

35º Encontro Anual da Anpocs

GT029 - Políticas Públicas

A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira:

o papel das leis e o papel do presidente

Natália Guimarães Duarte Sátyro

Eleonora Martins Cunha Schettini

Resumo:

Este artigo analisa a construção da política de assistência social enquanto agenda decisória no âmbito federal de governo no Brasil. Para isso será feita uma análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). O trabalho foca as mudanças institucionais e suas conseqüências para a política nacional de assistência social, foca também a construção do arcabouço legal da Assistência Social, além do importante papel dos presidentes e dos demais atores políticos visíveis e invisíveis como fatores determinantes do processo de construção dessa política. Para tal fim, serão utilizadas categorias analíticas do neo-institucionalismo e modelos sobre o processo de políticas públicas, especificamente, de definição de agenda governamental, em particular, os modelos de múltiplos fluxos e o de equilíbrio interrompido.

Introdução

O reconhecimento pela Constituição de 1988 da Assistência Social (AS) como política pública e sua inserção no Sistema de Seguridade Social brasileiro transforma o ano de 1988 no marco histórico a partir do qual a Assistência começa a ser inserida na agenda decisória governamental brasileira. Neste contexto, o estudo da política de Assistência Social nas duas últimas décadas apresenta-se como um solo fértil para a compreensão de uma questão chave na análise de políticas públicas, qual seja, o entendimento da emergência e da consolidação de uma agenda política, entendida como sua expansão e materialização dos *issues* mais específicos de uma grande agenda (Rua, 2000).

O fato de que alguns temas são objeto de decisões e de ações políticas concretas em um determinado governo sinaliza sua agenda e suas prioridades. E mais, o fato de uma determinada agenda ter emergido ou a forma como esta agenda foi encaminhada em diferentes governos é fenômeno que precisa ser explicado. Afinal, quando se está discutindo políticas públicas está-se falando de agenda e, portanto, de escolhas feitas: priorização de um rol de questões em detrimento de outro. E estas escolhas são constrangidas pelas instituições, pelos processos políticos e pela ação dos atores relacionados ao tema.

Este artigo analisa a construção da política de assistência social enquanto agenda decisória no âmbito federal de governo no Brasil. Para isso, focará na Constituição Federal de 1988 e nos anos que se seguiram, mais especificamente, nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). O trabalho foca as mudanças institucionais e suas conseqüências para a política nacional de assistência social e também a construção do arcabouço legal dessa política, além do papel dos presidentes e dos demais atores políticos, visíveis e invisíveis, como fatores determinantes do processo de construção dessa política. O argumento central é que a construção da política de assistência social enquanto política pública no Brasil demandou muito mais do que o aporte constitucional ocorrido em 1988. Esta construção decorreu de um complexo processo em que a assistência social deixa de ser uma questão e passa a ter o status de agenda de governo. Para isso foram imprescindíveis os constrangimentos e as

determinações constitucionais (Immergut, 1992; Skocpol, 1994), mas também a mudança na construção de sua imagem no meio político e no âmbito da sociedade civil, o que veio sendo arquitetado desde a década de 80, num processo de amaciamento do sistema (Capella, 2007; Baumgartner e Jones, 2007), e, por fim, o papel do presidente como definidor de agenda.

De acordo com os modelos de análise do processo de *agenda-setting*, em especial o de equilíbrio interrompido, a definição de um novo contexto institucional determina o encaminhamento e a difusão de novas agendas. Novos contextos institucionais são como momentos críticos em que uma questão emerge como agenda decisória governamental. Dessa forma, não há como negar a importância de se iniciar a análise pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e seu resultado, momento máximo da interrupção de antigas agendas e da colocação de novas. Acresce a isso a importância da macro-política, ressaltada por Baumgartner e Jones, como sendo o local da interrupção da estabilidade das agendas e, portanto, pode-se inferir que a mudança de governo é um dos pontos altos dessa interrupção. Essas são *janelas de oportunidades* (Kingdon, 1995) importantíssimas para o rearranjo dos atores e da agenda. Com base nisso, a análise comparativa das principais mudanças institucionais, entendidas fundamentalmente como a regulação da política de assistência social e a decorrente reorganização funcional do aparelho de Estado, ocorridas a partir da Constituição e, mais significativamente, nos governos FHC e Lula, constitui um solo fértil para o entendimento de como se deu a inserção dessa política como agenda governamental.

Partindo dos preceitos constitucionais estabelecidos em 1988 e também das mudanças institucionais introduzidas por cada governo, pode-se desenhar um quadro claro da estrutura institucional na qual houve o embate de problemas, política e soluções em cada situação. Pode-se, também, mapear a importância de cada presidente na determinação da dinâmica desses fluxos da política em prol de uma determinada agenda e de sua sustentabilidade.

Dessa forma, o estudo comparativo dos dois governos fornece um substrato rico para a análise e para o entendimento do processo de inserção da assistência social num novo *status* nas políticas sociais, que passa de política de governo para uma política de Estado. Assim, a análise da construção da assistência social como agenda decisória busca

identificar as ligações da estrutura institucional, dos atores políticos, em especial dos presidentes da república, e de sua mudança de imagem no âmbito político e social.

Para tal fim, além do uso de categorias analíticas neo-institucionais que ressaltam a determinância de fatores político-institucionais na explicação de políticas públicas (Skocpol, 1994; Skocpol e Amenta, 1998), serão utilizadas categorias importantes de modelos de análise de políticas públicas, especificamente, de definição de agenda governamental, em particular, os modelos de múltiplos fluxos e o de equilíbrio interrompido, agregando algumas de suas críticas (Baumgartner e Jones, 2007; Zahariadis, 2007; Kingdom, 1995; Capella, 2007). Nesse caso, o primeiro instrumental analítico responde à maior crítica realizada aos modelos analíticos de políticas públicas que é sua falta de estrutura (Mucciaroni, 1992, apud Capella, 2007:p.106), ou seja, nossa tese é de que os constrangimentos constitucionais determinam as ações dos atores e os fluxos tanto de problemas, quanto o de alternativas e a própria política.

Para alcançar nossos objetivos usaremos também o conceito de reforma utilizado por Draibe (2003) uma vez que ela a circunscreve *“aos casos em que as mudanças afetaram os princípios, as estruturas, as regras duras de uma dada política”* (Draibe, 2003:67). Também tomaremos emprestado o modo de análise da autora que divide o tempo analítico dessa construção em dois momentos: *“o da introdução – referido ou circunscrito a mudanças no arcabouço legal, na definição das novas regras e mesmo as mudanças institucionais iniciais – e o da implementação – referido ao processo de implantação de inovações anteriormente decididas e iniciadas”* (Draibe, 2003, p.67).

Esse artigo está organizado em cinco seções: a primeira, analisa brevemente as determinações constitucionais como elemento estruturante, momento reconhecido como uma janela de oportunidades que foi utilizado pelos atores interessados para a implantação de um primeiro ciclo de reforma. Na segunda seção, faz-se uma análise breve da tentativa dos atores mais conservadores de reverter ou mesmo bloquear a estruturação da política, momento que se observa a importância do arcabouço institucional determinado pela Constituição como escudo utilizado pelos atores mais progressistas inibindo possíveis retrocessos. Os governos FHC serão analisados numa terceira seção, onde sugerimos que mesmo com o cumprimento das determinações constitucionais, a ausência de uma agenda específica da assistência social fez desse um período sem avanço efetivo na sua construção e consolidação, apesar da implementação

de aspectos importantes previstos na regulação infra-constitucional da política. Na quarta seção, mostraremos como um presidente que coloca a Assistência Social, de fato, na sua agenda trouxe elementos reformadores e estruturantes para a implementação da política no âmbito nacional. Por fim, teceremos as considerações finais.

A arena parlamentar propiciando a interrupção de um equilíbrio

A ANC permite-nos o uso do modelo de múltiplos fluxos para a explicação da reforma da Assistência Social, especificamente no que Draibe (2003) denomina de *introdução*. Esse é um momento crítico – uma *janela de oportunidades* – em que se pode observar a convergência dos três fluxos que informam o modelo analítico de Kingdon (1995): o dos problemas, o das soluções e o da política. O primeiro fluxo – dos problemas – corresponde ao processo em que determinadas questões despertam a atenção pública e são interpretadas pelos sujeitos como relevantes a tal ponto de serem tratados na agenda governamental. O segundo fluxo – das soluções – trata das propostas ou alternativas de solução formuladas por *policy communities* que compartilham preocupações quanto a uma área de política e que as difundem a diferentes públicos, visando sensibilizá-los e persuadi-los quanto à sua relevância e premência. O terceiro fluxo – da política – corresponde ao processo político em que diversos atores sociais e políticos compartilham as mesmas questões por um determinado período ao mesmo tempo em que ocorrem alterações institucionais relevantes (como as trocas de ou no governo), gerando um “clima” propício para a mudança. As chamadas “janelas de oportunidades” são as circunstâncias que possibilitam a convergência desses fluxos (Capella, 2007; Kingdon, 1995).

A construção da assistência social como um problema a compor a agenda de governo pode ser verificada ainda no governo Sarney / PMDB (de 1985 a 1990), quando as consequências da desigualdade social e da fome, já denunciadas pelo Movimento contra o Custo de Vida (também conhecido como Movimento Contra a Carestia) desde a década anterior, alcançaram visibilidade e foram agravados pelo permanente e alto índice inflacionário que corroía os salários e a renda derivada do trabalho. O presidente reconhece a existência de uma “dívida social” com a população mais pobre, considerada por ele como uma questão premente (Brasil, 2008). Contata-se que o modelo de

desenvolvimento econômico adotado pelos governos brasileiros foi incapaz de, por si só, resolver as desigualdades por ele geradas, inclusive intensificando-as, e que as políticas sociais adotadas até então não foram suficientes para alterar a realidade social. A chamada “questão social” evidencia-se como um problema a ser enfrentado pelo Estado e pela sociedade brasileiros, observando-se, pois, traços claros do primeiro fluxo kingdoniano.

Embora esse problema só tenha tomado dimensões públicas nesse período, nos círculos de especialistas que estudavam a e/ou trabalhavam na área da assistência social, especialmente na esfera do Serviço Social, vinha se gestando, desde meados da década de 1970, alternativas à forma conservadora de se compreender e se tratar a questão social. O tema da política social já mobilizara os assistentes sociais no II Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (1976) e no III Congresso (1979) cuja sessão de encerramento contou com a participação do então líder operário Luis Inácio da Silva, foi fortemente marcado pela opção de alinhamento dos profissionais com a classe trabalhadora. Desde então, parte dos profissionais organiza-se em torno da ideia da assistência social como um direito de cidadania, a ser assegurado pelo Estado, em contraposição a uma prática centenária de deixar a cargo das instituições filantrópicas (especialmente as religiosas) a atenção àqueles que não possuíam condições de prover os mínimos sociais necessários à sua sobrevivência. Diversos eventos acadêmicos e de cunho profissional realizados na década seguinte trataram do tema e difundiram a ideia-força da assistência social como um direito de cidadania.

Na segunda metade da década de 1980 havia, portanto, grupos sociais organizados em torno da temática e que se articulavam a membros dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como à burocracia do nível nacional, no intuito de produzir alterações na forma de tratar a questão social no país. A criação do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, posteriormente desmembrado, e a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), no qual se situava a Secretaria de Assistência Social, no governo Sarney, são mudanças institucionais que passaram a definir o *locus* na estrutura administrativa federal com competência específica quanto à área da assistência social. Ainda que de forma incipiente e trôpega, estavam dadas as condições políticas que possibilitariam alterações relevantes na agenda pública.

A ANC, instalada em 1986, caracteriza-se como a “janela de oportunidade” que possibilitou a convergência dos três fluxos para a arena parlamentar, onde ocorre o primeiro ciclo de reformas na área da assistência social, denominado por Draibe (2003) de *introdução*, no qual são definidos os princípios e as regras que balizarão a mudança. Nesse momento, destacam-se alguns indivíduos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) que apoiavam a ideia de inscrição da assistência social como um direito de cidadania e a responsabilização do Estado na sua provisão enquanto política pública. Dentre os “atores visíveis”¹ da arena parlamentar de então pode-se destacar a Dep. Lúcia Vânia (PMDB-GO, posteriormente PSDB), integrante da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias / Comissão da Ordem Social, que possuía trajetória na área e que futuramente, no governo FHC, assumiria a Secretaria de Assistência Social (SAS) do MPAS. No âmbito do Poder Executivo, o MPAS cria a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, formada por técnicos do Ministério especialistas na área. Como principal “ator invisível” estava o que Pinheiro (2008) denominou de Movimento da Assistência Social, formado por um conjunto diversificado de atores sociais que incluía a Associação Nacional dos Trabalhadores da LBA (ANASSELBA), órgãos de classe dos assistentes sociais, professores universitários (especialmente da pontifícia Universidade Católica de São Paulo), profissionais diversos, membros de ONGs de defesa de direitos e interesses difusos. A confluência dos fluxos e a atuação dos atores visíveis e invisíveis não só colocou a assistência social na agenda pública como conformou a reforma que instituiu a assistência como um direito de cidadania e alterou significativamente o paradigma que orienta as ações nessa área de política. Desde então, muitos autores têm mostrado como a Constituição Federal de 1988 foi um marco histórico na construção da proteção social no Brasil e o início da mudança de paradigma ali apresentado foi o reconhecimento da Assistência Social como uma política integrante da Seguridade Social junto com a Previdência Social e com a Saúde. Segundo Sátyro (2010), Cunha (2009), IPEA (2009), Sposati (2010), Couto et al (2011) para citar apenas alguns, até então a assistência era relegada à filantropia, à caridade e aos descoordenados programas dos diversos níveis de governo.

¹ Os atores visíveis no modelo de Kingdon, (1995) são os que detêm autoridade, manejam recursos institucionais e organizacionais e estão expostos à cobertura midiática, detendo forte capacidade de influência e, em alguns casos, de decisão sobre a agenda, como o presidentes, os que ocupam os altos escalões da burocracia, os membros do Poder Legislativo, Já os “atores invisíveis” correspondem às *policy communities* onde são geradas e circulam as ideias relacionadas às alternativas e soluções (Capella, 2007).

Sátyro (2010) destaca entre as muitas mudanças de paradigmas dadas pela Carta aquelas que permitem a criação de um mecanismo legal redistributivo que tende a gerar igualdade e que cria um caminho na direção da promoção da solidariedade nacional. Isso implicou em um desenho institucional diferente do que havia de proteção social anteriormente, fortemente, baseado na idéia de seguro social, isto é, na idéia de contribuição por meio do trabalho e do emprego formalizado (SÁTYRO, 2010). O equilíbrio sistêmico encontrado – desde a década de trinta a partir da estatização do sistema previdenciário por Vargas (OLIVERIA e TEIXEIRA, 1986) ou, mais especificamente, desde 1942 com a criação da Legião brasileira de Assistência (LBA) - é interrompido na medida em que se muda, naquele momento, de um paradigma *bismarckiano* para um paradigma *beveridgiano* (Relatório Beveridge, 1946) baseado em princípios universalistas e em solidariedade social. Não há dúvidas de que esse foi o passo que permite o rompimento com o sistema anterior de proteção social baseado na contribuição, no mérito, identificado com o conceito de “cidadania regulada” (Santos, 1979) que tem possibilitado a construção de um novo conceito de cidadania.

Tanto Sátyro (2010) quanto IPEA (2009) ressaltam algumas dessas mudanças: Primeiro, destaca-se que no capítulo II, “Da Seguridade Social”, no Art. 194, a Constituição determina que compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: a “universalidade da cobertura e do atendimento”, a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”, a “seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços”, a “irredutibilidade do valor dos benefícios”, a “equidade na forma de participação no custeio”, a “diversidade da base de financiamento” e a garantia de um “caráter democrático e descentralizado da administração”. Acrescenta-se a isso a análise dos artigos 201 e 203 relativos, respectivamente, à previdência social e à assistência social, onde se estabelece que nenhum benefício poderá ser inferior ao salário mínimo. Disso decorrem pisos iguais a homens e mulheres, a pessoas oriundas de áreas rurais e de áreas urbanas, e, por fim, a contribuintes e a não-contribuintes e que, juntamente com o princípio da irredutibilidade acima citado, elimina a possibilidade de benefícios de valores simbólicos como antes se encontrava. Esse aspecto ganhou ainda mais importância no governo Lula com a política explícita de valorização do salário mínimo.

Em segundo, a introdução da garantia do direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas fortalece a idéia de assistência social como política pública e permite o desenvolvimento de uma série de iniciativas governamentais nesse sentido. A partir daí temos o fortalecimento da construção institucional dessa política. Terceiro, destaca-se o direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza. O reconhecimento explícito desse direito é um dos pontos altos na criação de um mecanismo legal redistributivo que tende a gerar igualdade. É com base nesse preceito constitucional que se cria o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que se tornou um dos principais programas de transferência de renda no país. Ressalta-se também o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar. Como se pode notar, Sátyro (2010) ressalta aspectos que, claramente, inserem a solidariedade nacional como característica definidora da proteção social. Um quinto aspecto importante foi a vinculação de benefícios ao salário mínimo.

Inicia-se assim um novo paradigma da proteção social no país, que significa uma reforma substancial na forma de oferta de proteção social que impactará diretamente na construção de novas agendas sociais. Na implementação que se seguiu, pôde-se verificar que a atenção constitucional a esta política produziu uma profunda transformação na sua concepção, nas suas condições de oferta, na sua organização institucional e na sua cobertura. Este foi o passo que se mostrou primordial no longo processo, ainda em curso, de inscrição dos direitos sociais nos marcos institucional e legal do Estado brasileiro com reais consequências no papel governamental na garantia desses direitos por meio de políticas públicas. Veremos que tais mudanças levaram a uma movimentação institucional forte, a muita discussão e a uma intensa mobilização, inclusive com a homologação de leis importantes na década de 1990. Isso implica dizer que neste período podemos identificar a introdução de reformas, uma vez que se modificam princípios e normas legais, mas que a efetiva implementação da política de assistência social conforme os novos marcos legais só ocorreu nos anos 2000. Esse longo período para a efetividade das mudanças diferencia a assistência social da política de saúde (Menicucci, 2010), outro componente da Seguridade Social brasileira, evidenciando a diferença nas agendas dos governos que se seguiram como mostraremos a seguir.

1989-1993: uma agenda conservadora

Ao formular a ideia de “janelas de oportunidade”, Kingdon (1995) ressalta que esses são momentos transitórios que cessam quando os fluxos que antes convergiram agora se desarticulam (Capella, 2007, p.96). Podemos inferir que, uma vez promulgada, a Constituição de 1988 cessa o fluxo político que possibilitou esse primeiro grande momento de reforma que foi fundante para a AS. Nesse momento, as decisões saem da arena parlamentar constitutiva e migram, majoritariamente, para a arena executiva. E, nesse caso, formada por governos com perfis consideravelmente conservadores, o que possibilita analisar a importância da construção do arcabouço determinado na Constituição para a proteção da política de assistência social de investidas mais conservadoras. Veremos como os constrangimentos constitucionais, numa linguagem neoinstitucionalista, podem não necessariamente obrigar a uma ação, mas constrangeram as tentativas de retrocesso do processo deslanchado.

Antes de entrarmos na comparação dos dois governos a partir dos quais a Política de Assistência Social emergiu para a agenda decisória, cabe ressaltar alguns aspectos importantes do período de 1989 a 1993. A promulgação da Constituição Federal evidenciou a necessidade de que houvesse uma legislação complementar que regulasse diversos artigos, inclusive os relativos à assistência social, sendo estabelecido nas disposições transitórias que a seguridade social deveria ser regulada num prazo máximo de doze meses. No ano seguinte, ainda sob o governo Sarney, foram realizadas as primeiras eleições para o nível federal sob a nova Carta e coube aos novos congressistas essa regulamentação. Na arena do Executivo, ascende à presidência Fernando Collor de Melo / PRN (FCM), com um discurso assistencial conservador, impondo medidas econômicas restritivas, que incidiram diretamente sobre a qualidade de vida dos trabalhadores. Ele cria o Ministério da Ação Social, comandado por Margarida Procópio, técnica de carreira e dirigente da LBA em Alagoas, estado de origem do presidente. No plano dos atores invisíveis, o IPEA cria uma comissão para a construção do projeto da lei orgânica da assistência social (LOAS), assim como professores da UnB articulam-se com esse mesmo objetivo. E ainda, articulam-se os órgãos da categoria dos assistentes sociais, a ANASSELBA, a Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos

pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes e pesquisadores de várias universidades, organizando eventos para colher subsídios para a formulação da lei orgânica e pressionando os atores políticos para a regulamentação da assistência social (Sposati, s.d.).

Nesse ínterim, o Deputado Raimundo Bezerra (PMDB) propôs o Projeto de Lei n.º 3099/89, que legislava sobre a assistência social². Após aprovação na Câmara, em julho de 1989, o projeto foi aprovado pelo Senado, em maio de 1990. No entanto, em setembro a Lei é inteiramente vetada pelo presidente Collor, que alegou vício de origem. Nova iniciativa do Legislativo, agora dos Dep. Alckmim Filho (PSDB) e Reditário Cassol (então no PTB), reapresenta em abril de 1991 o Projeto de Lei, com pequenas alterações. Naquele ano, os profissionais da área realizaram, em Brasília, o I Seminário Nacional de Assistência Social que deu origem a uma Comissão pela LOAS, que escreveu o documento “Ponto de Vista que Defendemos”. Esse documento subsidiou o Deputado Eduardo Jorge (PT) e outros, que apresentaram o Projeto de Lei n.º 3154-91, cuja relatora foi a Dep. Fátima Pelaes (PSDB) e que foi amplamente discutido com a sociedade, em seminários promovidos em todo o país conjuntamente pelos Ministério de Bem-estar Social (MBES), LBA, SESC e SESI, dos quais participaram representantes de organizações da sociedade civil, do Poder Legislativo, servidores e dirigentes da FLBA, integrantes da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos Deputados, representantes do Movimento pela Ética na Política, da Associação Brasileira de Organizações não-governamentais – ABONG e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Essa intensa mobilização culminou com a realização da Conferência Nacional de Assistência Social, em junho de 1993.

Em meados de 1993, já no governo de Itamar Franco (PMDB), sendo Jutahy Magalhães Júnior (PSDB) o ministro do Bem-estar Social, houve, novamente, um posicionamento do Poder Executivo, contrário ao projeto que vinha sendo discutido pelos atores sociais e políticos envolvidos com o movimento pela LOAS, inclusive tendo sido uma outra proposta de regulação que contrariava fundamentalmente as expectativas dos atores envolvidos. Na referida Conferência, sob a liderança da então vereadora pelo município de São Paulo, Aldaíza Sposati (PT), especialista da área, houve um posicionamento da plenária contrário ao projeto do Executivo. Os principais itens do

² Esse breve histórico sintetiza o documento “Histórico da Assistência Social”.

projeto de lei n.º 3154, analisados ponto a ponto pela plenária, foram apoiados por aclamação. O Executivo, então, acatou os resultados do processo e submeteu o projeto ao Conselho Nacional de Seguridade Social, que o aprovou com algumas restrições, seguindo orientações da equipe econômica que visavam evitar repercussões negativas no orçamento do governo. O projeto foi encaminhado pelo MBES ao presidente Itamar, em julho de 1993, que o remeteu ao Congresso. Com o apoio da Dep. Fátima Pelaes, o projeto de lei foi aprovado no Congresso em setembro e sancionado pelo presidente em dezembro daquele ano. Assim nasce, mesmo que a fórceps, a LOAS.

O que se desprende desse breve histórico é que a construção da LOAS foi um processo muito mais demorado e conflituoso do que a inscrição do direito na ANC. Foram necessários cinco anos para que houvesse a confluência dos fluxos novamente, sendo que as disputas se deram entre atores visíveis das arenas parlamentar e executiva, tendo a primeira maior evidência por se tratar de produção de lei, assim como uma posição mais favorável à regulamentação. Nesse processo, a articulação entre atores visíveis do Legislativo e atores invisíveis foi determinante para conseguir o apoio social necessário para a aprovação da lei orgânica.

Se fizermos aqui uma breve comparação entre os tempos e os processos da AS e da Saúde, veremos que a Assistência Social, apesar de já ter o aporte constitucional e, portanto, status de política, era considerada menos legítima do que a Saúde. Se as ofensivas à estruturação da Saúde dificultaram a sua agenda e a sua implementação (Menicucci, 2007), no caso da Assistência elas retardaram em muito a sua entrada efetiva no processo decisório. Em 1990, dois anos após a CF88, já há a promulgação da LOS.³

Entretanto, apesar de todas as investidas conservadoras, o balanço final foi positivo uma vez que em 1993 houve a aprovação da LOAS. Um aspecto importante nessa lei é que se consolida um sistema descentralizado e participativo e uma política constituída nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada com comando único por esfera de governo. Ela institui instrumentos de planejamento, gestão, financiamento e controle social e também conselhos nos níveis nacional, estadual e municipal determinando que eles devem ser deliberativos e de composição paritária.

³ Lei Orgânica da Saúde : Lei 8.080 de setembro de 1990 e Lei 8.142 de dezembro de 1990.

Outra das determinações constante da LOAS é a oferta dos serviços assistenciais como responsabilidade do Estado em parceria com as organizações da sociedade civil. Aqui ressalta-se a importância do legado das políticas prévias, uma vez que as ações de assistência social vinham sendo ofertadas, desde o período colonial, por organizações sociais e com pouco investimento do Estado, que não possuía equipamentos nem recursos humanos suficientes para responsabilizar-se unicamente pela garantia dos direitos (Cunha, 2009). A LOAS, portanto, aponta para um necessário reordenamento institucional que viabilizasse sua implementação, o que caberia aos governos subsequentes.

Governos FHC: dois mandatos, duas posturas

Toda a trajetória legal da primeira metade da década de 90 foi passo importante na consolidação da proteção social no Brasil, em especial da política de assistência social. Entretanto, a trajetória institucional desde a Constituição de 1988 é marcada por fortes discontinuidades. Claramente, foi um processo de qualificação do setor público de um lado e de decisões político-ideológicas de outro, e em cada governo viu-se a fragilidade institucional marcada pelo cria-desmonta de instituições. Esse aspecto é ressaltado por Fuks, “a criação de novos órgãos estatais antecede a atenção pública em relação a certos assuntos, sendo, inclusive, responsável pelo fomento de novas demandas sociais. Ou seja, a existência de agências governamentais dedicadas à solução de um determinado problema incentiva a formulação e o encaminhamento de demandas difusas em termos adequados ao perfil do problema tal como definido institucionalmente” (FUKS, 2000, p. 81). Ao editar a Medida Provisória de número 813-95 no seu primeiro dia de governo FHC extinguiu três instituições e criou, ou rearranjou, outras. Extingue-se o antigo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Legião da Boa Vontade (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). Concomitantemente, cria-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e dentro dele, baseado no mesmo instrumento, a Secretaria de Assistência Social (SAS), cuja titular era a Deputada Lucia Vânia (PSDB) que integrou a Comissão da Ordem Social, na ANC. O Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), que havia sido criado no anterior governo de Itamar Franco, ficou vinculado à SAS.

O presidente FHC cria também o Programa Comunidade Solidária e o Conselho do Programa Comunidade Solidária em substituição ao Conselho de Segurança Alimentar (Consea), que coordenava o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFM). Esse programa incorporou inicialmente o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA, também conhecido como Agenda Básica) que foi extinto em seguida. O Programa Comunidade Solidária funcionou com uma agenda própria, definida pelo presidente e pela primeira dama, Ruth Cardoso, e visava combater a pobreza e a exclusão social, por meio da mobilização de recursos públicos e da sociedade, com ênfase na transferência de atribuições do setor público para o privado, inclusive empresarial. Há uma clara concorrência de competências e sobreposição institucional entre o Programa e a SAS / MPAS, ficando evidente que a agenda presidencial concentra-se no primeiro, desqualificando o processo de institucionalização iniciado no âmbito ministerial. Pode-se inferir que a questão do combate à pobreza, ainda que constasse de sua agenda, seguiu curso próprio, canalizando os recursos orçamentários disponíveis para o Programa Comunidade Solidária⁴.

O governo FHC, portanto, foi caracterizado por indefinições do papel do Estado em relação à política de assistência social, principalmente no que se refere ao papel do governo federal. Ainda assim, a SAS/MPAS produziu a Primeira Norma Operacional Básica (NOB), em 1997, a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica – NOB/02, em 1998, ambas aprovadas pela Resolução nº. 207/98, do CNAS. Além disso, foi regulamentado (1996) e implantado (1997) o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS, com uma interpretação mais restritiva do que a LOAS para *deficientes e família*, alcançando 346.000 beneficiários no seu primeiro ano.

⁴ Quando FHC suspende o Agenda Básica, que tratava da articulação e focalização das ações governamentais no nível municipal, deixa cerca de 10 milhões de pessoas sem acesso a cesta de alimentos. Ação exemplar do tratamento dado por aquele governo foi a suspensão das licitações internacionais para a compra de iodato, utilizado para fortificar o sal e para prevenir uma série de doenças e distúrbios ligados à deficiência de iodo (Valente, 2004). Foram mais de dois anos em que, não só este, como outros programas foram suspensos quebrando toda uma trajetória, uma vez que entidades encarregadas de assistência a idosos, crianças e deficientes tiveram seus recursos cortados de forma abrupta. De acordo com Valente, a extinção desses programas fazia “parte do cumprimento das normas impostas pelos acordos internacionais que estabeleciam a suspensão de políticas de formação de estoques e a redução de gastos com programas sociais de caráter mais universal” (Valente, 2003.p).

Os instrumentos normativos produzidos nesse período se constituíram em esforços de regulação que viabilizassem a implementação da LOAS. No entanto, foram tímidos em suas proposições, com algumas exceções. As principais contribuições da PNAS são no sentido de estabelecer funções para a assistência social (ainda que com um cunho de integração social, o que mantinha o foco nos indivíduos e/ou grupos sociais) e organizar a gestão, estabelecendo competências mais detalhadas para cada nível de governo. A NOB/02 trouxe contribuições mais significativas, definindo melhor o papel dos gestores de cada nível de governo e instituindo a transferência automática de recursos entre os níveis de governo, via Fundos de Assistência Social, a partir de critérios que consideravam indicadores sociais, com autonomia de estados e municípios para geri-los. Ainda assim, manteve-se a “série histórica” de financiamento, que visava assegurar o financiamento de instituições privadas que já eram mantidas com recursos federais, denotando a relevância do legado das políticas prévias. Outra importante inovação foi a criação das Comissões Intergestores Bipartite (CIB) em cada estado e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no nível nacional, instâncias com a missão de negociar e pactuar o gestão do Sistema, em respeito à autonomia dos entes federados.

Inicia-se efetivamente a estadualização e a municipalização, mas as transferências diretas foram substituídas por convênios assinados ente os gestores públicos e a Caixa Econômica Federal. Ainda que com algum conteúdo inovador, essas normas não provocaram reformas de implementação (Draibe, 2003) que viessem alterar significativamente a estrutura do sistema da política de assistência social. O esforço de regulação, que provavelmente esteve relacionado à existência de profissionais que eram da extinta LBA, que foram atores relevantes para a formulação da LOAS e que agora integravam a equipe técnica do Ministério, não foram correspondidos no processo de implementação, uma vez que não correspondiam às prioridades na agenda governamental.

No segundo governo de FHC, a ação mais representativa de fortalecimento institucional foi a conversão da Secretaria de Assistência Social (SAS) em Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), o que lhe deu status ministerial, sendo titular da pasta Wanda Engel Aduan, indicada pelo PFL. Foi um período de estagnação do processo em curso que refletiu o debate político-ideológico na arena política. De um lado

os defensores dos novos paradigmas constitucionais da proteção social e, portanto, da própria Constituição, de outro, neoliberais defensores de um Estado mais enxuto, mesmo contra os novos preceitos constitucionais. Foi um período caracterizado por muitas tentativas políticas abertas de redirecionamento dos princípios aqui expostos de solidariedade nacional e de responsabilização do Estado na garantia de mínimos sociais (Boschetti, 2006). FHC fez claramente a opção por um ajuste estrutural que na prática minimizou a agenda voltada para assistência social⁵.

Interessante notar que, na ausência de ações contundentes do governo federal no segundo mandato de FHC, esse foi um período em que as ações municipais expressaram a necessidade social de políticas socioassistenciais. Na segunda metade da década de 90, houve a criação de diversos programas de transferência condicionada de renda, sendo os pioneiros o de Brasília, o de Campinas e o de Ribeirão Preto, apesar do primeiro ter recebido os maiores créditos e marketing⁶. Essas experiências enunciaram uma questão que vinha ganhando densidade: a necessidade de programas federais de transferência de renda que produzissem efeitos redistributivos mais significativos. Foi sendo construído um consenso nesse sentido, que veio a desembocar no governo Lula, ou seja, vimos que apesar da não-agenda de AS em FHC, há um processo incremental tanto do reconhecimento de questões tratadas pela AS enquanto problemas, quanto o início da construção de um aparato administrativo e burocrático voltado para essa política.

Nossa análise compartilha com Draibe (1997) a percepção de que a reforma instituída na política de assistência social pela Constituição Federal e pela LOAS não

⁵ Foi um período ações isoladas que advinham de diferentes ministérios e órgãos públicos, em geral, concentrando-se em programas de transferência de renda e distribuição de alimentos. Em 2001, foi criado o Bolsa Escola no âmbito do Ministério da Educação, e o Bolsa-Alimentação, no âmbito do Ministério da Saúde que foi a transformação do antigo Instituto de Combate às Carências Nutricionais (ICCN) em um programa nacional de renda mínima vinculada à saúde. Em 2002 foi criado o Auxílio-Gás, no âmbito do Ministério das Minas e Energia. Em 2002, o Bolsa Escola alcançava 5,1 milhões de beneficiários, enquanto o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás alcançavam 8,5 milhões, havendo sobreposição de benefícios, o que levou à instituição de um Cadastro unificado, na tentativa de controle do alcance e dos resultados dos programas.

⁶ Além desses três muitos outros também adotaram algum tipo de programa de transferência: Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins e Vitória (Lavinias, 1998)

encontrou abrigo e estímulo no Estado nos dois governos de FHC, a ponto de rotinizar coerentemente as inovações. O que ocorreu foi certa estabilidade, quase estagnação, na política de assistência social, em que foram processadas algumas mudanças incrementais e lineares, que não foram suficientes para serem consideradas como reforma de implementação.

Governos Lula: dois mandatos, uma postura – a institucionalização da política

O debate na academia e na gestão pública sobre pobreza e fome estava forte no momento em que se iniciou o governo Lula. Programas federais, estaduais e municipais se espalhavam pelo país tendo como público-alvo indivíduos de domicílios pobres, embora com base em linhas de pobreza diferentes, mostrando o reconhecimento da pobreza como risco social. Ou seja, a AS entrou na agenda governamental, mas ainda não encontrara seu ponto, estava, pois, em seu processo de amaciamento. Fora reconhecida a necessidade de garantia de mínimos sociais, foram construídos arcabouços legais, mas institucionalmente havia ainda muita desarticulação.

No “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão”, documento estratégico que indicava a agenda governamental de Lula, havia a clara intenção de enfrentar problemas considerados como fundamentais, dentre eles a concentração de renda e riqueza e a exclusão social. No entanto, o início do governo foi fortemente marcado pela falta de clareza nas diretrizes institucionais, assim como o de FHC. No seu primeiro ano, Lula desmembrou o MPAS (criado por FHC) e criou o Ministério da Assistência Social (MAS), para o qual nomeou Benedita da Silva (PT) e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), cujo titular era José Graziano da Silva (PT). Ele restituiu o Consea que, como vimos, havia sido extinguido por FHC. Um ano depois, em janeiro de 2004, criou por meio da Medida Provisória nº. 163 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que se tornou o responsável pelas políticas de assistência social, de segurança alimentar e nutricional (onde situou o Programa Fome Zero)⁷ e de transferência de renda, unificando os dois ministérios que

⁷ Coube ao MESA a estruturação e implementação do Programa Fome Zero, primeira iniciativa do novo governo para coordenar as ações de enfrentamento à fome, desnutrição, subnutrição e à pobreza extrema,

ele mesmo criara um ano antes (o MAS e o MESA), sendo titular o ministro Patrus Ananias (PT).

Apesar desse primeiro momento de descoordenação, foi a partir do segundo ano de governo que observamos, pela terceira vez, a confluência dos fluxos do modelo analítico de Kingdon (1995), agora conjugados pelo fluxo político determinado em função da agenda do presidente, o que reforça a visão do autor sobre a importância e a influência presidencial na definição da agenda decisória. Nesse momento momento, cabe destacar o papel do presidente e do Ministro Ananias, àquela época, outro ator visível relevante na arena do Executivo à frente do MDS. Esse é um fator relevante, uma vez que, segundo Kingdon (1995), os indivíduos que ocupam os altos escalões da burocracia, como ministros e secretários-executivos de Ministérios, podem não só inserir novas questões à agenda, como também dar atenção e visibilidade a questões existentes anteriormente. O ministro afirmava categoricamente seu compromisso com a agenda presidencial e organizou o Ministério com a nomeação de especialistas para a Secretaria Executiva e para os altos escalões da burocracia, todos com reconhecida capacidade técnica, sendo alguns deles empreendedores de política desde a formulação dos artigos constitucionais e/ou da LOAS.

Esse fluxo político mostrou-se extremamente favorável para a realização de reformas de implementação que dessem continuidade à reforma de introdução expressa na Constituição Federal, nos termos de Draibe (2003). A agenda de Lula se concretizava por três vias: a regulamentação da AS, a construção do aparato administrativo e institucional para a oferta de serviços socioassistenciais e a transferência de renda. Nessa primeira frente, já em 2003, houve a realização da IV Conferência Nacional de Assistência que deliberou pela imediata implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A deliberação encontrou ressonância positiva e convergente no Ministério, que iniciou esforços para a regulação do Sistema, o que ocorreu no ano seguinte, com a aprovação, pelo CNAS, da PNAS-2004. A Política foi discutida

visando a promoção da segurança alimentar e nutricional. O Programa deu maior visibilidade pública à agenda social do governo e, ao mesmo tempo, teve o mérito de retornar para o Estado as atribuições nesta área, que haviam sido diluídas nas organizações da sociedade civil, no governo anterior, por meio do Programa Comunidade Solidária, que as financiava. Com a criação do MDS, o Programa e todas as ações relacionadas à segurança alimentar ficaram abrigados no novo Ministério, que reconheceu a responsabilidade pública nessa área de política.

amplamente em todo o país com os atores visíveis (parlamentares dos demais níveis de governo) e invisíveis (gestores, organizações não governamentais, movimentos sociais, especialistas, dentre outros), formando uma ampla coalização de apoio à sua formulação e implementação.

Pode-se considerar que a PNAS-2004 é um novo marco regulatório para a AS. Uma das principais alterações foi a mudança na lógica da proteção, que antes focava nos “públicos”, conforme diferentes segmentos considerados vulneráveis, para as “seguranças” que devem ser garantidas pela política: segurança de acolhida, de convivência, de desenvolvimento de autonomia, de sobrevivência a riscos circunstanciais e, por fim, de renda. No conjunto, essas seguranças visam proteger as pessoas incapazes de prover necessidades básicas, como alimentação e abrigo, proteger aqueles sem família e incapazes de prover a si mesmos uma vida segura e independente, proteger pessoas que sofrem as conseqüências de perdas familiares ou de trabalho, que estão em situações de isolamento, como também proteger àquelas pessoas que não têm recursos monetários suficientes para garantir a própria sobrevivência e a de suas famílias (segurança de renda) e é nesse caso que se incluem os idosos, desempregados, deficientes e as famílias numerosas (PNAS, 2004; IPEA, 2007; IPEA, 2009).

Essa mudança conceitual introduz claramente a ideia de proteção social desvinculada de qualquer público alvo específico, inclusive retirando o foco nos segmentos mais pobres ou nos desempregados. A PNAS afirma que a proteção social deve ser prestada a todos aqueles que vivem em situação de insegurança social, independentemente de seu pertencimento a um determinado público, mas pela sua condição de exposição ao risco.

A PNAS reforça as diretrizes da LOAS de descentralização político-administrativa, com uma maior articulação entre as três esferas de governo, enfatizando a primazia da responsabilidade do Estado em cada nível de governo, reforça a ideia de participação da população por meio de organizações representativas tanto no processo de formulação quanto no de controle social. Também reforça o processo de negociação e pactuação próprio das Comissões Intergestores e destaca o papel dos fóruns de Assistência Social como instâncias de participação da sociedade civil (PNAS, 2004).

Como decorrência da PNAS-2004, um ano depois foi aprovada, pelo CNAS, a Norma Operacional Básica do Sistema Único Assistência Social (NOB-SUAS), que consolida mudanças relevantes nos serviços socioassistenciais. A NOB-SUAS apresenta avanços importantes em relação às NOBs anteriores⁸. Nela se organiza, de forma clara e detalhada, os dois níveis de proteção social que vão estruturar a forma de prestação de serviços de assistência social: a proteção social básica e a proteção social especial, já previstas pela PNAS. A definição dos serviços que são próprios dessa área de política não só lhe dá identidade própria, como também orienta os prestadores de serviços públicos e privados quais são as ações próprias de cada tipo de proteção e como devem ser ofertadas.

O novo marco regulatório da AS altera significativamente a AS e aponta para um necessário reordenamento institucional, em todos os níveis de governo, não só nas estruturas organizacionais, mas também na prestação de serviços⁹, na articulação e coordenação de ações (públicas e privadas), na forma de financiamento, na formação e recrutamento de recursos humanos, dentre muitos outros aspectos. A NOB-SUAS institui sete pisos de financiamento que estão relacionados aos dois níveis de proteção social. Essa mudança é substantiva porque com esses critérios de distribuição de recursos, fica garantido o repasse automático dos recursos federais a estados e municípios, não estando mais vinculados a convênios, o que tornava os processos morosos. Promovendo, assim, a ampliação da autonomia do município para a alocação dos recursos federais repassados via fundo e pisos. Na verdade, um dos objetivos fortes desta terceira NOB é transformar a política de assistência social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Com isso, o processo de negociação e pactuação realizado na CIT adquiriu extrema relevância, dada a complexidade das mudanças que afetariam a todos os entes federados. Esse processo

⁸ NOB 1 - Norma Operacional Básica 1: Resolução nº 204-CNAS de 4 dezembro de 1997. NOB 2 - Norma Operacional Básica 2: Resolução nº 207-CNAS de 16 dezembro de 1998. NOB 3 - Norma Operacional Básica 3, conhecida como NOB-SUAS: Resolução nº 27-CNAS de 24 de fevereiro de 2005.

⁹ A PNAS fixa as bases para a consolidação dos serviços socioassistenciais na medida em que reafirma a responsabilidade pública na oferta desses serviços confirmando assim o novo papel do Estado na área. Ela faz isso prevendo a integração das entidades privadas como co-partícipes, reafirmando a postura da LOAS. Por fim, passo importante é quando padroniza as proteções sob sua responsabilidade e as institui não só por território, mas também por complexidade (PNAS, 2004).

muda radicalmente a efetivação das diretrizes previstas pela LOAS, que ficaram praticamente inertes no governo FHC, cuja agenda priorizou o Programa Comunidade Solidária. O terceiro flanco do governo Lula foi a transferência de renda. Já em outubro de 2003, o governo Lula agregou quatro programas criados anteriormente no Programa Bolsa Família e, assim, nasce o maior programa de transferência condicionada de renda da história brasileira. Ele nasce num contexto internacional de criação e consolidação de várias experiências de política de transferência condicionada de renda. O Bolsa Família é a junção do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Auxílio Gás, criados em 2001 e 2002 no governo FHC, e do Cartão-Alimentação, criado sete meses antes pelo próprio governo Lula. Ao se controlar a sobreposição de beneficiários e aplicar os critérios de elegibilidade, o Bolsa Família começa sua existência beneficiando 3.615.596 famílias, com valor médio dos benefícios superior aos anteriores (IPEA, 2007). Até então, não havia coordenação entre eles e cada um tinha sua agência executora.

Outro aspecto importante é que os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam. Isso era o que permitia, de um lado, que uma família recebesse todos os quatro benefícios e, de outro, que outras ficassem sem nenhum tipo de transferência, mesmo tendo iguais condições de elegibilidade. Era um emaranhado de iniciativas desarticuladas que tinham objetivos e público-alvo sobrepostos. No âmbito federal, nenhum desses programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser e nenhum cobria todo o território nacional. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos.

Concordamos aqui com Sátyro (2010) que diz que a mudança do papel do governo federal na estruturação da política de assistência social foi preponderante. Até início dos anos 2000 a participação do governo federal na oferta de serviços socioassistenciais se limitava ao financiamento dos Serviços de Ação Continuada (SAC) que era estruturado em função dos públicos alvos: principalmente deficientes, idosos, crianças e adolescentes. Entretanto a execução era a cargo de estados e municípios ou por entidades sem fins lucrativos. De forma resumida, o SAC era a fonte de financiamento de creches, asilos, pré-escolas, instituições de assistência e serviços a pessoas idosas ou com

deficiência através de convênios com as prefeituras que acompanhavam e fiscalização as entidades que prestavam os serviços. É no governo Lula que essa estrutura é alterada.

Em resumo, numa primeira frente se constituíram dois marcos regulatórios importantes: a PNAS-2004 e a NOB-SUAS, que permitiram a estruturação do sistema e o fortalecimento da transferência de renda visando a universalidade da cobertura de seu público-alvo. Uma segunda frente foi a efetiva implementação do sistema de oferta de serviços socioassistenciais que assegurassem as proteções afiançadas e as seguranças garantidas. E, por fim, a implantação de um programa de transferência condicionada de renda com uma lógica universalizante e que alcançou um público muito significativo.

A intensidade das mudanças promovidas pelo governo Lula nos leva a afirmar que foram realizadas efetivas reformas de implementação, fechando o lento processo de introdução da Assistência Social na agenda, considerando a inexpressividade da NOB-97, da NOB-98 e da PNAS-1998. A pergunta que nos move é por que as ações no FHC foram restritivas quanto à PAS e as de Lula não? Não há como negar as inovações trazidas por FHC como BPC, PETI e o início dos programas de transferência de renda. O que acontece é que a NOB-97, a NOB-98 e a PNAS-1998 foram inexpressivas do ponto de vista da construção da PAS. A agenda governamental de FHC foi até certo ponto inovadora, necessária, baseada em solidariedade, mas cumpriu estritamente aquilo determinado constitucionalmente, realizando uma agenda restrita a ações e não à construção de uma política de Estado. Então, podemos afirmar que determinados direitos sociais a grupos específicos e a ideia de um sistema de proteção baseado em solidariedade entraram na agenda governamental, mas a política de assistência social não fez parte da agenda decisória daquele governo.

É só no governo Lula que a assistência social encontra as condições político-institucionais que permitem a produção de alterações significativas que vieram a redefini-la e efetivamente implantá-la na concepção de um sistema único, descentralizado e participativo, como previsto no primeiro ciclo de reformas, quando se assegurou a assistência como direito de cidadania. O presidente tinha uma agenda de governo voltada para os problemas relacionados à assistência social e fez com que essa agenda tivesse peso e significância em seu governo, transformando-a em agenda decisória. Para isso, colocou nos altos escalões dessa área pessoas também comprometidas com essa agenda,

especialmente o ministro, que funcionaram como importantes empreendedores no processo de mudança. Por sua vez, as alternativas para a condução da agenda estavam disponíveis e contavam com a adesão de um amplo conjunto de especialistas, profissionais, organizações não governamentais, movimentos sociais, dentre outros atores da sociedade civil. Estavam dadas as condições para que as mudanças fossem realizadas.

Considerações finais

A análise da trajetória recente da política de assistência social brasileira nos permite afirmar que a constitucionalização do direito à proteção social foi determinante para assegurar tanto a sua institucionalização no Estado brasileiro, quanto a sua continuidade nos diferentes governos que se seguiram. Procuramos mostrar a diferença de esforço institucional por parte do Executivo federal na regulamentação dessa nova política pública, mostrando assim a importância da agenda imposta pelo presidente, uma vez que, segundo Kingdon (1995), esse é o ator do sistema político com maior capacidade para estabelecer agendas, na medida em que possui a prerrogativa de alocar recursos institucionais, a de veto e a de nomeação do alto escalão, ou seja, a nomeação de pessoas importantes no processo decisório. Além disso, o autor ressalta sua capacidade de manejar “recursos organizacionais” e “recursos de comando da atenção pública”.

Foi possível verificar que tanto o presidente Fernando Henrique Cardoso, quanto o presidente Luiz Inácio Lula da Silva operaram, logo no início de seus mandatos, significativas alterações institucionais na política de assistência social. Entretanto, no primeiro caso as atitudes foram fortemente marcadas pela tentativa de minimizar a agenda voltada para essa área e, no segundo caso, as ações foram no sentido de resgate dessa agenda.

Um primeiro aspecto dessas alterações diz respeito à própria estrutura organizacional, uma vez que no início de cada um dos dois governos ocorreram mudanças relevantes que envolveram a extinção e a criação de ministérios, secretarias e programas, significando, nos dois casos, um novo contexto institucional para a questão da proteção social não contributiva. Nesse sentido, tanto a criação do Ministério de

Previdência e Assistência Social (MPAS), no governo FHC, quanto a criação do Ministério da Assistência Social (MAS) e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), e de sua posterior fusão no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, se constituíram em novos pontos de canalização das demandas dos atores sociais envolvidos.

No entanto, um segundo aspecto, e certamente o mais relevante, diz respeito à política de assistência social em si mesma e sua correspondência com a agenda dos governos analisados. Uma primeira conclusão é de que não é possível identificar uma continuidade na agenda social entre os governos FHC e Lula, conforme a análise de outros autores (Costa, 2009; Draibe, 2003). Primeiro porque as decisões tomadas e as ações implementadas no governo de FHC não substituíram a forma fragmentada e descoordenada que a assistência social tem como legado prévio à sua constitucionalização, o que se evidencia com a criação de uma estrutura paralela ao MPAS – o Programa Comunidade Solidária-, que claramente tomou para si a agenda social do governo em detrimento daquele ministério que, legalmente, teria a competência e a autoridade para coordenar a política no âmbito federal. As Conferências Nacionais de Assistência Social de 1995 e 1997 denunciavam essa situação e deliberaram pela extinção do Programa, o que evidentemente não foi acatado pelo governo. Além disso, as iniciativas para que os preceitos constitucionais e legais, contidos na LOAS, fossem efetivados foram muito tímidas e não produziram mudanças significativas na organização e no funcionamento de um sistema de política conforme essas normas determinavam.

Apenas no governo Lula, que claramente assume a agenda social como ponto estratégico de seu plano de governo, é que ocorre a confluência dos fluxos – de problemas, de alternativas e da política – que possibilita a estruturação do Sistema Único de Assistência Social. O SUAS introduziu mudanças significativas nas relações entre os entes federados e no papel que lhes cabe no Sistema, na forma de financiamento federal, na organização da proteção social, no papel das instâncias de negociação, pactuação, deliberação e participação. Neste último caso, pode-se afirmar que o governo Lula cumpriu uma deliberação que vinha sendo tomada nas Conferências Nacionais de Assistência Social desde 1995 e que foi novamente evidenciada em 2003, que era a efetivação do SUAS.

Por fim, um forte achado desse trabalho é a observação da determinância das regras do jogo. O estudo sugere fortemente que a ação dos diversos governos analisados foi extremamente pautada pelas determinações constitucionais. A introdução de novas regras constrangeu as escolhas dos governos independentemente da agenda específica ou de pressões fiscais. Vimos como isso se transformou numa barreira protetiva diante a ação conservadora do governo Collor. Mas vimos também que FHC, cumprindo importantes determinações, inseriu aspectos importantes para uma proteção social baseada em solidariedade nacional. No entanto, fica nítido que o primeiro momento de reforma foi determinante para o processo incremental de construção da PAS.

Bibliografia

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na construção das Políticas de Previdência e assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livraria/UnB, 2006.

IPEA - Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 13, edição especial 2007 http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf

IPEA - Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 13, edição especial 2009 http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf

BRASIL. *Discursos selecionados do Presidente José Sarney*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

FAGNANI, Eduardo. *Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008)*. *Ciência e Saúde Coletiva*, 14(3):707-719,2009.

DRAIBE, Sonia Miriam. *A política brasileira de combate à pobreza*. In: REIS VELLOSO J. P. *Fórum Nacional - O Brasil e o Mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1997. p. 300-328

DRAIBE, Sonia Miriam. *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*. *Tempo social USP*. Novembro 2003.

DRAIBE, Sonia Miriam. *A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda*. In: REIS VELLOSO J. P. *Fórum Nacional - O Brasil e o Mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1997. p. 300-328

Histórico da política de assistência social. Disponível em http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/11_2094171243852009_1_1_historico_politico_assistencia_social.pdf

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. New York: HarperCollins, 1995.

MENICUCCI, Telma. *A implantação da reforma sanitária: a formação de uma política*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

ARRETCHE, Marta. *A política da política de saúde*. IN: Lima et al. (Org.) *Saúde e democracia historia e perspectivas do SUS*. 2008.

SÁTYRO, Natália . *Proteção Social no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010 (Verbetes de Dicionário).

PLANO Brasil de Todos: Participação e Inclusão - Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social. Maio, 2003. Disponível em http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_%28PlanoBrasildeTodos%29.pdf

SPOSATI, Aldaíza. A Menina LOAS. Disponível em <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAM1QAH/menina-loas>

CUNHA, Eleonora S. M. *Efetividade deliberativa*: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). Belo Horizonte. Tese (Doutorado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. 2009.

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3):693-706, 2009.