

# Sumário

<i>Prefácio</i> .....	9
<i>Apresentação</i> .....	13
<i>Introdução</i> .....	21
<b>1. Partido Político na Análise das Interações Socioestatais</b> .....	<b>33</b>
1.1 Análise das Interações Socioestatais e a Especificidade do PT no Cenário Partidário Brasileiro	34
1.2 Projetos Políticos: Compartilhamentos e Disputas .....	47
1.3 Entre o Estado e o Partido: Intersecções Estado-Movimento e Militância Múltipla .....	58
<b>2. O Ativismo em Defesa da Assistência Social</b> .....	<b>65</b>
2.1 Especificidades do Movimento em Defesa da Assistência Social.....	66
2.2 Trajetórias Ativistas.....	71
2.3 Espaços e Momentos de Mobilização e Luta Política ..	75

<b>3. O PT e a Assistência Social.....</b>	<b>97</b>
3.1 Ativistas da Assistência Social e o PT.....	97
3.2 Setorial Nacional de Assistência Social do PT.....	107
3.3 Trânsitos Institucionais: Experiências de Gestão Local da Assistência Social .....	116
3.4 Assistência Social no PT: Ambivalências e Disputas....	136
<b>4. Triangulação Estado, Partido e Movimento no Governo Lula.....</b>	<b>145</b>
4.1 Campanha Eleitoral e Governo de Transição: Mobilizações em Torno de um Programa de Governo para a Assistência Social .....	147
4.2 Ocupar o Estado: O Primeiro Ano do Governo Lula...	154
4.3 MDS: O Movimento à Frente da SNAS.....	166
<i>Conclusões .....</i>	<i>185</i>
<i>Posfácio — Futuro Incerto .....</i>	<i>191</i>
<i>Referências .....</i>	<i>195</i>
<i>Sobre a Autora .....</i>	<i>207</i>

## Prefácio

A construção do Suas representou um passo fundamental para o avanço democrático na sociedade brasileira. Talvez impensável nos tempos difíceis que vive hoje o País, com o avanço desenfreado da lógica do mercado e o descaso com os direitos, o processo que o tornou possível foi longo, tenso e complexo. Como, aliás, não poderia deixar de ser uma luta que buscou garantir a assistência social como política pública e direito de cidadania, confrontando o entendimento da assistência social como caridade, historicamente enraizado e renovado na moderna filantropia que acompanha o projeto neoliberal.

O trabalho de Kellen Gutierrez ilumina esse processo com cuidadosa pesquisa que revela as tensões e os conflitos e a multiplicidade dos atores nele envolvidos, em meio às interações entre Estado e sociedade civil que o marcaram. Essas interações são fartamente analisadas na maior parte da literatura mais recente que explora a participação da sociedade, particularmente dos movimentos sociais, na formulação de políticas públicas. Mas a autora adotou aqui uma perspectiva inovadora, que vai constituir sua contribuição mais importante e distintiva para esse campo de estudos: ao examinar o processo de criação do Suas, o foco da análise concentrou-se na triangulação que se estabeleceu entre Estado, partido e movimento social.

Assim, ao expor o papel do partido no processo, Kellen enfrentou um tema ainda pouco tratado e ainda quase um tabu na literatura sobre movimentos sociais e participação. Marcado por uma abordagem inicial, historicamente datada, que enfatizava a autonomia dos movimentos sociais, o tema da relação entre estes e os partidos e governos constituiu sempre um assunto difícil, com frequência negligenciado e até obscurecido, às vezes por uma concepção purista dos movimentos sociais. As sombras da “instrumentalização” e da “cooptação” conviviam com uma noção simplificadora de autonomia que a concebia como mero distanciamento, como uma ausência de relações.

No nível do contexto político, ao lado da multiplicação, consolidação e crescente politização dos movimentos sociais, foi o surgimento do PT, que começou a alterar esse quadro. Na base do surgimento do PT, estavam os vínculos com os movimentos populares, que passaram a se expressar numa “militância múltipla”. Filiados ou próximos ao partido, membros desses movimentos atuam politicamente em várias frentes, multiplicando as suas formas de luta em torno de projetos compartilhados.

Com a ascensão gradual do PT a postos de governo, essas relações permitiram o “trânsito” de militantes de movimentos para dentro do Estado, um caminho que contribuiu para a formulação de políticas fundadas na ampliação e garantia de direitos de setores sociais excluídos. Como Kellen demonstra, esse foi o caso do Suas.

Devido a esse *compartilhamento de projetos*, as militantes do movimento da assistência social, na sua *múltipla atuação* — no movimento e no partido —, puderam acionar o PT na defesa da assistência social como política pública. E, com a ascensão do partido ao governo federal, com a eleição de Lula, as relações com o PT também possibilitaram o seu *trânsito* para o aparato do Estado, onde foram fundamentais para a concretização do Suas.

A partir dessas três categorias, que surgiram recentemente na literatura para dar conta do intrincado diverso que constitui as interações socioestatais, que a análise do processo de formulação da política de assistência social como direito é conduzida no livro. Mas não são ainda suficientes para penetrar na complexidade do processo

e, especialmente, compreender suas tensões e dificuldades. Assim, a autora revela como o compartilhamento de projetos entre as ativistas da assistência social e o PT não foi automático nem isento de conflitos.

A conhecida diversidade interna do PT expressa-se também, evidentemente, nas diferentes ênfases nos distintos temas que constituíam o seu projeto político. O movimento da assistência social precisou disputar espaço e visibilidade para o tema, em meio a posições diferentes. E o fez desde a década de 1980, dentro e fora do partido, por meio de várias formas de atuação: em associações profissionais, universidades, organizações não governamentais (ONGs), fóruns e conselhos participativos, como membros eleitos pelo PT em Legislativos municipais e em gestões de governos municipais e estaduais do partido. Participaram da formulação das propostas do partido para a assistência social em vários programas de governo, assim como constituído, em 1994, a Setorial Nacional de Assistência Social do PT.

Apesar desse reconhecimento, a disputa no interior do partido indicava os limites do compartilhamento de projetos. As tensões enfrentadas, recolhidas nos depoimentos à autora, tinham várias causas. Desde visões, entre outras, que consideravam a assistência social como um assistencialismo paliativo, que não enfrenta as desigualdades e acaba legitimando a exploração do trabalhador, até concepções que privilegiavam as demandas dos setores organizados, o que não é o caso dos beneficiários da assistência social que têm baixa capacidade de mobilização. Apesar disso, como revela uma entrevistada, *“dentre os partidos políticos, foi o PT que ‘aceitou’ a discussão da assistência social, inserida numa matriz mais ampla de defesa de direitos e de enfrentamento das questões sociais sob responsabilidade estatal”* (Entrevista com Aldaíza Sposati, São Paulo).

A eleição de Lula e a criação, em 2003, do Ministério de Assistência Social, antiga demanda do movimento, pareciam anunciar condições ótimas para a concretização das propostas do movimento. No entanto, mesmo com a presença, no ministério, de membros do movimento, indicados pela Setorial Nacional, a disputa permanece, já que a ministra indicada não compartilhava das mesmas visões. Em 2004, o ministério é extinto e criado o Ministério do Desenvolvimento Social, com uma estrutura que pretende articular as políticas sociais do governo. A nova

Secretaria Nacional de Assistência Social é dirigida, então, por uma militante histórica do movimento, de onde provém também a nova equipe de trabalho. A luta pela implantação do sistema nacional de assistência social como política de Estado finalmente ganha impulso. Ainda não sem tensões, a articulação das políticas de combate à fome e à pobreza, foco central do Governo Lula, com a assistência social abre um novo campo de disputa, que se agrega aos conflitos já existentes.

A diversidade das formas de atuação do movimento, desde o seu início marcadas pelas intersecções com o partido, com setores do Estado e da sociedade civil, acentua-se nesse período, em busca da legitimidade, dos instrumentos de pressão e apoios necessários para a conquista do Suas. Na análise detalhada do vasto leque de estratégias adotadas é que a autora demonstra brilhantemente a sua hipótese inovadora, levando as três categorias do seu ponto de partida — múltipla militância, trânsito e compartilhamento de projetos — a um novo patamar teórico: as intersecções entre Estado, partido e movimento impactam cada um deles; são, assim, seus elementos constitutivos. Essas relações, baseadas no objetivo de construir políticas públicas e possibilitadas por um compartilhamento de projetos, incluem o conflito e a disputa entre posições distintas, onde, justamente, os movimentos sociais podem e devem exercer a sua autonomia. E, seguramente, não podem ser simplistamente reduzidas à cooptação ou à instrumentalização.

Para além dos interessados no percurso da política de assistência social, os estudiosos dos movimentos sociais encontrarão neste livro não apenas os resultados de uma pesquisa empírica cuidadosa e exaustiva, mas uma análise criativa e inovadora que deve inspirar avanços teóricos significativos nas pesquisas sobre o tema. Uma leitura indispensável para aqueles que querem compreender melhor a dinâmica da construção democrática em nosso País e, quem sabe, impedir o seu retrocesso.

*Evelina Dagnino*

Agosto de 2017

# Apresentação

*Há política nas políticas sociais, há direção e interesses em confronto (Yazbek, 2004b, p. 109).*

Este livro é fruto de uma pesquisa de doutorado que objetivou analisar a construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e visa contribuir para o debate sobre a implementação de políticas públicas, defesa de direitos sociais e as relações entre Estado, partidos e movimentos sociais no Brasil.

A implantação do Suas representou profunda mudança institucional para a política brasileira de assistência social. Analistas chamam a atenção para o reordenamento oficializado no Governo Lula (Mendoza, 2012) e para a mudança que transitou de ações desordenadas, promovidas por primeiras-damas ou entidades filantrópicas, para tornar-se uma das principais políticas setoriais do País (Cortes, 2015).

Essa nova configuração é ainda mais evidente quando considerados os avanços que o Suas representa — em termos da oferta de serviços públicos — em face da histórica relação entre a assistência social e a filantropia e benemerência, apontada pela literatura pertinente. Mestriner (2011) mostra que a relação entre filantropia e Estado é introduzida no Brasil na era varguista, formatando a saúde,

educação e assistência social oficialmente, por meio de aliança firmada entre governo, Igreja Católica e burguesia, com vistas a monitorar as tensões e os conflitos decorrentes da “questão social” gerada pela industrialização que se implementava então, fazendo prevalecer o princípio da subsidiariedade.

A relação entre Estado brasileiro e filantropia insere-se no contexto político vigente até a década de 1980, quando a questão social não era identificada com a pobreza, nem entendida como fenômeno estrutural da sociedade brasileira. A lógica do sistema de proteção social continha a promessa de mobilidade social por meio da inserção no mercado de trabalho formal e a pobreza, por não ser identificada como questão social, não recebia tratamento pelo Estado de forma organizada e institucionalizada (Cohn, 2004). Esse modelo relegava aos extremamente pobres, desempregados, ou trabalhadores informais, serviços residuais do Estado para atendimentos emergenciais, atrelados à filantropia e benemerência. Baseadas em convênios com instituições sociais, no âmbito da filantropia, essas modalidades de intervenção estão na raiz da relação simbiótica que a emergente assistência social brasileira estabeleceria com a filantropia e a benemerência (Mestriner, 2011), estruturando historicamente seu campo de ação. A política nasce, desse modo, relegada ao lugar do não direito, a partir de ações desorganizadas e segmentadas, calcadas nas ideias de filantropia e caridade (Yazbek, 2008).

Por meio da lógica da subsidiariedade, o Estado delegava às organizações da sociedade civil a responsabilidade pela área social, na forma de subsídios que configuraram uma relação de parceria entre Estado e entidades filantrópicas na produção de serviços sociais às populações excluídas do mercado formal de trabalho. Para isso, o governo estrutura um sistema de certificação de entidades por meio do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que é instituído em 1938, pelo Decreto-Lei n. 525/1938, com a função de avaliar e certificar entidades prestadoras de serviços assistenciais, que concediam auxílios e subvenções.

Assim, o campo de atuação da assistência social estruturou-se por meio da relação do Estado com as entidades filantrópicas, muito

mais como um paliativo do que como resposta estatal à questão social (Mestriner, 2011). Outro traço decorrente desse arranjo foi a fragilidade institucional da assistência social, já que, historicamente, esse campo foi se estruturando muito mais a partir da introdução de mecanismos de apoio às iniciativas de organizações sociais, do que pelo reconhecimento estatal das necessidades da população (Mestriner, 2011).

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

Assim, nos anos subseqüentes à promulgação da CF, a assistência social sofre uma série de entraves para sua implantação e consolidação, permitindo-nos afirmar que os caminhos de construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se dão em um terreno de disputas de significados acerca das concepções de formas de enfrentamento da questão social e da participação da sociedade civil nesse processo.

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

Desse modo, o terreno de disputas no qual se dá a construção da política de assistência social convive, de um lado, com a reivindicação

de uma política de direito, calcada na ideia de cidadania ampliada que combine responsabilização estatal e construção coletiva em espaços participativos; e, de outro, com as origens históricas ligadas à filantropia e ações emergenciais e pontuais, combinadas à vulnerabilidade e baixa capacidade de mobilização dos usuários da política.

Não é nossa intenção nos alongarmos demasiadamente nas características e história da assistência social no Brasil nesta apresentação, já que esses temas serão abordados e analisados no decorrer do livro. Por ora, vale apenas apontar que as mudanças trazidas pelo Suas marcam profunda ruptura com a tradição assistencialista que caracterizava esse campo da política pública no Brasil.

As deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, indicavam a imediata implantação do Suas em território nacional, e resultaram na redação da PNAS de 2004, que se constitui como um marco no Brasil. A PNAS/2004 detalhou as diretrizes conceituais que orientaram a implantação do Suas, definindo os tipos de segurança sob a responsabilidade da assistência social e os equipamentos públicos de oferta de serviços assistenciais, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, distinguindo-os em proteção básica e proteção especial (Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009). No ano seguinte, a Norma Operacional Básica (NOB)-Suas/2005 detalharia o sistema, normatizando-o em todo o território nacional e articulando as responsabilidades do Estado pela gestão da política de assistência social.

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

A trajetória da assistência social e as recentes mudanças apresentadas justificam as indagações acerca do que possibilitou a construção

do Suas no Governo Lula. As mudanças institucionais desvelam a importância do contexto político para a produção de políticas públicas e apontam para questões de pesquisa que surgiram a partir da observação do processo de constituição do Suas: qual é a relação entre a implantação dessa política com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) para o governo federal? Quais atores estiveram envolvidos nesse processo, e por quais caminhos se deu a concretização dessa demanda por uma política pública nacional de assistência social?

A partir dessas perguntas, a pesquisa percorreu o caminho de construção do Suas com foco no papel das interações socioestatais para a produção de políticas públicas, incluindo o partido como ator relevante. Com isso, apresenta uma contribuição para esse campo de pesquisas, ao lançar luzes no tipo de interação que ativistas de movimentos sociais estabelecem com partidos políticos, para levar ao Estado seu projeto de política pública, iluminando, assim, as estratégias, os encontros, as disputas e tensões que se estabelecem entre esses atores, num complexo mosaico de relações que pautaram processos de construção democrática no Brasil no período pós-redemocratização.

Para tanto, o livro está organizado em quatro capítulos, a partir da seguinte estruturação: o primeiro capítulo busca articular os principais referenciais teóricos que apoiam as considerações, neste trabalho, bem como os conceitos mobilizadas na análise dos dados empíricos. Assim, o capítulo inicia-se com a discussão acerca das interações socioestatais no Brasil e a especificidade do PT no cenário político brasileiro, para, a seguir, apresentar e discutir as noções de projetos políticos, o compartilhamento de projetos, a intersecção Estado-movimento e militância múltipla.

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

O terceiro capítulo concentra-se em analisar a temática da assistência social no PT. Para tanto, no primeiro tópico é analisada a trajetória

das militantes da assistência social no PT — identificações, filiações e os pontos de encontro entre trajetória profissional e militância partidária; em seguida, apresenta-se o Setorial Nacional de Assistência Social, sua constituição dentro do PT, e os principais momentos de mobilização do movimento via Setorial; no terceiro tópico, constam os dados relativos aos trânsitos da sociedade civil para o Estado, ocorridos nas experiências de gestão local, e seus impactos para a construção de uma proposta de política nacional; por fim, no último tópico, são abordadas as principais tensões e disputas vividas pelo movimento em defesa da assistência social no PT.

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

\* \* \*

Resultado de nossa pesquisa de doutorado, este livro é fruto do apoio de muitas pessoas, direta e indiretamente. Agradeço à orientadora, Profa. Evelina Dagnino, pela inspiração de procurar os meandros e a complexidade dos processos, que desvela um caminho profícuo e instigante, e também por sua presença cuidadosa durante todo o percurso desta pesquisa, que a beneficiou enormemente.

Aos professores e professoras que participaram do exame de qualificação e defesa da tese e contribuíram enormemente com comentários e sugestões: Ana Cláudia Teixeira, Rebecca Abers, Rosângela Paz, Valeriano Costa e Wagner Romão. À Rosângela Paz, agradeço ainda pelo apoio imprescindível na coleta de dados empíricos.

Agradeço aos colegas que discutiram as versões deste trabalho apresentadas em congressos e, especialmente, aos colegas do

Nepac-Unicamp, coordenado pela professora Luciana Tatagiba, e aos colegas do Nemos-PUC, coordenado pelas professoras Rosângela Paz, Mariângela Vanderlei e Maria Lúcia Carvalho e Silva (*in memoriam*), pelas boas ideias trocadas em diferentes momentos da pesquisa. À professora Amélia Cohn, por sua influência decisiva em minha formação, durante o tempo em que convivemos no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec); eu como sua assistente de pesquisa e aprendiz de pesquisadora.

A cada uma das ativistas do campo da política de assistência social entrevistadas para esta pesquisa, e nomeadas na introdução deste trabalho, agradeço especialmente por compartilharem tão generosamente suas trajetórias e histórias, que se entrelaçam à história da política de assistência social no Brasil e constituem matéria viva desta pesquisa. Menção especial à memória de Neiri Bruno Chiachio, entrevistada pouco tempo antes de seu falecimento, na intenção de, com isso, homenagear toda uma geração de mulheres que lutou e luta, incansavelmente, por uma sociedade mais justa.

No âmbito familiar, agradeço o suporte, apoio, estímulo e a alegria da convivência, expressa nas pessoas de Marta Carvalho, João Hansen, Júlia Hansen, Maria de Lourdes Chagas de Carvalho (*in memoriam*), Thais Pavez, Lenina Mesquita, Vanessa Marques, Izabel Alves da Silva dos Reis. Meus pais, Natanael e Rosilane, meus irmãos, Karina e Marco Aurélio, e minhas sobrinhas, Maria Eduarda e Valentina, meu avô Mozart e minha avó, Ercília (*in memoriam*).

Ao João Hansen, agradeço ainda a leitura generosa em todas as etapas da pesquisa, bem como a preciosa revisão final do trabalho, que o melhorou consideravelmente.

Por fim, agradeço especialmente ao Alexandre e à Dora. Que tornam possível, que iluminam o caminho, que entrelaçam as mãos. O livro é para vocês.

*A autora*



# Introdução

## Objeto de pesquisa e hipóteses

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

A literatura tem mostrado que a eleição do PT fortaleceu espaços participativos formais (Avritzer, 2009), expandindo e ampliando mecanismos de participação da sociedade civil. A valorização dos mecanismos participativos formais se deu por meio de reforços dos conselhos de políticas públicas nas áreas em que já existiam, pela criação de novos conselhos e realização de um conjunto de conferências que contribuíram para estabelecer as prioridades dos diferentes

ministérios (Avritzer, 2009). No que se refere especificamente às conferências nacionais, Avritzer e Souza (2013) afirmam que atualmente podem ser consideradas novidade, na participação social no Brasil, em nível nacional, já que até 2002 as principais formas de participação se localizavam no nível municipal.

Por outro lado, a eleição do PT para o Executivo federal não apenas promoveu uma ampliação dos canais institucionais formais de participação da sociedade civil, mas intensificou outros tipos de relação entre movimentos sociais e Estado, como o trânsito de ativistas políticos para a ocupação de cargos no governo. Nesse sentido, Silva e Oliveira (2011, p. 97) observam que a eleição de Lula para o Executivo federal representa o ponto culminante de um processo que altera significativamente as oportunidades de acesso institucional para militantes do PT e para as organizações e os movimentos nos quais atuam, proporcionando a parcelas crescentes desse universo “acesso a um Estado caracterizado por uma maior permeabilidade a suas demandas e propostas”.

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

Para o campo da assistência social, esse cenário favorável teve importância evidente, já que a eleição de Lula para o governo federal marcou uma mudança radical nos rumos da política nacional de assistência social, por meio de ações que concretizaram, em termos institucionais, reivindicações históricas das ativistas desse campo da política.

Nesse sentido, observa-se atualmente que, para influenciar políticas, os esforços dos movimentos sociais algumas vezes implicam a maior presença de ativistas dentro do Estado (Abers; Von Bulow, 2011, p. 65), estratégias essas que também são postas em relevo na literatura internacional, cujos autores chamam a atenção para as intersecções entre Estado e movimentos sociais (Banaszak, 2005) e para

as profundas interações entre movimento, Estado e partido político (Goldstone, 2003). Neste contexto, os trânsitos entre Estado e sociedade civil e a ocupação de cargos no governo ganham destaque, permitindo explicitar as estratégias de movimentos sociais que passam a constituir essa forma de relação com o Estado como maneira de influenciar políticas “por dentro” do aparato governamental.

Como demonstrado nessa pesquisa, o campo da assistência social, no Governo Lula, é marcado pelo intenso trânsito de ativistas que passam a atuar no Estado, seja ocupando cargos diretos na burocracia estatal, seja por meio de consultorias e/ou atuação no partido, no processo de construção e implementação da política de assistência. O processo de construção e implementação do Suas, assim, explicita padrões de interações socioestatais que acontecem fora dos espaços participativos formalmente constituídos, por meio dos constantes trânsitos de atores da sociedade civil para o Estado e por meio das relações entre movimentos sociais e partidos.

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

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

No entanto, os achados do trabalho empírico desvelaram para a pesquisa a existência de um movimento organizado em torno da defesa da assistência social como política pública de direito, que, organizado nacionalmente, trazia interessantes particularidades: nasceu

absolutamente imbricado ao Estado e ao partido, e se desenvolveu nessas duas esferas; ao mesmo tempo, mantém uma identidade própria em relação à sua causa, como será demonstrado ao longo do texto.

Nesse sentido, beneficiamo-nos das reflexões de Dowbor (2012, p. 77), que, ao analisar o Movimento Sanitário, considerou que a abordagem de políticas públicas tende a focar nos atores relevantes<sup>1</sup> — não por insuficiência, mas porque seus interesses não contemplam problematizações e categorias correspondentes que retratem a maneira pela qual os atores dos movimentos sociais tornam-se importantes, nem as formas de ação das quais se valeram para influenciar a tomada de decisão no processo de implementação de uma política pública.

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

---

1. Exemplo do uso de uma categoria advinda da abordagem de políticas públicas para analisar os atores que incidiram na política de assistência social é encontrado no trabalho de Mendosa (2012). O autor analisou a reestruturação da política de assistência social durante o Governo Lula, ao optar pelo uso da abordagem de comunidade de especialistas, enfatizando o papel do empreendedor da política/*policy entrepreneur* (Kingdom, 1995), e destacou excessivamente, em nossa visão, a atuação de um único ator relevante. Longe de desconsiderar a centralidade e importância, em termos de liderança e direção intelectual de determinado ator, argumentamos que uma análise que considera o coletivo de atores como um movimento organizado contribui para evidenciar o processo político que envolveu diversos atores, e, com isso, explorar as relações dos atores do campo da política de assistência social com o partido e o Estado, nos informando sobre a própria constituição do movimento em defesa da assistência social como política pública e sobre a forma como esse movimento foi construindo seu projeto, por meio de estratégias mobilizadas na interação com o partido e o Estado.

Diante da intensificação das relações entre Estado e sociedade civil observadas, os estudos das interações socioestatais têm progressivamente abandonado as concepções normativas da sociedade civil e avançado em buscar caracterizar processos de profunda imbricação entre Estado e sociedade civil (Abers; Von Bulow, 2011; Silva; Oliveira, 2011; Dowbor, 2012).

Contudo, se os trânsitos no governo federal são reconhecidos e apontados pela literatura, o estudo das relações com o partido na configuração das interações entre sociedade civil e Estado tem sido pouco desenvolvido, nesses trabalhos. Entendemos que a afirmação de que a eleição do PT à Presidência abre espaço no Estado aos atores da sociedade civil equivale a dizer que existe, entre movimentos sociais e partidos, uma relação específica que cria condições e oportunidades para que esse Estado se torne permeável à ação da sociedade civil.

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

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

Assim, utilizamos a categoria de projetos políticos (Dagnino, 2002; Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) como fio condutor de análise, por considerar que, a partir dela, podemos compreender os processos que envolvem vinculações entre movimentos, Estado e partido, bem como as estratégias mobilizadas pelos movimentos para disputar seu projeto nessas arenas. A ênfase no processo histórico que a categoria de

projetos políticos traz, bem como a ênfase nas vinculações e disputas que permeiam as relações entre os atores, oferece um panorama conceitual adequado para analisar interações socioestatais, incorporando o partido como um ator relevante.

No âmbito da categoria de projetos políticos, a noção de compartilhamento de projetos (Dagnino, 2002) ganha especial relevância em nossa análise. Nesse sentido, argumentamos que uma análise que explore a triangulação entre sociedade civil, Estado e partido político é capaz de aprofundar a compreensão da noção de compartilhamento de projetos políticos, e permite explorar a identificação que os atores têm com o partido, as apostas que fazem nesse espaço como forma de canalizar suas demandas, e as disputas que são travadas no interior do partido, onde convivem diferentes atores, com trajetórias diversas.

A partir desse arcabouço conceitual e da pesquisa empírica, defendemos que o que tornou possível levar o projeto de política pública da assistência social para o Estado — que tem sua expressão maior com a implantação do Suas, no Governo Lula — foram as relações que as ativistas históricas desse campo teceram com o PT, desde a formação do partido, demonstrando que a múltipla filiação, no movimento e no partido, possibilitou-lhes construir estratégias dentro do partido que foram mobilizadas para adentrar o Estado e, com isso, influenciar o processo decisório da política.

De forma complementar, defendemos ainda que o compartilhamento de projetos entre movimento e partido encerra um paradoxo, já que o movimento pela assistência social concorre com outros projetos políticos, no partido e no Governo, que disputam por se tornarem hegemônicos em um Estado heterogêneo.

Com isso, buscamos avançar na caracterização das interações socioestatais, evidenciando as imbricações, intersecções e os trânsitos entre atores que ora estão posicionados no Estado, ora na sociedade civil, e, muitas vezes, são, ao mesmo tempo, gestores, ativistas e militantes partidários, trazendo para a agenda de estudos das interações socioestatais o partido, que figura como mediador, mas também espaço de construção de estratégias e conexões para o movimento. Ao

mesmo tempo, avançamos no entendimento e na caracterização do compartilhamento de projetos entre movimentos, partido e Estado, qualificando essas relações de compartilhamento ao demonstrar que é sempre parcial, pois, ao mesmo tempo em que possibilita vínculos entre essas esferas, é permeado por disputas que desvelam paradoxos e contradições surgidas nas interações entre esses atores.

## Estratégia de pesquisa e considerações metodológicas

Esta pesquisa apoia-se em fontes secundárias — livros, teses e artigos científicos pertinentes ao tema de estudo — e nas seguintes fontes primárias: entrevistas em profundidade com os atores envolvidos no processo de implantação do Suas durante o Governo Lula e atores que participaram da construção/implantação do programa Fome Zero e programa Bolsa Família; observação de duas Conferências Nacionais de Assistência Social (2011 e 2013); documentos sobre o PT, disponibilizados pelo partido, especialmente pelo Centro de Memória Sérgio Buarque de Holanda; da Fundação Perseu Abramo; e pelos informantes que gentilmente disponibilizaram arquivos pessoais que não constam do arquivo do partido, além de outros documentos relevantes para a pesquisa.

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

reconhecidas ativistas do campo da assistência social. A partir desse conjunto de referências — pesquisa documental e entrevistas exploratórias —, iniciamos as primeiras entrevistas, com quatro ativistas que participaram da gestão da assistência social no primeiro ano do Governo Lula.

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

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

A partir desses critérios, chegamos a um conjunto de entrevistas que cobriu os atores-chave no processo de implementação da política

e possibilitou, também, reconstituir as trajetórias dessas ativistas por meio do movimento por elas organizado, em defesa da assistência social como política pública. Assim, entre 2013 e 2014, realizamos entrevistas com 18 ativistas do campo da assistência social, além de entrevista com uma deputada que apoiou a causa do movimento. As entrevistas aconteceram em diferentes cidades do Brasil e na IX Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2013, em Brasília.

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

Primeiramente, a escolha teve como objetivo relacionar trajetórias individuais às experiências coletivas nas quais se inserem, utilizando trajetórias e história de vida quase como sinônimos, assim como Feltran (2006). De acordo com o autor, apesar das distinções apontadas pela literatura sobre o “método biográfico”, os dois termos, trajetórias e histórias de vida, “parecem satisfazer as pretensões metodológicas de relacionar histórias individuais a experiências coletivas que as contextualizaram, embasaram, impulsionaram e/ou limitaram” (Feltran, 2006, p. 377).

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

A escolha pelo foco nas trajetórias profissionais permitiu relacioná-las diretamente à construção da política de assistência social e se mostrou ferramenta útil para aprofundar o estudo das imbricações entre Estado, sociedade civil e partido. A partir desse método, as

relações entre movimento, Estado e partido, abordadas como parte dessas trajetórias, possibilitou um tratamento mais aprofundado dessas interações, de forma a observar fenômenos que extrapolam os pressupostos teóricos de análise dessas relações.

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

Como instrumental de pesquisa, trabalhamos com um roteiro para entrevistas em profundidade, que serviu apenas como um norteador, já que os temas foram aprofundados de acordo com a dinâmica da entrevista e a experiência de cada entrevistado.

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

A lista completa de entrevistados consta do Quadro 1.

**Quadro 1** – Lista de entrevistados

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

Fonte: Elaboração própria.