

10º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

Ciência Política e a Política: Memória e Futuro.

Belo Horizonte, 30 de agosto a 02 de setembro de 2016

Área Temática: Estado e Políticas Públicas.

A construção do Sistema Único de Assistência Social no Governo Lula: interações entre Estado, partido e sociedade civil.

Kellen Alves Gutierrez – NEPAC/UNICAMP

Resumo:

Esse artigo analisa o impacto das interações socioestatais na produção de políticas públicas, explorando formas de relação que se estabelecem entre sociedade civil, Estado e partido político em contexto de compartilhamento de projetos políticos. Em diálogo com uma agenda de pesquisa interessada em aprofundar o conhecimento das imbricações entre sociedade civil e sociedade política (ABERS e VON BULOW, 2011; SILVA e OLIVEIRA, 2011; DOWBOR, 2012, ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014), rompendo com concepções que tendem a considerar essas esferas como absolutamente separadas, busca contribuir para o debate incorporando à análise as formas de interação entre sociedade civil e partido político, analisando os impactos dessas interações nos movimentos sociais e na 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, o artigo demonstra que a relação com o partido foi fundamental para o desenvolvimento do movimento, em termos de espaço de organização e construção de estratégias, e como mediação no trânsito de militantes do movimento para a esfera do Governo Federal, a partir de 2003, tendo como resultado a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em 2005, no Governo Lula.

Palavras-chave: políticas públicas; SUAS.

Introdução

O Sistema Único da Assistência Social, implementado no Governo Lula, representou uma inflexão decisiva para a política de assistência social e passou a inscrever a assistência social como política de Estado, nacionalmente organizada a partir de um profundo reordenamento institucional e financeiro (MENDOSA, 2012, CORTES, 2015). Pressupondo essa mudança, esse artigo analisou a construção e a implantação do SUAS por meio da perspectiva das interações socioestatais entre sociedade civil, Estado e partido político.

A importância dos movimentos sociais e outros setores da sociedade civil em seus esforços para democratizar o Estado brasileiro é amplamente reconhecida, sendo apontada na literatura como 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” (Tatagiba, 2011). Insere-se nessa luta “por dentro do Estado”, a conquista de canais institucionais que visavam alargar as possibilidades de “compartilhamento” de poder entre Estado e sociedade civil, e também a passagem de dirigentes e ativistas da sociedade civil para o Estado, ocupando posições como ministros de Estado, assessores e executores de políticas públicas, que de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), 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, constituindo-se como “uma característica do funcionamento das atuais democracias na região” (p. 70).

Nesse sentido, nossa perspectiva busca aprofundar a compreensão acerca das interações entre atores da sociedade civil, Estado e partidos na produção de políticas públicas, por meio de estreito diálogo com uma agenda de pesquisas que, diante da intensificação das relações entre Estado e sociedade civil observadas no Brasil, têm progressivamente abandonado as concepções normativas da sociedade civil e avançado em buscar caracterizar processos de profunda imbricação entre Estado e esses atores. 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 socioestatais tem sido pouco desenvolvido nesses trabalhos.

O campo da assistência social no Governo Lula foi 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 social. 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 partido.

Para analisar essas relações, 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 esses atores se constituíram e como criaram estratégias que incidiram na formulação de políticas públicas. 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, mas 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 em que mantém uma identidade própria em relação a sua causa.

Diante disso, dois pressupostos teóricos nos guiaram. Por um lado, a opção pela descrição empírica da atuação política dos atores nos levou à escolha da categoria de compartilhamento de projetos políticos (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), por considerá-la adequada para analisar as trajetórias das militantes e suas vinculações com o partido político no processo de constituição e atuação desses atores coletivos, explicitando, inclusive, o partido como polo que aglutinou tais atores em torno de uma causa dentro do partido.

Já a literatura que tem se debruçado sobre a análise dos impactos de movimentos sociais sobre as políticas públicas, tanto no Brasil ((ABERS e VON BULOW, 2011; SILVA e OLIVEIRA, 2011; DOWBOR, 2012, SERAFIM, 2013), quanto no cenário internacional (GOLDSTONE, 2003; BANASZAK, 2005; MEYER, 2005) nos ofereceu ferramentas analíticas úteis para caracterizar as interações entre esses atores, de modo a aprofundar o debate acerca das formas pelas quais as aproximações entre movimentos, partidos e Estado impactam a produção de políticas e seu processo de democratização.

Para tanto, a metodologia adotada combinou pesquisa bibliográfica – livros, teses e artigos científicos pertinentes ao tema de estudo – e entrevistas em profundidade com ativistas envolvidas no processo de implantação do SUAS durante o Governo Lula. No que tange à pesquisa empírica, adotamos como estratégia a realização de entrevistas com base no método de análise de trajetórias (LEWIS, 2008), pelo qual abordamos a relação das ativistas com a política de assistência social por meio da análise de suas trajetórias

profissionais. A partir desse método, as relações entre movimento, Estado e partido, abordadas como parte das trajetórias de cada uma, possibilitou um tratamento mais aprofundado dessas interações, de forma a observar fenômenos que extrapolam os pressupostos teóricos de análise dessas relações. Assim, entre 2013 e 2014, realizamos entrevistas com 18 ativistas do campo da assistência social, que estiveram envolvidas na construção e implantação do SUAS¹.

A partir desse arcabouço conceitual e da pesquisa empírica, argumentamos 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.

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 dilemas e contradições presentes nas interações entre esses atores.

O artigo está organizado em três partes além dessa introdução. A seguir, apresentamos a forma como a assistência social foi tematizada no PT e como o movimento se organizou no partido. No tópico seguinte, apresentamos as estratégias do movimento no

¹ As entrevistas foram realizadas em diferentes cidades do Brasil e na IX Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2013, em Brasília. 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. 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, são elas: 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. 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.

partido e no Estado para implantar o SUAS no governo Lula. E por fim, nas considerações finais, apresentamos reflexões acerca dos dados apresentados.

2. Interações Socioestatais: o movimento em defesa da assistência social no PT

A literatura mostra que 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 e Tatagiba, 2011). A eleição do PT não apenas promoveu uma ampliação dos canais institucionais formais de participação da sociedade civil², mas intensificou outros tipos de relação entre movimentos sociais e Estado, como por exemplo, a ocupação de cargos no Estado por ativistas políticos, especialmente aqueles ligados ao partido. Como observam Silva e Oliveira (2011), 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 deste universo *“acesso a um Estado caracterizado por uma maior permeabilidade a suas demandas e propostas”* (idem, p.97).

Para a política de assistência social, esse cenário favorável teve importância evidente, já que a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representou uma profunda mudança institucional para essa política. 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 o fato desta ter transitado de ações desordenadas promovidas por primeiras-damas ou entidades filantrópicas, para tornar-se uma das principais políticas setoriais do país (CORTES, 2015), visto 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 teve uma trajetória marcada por estreita relação com a filantropia e a benemerência. A relação entre Estado brasileiro e filantropia se insere no contexto

² Avritzer (2009) afirma que a vitória do PT para o executivo federal, em 2003, ampliou e fortaleceu mecanismos de participação da sociedade civil, por meio da valorização dos mecanismos participativos formais se deu por meio de reforços dos conselhos de políticas públicas em áreas em que eles já existiam, criação de novos conselhos e realização de um conjunto de conferências que ajudaram a estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios. Ao analisar especificamente os Conselhos de Saúde e Assistência Social no governo Lula, o autor afirma que O CNAS *“melhorou fortemente a sua atuação no primeiro mandato do presidente Lula. A definição do CNAS pela implantação do SUAS, a política integrada de Assistência Social, e sua aprovação como prioridade principal da VI Conferência Nacional de Assistência Social ajudou no estabelecimento de um sistema organizado de participação social na área da assistência”* (Idem, p.45).

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), constituindo um modelo relegava aos extremamente pobres, desempregados ou trabalhadores informais, serviços residuais do Estado para atendimentos emergenciais.

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. 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 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. A implantação do SUAS, por sua vez, buscou romper com a tradição assistencialista que marcou esse campo de política pública no Brasil, ao se estruturar como política de Estado organizada em todo território nacional.

Como podemos observar, 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 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?

No que se refere ao contexto político, a análise de interações socioestatais na produção de políticas públicas sob a perspectiva da noção de compartilhamento de projetos entre sociedade civil e Estado busca entender como, no processo democrático brasileiro, atores da sociedade civil constroem estratégias de ação quando, ao invés de ocupar

posições antagônicas – de confronto, como via de regra caracterizaram as relações entre Estado e movimentos sociais – compartilham projetos políticos e, muitas vezes, atuam juntos na definição de políticas públicas.

A noção de compartilhamento de projetos está ancorada no conceito de projeto político³, partindo do pressuposto de que as diferentes orientações das políticas públicas não são fortuitas, mas antes, são fruto de concepções de mundo compartilhadas em um projeto político. Essa perspectiva nos permite, ainda, investigar as complexas relações que se estabelecem entre atores da sociedade civil e instituições políticas num contexto onde companheiros de militância política passam a se relacionar institucionalmente, por dentro das estruturas de Estado, na produção de políticas públicas. É importante observar, deste modo, que o contexto de compartilhamento de projetos entre sociedade civil e Estado no caso da política de assistência social, forjou novas relações entre essas esferas, impactando nas formas de ação e estratégias dos atores da sociedade civil e em sua relação com o Estado. Dito de outra forma, como veremos ao longo do artigo, a relação do movimento em defesa da assistência social com o PT constituiu-se como oportunidade para as ativistas desse campo levarem ao Estado seu projeto política pública.

Como mencionamos na introdução, pesquisadores interessados nos processos de interação entre Estado e sociedade civil tem avançado em analisar e caracterizar essas relações e seus mútuos impactos. Abers e Von Bulow (2011), observam que, em vários países e regiões do mundo, tem se tornado cada vez mais difícil compreender os movimentos sociais sem fazer uma análise dos vínculos com partidos políticos e o Estado (p.64). Seguindo esta linha, consideramos que o PT constitui-se como um ator bastante particular, por sua estreita ligação com movimentos sociais e setores progressivos que buscam influenciar políticas de cunho democratizante e universalista. Goldstone (2003, p.2), ao analisar as relações entre política institucionalizada e política não-institucionalizada, fala em *continuum de alinhamento e influência*, a depender das mudanças no Estado e nos alinhamentos partidários.

No caso brasileiro, essa proposição se mostra bastante fecunda para análise da forma como a sociedade civil passa a se relacionar com o Estado, uma vez que, dado o enraizamento do PT junto aos movimentos sociais, é de se esperar que esse alinhamento produza, como de fato produziu, oportunidades de acesso institucional à atores da sociedade civil a partir da mediação do partido. Nesse sentido, foi bastante citado pelas ativistas nas entrevistas realizadas a aposta no governo Lula como momento de

³ O conceito de projetos políticos é utilizado aqui tal qual definido por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38), como “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

implantação do SUAS, como se observa em uma fala em que a ativista afirma: “é o nosso governo, essa é a hora de implantar o SUAS”.

O setor da política de assistência social se apresenta como terreno fértil para análise da relação entre partidos políticos, sociedade civil e Estado. O compartilhamento de membros entre Estado e movimentos é uma realidade na política de assistência social, e se mostrou importante para viabilizar a implantação do SUAS. No entanto, se é patente o intenso trânsito de ativistas em defesa da assistência social para compor o governo Lula – aspecto que trataremos no tópico a seguir – dados das entrevistas realizadas com ativistas nos mostram que a relação entre movimento e partido foi construída desde a fundação do PT, impactando tanto a política de assistência social em prefeituras petistas nas quais estas ativistas atuavam, quanto o movimento, que nasce e se desenvolve imbricado ao partido.

Os dados obtidos a partir das entrevistas mostram que a relação entre as ativistas e o PT data da fundação do partido. A maioria das ativistas participou da fundação do PT em seus estados/ municípios, ao mesmo tempo em que se iniciam as movimentações políticas em torno da política de assistência social e seu status de política pública, com a inclusão da assistência social na seguridade brasileira, e depois, com as tramitações, debates e negociações para a aprovação da Lei Orgânica. Assim, trata-se de uma geração de militantes que estava se articulando nos idos dos anos 1980, e mais intensamente nos anos 1990, no chamado “movimento Pré-LOAS”. Como amplamente apontado pela literatura, este foi um momento histórico de muita efervescência política, movimentações e mobilizações, no mesmo sentido em que assinala Feltran:

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).

Nesse sentido, é importante recuperar sentidos importantes deste movimento pela assistência social incluído em uma matriz cultural mais ampla, de justiça social, combate à desigualdade e outras formas de relação com o Estado. Assim, é patente a compreensão de que este movimento, ao se aglutinar em torno da luta pela assistência como política pública, 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.

No tocante à relação com o PT, a organização de um *Setorial* marca a relação entre movimento e partido, com importantes consequências para a implantação da política. 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 definidos, 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, 2001).

De acordo com Ribeiro (2010), a literatura recente sobre partidos políticos aponta, como estratégia para se avaliar 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).

Os Setoriais seriam, deste modo, 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.

Assim, de acordo com as ativistas entrevistadas, o Setorial Nacional de Assistência Social foi constituído no PT com o objetivo de construir um instrumento que possibilitasse a organização das(os) petistas que atuam na política de assistência social. Os relatos mostram que o que definiu a construção do Setorial, em termos de adesão e articulação nacional, a partir do grupo de São Paulo, foi o processo de luta pela LOAS, em 1993. 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, e a articulação das militantes dentro do partido tornou possível que o PT encampasse o projeto na Câmara Federal.

Nesse contexto de intensa mobilização do campo da assistência social pela aprovação da LOAS, o Setorial Nacional de Assistência Social 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 intensa mobilização em defesa da LOAS. 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 Setorial de Nacional Assistência Social foi responsável, desde sua constituição, pela elaboração do plano de governo para a assistência social de todas as campanhas em que o PT concorreu à Presidência – desde 1989, ainda não formalizado, e depois, em 1994, 1998, 2002 e, após o PT ter sido eleito, também em 2006 e 2010. Nesse sentido, cumpre o papel, apontado por Amaral (2009) 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, 2009, p. 72).

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.

Neste sentido, a articulação no interior de um partido é vista, também, como uma forma de dar visibilidade à causa da assistência social. 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. Este processo, como veremos no tópico a seguir, teve papel importante no sentido de dar visibilidade a esse grupo dentro do partido.

No entanto, é fundamental assinalar que, se é fato, como atestamos pelas entrevistas, a existência de uma militância pela assistência social no PT, não é fato que o partido incorporasse essa bandeira tranquilamente. As ativistas entrevistadas apontaram tensões e disputas que o campo da assistência social viveu e vive em sua trajetória no PT, principalmente porque a política de assistência social nunca obteve lugar de destaque entre as políticas de Seguridade Social, se comparada à a Saúde e a Previdência (SPOSATI, 2010, p. 5). No partido, não foi diferente: a assistência social não ocupa papel de destaque, sendo incorporada a partir da luta e militância aguerrida do movimento da assistência social, mas sem protagonismo ou destaque.

As ativistas apontam a resistência dentro do partido em relação à assistência social devido ao fato desta ter sido sempre vista como política assistencialista. 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, ou seja, o sindicato.⁴

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; se por um lado, 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, trata-se de uma incorporação permeada de ambivalências e disputas, que estarão presentes na experiência do PT no Governo Federal, como veremos no tópico seguinte.

3. Intersecções Estado-movimento: o movimento em defesa da assistência social no governo Lula

Neste tópico vamos analisar 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, 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.

A literatura tem apontado que, para influenciar políticas, os esforços de movimento sociais algumas vezes implicam em maior presença de ativistas dentro do próprio Estado (Abers e Von Bulow, 2011), estratégias essas que também são postas em relevo na literatura internacional, que chama a atenção para as intersecções 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.

⁴ Entrevista com ativista de São Paulo, realizada em dezembro/2013.

Partindo do interesse pela temática da relação entre movimentos sociais e políticas públicas David Meyer (2005) afirma a existência simultânea de omissões e convergências quando revisamos a literatura de políticas públicas e movimentos sociais. Segundo o autor, enquanto a literatura de políticas públicas muitas vezes atribui aos movimentos sociais algum papel no processo de definição de agenda, não especificam os mecanismos pelos quais isso acontece; de forma análoga, a literatura de movimentos sociais não trata as interações substantivas entre movimento e políticas, as mudanças simbólicas produzidas pelos movimentos e mesmo o desenvolvimento do movimento é escasso e subteorizado Meyer afirma, ainda, que estudiosos de movimentos sociais tratam o processo de política pública como uma “caixa preta” dentro do Estado. Nosso trabalho, nesse sentido, busca investigar essa “caixa preta”, buscando explorar o meandros das interações socioestatais e suas implicações para as políticas públicas.

Para analisar as intersecções entre os militantes do campo da assistência social e o Estado na construção do SUAS, consideramos oportuno o conceito de *intersecção Estado-movimento*, desenvolvido por Banaszak (2005). A autora, 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 as relações entre movimento e Estado, propondo 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 (idem, p. 150).

Para tanto, afirma que os movimentos podem existir fora do Estado e ter membros localizados no interior do Estado, produzindo uma sobreposição que ela denomina “intersecção Estado-movimento”. Nas palavras da autora:

The overlap occurs because states, as sets of institutions, may have members who also are movement activists either through social movement organizations or by being “occasional contributors” (...) I label this overlap the state-movement intersection. (idem, pag. 150-151).

Essa proposição é útil para a análise de cenários em que os trânsitos institucionais são constantes e favorecidos pelas relações entre ativistas políticos e partido político. Apresentamos, a seguir, resultados de entrevistas com militantes do campo da assistência social e análise de documentos do Setorial Nacional de Assistência Social do PT, de modo a compreender como ativistas construíram estratégias para penetrar no Estado e assim desafiar a política, levando para dentro do aparato estatal seu projeto de política pública de direito.

Para analisar as intersecções entre o movimento em defesa da assistência social, Estado e partido na 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: 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; por fim, 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.

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 governo⁵ da campanha presidencial e incorporar a ele as plataformas relativas à política de assistência social. 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. Observa-se, com isso, que a plataforma política do reconhecimento da assistência social como campo de política específica 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 Aldáza 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

⁵ 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.

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, o que resultou na inclusão de uma sessão específica para a assistência social no plano de governo de 2002.

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. Esse documento foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo deputado Tarcísio Zimmerman, em 12 de dezembro de 2002, como um “documento-compromisso”⁶, contendo 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 Transição⁷.

Essa reestruturação previa, como eixos estruturantes, a necessidade de estabelecimento de um comando único para as ações da política de assistência social, 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. 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

⁶ O 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”⁶, citando nominalmente o SUAS como proposta de reorganização da política.

⁷ 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).

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 socioassistenciais e político-pedagógicas de mobilizações populares.

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.

No ano seguinte, com a posse de Lula, 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.

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. 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, que não tinha afinidade, em termos de projeto político para a

assistência social, com o movimento⁸. 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. 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 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 partido 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.

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, mas não sem 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

⁸ 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 Zimmermann 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.

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.

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 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, de acordo com dados das entrevistas, esteve bastante restrita

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, como observamos pela fala da ativista que afirma que “o SUAS não é uma coisa do PT: mas naquele momento, de renovação, um grupo dentro do PT entendeu, somou conosco”⁹. 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.

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.

⁹ Entrevista com ativista do Mato Grosso do Sul, realizada em agosto/2013.

As tensões entre movimento e Ministra permaneceram e terminaram, no entanto, por levar o movimento a buscar outra estratégia de pressão, e 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 anos¹⁰. 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. Como forma de pressão, as ativistas se articulam à Marcha dos Prefeitos, que aconteceria em Brasília, em julho de 2003, conseguindo a adesão dos prefeitos para que reivindicassem a implantação do SUAS na VI Conferência de Assistência Nacional.

Outra frente de articulação foi o espaço do CNAS, cuja presidência era ocupada por uma ativista, que encaminha a realização de uma pesquisa, encomendada para ser apresentada na IV Conferência, que faria um balanço dos 10 anos de LOAS no Brasil. 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.

Assim, 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, cujo resultado foi a indicação da implantação imediata do Sistema Único da Assistência Social. Assim, essa é, também, a Conferência na qual o movimento pela Assistência Social

¹⁰ De acordo com este decreto, a Conferência Nacional de Assistência Social deveria acontecer apenas em 2005.

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).

Com isso, 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).

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 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, como vemos em 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)¹¹, 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 afirma a ativista ao dizer que “foi exatamente nesse momento que conseguimos compor uma equipe nossa no governo.”¹²

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, 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.

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”¹³. Além disso, era conhecida do “grupo mineiro” do Setorial, que naquele momento tinha abertura para apoiar a indicação de seu nome junto ao Ministro.

¹¹ 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).

¹² Entrevista com ativista de São Paulo, realizada em agosto/2013.

¹³ Entrevista com ativista do Distrito Federal, realizada em dezembro/2013.

A estratégia do Setorial ao indicar Márcia Lopes como Secretária, fornece 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, e evidencia também o aprendizado que o movimento teve, nesse primeiro ano: era necessário ter no Ministério uma pessoa que somasse legitimidade e força política.

Na formação da equipe da SNAS – das quatro militantes que estavam no ministério na gestão de Benedita da Silva, apenas uma ativista não permaneceu no governo, e outras ativistas do movimento vieram compor a secretaria, especialmente o chamado “grupo mineiro”. 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 MDS por uma ativista entrevistada era o de que, naquele momento, “*a Secretaria Nacional estava nas mãos de defensores do SUAS*”¹⁴.

O ano de 2004 marcou um importante momento para a política de assistência social no Brasil: esse foi o ano de formular a Política Nacional de Assistência Social – 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 civil¹⁵.

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

¹⁴ Entrevista com ativista de São Paulo, realizada em agosto/2013.

¹⁵ 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.

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 movimento: assegurava a assistência social como direito a ser garantido pelo Estado, e previa o comando único das ações da política em nível nacional.

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) instalados em 5.264 municípios (BRASIL, 2013), atestando a capilaridade da assistência social como política pública organizada em todo o território nacional.

4. Considerações Finais

Neste artigo, a análise das interações socioestatais entre ativistas pela assistência social como política pública de direito e Estado apontaram para importantes aspectos da luta de movimentos que optam por construir estratégias para incorporação de suas demandas por meio atuação dentro do Estado, com a mediação do partido político. A análise das trajetórias dos atores na política de assistência social evidenciou a profunda imbricação entre o movimento de defesa da assistência social, o partido e o Estado.

A análise desse processo desvela um aspecto interessante do movimento pela assistência social: o movimento se desenvolve concomitantemente à militância no partido e à ocupação de cargos em administrações locais. 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 da atuação das ativistas no início do governo Lula 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.

Nesse sentido, ainda, vale retomar a proposição de Banaszak, ao argumentar 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 estudado, 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.

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.

Vale notar, ainda, que ao examinarmos as relações em termos de compartilhamento de projetos, buscamos analisar as vinculações entre movimentos sociais e partido e sobre a aposta que movimentos fazem no partido político como espaço para encaminhar seus projetos e tecer estratégias. Nesse sentido, o compartilhamento pode se dar em um nível bastante genérico, sem significar pela adesão entre ambos, além de comportar, também, embates e conflitos, que se traduzem em posições e projetos conflitantes dentro do mesmo partido. Mais uma vez, vale notar a especificidade do PT como partido que aglutinou diversos setores de esquerda desde sua criação, e que, uma vez eleito para o executivo federal, levou essa diversidade de visões para o plano de governo, além, evidentemente, das diversas transformações sofridas pelo partido ao longo de sua história. Análises mais detalhadas que explorem essa diversidade seriam bem vindas, na medida em que se invista em pesquisa sobre as relações entre o PT e os movimentos sociais no âmbito dos governos petistas.

Referências Bibliográficas

ABERS, R., SERAFIM, L., Tatagiba, L. (2011). “*Novas relações Estado-sociedade n governo federal brasileiro: repertórios de participação em um Estado heterogêneo*”. 35º. Encontro Anual da ANPOCS.

ABERS, R. E VON BULLOW, M. “Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84.

AVRITZER, Leonardo (org.) (2009). *Experiências Nacionais de Participação*. São Paulo, Editora Cortez.

- AMARAL O. M. E.** 2010. *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Campinas: UNICAMP. BRASIL, 2013
- BANASZAK, Lee Ann.** "Inside and outside the state: the movement insider status, tactics and public policy achievements". In MEYER, David; JENNES, Valerie; INGRAM, Helen (eds.). *Routing the opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 149-176.
- COHN, Amélia.** (2004) "A Questão Social no novo milênio". *VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, 2004.
- 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.
- DAGNINO, E. (org.)** (2002). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- DAGNINO, E., OLVERA, A. J. e PANFICHI, A. (org.)**. (2006) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2003. Assistência Social. *Políticas Sociais*. Acompanhamento e Análise, n. 07, p. 32-41. Brasília: IPEA.
- 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.
- GOLDSTONE, Jack.** (2003) *State, Parties and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- MESTRINER, M. L.** (2001). *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo, Editora Cortez.
- MENDOSA D.** 2012. *Gênese da política de assistência social no governo Lula*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo.
- MEYER, D.** *Routing the opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- PT** - Partido dos Trabalhadores. 2001. *Estatuto*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- RAICHELIS, Raquel** (2008). *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo, Editora Cortez.
- RIBEIRO, P.F.** 2010. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: Edufscar.
- 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". In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 86-124.
- SPOSATI, A. et all** (2010). *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo, 11ed., Editora Cortez.
- TATAGIBA, Luciana.** (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.
- _____. (2001). *Pobreza e Cidadania*. São Paulo, Editora 34.
- YAZBEK, M. C.** (2008) "Estado e Políticas Sociais". In: *Política Social e Serviço Social: elementos históricos e debate atual*. Rio De Janeiro, UFRJ, v.18.
- _____. (2009). *Classes Subalternas e assistência social*. São Paulo, 7ed. Editora Cortez.