



3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

O processo de elaboração da Política Nacional De Assistência Social de 2004

Mirella Souza Alvarenga¹

Resumo

Este artigo resgata o processo de elaboração da Política Nacional de Assistência Social de 2004, apresentando o contexto político em que foi elaborada e aprovada, os atores do processo, os embates teóricos travados. Para tanto, realizou-se revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com testemunhas chave. Para análise, utilizou-se análise de conteúdo do tipo categorial. Foi possível compreender que a Política contou com o momento político favorável, bem como com a participação de sujeitos da academia, da gestão e militantes. Embora seja um avanço, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 faz parte de um processo ainda em construção.

Palavras-chave: Assistência social. Política de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social de 2004.

The process of development the Brazilian National Social Assistance Policy of 2004

Abstract

This article demonstrates the process of development the Brazilian National Social Assistance Policy of 2004, presenting the political context in which it was developed and approved, the actors of the process, the theoretical debates established. Therefore, were used bibliographic review, documentary research and interviews with key witnesses of the case. For analysis, we used content analysis of categorical type. It was possible to understand that the policy was approved in a good political momentum. The academia, managers and militants participated the process. Although it is a breakthrough, the Brazilian National Social Assistance Policy of 2004 is part of a process that is still under construction.

Keywords: Social assistance. Social Assistance Policy. Brazilian National Social Assistance Policy of 2004.

¹ Assistente Social. Mestre em Política Social (UFES, Brasil). Membro do Núcleo de Estudos Fênix/SSO/UFES. E-mail: <mirellaalvarenga@yahoo.com.br>.

1. Introdução

“Toda lei é uma construção possível num momento político” (Ana Lúcia Gomes).

Partindo da expressão cunhada por Ana Lúcia Gomes, temos o objetivo de resgatar o processo de elaboração do texto da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (BRASIL, 2004). Percorrer este trajeto é fundamental para compreender que subjaz ao texto uma longa história de luta pela efetivação da assistência social como política pública, que envolve o contexto político em que foi elaborado e aprovado, os atores do processo, os embates teóricos travados.

Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica sobre a Política de Assistência Social no Brasil e pesquisa documental englobando: o texto da Política Nacional de Assistência Social de 1998 (BRASIL, 1998), os registros das Conferências Nacionais de Assistência Social entre 1995 e 2003, registros das reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) entre janeiro e outubro de 2004 e o texto preliminar e aprovado da PNAS/2004. Também foi utilizada a história oral. Assim como Thompson, acreditamos que “[...] a história oral pode dar grande contribuição para o resgate da memória nacional [...] A memória de um pode ser a memória de muitos, possibilitando a evidência dos fatos coletivos” (THOMPSON, 1992, p. 17).

Foram entrevistadas 10 partícipes² do processo de formulação da PNAS no período de outubro de 2010 e outubro de 2011. Em termos de procedimentos éticos, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa³ e todas assinaram o Termo de Consentimento

² Segue identificação e vinculação à época da formulação da PNAS/2004 informada pelos entrevistados: Aldaíza Sposati – professor da PUCSP, Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo, militante e colaboradora do MDS; Ana Lúcia Gomes - militante, diretora de benefícios no MDS; Berenice Rojas Couto - professora da PUCRS, militante, colaboradora do MDS; Dirce Koga - pesquisadora do CEDEST (PUCSP/INPE) e assessora da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, colaboradora voluntária no MDS; Márcia Lopes – professora da UEL, vereadora na Câmara Municipal de Londrina, militante, Secretária Nacional de Assistência Social; Márcia Pinheiro - militante, conselheira e presidente do CNAS, assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social; Maria Carmelita Yazbek - professora da PUCSP, colaboradora voluntária do MDS; Maria Luiza Rizzotti - professora da UEL, militante, secretária municipal de assistência social de Londrina; Potyara Pereira - professora da UnB, coordenadora do NEPOS, pesquisadora na área da Política Social, incluindo a Assistência Social e; Simone Albuquerque - Analista de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, militante, diretora do SUAS no MDS.

³ A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Espírito Santo sob o nº 026/11

Livre e Esclarecido, firmando a concordância em participar e em ter seus nomes divulgados.

As entrevistas permitiram reconstruir o processo de configuração da PNAS/2004, deliberada logo na I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995, e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em outubro de 2004, requisito essencial da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para dar efetividade à assistência social como política pública. Ou seja, a Assistência Social requeria bases legais, visto que a PNAS/1998 e as Normas Operacionais Básicas (NOB-1/1999 e NOB-2/2000) foram insuficientes para redirecionar suas ações, como mostraram Couto, Yazbek e Raichelis (2010).

Como técnica de análise, foi utilizada análise de conteúdo do tipo categorial de Bardin (1978).

O argumento foi aqui estruturado em quatro partes. Primeiro apresentaremos os elementos que possibilitaram a elaboração do texto da PNAS/2004. Depois, explicitaremos o papel do MDS seguido do debate travado no interior do CNAS. Por fim, apresentamos as análises de alguns partícipes sobre o documento em questão e as considerações finais.

2. Precusores do processo de formulação da PNAS/2004

Para entender o processo deflagrado em 2004 de elaboração e aprovação do texto da PNAS/2004 é *mister* compreender que a consolidação da assistência social como política pública no Brasil iniciou no final dos anos de 1980. Desde a inscrição da área como parte da Seguridade Social se formou o que Márcia Pinheiro chamou de um *movimento não instituído pela assistência social*, composto por acadêmicos, alguns usuários, sindicatos, conjunto Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), e lutavam por mudanças que fossem ao encontro daquilo que a CF estabeleceu. As ações, mesmo depois da aprovação da LOAS, continuou como antes – gestões federais elaborando ações pontuais, descontínuas e focalizadas, cuja

responsabilidade era atribuída à sociedade e não assumida pelo Estado. E era com esse modelo de Assistência Social que o *movimento* desejava romper no governo Lula.

[...] nós [assistência social] éramos carregados desse passado, que a gente tenta romper até hoje. Carregado de desregulamentação, porque [...] uma das características do neoliberalismo é deixar as coisas soltas [...] quanto mais solta melhor, deixa o mercado ditar as regras. E nós começamos a fazer o oposto, nós começamos a regulamentar (Márcia Pinheiro).⁴

Logo que assumiu a gestão federal, Lula instituiu o Ministério da Assistência Social (MAS), assumido pela assistente social Benedita da Silva. Apesar desta categoria ter participado efetivamente da luta pela assistência social como direito, a ministra⁵ não era parte integrante do *movimento*.

Mas, ainda assim, a partir de uma negociação, foi possível mandar quatro representantes deste grupo para a gestão dela – Ana Lígia Gomes, Valdete Martins, Márcia Pinheiro e Patrícia Di Marco.

Elas foram para o MAS para tentar implantar o que foi acordado no plano de governo, mas não tinham força política para efetivar as propostas que o *movimento* vinha construindo no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000. Para Márcia Pinheiro, a participação mais importante foi conseguir realizar a IV Conferência Nacional, cujas deliberações foram cruciais para o posicionamento da gestão federal. Simone Albuquerque complementou que conseguir aprovar a proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na ocasião era essencial para que depois outros membros ocupassem cargos estratégicos para atuar na formulação e implementação deste.

Aldaíza Sposati lembrou que este encontro foi realizado por pressão dos militantes incluindo-se a Marcha de Prefeitos a Brasília, cujos representantes em debate com Benedita da Silva propuseram a sua realização em nome dos 10 anos da LOAS. Por lei de FHC foi interdita a realização de Conferências Nacionais a cada dois anos

⁴ O que é aqui referido como regulamentar destaca-se pelas normalizações efetuadas ao longo de 2004, a saber: Lei nº 10.869/04; Decreto nº 5.003/04; Decreto nº 5.074/04; Lei nº 10.954/04; Decreto nº 5.085/04; Aprovação da PNAS/2004 pelo CNAS por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; Implantação do sistema *on line* SUASWEB por meio da Resolução nº 146 o de 2004, do CNAS e Portaria MDS Nº 736, de 15 de dezembro de 2004. E nos anos seguintes, a aprovação da NOB-SUAS/2005 e NOB-RH em 2006.

⁵ A petista Benedita da Silva esteve à frente do Ministério da Assistência Social durante o ano de 2003.

determinando que o intervalo fosse de quatro⁶. “*Realizar em 2003 a IV Conferência também repudiava essa decisão*”, complementou Sposati.

Em janeiro de 2004, na reforma ministerial, o deputado federal Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte (MG), substituiu Benedita da Silva⁷ no MAS, que no mês seguinte teve sua denominação trocada por Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). A partir desta nomeação, outros militantes foram trazidos. Alguns pela articulação do *movimento não instituído da assistência social*, outros pelo ministro em função de suas participações nas discussões dentro do PT e/ou vínculo com a operacionalização/gestão dessa política pública naquela cidade. Aldáza destacou a experiência de relação anterior na gestão da Assistência Social de Patrus Ananias quando prefeito como aspecto significativo para a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Dessa forma, foi possível constituir uma base mais forte para conduzir as transformações desejadas por aqueles que defendiam esta política pública como direito.

Esperava-se que o debate para a construção do novo texto se desse tanto no interior do MDS quanto do CNAS. Garantir-se-ia assim o direcionamento do governo federal para as ações, mas com o aval e as contribuições do órgão colegiado.

3. O papel do MDS na elaboração da PNAS

Em se tratando do MDS, a primeira decisão, antes de atender as deliberações da IV Conferência, cujo foco era a proposição do SUAS, foi a de repensar o texto da PNAS/1998.

O documento era avaliado como insuficiente para expressar a perspectiva de direito que subjaz à política de assistência social. Além disso, foi desconsiderada pelo gestor federal da época e afrontada pelo Programa Comunidade Solidária, como mostraram Couto, Yazbek e Raichelis (2010).

⁶ Lei nº 9.720 de 30 de novembro de 1998.

⁷ A ministra se envolveu em um escândalo no ano de 2003. Utilizou dinheiro público para custear viagens e despesas pessoais.

Ainda em 2003, os gestores do MAS convidaram para debater sobre a concepção de assistência social os núcleos de estudo das professoras Aldaíza Sposati da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Potyara A. Pereira da Universidade de Brasília (UnB). A primeira defendia que a assistência social tinha de ser vista como uma política setorial, já a segunda acreditava que era não setorial.

*A Profa. Potyara na década de [19]90 defendia a tese de que a política de assistência social era específica na clientela e diferenciada nas necessidades a atender. Isso quer dizer que ela seria uma política para uma camada da população. **Eu defendo uma posição oposta**, dizendo que como uma política social ela não poderia desagregar, retirar uma fatia da população do conjunto, que isso seria a negação da cidadania e não a construção da cidadania. Por isso defendia a política de assistência social como uma política setorial (Aldaíza Sposati).*

*Ela não pode ser setorial; no máximo ela é inter [...] A Aldaíza ao dizer que a assistência é setorial quer colocá-lo no nível das demais E eu digo que não; temos de destacar que ela é diferente. E ela vai ganhar destaque porque ela é uma política diferente das demais. **Eu digo que tem políticas sociais mais particularistas e outras menos particularistas**. Não trabalho com a noção de setor. A questão do setor não é uma questão de recursos, digamos, de recursos pelo que ela aparenta ser ou pelo aspecto meramente administrativo; não é isso. É pela essência dela. Na essência dela, ela não é setorial [...] Ela está em todas as outras políticas e todas estão nela [...] **A assistência deveria trabalhar junto com a saúde, junto com a educação, mas isso fica complicado do ponto de vista administrativo e burocrático, do ponto de vista de gestão. Mas não esse ponto de vista que deve definir a política de assistência social** (Potyara Pereira).*

Em todos os embates teóricos, a tendência é optar por uma das direções propostas. Para Simone Albuquerque o grupo da PUCSP era mais afinado com o MDS. Isso pode estar vinculado ao fato de alguns dos gestores terem sido alunos da instituição – a secretária nacional da assistência social, a diretora dos benefícios, a assessora da secretaria e outros integrantes da equipe técnica da SNAS.

Há ainda o papel político desenvolvido por cada um também no espaço acadêmico. As produções bibliográficas sobre Assistência social sofreram um crescimento entre as décadas de 1980-1990-2000. Gomes e Abreu (2012) apontam que o aumento foi de 600% de 1980 para 1990 e de menos de 30% de 1990 para os anos 2000. Essas publicações vão configurando uma análise da realidade que permitiria oferecer alternativas de como se pensava – e como deveria ser – esta política no Brasil.

E por último, essa aproximação, além de intelectual, pode ser também de ordem político partidária. Se não todos, boa parte dos envolvidos na elaboração da PNAS/2004 era filiada ao ou simpatizante do Partido dos Trabalhadores (PT), como apontou Ana Lúcia Gomes. Até porque à época este partido colocava-se como aliado à classe trabalhadora.

Definido que a concepção seria da assistência social como uma política setorial, foi organizado um grupo de estudo e debate para continuar o processo de reestruturação da área. Em alguns encontros o grupo recebeu gestores municipais para relatarem a realidade do seu local de administração e compartilhar experiências de ação. Para aqueles que estavam no MDS era importante ouvi-los, especialmente porque pouco tinha sido feito pela União e pelos estados na área, mas existiam muitas experiências nos municípios. Sendo destacadas pelos entrevistados as experiências de Belo Horizonte (MG), com o trabalho com famílias, em Porto Alegre (RS), com a divisão dos níveis de proteção da assistência social, e em São Paulo (SP), as seguranças afiançadas. Além da experiência de Londrina (PR), de Campo Grande (MS) e Belém (PA). Essas ações poderiam ser aproveitadas para a construção de um modelo único a ser implementado em âmbito nacional.

Cabe lembrar que as experiências de São Paulo estavam associadas às discussões do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social (NEPSAS), fundado e coordenado por Aldaíza Sposati.

No NEPSAS, nós já havíamos construído as seguranças sociais que seriam do âmbito da assistência social [...] Grande parte dessas seguranças propostas pelo NEPSAS foi absorvida pela política nacional [...] outra construção que nós também já tínhamos pelo NEPSAS derivou da gestão da assistência social aqui na cidade de São Paulo que vivenciamos. Entendíamos que a assistência social tinha três grandes funções. (Aldaíza Sposati).

As atas das reuniões do CNAS também reforçam a proximidade entre as instituições. Na 112ª e na 115ª Reunião há registros de falas de Márcia Lopes e Márcia Pinheiro, afirmando que o MDS solicitou ao Instituto de Estudos Especiais (IEE) da PUCSP um estudo sobre a concepção de assistência social na qual se fundamentaram as ações da assistência social na perspectiva do SUAS. As entrevistas confirmam que a discussão sobre a Política de Assistência Social no Ministério ocorria paralela ao fomentado no NEPSAS e no IEE. Este produziu uma espécie de *dossiê*.

Por exemplo, não necessariamente [os encontros eram] chamados pelo ministério, nós fizemos muitos lá na PUC, seja pelo núcleo da Aldaíza, que colocou isso lá, pautou a temática dentro do núcleo, ela também é muito forte com gestores. Ela pautou de um lado seja... a PUC também tem um núcleo de estudos especiais que naquele momento era o IEE, que organizou alguns eventos, alguns encontros especificamente para essa discussão com alguns textos, alguns especialistas de outras áreas. Tem um dossiê no IEE, um conjunto de materiais [...] (Maria Carmelita Yazbek).

Esse conjunto de documentos a que se refere Carmelita Yazbek, possivelmente remete às produções do final dos anos 1990. Embora não haja confirmação sobre eles, os depoimentos indicam que houve uma participação efetiva dos docentes e discentes da PUCSP, especialmente os vinculados ao IEE, ao NEPSAS e ao CEDEST, na discussão e elaboração do texto da PNAS/2004 e da NOB-SUAS/2005.

No interior do MDS o protagonismo do pensamento defendido por Aldaíza Sposati aumentou, não só no âmbito da discussão de concepção de assistência social, mas também nos documentos produzidos naquele momento. Apesar dela afirmar ter colaborado indiretamente, a partir do que havia produzido em São Paulo e na academia, para os demais entrevistados ela foi central para o processo de elaboração do documento estudado. Mas estes também apontam que outros atores contribuíram de forma significativa na construção das normativas.

*[...] nós começamos a discutir, eu me lembro, na época **com toda a equipe da PUC de São Paulo** – a Dirce, a Aldaíza, a Carmelita, a Marô, enfim, a Marlene (Márcia Lopes).*

***Foi a Sposati a grande propulsora. Ela não era assessora só da área da assistência, ela era assessora do Ministério** indicada pelo governo do PT. E era uma pessoa competente, que vinha estudando há algum tempo o assunto. Foi ela que coordenou, mas não sozinha; várias outras pessoas participaram (Potyara Pereira).*

O grupo envolvido nesse primeiro momento se reuniu informal e gratuitamente, conforme as colocações de Dirce Koga.

A redação do documento que orientaria as ações da assistência social no país ficou sob a responsabilidade de Simone Albuquerque, mas também contou com colaborações de gestores e técnicos do MDS.

*Então, nós temos esse grupo de colaboradores que é composto pela professora **Aldaíza Sposati, Carmelita Yazbek**, pelas professoras **Rosângela Paz, Raquel Raichelis**, todas essas de São Paulo. Mas também temos a Professora **Beatriz Paiva**, da Universidade Federal de Santa Catarina. A Professora **Berenice Rojas Couto**, do Rio Grande do Sul. De Minas Gerais, da Universidade Federal de Juiz de Fora, nós temos a **Ana Mourão**. Temos do Mato Grosso do Sul a Professora **Valdete**. Aqui sempre colaborando conosco, Professor **Vicente Faleiros**, a própria **Ivanete Boschetti**. Do Espírito Santo, a gente conta muito com a colaboração da **Ana Petroneto** e da [...] professora **Eugênia** [...] Um grupo de colaboradores tanto estudiosos quanto pesquisadores, mas também secretários municipais e estaduais. Então, a gente fazia o texto. Esse é o método. Fizemos o texto com a proposta de texto da Política Nacional. A política ela teve além desses colaboradores, a gente chamou também gente que já tinha livros na área [...] E a gente contou muito com estudiosos e gestores conhecidos, amigos queridos da área da saúde que estava no Ministério da Saúde e no Ministério da Educação (Simone Albuquerque).*

O grupo envolvido com a redação do texto era menor, dele participaram Márcia Lopes, Simone Albuquerque, Márcia Pinheiro, Ana Lígia Gomes, Gisele Tavares, Luciele Tapajós e os colaboradores do MDS, especialmente do grupo de Seguridade Social da PUCSP.

O documento precisava condizer com aquilo que já estava sendo pensado para o SUAS, visto que este era alvo de reflexões, conforme verificado nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social desde 1995. Explicitamente, a saúde e o SUS foram as principais fontes de inspiração para o SUAS e, conseqüente, para a PNAS/2004, tanto do ponto de vista da estrutura de sistema, dos níveis de complexidade, da hierarquização da rede e até dos conceitos nela inscritos.

Quando nós falamos no SUAS, o que era fazer essa regulação em nível nacional? O que era você construir padrões – padrão de concepção, de atendimento, de regulamento em todas as áreas da gestão, do financiamento? Então, não há dúvida, tanto é que nós por muitas vezes chamamos os profissionais de saúde, gestores do fundo nacional de saúde, secretários nacionais para conversar, para dialogar (Márcia Lopes).

Então, foi na saúde, que é realmente uma proposta bem consolidada, que o SUAS não só se inspirou, mas absorveu a maior parte da estrutura e linguagem do SUS (Potyara Pereira).

Essa inspiração era de conhecimento público. Na ata da reunião ampliada de Aracajú, por exemplo, o representante de um dos grupos de trabalho ao defender os serviços regionalizados da proteção social especial, ele disse “[...] já que o SUAS tem como parâmetro o SUS” (CNAS, 2004a, p. 30). Mas não encontramos nos registros apontamento ou estranhamento em relação a isso. Naquele momento, apropriar-se do modelo que vinha sendo construído na saúde era visto como uma escolha acertada. Isso porque, por mais que a política de saúde enfrentasse limitações para sua efetivação integral, era a que mais tinha avançado no campo da seguridade social.

Para redigir o texto da PNAS/2004, os temas que deveriam estar contemplados foram distribuídos de acordo com o tema de produções/reflexões. Ana Lígia Gomes redigiu a parte dos benefícios; Carmelita Yazbek da proteção social; Dirce Koga dos territórios; Gisele Tavares do financiamento; Márcia Pinheiro do controle social. Para outras partes utilizaram estudos produzidos na área do Serviço Social, tal como o conceito de família da professora Regina Mito.

[...] a Simone vai buscar várias pessoas que tratam de determinados assuntos e vai construindo item a item [...] Difícilmente, daquele jeito você teria condições de fazer alguma coisa... (Ana Lúcia Gomes).

[...] formulação, por exemplo, para discussão de território. O melhor estudo feito pra área da assistência social foi da Dirce Koga, então ela própria escreveu esta parte, entendeu? Aí, nós pegamos por exemplo, na parte da relação público e privado, aí uma pessoa que tinha muito acúmulo nesta área era Marcia Pinheiro, de Minas, então a própria Marcia escreveu esta parte. Na parte de financiamento, que foi uma grande revolução mesmo. Aí a gente... algumas partes nós mesmo escrevemos. Essa parte do financiamento, a parte da... da engenharia da gestão, vamos dizer assim, aí foi o meu departamento. Também porque aqui eu tinha muita experiência, a professora Luziele Tapajós da Universidade de Santa Catarina, ela compõe a nossa equipe, e também a Gisele Tavares que tem um estudo, uma especialização na área da gestão financeira (Simone Albuquerque).

O documento foi redigido por várias mãos, e por isso, para Ana Lúcia Gomes, não é possível encontrar nele uma linearidade. Em comum, todos partilhavam do entendimento que a Assistência Social é um direito, mas como afirma Simone Albuquerque, em relação aos “pormenores” não havia um pensamento homogêneo. Segundo elas, chegar a um consenso não era tarefa possível, especialmente, com a limitação de tempo.

Elas temiam perder o tempo político. Mesmo com os apontamentos de alguns conselheiros nacionais de que o prazo curto limitava as contribuições, MDS e CNAS acordaram de manter o prazo previsto, setembro de 2004. A decisão se deve ao fato de que já era 2004, segundo ano do mandato de Lula, e em 2005 teriam as eleições municipais e, possivelmente, outros gestores da Assistência Social e o debate poderia ser reiniciado.

[...] para quem precisa fazer, precisa ter o time político de conseguir entrar no Ministério e ter as coisas para construir, mostrar serviço, botar o Brasil em movimento, botar o Brasil para andar, não tinha tempo. Tinha que aprovar a política e, em seguida, começar a pensar na normatização do modelo de gestão [...] Melhor assim, do que deixar de fazer. Isso também é uma coisa que no mundo da política, nós tínhamos muito claro. Não perder o tempo político da coisa e também não deixar de fazer, o Brasil não pode esperar. [...] Então, teve um tempo, tinha pressa e, é claro, ninguém tinha dúvida que... por exemplo, eu não tinha dúvida, que exigiria mais debate [...] Alguns debates foram promovidos, teve algum mínimo de consenso. Mas o ministério que era o gestor, a secretaria que era gestora é que vai conduzindo até que chega um momento que bate o martelo. [...] A política está pronta (Ana Lúcia Gomes).

A PNAS/2004 reflete o pensamento possível de ser construído em um determinado tempo político. Apropriando-se das produções acadêmicas e das experiências municipais e dos técnicos do MDS, a proposta de texto (versão preliminar) foi elaborada entre fevereiro e junho de 2004. Depois de pronta, era hora de submeter ao CNAS, que teria três meses para fomentar o debate sobre a proposta em suas reuniões e sugerir as correções que

julgassem necessárias. O debate foi estendido também para outros espaços de discussão como Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS).

Para Márcia Pinheiro, conseguir a aprovação no CNAS dependeu da desenvoltura por parte do MDS, havia algumas resistências em aprovar o novo texto da PNAS.

[...] a gente teve resistência da sociedade civil por várias razões. Um grupo da sociedade civil achava que a gente ainda não tinha discutido, um grupo mais de esquerda, com toda a população brasileira, que a gente tinha que fazer uma discussão com toda a população. E o outro grupo, o grupo de entidades não queria mexer com isso, e aí era difícil (Márcia Pinheiro).

No início de 2004, os conselheiros nacionais da assistência social requisitaram a presença de Márcia Lopes, que esclareceu como estava organizado o MDS. Em relação à Secretaria de Assistência Social, que mais nos interessa nesse momento, estava focado no sistema único, tendo como objetivo superar a atenção por segmentos e trabalhar com a rede SUAS. A presidente do CNAS (representante governamental/MDS), Valdete de Barros Martins, complementou que a proposta de texto da PNAS estava sendo pensada e discutida a partir do entendimento de que a assistência social é uma política pública, que não deve estar fundamentada em segmentos, mas em proteção social. Ana Lígia Gomes lembrou ainda quão desafiadora foi a tentativa de romper com tal lógica, porque existe o hábito de construir fragmentos de programas e projetos e não políticas.

4. O debate em torno da PNAS no interior do CNAS

Desde a primeira reunião de 2004, o CNAS estabeleceu uma série de temas prioritários para contribuir com a elaboração do documento que orientaria as ações no campo da assistência social. A intenção deste colegiado era de que estes fossem debatidos de forma mais ampla. Foram realizados 03 encontros ampliados e descentralizados, além de discussões nos estados e municípios brasileiros em encontros, seminários, reuniões, oficinas (BRASIL, 2004b).

Porém, o que percebemos é que os conselheiros nacionais, de forma geral, estavam mais preocupados com a divisão dos recursos e com a certificação das entidades beneficentes (COLIN, 2008) e pouco contribuíram na construção do texto da PNAS/2004. Das 13 atas

analisadas, o tema, apesar de crucial para o destino da assistência social no país, foi foco de debate nas reuniões ampliadas e revela ausência de aprofundamento nas questões, o conteúdo era mais informativo – o que o Ministério já havia produzido, quando a produção seria disponibilizada para o CNAS, sugestões dos temas que deveriam ser contemplados.

O papel do CNAS nesse processo pode ser compreendido pelos apontamentos de Pinheiro (2008). Para ela, este deveria ser um *lócus* legítimo de participação de gestores, técnicos, entidades e usuários, no entanto, entre 1994 e 2008, o Conselho se apresentou como um espaço de polarização entre o interesse público e o privado. Muitos dos conselheiros desconheciam a função do órgão e eram alheios à luta pela assistência social como direito. A participação de um dos conselheiros na 110ª reunião é exemplo disso: ao discutir sobre a eleição da sociedade civil, um deles, Antônio Marcos Gonçalves⁸, comparou o Brasil aos Estados Unidos, exaltando este como exemplo a ser seguido por “[...] estimular a filantropia, a participação social” (CNAS, 2004b, p. 52). A visão defendida por ele é que “[...] quanto mais entidades, melhor ficará o país e o mundo” (CNAS, 2004b, p. 52).

Apesar das eleições do CNAS, que poderiam resultar em mudança, a autora verificou que entre as mais de seis mil entidades de assistência social que poderiam pleitear um assento, cerca de vinte entidades se revezavam no período pesquisado, realizava-se muito mais a “dança das cadeiras”. Há de se destacar que os representantes que se elegiam para os assentos de usuários ou de trabalhadores, estavam vinculados a entidades e acabavam defendendo interesses corporativistas.

As poucas discussões do CNAS voltadas ao debate sobre a PNAS/2004 foram realizadas durante as reuniões ampliadas. A dinâmica era dividir os participantes em grupos de trabalho e ao final, o relator apresentava a discussão travada e as sugestões para o aprimoramento da proposta. A primeira reunião foi na região sudeste, em Belo Horizonte (MG). Todos os debates desse encontro estavam direcionados ao SUAS e não PNAS/2004.

⁸ Representante da sociedade civil/usuários ou organizações de usuários – Federação Brasileira de Instituições de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania.

Para a segunda reunião, em julho de 2004 em Aracajú (SE), pautou-se como central a discussão sobre o texto da PNAS/2004. Os grupos incluíram pontos de diferentes ordens – financiamento, condicionalidades para as ações, benefícios eventuais, à gestão, participação popular, recursos humanos, apresentar linguagem mais acessível, esclarecer melhor a organização dos níveis de proteção social, definir melhor o que é uma entidade de assistência social, monitoramento e avaliação e formas de parceria público-privada.

No segundo momento, o MDS apresentou a versão preliminar da PNAS/2004. Após as discussões, representantes dos grupos de trabalho sintetizaram as reflexões que se referiam ao financiamento, ao modelo de organização dos serviços, aos recursos humanos, ao controle social, ao monitoramento e avaliação, ao papel dos três entes federados, à própria estruturação do texto e os termos nele inscritos.

A partir das contribuições coletadas em todas as esferas, o texto final ficou pronto e foi apresentado pelo MDS no dia 20 de setembro de 2004 na reunião ampliada de Brasília.

5. Reflexões sobre a PNAS/2004 depois de sua aprovação

Para Sposati (2009), ainda que aprovada, a PNAS/2004 é parte de um modelo proteção social não contributiva ainda em construção, e sua implementação exigirá muito esforço de mudança, dos quais aponta: gerir o Estado a partir de princípios e valores de cidadania; ampliar a Assistência Social para além do atendimento de emergências; criar espaços de decisão democrática.

Cerca de sete anos depois de sua aprovação, os entrevistados julgaram que a PNAS/2004 foi um grande avanço, no entanto ainda precisa de acertos.

Ela foi sobretudo um ato de coragem, para poder romper com rumo tradicional. Foi a primeira vez que se deu um rumo claro à política de assistência social. Ela está com seis anos, ela é de outubro de 2004. Então veja, praticamente, as categorias que ela colocou ainda estão no debate para serem compreendidas (Aldaíza Sposati).

*Foi a construção possível, ainda que dentro dela tenha algumas questões complicadas. Toda lei é uma construção possível num momento político [...] O documento é jurídico, mas é político também [...] Então, nunca é um documento linear, ele reflete o que uma conjunção de forças políticas deu conta naquele momento [...] ele [o texto da PNAS] **padeceu da pressa**, da ausência de tempo político, padeceu de não ter tido o debate que se julgava necessário e de ter sido construído a várias mãos* (Ana Lúcia Gomes).

“Coragem e construção possível” são expressões que evidenciam as conquistas alcançadas e as resistências enfrentadas. Diante das polêmicas, alguns de seus formuladores defendem que o documento deve ser revisado e reeditado.

*Estou defendendo a **revisão da Política** faz tempo. Nós temos que discutir essa questão [dos conceitos] (Ana Lúcia Gomes).*

*Acho que o próprio texto da Política, cada vez que eu leio o texto da Política agora, eu vejo o quanto ela já merece uma **reedição** (Márcia Lopes).*

Para outros, como Márcia Pinheiro, a implementação da PNAS/2004 enfrenta dois tipos de oposição, a da direita e a da esquerda.

A oposição da direita é a que quer continuar com a assistência social clientelista, usando, tendo isenção fiscal e tratando o povo como cliente [...] e nós temos os esquerdistas, que acham que nós somos conservadores, que nós somos reprodutores do capital. Agora, eu fico muito feliz de ter lançado no Brasil, de ter deixado a minha marca aqui, fiquei muito feliz de ter feito alguma coisa por esse povo, por esse país [...] Na pior das hipóteses, a Política se fez presente (Márcia Pinheiro).

Ela nos lembrou por um lado a luta histórica e cotidiana de superação da assistência social de caráter clientelista. Por outro lado, a crítica da esquerda associada à impossibilidade de se enfrentar a questão social, “[...] sem tocar nos fundamentos econômicos e sociais dessa ordem é enxugar gelo” (NETTO, 2009, p. 221). Há que se retomar que como política social, a assistência social envolve um conjunto de medidas adotadas pelo Estado capitalista frente às expressões da questão social, como forma de mediar o conflito de classes, mas que, como um campo de contradições, legitima a ordem posta e estende direitos sociais.

Potyara Pereira (2008) acreditava que a limitação da PNAS/2004 está nela mesma, sua própria construção e organização definida a partir de conceitos e modelo da saúde, impossíveis de serem transpostos para a assistência social de forma automática, sem problematizações, como ela acreditava ter sido feito, posição compartilhada por Berenice Rojas Couto.

6. Considerações finais

Ao final deste percurso foi possível compreender que instituir a Assistência Social como política pública é tarefa árdua para aqueles que militam na área, especialmente em tempos de reestruturação do capital.

O papel do MDS e da academia foi fundamental nesse processo, embora ainda fosse incipiente neste o debate sobre as possíveis estratégias de organização e gestão da assistência social. Tanto que a inspiração na saúde para a elaboração da PNAS/2004 resultou em inúmeros questionamentos. Minayo *et. al.* (2003) já havia alertado que ao utilizar modelos e conceitos de áreas distintas o diálogo é fundamental, sua ausência implica no debate infrutífero dos limites desse ou daquele conceito, bem como de sua operacionalização. O que vem ocorrendo no campo da assistência social.

O contexto político foi bastante favorável para os avanços na área. Embora não tenha redistribuído a renda, como esperávamos, o presidente Lula tinha um compromisso com as classes subalternas e investiu na política de assistência social. Mota (2010) acredita inclusive que a área ganhou centralidade nesse governo. Ainda que não seja consenso entre os estudiosos do Serviço Social, não se pode negar o aumento significativo dos investimentos e, principalmente, a importância que foi atribuída a área a partir de 2003. É claro que os avanços não se devem unicamente ao presidente da república, outros atores estiveram envolvidos. Militantes, estudiosos, gestores e técnicos da política de assistência social desde os anos de 1980 vem desenvolvendo estudos e experiências de fundamental importância para seu reconhecimento enquanto política pública.

Como um processo em construção, cabe a nós continuarmos e aprofundarmos a reflexão em torno da PNAS/2004 a fim de aprimorá-la.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

_____. **Ata da 110ª Reunião do CNAS**. Brasília (DF): CNSA, 2004a.

_____. **Ata da Reunião Ampliada de Aracajú**. Brasília (DF): CNSA, 2004b.

COLIN, Denise R. A. **Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social:** transitando entre a filantropia. 2008. 307f. Tese (Doutorado em Sociologia)–Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/17500/Texto%20final%20tese%20corrigido.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO *et al.* (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

GOMES, M. G. C.; ABREU, M. H. E. Caminhos da gestão da Assistência Social como Política Pública: da desregulamentação ao Sistema Único de Assistência Social. In: GARCIA, M. L. T.; COUTO, B. R.; MARQUES, R. M. **Proteção social no Brasil e em Cuba.** São Paulo: EDIPUCRS, 2012. p. 93-116.

MINAYO *et al.* Possibilidades e dificuldades nas relações entre ciências sociais e epidemiologia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, 2003.

MOTA, A. E. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: _____ (org.). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 133-143.

NETTO, J. P. A questão social na América Latina. **Temporalis**, Brasília (DF): ABEPSS, n. 18, p. 215-234, jul./dez. 2009.

PEREIRA, P. A. P. A Assistência Social prevista na Constituição Federal de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Ser Social**, Brasília (DF), v.1, n.1, 2008.

PINHEIRO, M. M. B. **O CNAS:** entre o interesse público e o privado. 2008.130f. Tese (Doutorado em Serviço Social)–Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS/UNESCO, 2009. p. 13-55.

THOMPSON, P. **A voz do passado.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.