, junho de 2010.

FELTRAN, G. S. 2006. Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). 2006. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

FLEURY, S. 2007. Dilemas da coesão social. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, p. 4-23.

FONSECA, A.; ROQUETE, C. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família. In: VIANA, A. L.; ELIAS, Eduardo (org.) *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec Editora

GOLDSTONE, J. 2003. *State, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

GÓMEZ BRUERA, H. F. 2013. *Lula, the Workers' Party and the governability dilemma in Brazil*. New York: Routledge.

GURZA-LAVALLE, A. 1999. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. Em: *Revista Lua Nova*, no 47, 1999, p. 121-135.

_____. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos Cebrap*, n. 66, julho 2003, p. 91-109.

GURZA-LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. 2012. A construção política das sociedades civis. In: GURZA-LAVALLE, Adrian (org.) *O*

horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Unesp.

GURZA-LAVALLE, A.; SZWAKO, J. 2015. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, abril de 2015, p. 157-187.

HOCHSTETLER, K. 2008. Organized civil society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, P. R.; POWER, T. J. (eds.). 2008. *Democratic Brasil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2003. Assistência Social. *Políticas Sociais*. Acompanhamento e Análise, n. 07, p. 32-41. Brasília: IPEA.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, P. 2009. Assistência Social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise, vinte anos da Constituição Federal*. v. 1, n. 17, 2009.

KECK, M. 1992. *PT – A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática.

KINGDON, J. W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nova York: Longman Classics in Political Science.

LEITE, C.; PERES, U. 2013. *Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes federativas da criação do Programa Bolsa Família*. In: 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Aguas de Lindóia, Minas Gerais.

LEITE, C.; PERES, U.; BELLIX, L. 2013. Ideias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: LUKIC, M. R.; TOMANIZI, C. (org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá.

LEWIS, D. 2008. Using life histories in social policy research: the case of third sector/public sector boundary crossing. *Journal of Social Policy*, n. 37, 4, p. 599-578. Cambridge University Press.

LOPES, M. 2006. O tempo do SUAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 87. São Paulo: Cortez.

MARIN, T. 2012. *Entre a caridade e os direitos sociais: a política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

MARTINELLI, M. L.; BAPTISTA, M. V.; BARBOSA, M. C. 1979. O assistente social e a ação política – entrevista com Luiza Erundina. *Serviço Social e Sociedade*. Ano 1, n. 1, setembro de 1979. Cortez.

MARQUES, R. M. 2013. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 2 (131), p. 298-314, abril-junho de 2013.

MÉNDEZ LAGO, M. 2000. *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*. Madrid: Siglo XXI.

MENDOSA, D. 2012. *Gênese da política de assistência social no governo Lula*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo.

MENEGUELLO, R. 1989. *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz & Terra.

MENEGUELLO, R.; AMARAL, O. 2008. Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil. *Brazilian Studies Programme*, occasional paper number, Latin American Centre.

MESTRINER, M. L. 2011 4ed. [1ª ed. 2001]. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez.

_____. 2012. A intricada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R.; PAZ, R. (org.) *Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras.

MISCHE, A. 1997. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, p. 134-150, 1997.

MONTEIRO, I. 2011. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. Dissertação de Mestrado. Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas – FGV-RJ

MOURÃO, M. 2011. *A institucionalização da intersectorialidade na produção das políticas sociais: a experiência da prefeitura de Belo Horizonte (2000-2010)*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG.

NETTO, J. P. 2005. O movimento de reconceituação: 40 anos depois. *Serviço Social e Sociedade*, nº 84, p. 5-20. São Paulo: Cortez.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. S. 2001. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PAZ, R. 2012. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º Da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R.; PAZ, R. (org.) *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras.

PENNA, C. 2013. *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília – UNB.

PORTO, E. B. D. 2004. Fome Zero e controle social: a experiência dos comitês gestores do Programa Cartão Alimentação. *Res Pvblica*, nº 5, ano III, p. 117-141, novembro de 2004.

PT – Partido dos Trabalhadores. 2001a. *Estatuto*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

_____. 2001b. *Caderno Encontros Setoriais*, Diretório Nacional do PT, setembro de 2001. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

_____. 2002. *Programa de governo 2002: coligação Lula Presidente*. Um Brasil para Todos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

PINHEIRO, Márcia. 2008. *O CNAS: entre o interesse público e o privado*. Tese (Doutorado) em Serviço Social. São Paulo, PUC, 2008.

RAICHELIS, R.; PAZ, R. 1999. Fórum Nacional de Assistência Social: novo marco de interlocução entre sociedade civil e governo federal. *Serviço Social e Sociedade*. Ano XX, n. 61, novembro. São Paulo, Cortez.

RAICHELIS, R. 2008. *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez.

RIBEIRO, P. F. 2010. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: Edufscar.

ROMÃO, W. 2010. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese Doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. collection theoretical lenses on public. Boulder, CO: Westview Press.

SAMUELS, D. 2004. *From socialism to social democracy: party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil*. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, p. 999-1024, 2004.

SERAFIM, L. 2013. *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades*. Tese Doutorado, Departamento de Ciências Sociais, Unicamp: Campinas.

SILVA, G. J.; BELIK W.; TAKAGI M. (org.). 2001. *Projeto Fome Zero*. São Paulo: Instituto Cidadania.

SILVA Maria, O. 2007. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*. [online]. 2007, v. 12, n. 6, p. 1429-1439.

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

SILVA Marcelo, K. 2007. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico- metodológica para a análise de processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.

_____. 2011. Sociedade civil no Brasil: institucionalização e/ou contestação. *Em Debate*. Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 37-43, dez. 2011

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. 2011. A face ocultada dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 86-124.

SINGER, A. 2012. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. 2012. *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

SPOSATI, A. 1995a. A assistência social no governo Fernando Henrique Cardoso. *Serviço Social e Sociedade*, ano XV, n. 47, p. 136-141, abril. São Paulo: Cortez.

_____. 1995b. Cidadania e solidariedade. *Serviço Social e Sociedade*, ano XV, n. 48, p. 124-147, agosto. São Paulo: Cortez.

_____. 1999. Políticas sociais nos governos petistas. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L. & TREVAS, V. (orgs.) *Governo e cidadania*. Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. 1ª reimpressão [1ª Edição 1999]; p. 82 - 107. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

_____. 2002. Governando a política estadual de assistência social do PT In: BITTAR, Jorge (org.) *Governos estaduais: desafios e avanços*. Reflexões e relatos de experiências petistas. p. 216 - 229. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

_____. 2006. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 87.

_____. 2011. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 5ª ed.

_____. 2013. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Coletânea de artigos. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

SPOSATI, A.; BONETTI, D.; YAZBEK, M.C., FALCÃO, M.C. 2010. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras. 11ed. [1ª ed. 1985]. São Paulo: Cortez.

SZWAKO, J. 2012. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pela lente da utopia. In: SOUTO, A. L. S., PAZ, R. *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis.

TAKAGI, M. 2006. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese de doutorado, Campinas, IE/Unicamp.

TAKAGI, M., DEL GROSSI, M. E., SILVA, J. G. 2006. O Programa Fome Zero dois anos depois. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, Porto Rico, março de 2006.

TATAGIBA, L. 2011. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. IPEA, v. 7, p. 171-186.

TEIXEIRA, A. C. C. 2013. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese Doutorado, Departamento de Ciências Sociais, Unicamp.

TELLES, V. S. 1999. *Direitos sociais, afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG.

TERRA. 2002. *Combate à fome é o principal objetivo do governo Lula*. 28/10/2002. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/eleicoes/interna/0,5625,OI64737-EI307,00.html>. Acesso em maio/2015.

TOMAZINI, C. 2012. A disputa pela gestão e participação nas políticas de luta contra a pobreza nos primeiros anos Lula: os comitês gestores do Cartão Alimentação. In: VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, ALACIP. Quito, junho de 2012.

_____. 2013. Disputas em torno das políticas de transferência de renda no Brasil e México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma capital-humano. In: LUKIC, M. R. e TOMANIZI, C. (org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá.

VIANNA, M. L. T. W. 2000. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo. *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. p. 91-114. Petrópolis, RJ: Vozes.

VILLATORO, P. 2010. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. Revista CEPAL, Número Especial em Português, p. 127-140, maio 2010.

YAZBEK, M. C. 1995. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos Abong: subsídios à Conferência*

Nacional de Assistência Social, v. 3, n. 11, out. 1995, p. 5-18. Brasília: CNAS; São Paulo: Abong.

_____. 2004a. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. *Serviço Social e Sociedade*, ano XXV, n. 77, p. 11-29, agosto. São Paulo: Cortez.

_____. 2004b. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras, *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2.

_____. 2008. Estado e políticas sociais. *Política Social e Serviço Social: elementos históricos e debate atual*. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 18.

_____. 2009. *Classes subalternas e assistência social*. 7ª. ed. São Paulo: Cortez.

Fontes primárias:

O Setorial Nacional de Assistência Social. 2001. Documento preparado para a Secretaria de Assuntos Institucionais do PT. Fonte: arquivo pessoal de Rosangela Paz.

Relatório da 10ª. Reunião Ampliada do Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores, realizada em 28 novembro de 2002. Fonte: arquivo pessoal de Márcia Maria Biondi Pinheiro.

Manifesto Movimento pela Assistência Social. *A Política de Assistência Social que queremos: o ponto de vista do movimento social*. Documento produzido para o Seminário Nacional – A política de assistência social no Governo Lula – 02 e 03 de abril de 2003. Fonte: arquivo pessoal de Rosangela Paz.

FONSECA, A. 2003. Discurso de Posse como Secretária Executiva do Programa Bolsa Família. Brasília, 20 de outubro de 2003. Fonte: arquivo pessoal da autora.

Fórum Nacional de Assistência Social. Ata da reunião de 06 de dezembro de 2004. Fonte: arquivo pessoal de Rosangela Paz.

APÊNDICE

Roteiro de Pesquisa de Campo – Entrevistas em profundidade

▪ **Trajetória pessoal na assistência social**

- Formação
- Histórico de atuação na assistência social
- Cargos ocupados:
 - Em gestões municipais
 - Em sindicatos?
 - No partido?
 - Outros?

▪ **Trajetória no partido (para atores filiados ao partido)**

- Como se filia ao partido? Já foi filiada (o) a outros partidos?
- Ocupou posições no partido? Dirigente/ delegado, entre outros?

Setorial Nacional de Assistência Social

- Sobre Setorial Nacional – como surge, quais objetivos, quem compunha?
- O que foi o Setorial de governantes? Quais eram os objetivos, quem compunha?
- Articulação com outros setoriais?
- Participação em Encontros Nacionais?
- Articulação com outros setoriais?
- Participação em Encontros Nacionais?
- Importância do Setorial para a implantação do SUAS/ vitórias do movimento no governo Lula
- Principais estratégias construídas a partir do Setorial Nacional, para implantação do SUAS?

- **Governo Lula:**

- Para os atores que realizaram o trânsito para o Estado, como organizaram suas estratégias? Quais desafios encontram? Quais os impactos para o movimento? Como suas demandas são incorporadas pelo Estado? De maneira seletiva? Encontram “brechas”? A atuação desses atores da tem impactos na definição da política? O Estado não é homogêneo. Há seletividade no transito institucional?
- E para os atores que não realizaram o trânsito para o Estado, como enxergam a atuação dos companheiros de militância? Há disputas internas ao movimento? Como se dá a relação nos espaços participativos formais? É diferente da relação direta, em termos de efetividade?

- **Espaços participativos formais:**

- O que mudou nos espaços participativos formais no Governo Lula?
- Qual o papel dos espaços participativos institucionais, como Conferências, Fóruns Temáticos e Conselhos Gestores, em termos do fortalecimento ou não desses espaços de interlocução entre Governo e sociedade civil e em termos dos resultados efetivos destes como espaços de partilha de poder entre Estado e sociedade civil;
- Que peso esses espaços tiveram para a política de assistência social no Governo Lula?
- Quais os principais desafios encontrados na relação com estes espaços participativos?
- Quais estratégias foram mobilizadas para retirar a certificação do CNAS?

- **Compartilhamento de projetos**

- Em contexto de compartilhamento de projetos entre sociedade civil, partido e governo, como se configuram/reconfiguram relações entre Estado e sociedade civil?
- Quais as principais disputas vividas no partido e no governo para a implantação do SUAS?
- Quais são os principais desafios que o SUAS enfrenta, atualmente, após sua implantação?