



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

The development process of the 2004 Brazilian National Social Assistance Policy

MIRELLA SOUZA ALVARENGA\*

MARIA LÚCIA TEIXEIRA GARCIA\*\*



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

**Palavras-chave** – Assistência Social. Política de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social de 2004. Processo de elaboração da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

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

**Keywords** – Social Assistance; Social Assistance Policy; 2004 Brazilian National Social Assistance Policy; Development Process of the 2004 Brazilian National Social Assistance.

---

---

\* Assistente social, mestre em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Atualmente é professora da Faculdade Capixaba da Serra (MULTIVIX). Serra – ES/Brasil. *E-mail:* [mirellaalvarenga@yahoo.com.br](mailto:mirellaalvarenga@yahoo.com.br)

\*\* Doutora em psicologia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professora no Programa de Pós-graduação e Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Vitória – ES/Brasil. *E-mail:* [lucia-garcia@uol.com.br](mailto:lucia-garcia@uol.com.br)

*Submetido em: abril/2015. Aprovado em: junho/2015.*

*Toda lei é uma construção possível num momento político.*

Ana Lígia Gomes

Partindo da argumentação de Ana Lígia Gomes, temos o objetivo de resgatar, neste trabalho, o processo de elaboração do texto da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004). Percorrer esse trajeto é fundamental para compreender que subjaz ao texto dessa política uma longa história de luta pela efetivação da Assistência Social como política pública, que envolve o contexto político em que o texto foi elaborado e aprovado, os atores do processo e os embates teóricos travados.

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

Foram entrevistadas 10 partícipes<sup>1</sup> do processo de formulação da PNAS no período de outubro de 2010 a outubro de 2011. Em termos de procedimentos éticos, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa<sup>2</sup> e todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, firmando a concordância em participar da pesquisa e em ter seus nomes divulgados. Além disso, todas as participantes receberam o documento com a análise da entrevista para verificarem possíveis deturpações de seus posicionamentos. As requisições foram prontamente atendidas.

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

Como técnica de análise, foi utilizada análise de conteúdo do tipo categorial de Bardin (1978). O artigo foi estruturado em quatro partes. Primeiro, apresentar-se-á os elementos que possibilitaram a elaboração do texto da PNAS/2004. Depois, o papel do MDS, seguido do debate travado no interior do CNAS. Por fim, as análises de alguns partícipes do processo de construção do documento em questão e as considerações finais.

## **Precursos do processo de formulação da PNAS/2004**

Para entender o processo, deflagrado em 2004, de elaboração e aprovação do texto da PNAS/2004 é mister compreender que a consolidação da Assistência Social como política pública no Brasil iniciou no final da década de 1980. Desde a inscrição da área como parte da Seguridade Social se formou o que Márcia Pinheiro chamou de um “movimento não instituído pela Assistência Social”, composto por acadêmicos, alguns usuários, sindicatos, Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), e lutava por mudanças na Assistência Social que fossem ao encontro daquilo que a CF estabeleceu. As ações nesse campo, mesmo depois da aprovação da LOAS, continuaram como antes –

gestões federais elaborando ações pontuais, descontínuas e focalizadas, cuja responsabilidade era atribuída à sociedade e não assumida pelo Estado. E era com esse modelo de Assistência Social que o movimento desejava romper no governo Lula.

*[...] nós [Assistência Social] éramos carregados desse passado, que a gente tenta romper até hoje. **Carregado de desregulamentação**, porque [...] uma das características do neoliberalismo é deixar as coisas soltas [...] **quanto mais solta melhor**, deixa o mercado ditar as regras. E **nós começamos a fazer o oposto, nós começamos a regulamentar** (Trecho de entrevista com Márcia Pinheiro, grifo nosso)<sup>3</sup>.*

Logo que assumiu a gestão federal, Lula instituiu o Ministério da Assistência Social (MAS), assumido por Benedita da Silva. Apesar de a categoria dos assistentes sociais ter participado efetivamente da luta pela Assistência Social como direito, a ministra Benedita não era parte integrante do movimento.

*[...] quando a Benedita assumiu a secretaria, o Ministério da Assistência Social, ela não era, propriamente, uma militante desse movimento da Assistência Social. Ela era uma assistente social (Trecho de entrevista com Márcia Pinheiro).*

Mas, ainda assim, a partir de uma negociação, foi possível garantir que quatro representantes desse grupo participassem da gestão de Benedita da Silva: Ana Lígia Gomes, coordenadora de descentralização; Valdete Martins; Márcia Pinheiro, assessora de gabinete da Ministra; e Patrícia Di Marco.

*Então, tínhamos duas de Brasília, uma de Mato Grosso do Sul [e uma de Minas Gerais], que era um grupo político, militante que transitava, tinha **história de militância no CFESS**<sup>4</sup>, no mundo da profissão, no mundo da esquerda e que era também **militante do PT** ou que transitava em torno de uma aliança no campo da esquerda, um grupo progressista (Trecho da entrevista com Ana Lígia Gomes, grifo nosso).*

As quatro foram para o Ministério para tentar implantar o que foi acordado no plano de governo, mas não tinham força política para efetivar as propostas que o movimento vinha construindo no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000. Para Márcia Pinheiro, a participação mais importante delas foi conseguir realizar a IV Conferência, cujas deliberações foram cruciais para o posicionamento da gestão federal. Simone Albuquerque complementou que conseguir aprovar a proposta do SUAS, na ocasião<sup>5</sup>, era essencial para que depois outros membros do grupo ocupassem cargos estratégicos no Ministério para atuar na formulação e implementação deste.

Aldaíza Sposati lembrou que a IV Conferência foi realizada por pressão dos militantes, incluindo-se a Marcha de Prefeitos a Brasília, cujos representantes em debate com a ministra Benedita Silva propuseram a sua realização em nome dos 10 anos da LOAS. Por lei de FHC foi interdita a realização de Conferências Nacionais a cada dois anos, determinando que o intervalo fosse de quatro<sup>6</sup>. “Realizar em 2003 a IV Conferência também repudiava essa decisão”, complementou Sposati.

Em janeiro de 2004, na reforma ministerial do governo, o então deputado federal Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte - MG, substituiu Benedita da Silva<sup>7</sup> no MAS, que no mês seguinte teve sua denominação trocada para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A partir dessa nomeação, outros militantes foram inseridos nessa pasta, alguns pela articulação do movimento não instituído da Assistência Social, outros trazidos pelo ministro, em função de suas participações nas discussões dentro do PT e/ou vínculo com a operacionalização/gestão dessa política pública naquela cidade. Aldaíza Sposati destaca a experiência de relação anterior na gestão da Assistência Social de Patrus Ananias em Belo Horizonte como aspecto significativo para a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Dessa forma, foi possível constituir uma base mais forte para conduzir as transformações desejadas por aqueles que defendiam essa política pública como direito.

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

## O papel do MDS na elaboração da PNAS

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

*[...] para a **construção do SUAS nós precisávamos reescrever, reelaborar, discutir nossas concepções** [...] Porque era a Política que daria as diretrizes, os princípios, o modelo, o arcabouço teórico, político, técnico e administrativo para implementação do Sistema Único (Trecho de entrevista com Márcia Lopes, grifo nosso).*

A PNAS/1998 era avaliada como insuficiente para expressar a perspectiva de direito que subjaz a política de Assistência Social. Além disso, foi desconsiderada pelo gestor federal da época e afrontada pelo Programa Comunidade Solidária, como mostrou Couto et al. (2010).

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

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

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

Havia dois projetos de Assistência Social em disputa e em todos os embates teóricos, a tendência é optar por uma das direções propostas. Para Simone Albuquerque, o grupo da PUC-SP era mais afinado com o MDS. Isso pode estar vinculado ao fato de alguns dos gestores terem sido alunos da instituição: a secretária nacional da Assistência Social, a diretora dos benefícios, a assessora da secretaria e Luziele Tapajós, que em 2004 também integrava a equipe técnica da SNAS.

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

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

Definido que a concepção que o MDS desejava era da Assistência Social como uma política setorial, foi organizado um grupo de estudo e debate para continuar o processo de reestruturação da área. Em alguns encontros o grupo recebeu gestores municipais para relatarem a realidade do seu local de administração e compartilhar experiências de ação. Para aqueles que estavam no MDS, ainda que o estudo intitulado LOAS+10 retratasse o cenário da Assistência Social no Brasil, era importante ouvi-los, especialmente porque pouco tinha sido feito pela União e pelos estados no campo da Assistência Social, mas existiam muitas experiências nos municípios. Sendo destacadas pelos entrevistados as experiências de Belo Horizonte–MG; o trabalho com famílias, em Porto Alegre/RS; a divisão dos níveis de proteção da Assistência Social; e, em São Paulo - SP, as seguranças afiançadas, além da experiência de Londrina - PR, de Campo Grande - MS e Belém - PA. Essas ações poderiam ser aproveitadas para a construção de um modelo único a ser implementado em âmbito nacional.

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

*No NEPSAS, nós já havíamos construído as seguranças sociais que seriam do âmbito da Assistência Social [...] Grande parte dessas seguranças propostas pelo NEPSAS foi absorvida pela política nacional [...] outra construção que nós também já tínhamos pelo NEPSAS derivou da gestão da Assistência Social aqui na cidade de São Paulo que vivenciamos. Entendíamos que a Assistência Social tinha três grandes funções. Uma que nós chamávamos de prover, outra que nós chamávamos de **vigilância social** e uma terceira que era a função de **defender** [...] à questão do território, nós vínhamos trabalhando aqui na PUCSP, pelo CEDEST (Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais) e discutíamos questão dos territórios e sua dinâmica (Trecho de entrevista com Aldaíza Sposati, grifo nosso).*

Novamente, explicita-se a vinculação entre a PUC-SP e o MDS na formulação da PNAS/2004, e, então, não só os membros do NEPSAS, mas também de outros núcleos.

*[...] quando eu estou dizendo o grupo da PUC, é o núcleo da Aldaíza e alguns outros professores de outros núcleos. Porque é um grupo muito grande envolvido. Tem a professora Raquel Raichellis que desenvolveu toda a abordagem do controle social [...] (Trecho de entrevista com Maria Carmelita Yazbek, grifo nosso).*

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

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

Esse conjunto de documentos a que se refere Carmelita Yazbek, possivelmente remete às produções datadas no final dos anos 1990. Embora não haja confirmação sobre os documentos aos quais as atas do CNAS se referem, os depoimentos indicam que houve uma participação efetiva dos docentes e discentes da PUC-SP, especialmente os vinculados ao IEE, ao NEPSAS e ao CEDEST, na discussão e elaboração do texto da PNAS/2004 e da NOB-SUAS/2005.

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

***Aldaíza participou sim com consultorias e tal, mas também os sujeitos históricos que estão no Ministério hoje** e nos estados na gestão da política que contribuíram muito com ela (Trecho de entrevista com Berenice Rojas Couto, grifo nosso).*

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

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

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

*[...] estava desde quem assumiu a Secretaria, o posto mais alto, os técnicos e a gente que era de fora, e que militava na área ou na academia. Mas, então, realmente, não era uma coisa institucionalizada mesmo (Trecho de entrevista com Dirce Koga).*

A redação do documento que orientaria as ações da Assistência Social no país ficou sob a responsabilidade de Simone Albuquerque. A formulação desse documento contou com muitas colaborações, incluindo gestores e técnicos do próprio MDS.

*Então, nós temos esse grupo de colaboradores que é composto pela professora **Aldaíza Sposati, Carmelita Yazbek**, pelas professoras **Rosângela Paz, Raquel Raichelis**, todas essas de São Paulo. Mas também temos a Professora **Beatriz Paiva**, da Universidade Federal de Santa Catarina. A Professora **Berenice Rojas Couto**, do Rio Grande do Sul. De Minas Gerais, da Universidade Federal de Juiz de Fora, nós temos a **Ana Mourão**. Temos do Mato Grosso do Sul a Professora **Valdete**. Aqui sempre colaborando conosco, Professor **Vicente Faleiros**, a própria*

**Ivanete Boschetti.** *Do Espírito Santo, a gente conta muito com a colaboração da Ana Petroneto e da [...] professora Eugênia [...] Um grupo de colaboradores tanto estudiosos quanto pesquisadores, mas também secretários municipais e estaduais. Então, a gente fazia o texto. Esse é o método. Fizemos o texto com a proposta de texto da Política Nacional. A política ela teve além desses colaboradores, a gente chamou também gente que já tinha livros na área [...] E a gente contou muito com estudiosos e gestores conhecidos, amigos queridos da área da saúde que estava no Ministério da Saúde e no Ministério da Educação (Trecho de entrevista com Simone Albuquerque, grifo nosso).*

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

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

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

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

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

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

*[...] a Simone vai buscar várias pessoas que tratam de determinados assuntos e vai construindo item a item [...] Dificilmente, daquele jeito você teria condições de fazer alguma coisa... (Trecho de entrevista com Ana Lígia Gomes, grifo nosso)*  
*[...] formulação, por exemplo, para **discussão de território**. O melhor estudo feito pra área da Assistência Social foi da **Dirce Koga**, então ela própria escreveu esta parte, entendeu? Aí, nós pegamos por exemplo, na parte da **relação público e privado**, aí uma pessoa que tinha muito acúmulo nesta área era **Marcia Pinheiro**, de Minas, então a própria Marcia escreveu esta parte. Na parte de financiamento,*

*que foi uma grande revolução mesmo. Aí a gente... algumas partes nós mesmo escrevemos. Essa parte **do financiamento, a parte da... da engenharia da gestão, vamos dizer assim, aí foi o meu departamento. Também porque aqui eu tinha muita experiência, a professora Luziele Tapajós da Universidade de Santa Catarina, ela compõe a nossa equipe, e também a Gisele Tavares que tem um estudo, uma especialização na área da gestão financeira** (Trecho de entrevista com Simone Albuquerque, grifo nosso).*

O documento foi redigido por várias mãos, e, por essa razão, para Ana Lúcia Gomes, não é possível encontrar nele uma linearidade. Cada um contribuiu com o conhecimento que tinha. Em comum, todos compartilhavam do entendimento que a Assistência Social é um direito, mas, como afirma Simone Albuquerque, em relação aos “pormenores” não havia um pensamento homogêneo.

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

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

A PNAS/2004 reflete o pensamento possível de ser construído em um determinado tempo político. Apropriando-se das produções acadêmicas e das experiências municipais e dos técnicos do MDS, a proposta de texto (versão preliminar) foi elaborada entre fevereiro e junho de 2004. Depois de pronta, era hora de submeter a proposta ao CNAS, que teria três meses para fomentar o debate sobre a proposta em suas reuniões e sugerir as correções que julgassem necessárias. O debate foi estendido também para outros espaços de discussão, como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS).

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

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

No início de 2004, os conselheiros nacionais da Assistência Social requisitaram a presença de Márcia Lopes, que esclareceu como estava organizado o MDS. Em relação à Secretaria de Assistência Social,

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

### **O debate em torno da PNAS no interior do CNAS**

Desde a primeira reunião, em 2004, o CNAS estabeleceu uma série de temas prioritários para contribuir com a elaboração do documento que orientaria as ações no campo da Assistência Social.

A intenção desse colegiado era de que os temas relacionados aos documentos da PNAS/2004 e do SUAS fossem debatidos de forma mais ampla, por isso retomaram um modelo de reuniões que possibilitassem a participação de sujeitos fora do MDS e do CNAS. Foram três encontros ampliados, abertos ao público, realizados no Distrito Federal, no nordeste e no sudeste. O debate foi também estendido aos estados e municípios brasileiros em encontros, seminários, reuniões, oficinas promovidos na área da assistência (BRASIL, 2004).

Porém, o que se percebe na leitura das atas é que os conselheiros nacionais, de forma geral, estavam mais preocupados com a divisão dos recursos e com a certificação das entidades beneficentes<sup>8</sup> e pouco contribuíram na construção do texto da PNAS/2004 (COLIN, 2008). Das 13 atas analisadas, o tema, apesar de crucial para o destino da Assistência Social no país, foi foco de debate nas reuniões ampliadas, ainda assim os registros não mostram um debate exaustivo sobre o documento em geral. Já nas demais reuniões, quando se tratava da PNAS/2004, o conteúdo era informativo – o que o Ministério já havia produzido, quando a produção seria disponibilizada para o CNAS, sugestões dos temas que deveriam ser contemplados.

O papel do CNAS nesse processo pode ser compreendido pelos apontamentos de Pinheiro (2008). Para a autora, esse deveria ser um *locus* legítimo de participação de gestores, técnicos, entidades e usuários, no entanto, entre 1994 e 2008, o Conselho se apresentou como um espaço de polarização entre o interesse público e o privado. Muitos dos conselheiros desconheciam a função do órgão e eram alheios à luta pela Assistência Social como direito. Essa assertiva pode ser ilustrada pela participação de um dos conselheiros na 110ª reunião. Quando discutiam sobre a eleição da sociedade civil, um deles – Antônio Marcos Gonçalves, representante da sociedade civil/usuários ou organizações de usuários, Federação Brasileira de Instituições de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania – comparou o Brasil aos Estados Unidos, exaltando este como exemplo a ser seguido por “estimular a filantropia, a participação social” (CNAS, 2004b, p. 52), contrário ao Brasil que dificulta a criação de entidades. A visão defendida por ele é que “quanto mais entidades, melhor ficará o país e o mundo” (CNAS, 2004b, p. 52). A assertiva aponta ainda que no interior do CNAS defendia-se a manutenção do viés conservador no âmbito da Assistência Social, que a mantém no âmbito da filantropia.

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

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

Para a segunda reunião, em julho de 2004 em Aracajú - SE, pautou-se como central a discussão sobre o texto da PNAS/2004 e o SUAS, estava previsto uma mesa para a apresentação da proposta do MDS. Os grupos incluíram pontos de diferentes ordens: financiamento, condicionalidades para as ações, benefícios eventuais, papel dos entes federativos quanto ao financiamento, gestão e operacionalização das ações da PNAS, participação popular, recursos humanos, apresentar linguagem mais acessível, esclarecer melhor a organização dos níveis de proteção social, definir melhor o que é uma entidade de Assistência Social, estabelecer estratégias de monitoramento e avaliação e explicitar as formas de parceria público-privada.

No segundo momento, o MDS (nas pessoas de Márcia Lopes e Simone Albuquerque) apresentou a versão preliminar da PNAS/2004. Após as discussões, representantes dos GT sintetizaram suas reflexões, estas se referiam ao financiamento, ao modelo de organização dos serviços, aos recursos humanos, ao controle social, ao monitoramento e avaliação, ao papel dos três entes federados, à própria estruturação do texto e os termos nele inscritos.

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

### **Reflexões dos partícipes da elaboração da PNAS cerca de 7 anos depois de sua aprovação**

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

Quase 7 anos depois de sua aprovação os entrevistados julgaram que a PNAS/2004 foi um grande avanço, no entanto ainda precisa de acertos.

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

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

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

*Estou defendendo a **revisão da Política** faz tempo. Nós temos que discutir essa questão [dos conceitos] (Trecho de entrevista com Ana Lígia Gomes, grifo nosso).*

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

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

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

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

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

## Considerações finais

Ao final deste percurso foi possível compreender que instituir a Assistência Social como política pública é tarefa árdua para aqueles que militam na área. O papel do MDS e da academia foi fundamental nesse processo, embora ainda fosse incipiente o debate sobre as possíveis estratégias de organização e gestão da Assistência Social.

A inspiração na saúde para a elaboração da PNAS/2004 resultou em inúmeros questionamentos. Minayo et. al (2003) já havia alertado que ao utilizar modelos e conceitos de áreas distintas, o diálogo é fundamental e sua ausência implica no debate infrutífero dos limites desse ou daquele conceito, bem como de sua operacionalização, o que vem ocorrendo no campo da Assistência Social.

O contexto político foi bastante favorável para os avanços na área, embora não tenha redistribuído a renda, como se espera de um governo que se colocava em defesa da classe trabalhadora. O presidente Lula tinha um compromisso com as classes subalternas e investiu na política de Assistência Social. Mota (2010) acredita, inclusive, que a área ganhou centralidade nesse governo. Ainda que não seja consenso entre os estudiosos do Serviço Social, não se pode negar o aumento significativo dos investimentos na área e, principalmente, a importância que foi atribuída à Assistência Social a partir de 2003.

É notório que os avanços da Assistência Social não se deve unicamente ao presidente da república, outros atores sociais estiveram envolvidos. Um grupo de militantes, estudiosos, gestores e técnicos da

política de Assistência Social, desde a década de 1980, desenvolvem estudos e experiências de gestão de fundamental importância para a ampliação da política de Assistência Social e para seu reconhecimento enquanto política pública.

Como um processo em construção, cabe dar continuidade e aprofundar a reflexão em torno da Política de Assistência Social a fim de aprimorá-la.

## Referências

- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** (versão oficial), Brasília: MDS, 2004.
- CNAS. **Ata da 110ª Reunião do Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004a. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2004/atas-de-2004](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2004/atas-de-2004). Acesso em: fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Ata da Reunião Ampliada de Aracaju**. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004b. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos\\_CNAS/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2004/atas-de-2004](http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2004/atas-de-2004). Acesso em: fev. 2011.
- COLIN, Denise Ratmann Arruda. **Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia**. 2008. 307f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/17500/Texto%final%20tese%20corrigido.pdf?sequence=1>. Acesso em: mai. 2012.
- COUTO, Berenice R.; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice R.; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva e et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.
- GOMES, Maria das Graças C.; ABREU, Maria Helena E. Caminhos da gestão da Assistência Social como Política Pública: da desregulamentação ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). In: GARCIA, Maria Lúcia T.; COUTO, Berenice R.; MARQUES, Rosa M. **Proteção social no Brasil e em Cuba**. São Paulo: EDIPUCRS, 2012. p. 93-116.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; DESLANDES, Suely Ferreira et al. Possibilidades e dificuldades nas relações entre ciências sociais e epidemiologia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.8 n.1, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1413-81232003000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1413-81232003000100008&script=sci_arttext). Acesso em 26/07/2009.
- MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 133-143.
- NETTO, José Paulo. A questão social na América Latina. **Temporalis**, n. 18, jul-dez. Brasília: ABEPSS, 2009, p. 215-234.
- PEREIRA, Potyara A. P. A Assistência Social prevista na Constituição Federal de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Ser Social**, Brasília, v.1, n.1, 2008.
- PINHEIRO, Márcia M. B. O CNAS: entre o interesse público e o privado. 2008.130f. Tese. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008. Disponível em: [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_arquivos/27/TDE-2009-01-13T15:15:54Z-6938/Publico/Marcia%20Maria%20Biondi%20Pinheiro.pdf](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/27/TDE-2009-01-13T15:15:54Z-6938/Publico/Marcia%20Maria%20Biondi%20Pinheiro.pdf). Acesso em: jul. 2015.
- SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009. p. 13-55.
- THOMPSON, Paul. **A voz do passado**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

---

<sup>1</sup> Segue identificação e vinculação à época da formulação da PNAS/2004 informadas pelas entrevistadas: **Aldaíza Sposati** – professora da PUCSP, secretária municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo, militante e colaboradora do MDS; **Ana Lígia Gomes** – militante, diretora de benefícios no MDS; **Berenice Rojas Couto** – professora da PUCRS, militante, colaboradora do MDS; **Dirce Koga** – pesquisadora do CEDEST (PUCSP/INPE) e assessora da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, colaboradora voluntária no MDS; **Márcia Lopes** – professora da UEL, vereadora na Câmara Municipal de Londrina (2000-2004), militante, Secretária Nacional de Assistência Social; **Márcia Pinheiro** – militante, conselheira e presidente do CNAS, assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social; **Maria Carmelita Yazbek** – professora da PUCSP, colaboradora voluntária do MDS; **Maria Luiza Rizzotti** – professora da UEL, militante, secretária municipal de Assistência Social

---

de Londrina; **Potyara Pereira** – professora da UnB, coordenadora do NEPPOS, pesquisadora na área da Política Social, incluindo a Assistência e; **Simone Albuquerque** – Analista de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, militante, diretora do SUAS no MDS.

<sup>2</sup> A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Espírito Santo sob o nº 026/11.

<sup>3</sup> O que é aqui referido como regulamentar destaca-se pelas normalizações efetuadas ao longo de 2004, a saber: Lei nº 10.869/04; Decreto nº 5.003/04; Decreto nº 5.074/04; Lei nº 10.954/04; Decreto nº 5.085/04; Aprovação da PNAS/2004 pelo CNAS por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; Implantação do sistema online SUASWEB por meio da Resolução nº 146 de 2004, do CNAS e Portaria MDS N° 736, de 15 de dezembro de 2004. E nos anos seguintes, a aprovação da NOB-SUAS em 2005 e NOB-RH em 2007.

<sup>4</sup> Valdete foi membro do Conselho fiscal (gestão 1993-1996) e presidente do CFESS (gestão 1996-1999); Ana Lúcia foi 1ª secretária do CFESS (gestões 1993-1996 e 1996-1999).

<sup>5</sup> O tema da IV CNAS foi “a Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de Loas”, realizada em dezembro de 2003.

<sup>6</sup> Lei nº 9.720 de 30 de novembro de 1998.

<sup>7</sup> A ministra se envolveu em um escândalo no ano de 2003. Foi acusada de utilizar dinheiro público para custear viagens e despesas pessoais.

<sup>8</sup> Ver COLIN, Denise R. A. Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia. 2008. 307f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

Disponível

em:

<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/17500/Texto%20final%20tese%20corrigido.pdf?sequence=1>.

Acesso em: mai. 2012.