

Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social

The formulation of social assistance law and the legitimation of the social assistance public policy

Ariane Rego de Paiva ¹

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato ²

Abstract *This paper analyzes the decision-making process involving the formulation of Bill 3077/20081 by the Ministry of Social Development and Fight against Hunger, and its subsequent approval as Law 12.435/2011, which institutionalized the Unified Social Assistance System (SUAS). The methodology was based on bibliographic research, analysis of the minutes of the National Social Assistance Council from 2008 to 2011, and public documents from the Ministry and interviews with key stakeholders who worked at the Ministry between 2008 and 2011. The results showed that the Law aimed mainly to legitimize management practices already underway in Social Assistance and to establish legal certainty for federal managers. The decision to propose the Law highlights the relevance of “policymakers” in including issues on the public agenda.*

Key words *Unified social assistance system, Decision-making process, Policy formulation*

Resumo *O trabalho analisa o processo decisório que envolveu a formulação, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Projeto de Lei 3077/2008 e sua posterior aprovação como Lei 12.435/2011, que institucionalizou na ordem jurídica brasileira o Sistema Único de Assistência Social. A metodologia se baseou em pesquisa bibliográfica, análise das atas do Conselho Nacional de Assistência Social de 2008 a 2011 e documentos públicos do Ministério e entrevistas com atores-chave que atuaram no Ministério entre 2008 e 2011. A análise demonstrou que a Lei tinha como principais objetivos legitimar as práticas já em curso na Assistência Social e estabelecer segurança jurídica para os gestores federais. A decisão de elaborar a Lei aponta para a importância dos “policy makers” no processo de inclusão de temas na agenda pública.*

Palavras-chave *Sistema único de assistência social, Processo decisório, Formulação de políticas*

¹ Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. R. Marquês de São Vicente 225, Gávea. 22451-900 Rio de Janeiro RJ Brasil. arianerpaiva77@hotmail.com

² Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense. Niterói RJ Brasil.

Introdução

Este estudo se destinou à análise do processo decisório que envolveu a formulação, pelo Executivo, do Projeto de Lei 3077/2008¹, conhecido como PL SUAS e seu processo de aprovação pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, transformando-se na Lei 12.435/2011². Com a nova Lei, o governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, institucionalizou na ordem jurídica brasileira o Sistema Único de Assistência Social – SUAS como sistema de gestão descentralizado e participativo da assistência social, alterando significativamente a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742/1993³.

O estudo se insere no campo de análises de políticas públicas, utilizando-se dos referenciais teóricos do neoinstitucionalismo histórico e da abordagem cognitiva e normativa. Ambos de médio alcance, esses referenciais, valorizam o papel das instituições e dos atores na institucionalização de políticas públicas em seu contexto sócio histórico e econômico. A principal linha argumentativa dessas abordagens é a de que, além da influência da política econômica nacional e internacional, a política pública é elaborada e implementada sob forte influência dos constrangimentos impostos pelas instituições e suas regras, formais e informais, bem como pelos interesses, ideias, estratégias dos atores diversos que participam do processo decisório, este permeado por disputas de poderes e saberes.

O estudo se baseou em pesquisa qualitativa realizada através de pesquisa bibliográfica, análise documental das atas do Conselho Nacional de Assistência Social (entre 2008 e 2011) e de documentos públicos do MDS, e entrevistas com atores-chave que atuaram no MDS no período entre 2008 e 2011, durante o processo de elaboração e acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética da Universidade Federal Fluminense/Niterói-RJ, Sistema CEP/CONEP, aprovado pelo parecer nº 692.118, de 06/06/2014.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS foi proposto pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e foi formalizado através da Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004⁴ e da Norma Operacional Básica - NOB de 2005⁵ aprovados por resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Os dois documentos juntos se firmaram como os principais instrumentos normativos, delineando,

desse modo, um novo formato para a implementação da assistência social em todo o território nacional. A mensagem com o Projeto de Lei 3077 (PL SUAS) foi encaminhada ao Congresso Nacional em 2008, pelo então Ministro Patrus Ananias e pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ou seja, quando o SUAS já estava em pleno funcionamento pelo país, com aproximadamente três anos de implementação. Sua aprovação em Lei se deu em 2011, no primeiro mandato do governo da Presidente Dilma Rousseff, que se propôs a dar continuidade ao governo Lula, porém com suas especificidades e novas coalizões políticas.

O trabalho aponta que a definição, em Lei, de um processo já em curso, respondeu à necessidade de dar suporte legal à nova configuração institucional de uma política pública tradicionalmente vista como de ‘segunda classe’. Uma Lei específica que contivesse essa nova configuração era necessária para legitimar uma nova assistência social frente a gestores das diferentes esferas de governo, agentes públicos, opinião pública e órgãos de controle, facilitando as mudanças necessárias à sua implementação no âmbito da administração pública.

Muller e Surel⁶ apresentam a importância da fase de legitimação em um processo decisório. Apesar de muitas vezes ser difícil distinguir a fase de legitimação da fase de formulação, esta última seria designada à “atividade das escolhas das respostas dadas a uma questão política”, enquanto que a fase de legitimação designaria os mecanismos que vão tornar aceitáveis as escolhas operadas pelo governo, tanto no plano jurídico, quanto na opinião pública.

Porém, o resultado de um processo decisório de uma política pública nunca está previamente definido. Os processos de decisão são complexos e incluem diferentes atores, muitos interesses e ideias sobre as soluções de problemas, além de constrangimentos impostos pelas regras e procedimentos institucionais, as legislações, as rotinas burocráticas e as estratégias de poder adotadas⁶.

O contexto de elaboração do projeto de lei do SUAS

Kingdon^{7,8} apresenta as seguintes etapas para a formulação de uma política pública: o estabelecimento de uma agenda, a especificação de alternativas (onde as escolhas são feitas), uma escolha final dentre as alternativas por meio do legislativo ou do presidente, e a implementação da decisão. Sua atenção está no estabelecimento da agenda e

a especificação de alternativas, denominados de processos pré-decisórios⁷.

No ciclo de políticas, um problema é o pontapé inicial para que uma política seja formulada. Nem todas as questões ou situações são vistas como problemas, somente aquelas que conseguem a atenção dos governantes e de atores públicos e privados que possuem poder de decisão. O fluxo da política seria outra explicação para que um tema entre ou não na agenda. Mesmo não havendo um problema explícito, os rumos da política podem pressionar uma agenda: eleições, grupos de interesses, novos arranjos políticos, etc. Ainda no modelo analítico do autor, identificou que os atores visíveis (que possuem apelo midiático) possuem forte influência na formulação da agenda, enquanto que os invisíveis (burocratas, técnicos, especialistas, pesquisadores, etc.) influenciam nas escolhas de alternativas.

Para explicar como surgem as mudanças nas agendas, Kingdon⁸ sistematiza que os fluxos dos problemas, do jogo político e das próprias políticas públicas são autônomos uns dos outros. Em alguns momentos eles se alinham e aparece a oportunidade para um tema entrar na agenda de decisões e provocar inovações na política pública. Kingdon⁸ chama a essa oportunidade de “janela”, que pode ser aberta ou nos fluxos políticos ou nos fluxos de problemas. Essas “janelas de oportunidades” podem ser previsíveis, como a mudança de uma legislação, por exemplo, ou imprevisíveis, como a mudança de “decision makers” devido a resultados eleitorais inesperados. As janelas não ficam abertas por muito tempo e, caso fechem, é preciso esperar uma nova oportunidade. Aqui, os empreendedores de política encontram um lugar destacado, pois precisam encontrar essas janelas abertas para empreenderem políticas que lhes favoreça, a partir das soluções já formuladas.

Alguns estudos que analisam a política pública de Assistência Social a partir da formulação do SUAS vêm demonstrando que as mudanças institucionais e normativas ocorridas em 2003/2004 foram fortemente influenciadas pelos resultados eleitorais de 2002, quando foi possível uma nova composição dos atores no cenário governamental e em espaços do processo decisório da agenda pública e da formulação de políticas. Mendosa⁹, por exemplo, classifica a importância dos profissionais do Serviço Social como agentes políticos específicos, principalmente professores e pesquisadores de universidades públicas, grande parte militantes do Partido dos Trabalhadores - PT, que ingressaram em posições decisivas no governo Lula e que puderam influenciar nas decisões da agenda.

Pode-se admitir que havia uma comunidade de especialistas que vinha elaborando alternativas para a assistência social desde sua incorporação na Seguridade Social, a partir da interpretação dos dispositivos legais, com publicações em revistas científicas de suas ideias, da construção de conceitos, elaboração de pesquisas acadêmicas que reforçaram argumentos por longo tempo e desempenharam o “amaciamento” da política, até que conseguiram encontrar a oportunidade com a chegada do Ministro Patrus em 2004 e a reforma ministerial, para colocar em prática suas propostas, e se configuraram como empreendedores, ou “entrepreneurs”, que mobilizaram as ferramentas necessárias para apresentar o Sistema Único da Assistência Social.

O Projeto de Lei - PL 3077 de 2008, ou PL SUAS, foi elaborado pelos diretores da Secretaria Nacional de Assistência Social e suas equipes de trabalho, com vistas a alterar a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a LOAS. Na mensagem de encaminhamento do Ministro Patrus Ananias para o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o gestor do MDS explicita que o sistema descentralizado e participativo referido no artigo 6º da LOAS passaria a ser denominado SUAS, e seus serviços e ações teriam como foco prioritário as famílias (matricialidade sociofamiliar) e como base de organização o território (territorialização das ações). Além disso, era de interesse do Poder Público Executivo estabelecer as regras da gestão da política pública, seu controle social, o monitoramento e a avaliação e ajustes pontuais na LOAS.

Verifica-se que houve a intenção de incluir na Lei Orgânica de Assistência Social aquilo que era fundamental para instituir o SUAS sem que, no entanto, houvesse muitos pontos de questionamentos. Esta foi uma das ações estratégicas¹⁰ do MDS para a tramitação do PL SUAS, colocando na proposta tudo aquilo que já vinha sendo implementado através de decretos e resoluções, sem que fossem incluídas questões polêmicas como, por exemplo, assuntos referentes ao financiamento, ao papel do CNAS, ou das entidades filantrópicas. A primeira situação de impasse em relação à Lei ocorreu dentro do próprio MDS. Havia uma divergência interna no Ministério sobre a necessidade de uma lei para regulamentar o SUAS. Alguns profissionais, ligados à militância histórica da assistência social nos municípios e estados, entendiam que a LOAS, sancionada em 1993, continha elementos que institucionalizavam o SUAS. Também que o CNAS era um órgão deliberativo e legítimo, não havendo necessidade

de alterar a LOAS, já que as resoluções pactuadas no CNAS teriam o papel de reguladores do SUAS, fortalecendo o CNAS.

O movimento de criar a Lei foi coordenado pelo Ministro do Desenvolvimento Social, pela Secretária Executiva do MDS e pela Secretária Nacional de Assistência Social, que, como principais gestores a frente do MDS em 2007/2008, entendiam que apesar da argumentação estar correta, o fato de não haver explicitado em Lei as mudanças trazidas pelo grupo, dificultava o trabalho da gestão pública, principalmente na questão do orçamento e financiamento da política pública e nas prestações de contas. Também era de interesse político demarcar o SUAS como política deste grupo no poder, que encerrava duas gestões na pasta da Assistência Social.

Além de deixar uma “marca histórica”, havia a necessidade de legitimar no âmbito legal as ações dos gestores do MDS/SNAS, que enfrentavam dificuldades com os órgãos de fiscalização, de modo que estes compreendessem que as mudanças que vinham sendo efetuadas estavam dispostas já na LOAS. Além disso, alguns gestores municipais ainda não haviam aderido ao SUAS, por não haver obrigatoriedade da lei. Esse é o argumento mais contundente entre os entrevistados: a insegurança jurídica que tinham em relação aos encaminhamentos, devido o SUAS não estar explicitado em uma lei.

A oportunidade para apresentar o Projeto de Lei foi o aniversário de quatro anos do MDS em 2008, que seria comemorado no dia 12 de março. O Ministro e sua equipe buscaram comemorar o aniversário do MDS apresentando marcos que impunham seu lugar de importância no cenário nacional: A reformulação do organograma do MDS para garantir sua expansão e o concurso público para criar uma capacidade burocrática na política pública; a mudança na lei de Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS¹¹; a criação do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do Bolsa Família¹² como incentivo à adesão ao Programa e melhoria em sua gestão; além do PL SUAS.

A Casa Civil foi a arena mais importante na primeira fase da formulação da proposta da lei e envolveu não só os atores do MDS, mas outros Ministérios para a elaboração do projeto enviado ao Congresso, principalmente o Ministério do Planejamento, que é um limitador das ações devido a necessidade de controlar a política econômica do governo. Se a primeira dificuldade foi convencer a própria equipe do MDS sobre a importância de se constituir o SUAS em lei, pode-

se considerar uma segunda, que foi a negociação entre o governo, ou seja, entre os Ministérios, para fechar uma proposta de lei que não criasse despesas orçamentárias. De acordo com as atas do CNAS do exercício de 2008, havia uma expectativa dos membros do MDS de sancionar a Lei do SUAS ainda em 2008, especificamente em dezembro, na comemoração de 15 anos da LOAS. Porém, os rumos da política fizeram com que o outro projeto de lei, o Projeto de Lei dos Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social – PL CEBAS (PL 3021/08), se tornasse um tema de muitos debates, que mobilizou os atores do CNAS e do próprio MDS, da Câmara dos Deputados e das organizações da sociedade civil e seus fóruns. A aprovação da Lei do SUAS em dezembro de 2008 acabou não sendo viável e só aconteceu três anos mais tarde.

Resumidamente, o PL CEBAS veio com a intenção de mudar a regulação dos Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social e os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. De posse do Certificado as entidades podem pleitear a isenção de todos os impostos, das contribuições sociais como Programa de Integração Social - PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, e da contribuição patronal à Previdência Social^{13,14}. Este é um tema muito caro e disputado na trajetória da assistência social em sua relação entre o setor público e entidades privadas¹⁵. O projeto de lei tinha os principais objetivos: a) estabelecer os critérios e requisitos para a caracterização e certificação das entidades beneficentes de assistência social; b) tirar do Conselho Nacional de Assistência Social a competência para a certificação das entidades beneficentes e distribui-la entre os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme a área de atuação entidade requerente; c) estabelecer os requisitos e a forma para que as entidades certificadas pudessem gozar da isenção das contribuições para a seguridade social. O PL CEBAS foi aprovado em 27 de novembro de 2009, transformando-se na Lei 12.101¹⁶.

Entre 2008 e 2011, contudo, o PL SUAS mobilizou o CNAS e seus conselheiros, bem como outros atores do Sistema, como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social - CONGEMAS, principalmente para pressionar a sua aprovação no Congresso. Dois pontos mereceram destaque em sua tramitação no Legislativo: a tentativa de interferência na regulação do Benefício de Pres-

tação Continuada - BPC e a situação do financiamento da assistência social.

O “calcanhar de Aquiles” das políticas sociais; o financiamento

No processo de formulação do PL SUAS havia uma exigência do Ministério do Planejamento de que a lei não criasse despesas. O Presidente Lula encaminhou a Mensagem nº 119 ao Congresso Nacional com o Projeto de Lei em 12 de março de 2008, seguindo o que cabe ao Presidente da República conforme artigo 61 da Constituição Federal. O PL SUAS foi apresentado ao Congresso Nacional em 25 de março de 2008, e tramitou em regime de prioridade. Conforme Regimento Interno da Câmara Federal, “art.158. Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência”.

O PL SUAS foi distribuído às Comissões de Seguridade Social e Família - CSSF; Finanças e Tributação - CFT; e Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC e tramitou como proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, ou seja, que dispensa a apreciação do Plenário da Câmara Legislativa.

O anteprojeto de lei encaminhado pelo MDS propunha mudanças na redação dos seguintes artigos da LOAS: 6, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22 e 36 (art.1º do PL 3077/2008). Propunha também o acréscimo de 4 parágrafos: 6-A, 6-B, 6-C, 6-D (art. 2º do PL 3077/2008).

De forma resumida, as mudanças foram assim distribuídas: o artigo 6º, além de nominar o sistema descentralizado e participativo, instituiu o pacto federativo ao implicar a gestão e o financiamento compartilhados entre os entes federados e estabelecer a parceria entre público e privado na condução da assistência social, já que incluiu as entidades e organizações de assistência social no Sistema, além da participação e do controle social a partir dos conselhos em cada esfera de governo.

Os artigos incluídos 6º-A, 6º-B, 6º-C, 6º-D, trataram especificamente da hierarquização da proteção social (básica e especial) e apresentaram o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS como unidades estatais públicas obrigatórias na execução da política social de assistência social, com atenção à necessidade de adequação às atividades propostas

e principalmente, com acessibilidade às pessoas idosas e às pessoas com deficiência; instituíram a vigilância socioassistencial como parte das proteções aprofundadas pela política de assistência social; deliberaram que a rede socioassistencial é composta pela rede pública e privada dos serviços, o que incluiu as entidades e organizações de assistência social e com a novidade de que as mesmas estejam vinculadas ao SUAS, o que significa uma nova estruturação de funcionamento para adequação às normas e padrões dos serviços.

Os artigos 13º, 14º e 15º, referiram-se aos benefícios eventuais e a responsabilidade de cofinanciamento dos mesmos. Os artigos 16 e 17 reforçaram a importância das instâncias de controle social, seu papel deliberativo e a necessidade de garantir recursos para seu adequado funcionamento.

O artigo 20º diminuiu a idade dos idosos para recebimento do Benefício de Prestação Continuada (de 70 anos para 65 anos) e mudou o conceito de família para o critério de elegibilidade na concessão do direito ao benefício, o que traduz a busca de regulamentar um parâmetro para incluir os membros da família que habitam o mesmo domicílio e que possuam responsabilidades nos cuidados e obrigações de alimentos. Cabe ressaltar que o BPC é um benefício constitucional, incluído na LOAS, que dá acesso a idosos e pessoas com deficiência a um salário mínimo mensal, quando comprovada insuficiência de renda familiar (renda per capita de ¼ do salário mínimo) e incapacidade para o trabalho (no caso das pessoas com deficiência).

O artigo 22º ampliou os benefícios eventuais. Na LOAS esses benefícios eram dirigidos somente às situações de morte e nascimento e às famílias com renda per capita de ¼ do salário mínimo, o que limitava o direito aos extremamente pobres. O artigo 36 vinculou as entidades privadas ao SUAS, o que implica em que essas entidades passem a ter que seguir as normatizações da política para a prestação de serviços de assistência social.

Após ser encaminhado ao Congresso e ao CNAS, o PL SUAS estava sujeito a sofrer alterações. Foi feito um acordo entre os representantes do MDS e os Conselheiros do CNAS de que estes últimos poderiam apresentar novas propostas aos deputados, que seriam levadas às comissões como emendas, desde que pactuadas no CNAS. O fato de ser o Deputado Raimundo Gomes de Matos do Partido da Social Democracia do Brasil – PSDB/CE o relator do PL facilitou o acesso e a interação entre o Executivo e o Legislativo, visto o interesse do Deputado pela área setorial e sua articulação

como membro Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social. Além disso, outros deputados também contribuíram na relação entre o Executivo e o Legislativo, com atenção aos outros Relatores das Comissões, João Dado, do Partido Democrático Trabalhista - PDT/SP e José Genoíno, do Partido dos Trabalhadores - PT/SP. Chamou atenção a participação ativa do Deputado Eduardo Barbosa, também do PSDB, que contribuiu nas negociações e por várias vezes enviou sua assessoria para participar das reuniões do CNAS, para acompanhar as discussões.

Mesmo não sendo do mesmo partido, inclusive sendo da oposição ao partido governista, os deputados se envolveram a favor da proposta de Lei. Eduardo Barbosa e Raimundo Matos eram dois deputados que já haviam sido gestores da assistência social em seus estados, o que garantiu uma boa articulação entre os atores do Executivo e Legislativo.

O CNAS encaminhou a questão específica do PL SUAS para a Comissão de Política do CNAS, para ser debatido e levado à plenária. Os membros da Comissão de Política apresentaram suas propostas para alteração do PL em uma reunião ordinária em agosto de 2008 (Ata 159 do CNAS, de agosto de 2008)¹⁷. A discussão dos Conselheiros nesta plenária teve como produto uma nota do CNAS a favor do PL, disponibilizada no site do Conselho e encaminhada ao Congresso. O principal argumento utilizado pela Comissão para o apoio ao PL foi a necessidade de consolidar o sistema de gestão. Na nota, ela explicita o porquê dos conselheiros apoiarem o PL SUAS:

- 1) Consolidar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
- 2) Fortalecer a gestão, o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social;
- 3) Aperfeiçoar o critério de acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC.

A nota foi publicada como estratégia para captação de assinaturas a favor do PL SUAS, para pressionar o Congresso, pois havia uma expectativa de que esta propositura de lei tramitaria rapidamente. No CNAS, a nota teve a aprovação de nove Conselheiros, com abstenções de três conselheiros e dois contrários, sem apresentação de justificativa. Assim, o CNAS propôs para aperfeiçoamento do PL:

1. Incluir o conceito de entidades e organizações de assistência social (ampliou a proposta do PL original para incluir os conceitos e definições sobre organizações que prestam serviços ou destinam ações no âmbito da assistência social, acompanhando os debates já realizados pelo

- CNAS e MDS nesta questão); 2. Organização e Gestão da Política de Assistência Social e Vínculo das entidades ao SUAS (propuseram nova redação aos artigos que especificavam sobre a gestão do SUAS no PL original, fazendo menção à importância das entidades na condução da política de assistência social e incluindo a necessidade de garantir recursos públicos à essas entidades através de convênio); 3. Inclusão de um conceito de família para efeitos dos serviços e benefícios da política de assistência social (esta proposta não encontrou eco no congresso e o “foco na família” apresentado na PNAS não entrou na Lei); 4. Garantia de dotação orçamentária própria para os Conselhos de Assistência Social (não houve inclusão desta proposta no Congresso); 5. Financiamento e competências de cada esfera de governo (houve a iniciativa de instituir em lei o cofinanciamento da política nas três esferas de governo e o repasse automático – “fundo a fundo” – acabando com as formas convencionais de repasses financeiros entre os entes. As propostas referentes ao financiamento e o papel dos entes federados influenciaram a elaboração dos Substitutivos apresentados na CSSF, do Deputado Raimundo Gomes de Matos); 6. Pagamento de Pessoal com recursos dos Fundos de Assistência Social (esta proposta também foi apresentada como Substitutivo na CSSF); 7. Composição do CNAS (os conselheiros apresentaram proposta para ampliar a representação e a participação no CNAS, porém não foi incorporada no Congresso).

Todo o ano de 2009 foi no sentido de mobilização dos atores para pressionar a Câmara a votar o PL, porém, apesar da articulação, a aprovação não ocorreu. Apesar da Assessoria Parlamentar - ASPAR e do MDS acreditarem na possibilidade de aprovação do PL SUAS em 2010, o processo eleitoral neste ano realmente interferiu na tramitação, no sentido de que a conjuntura diminuiu a pressão dos grupos e muitos atores significativos entraram em campanhas eleitorais. Posteriormente, houve o período para as mudanças na transição para um novo governo, o que também atrasou o processo.

Além disso, o processo que elegeu Dilma Rousseff Presidente da República foi perpassado por dificuldades políticas que envolveram escândalos de corrupção de membros do Partido dos Trabalhadores, o que fragilizou o governo no período, que perdeu força para ter seus projetos votados.

Algumas emendas apresentadas pelos deputados vieram em decorrência das contribuições da sociedade civil, dos conselheiros do CNAS e

da participação de assessores dos deputados nas reuniões do mesmo Conselho, além da manifestação do MDS aos deputados aliados, inclusive de outros partidos que não eram da base governista. Como houve grande articulação entre o MDS e os Relatores das Comissões parlamentares, as justificativas de emendas sofreram interferências da equipe do Ministério, que nas regras informais, participa ativamente do processo legislativo.

A emenda 17 do Deputado Eduardo Barbosa - PSDB/MG na Comissão de Seguridade Social e Família foi apontada por um dos entrevistados como o principal ponto de conflito durante o processo de tramitação do PL na Câmara dos Deputados, logo no início do processo. Esta emenda tinha como proposta o aumento da renda per capita para acesso ao BPC de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, para $\frac{1}{2}$ salário, o que aumentaria o público atendido e consequentemente, o gasto público.

Por solicitação da Comissão de Tributação e Finanças - CTE, o MDS e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA realizaram uma pesquisa para estudo do impacto desta mudança no orçamento. Em 2010, o BPC atendia 3,3 milhões de pessoas, com gasto de R\$ 20,2 bilhões de reais, enquanto que o Programa Bolsa Família, com cobertura de 12,1 milhões de famílias, tinha gasto estimado de R\$ 13 bilhões. Além disso, considerou-se a política de valorização do salário mínimo, que aumentaria o número de beneficiários e também o valor do benefício, e o aumento da expectativa de vida, que força o aumento de gasto com os benefícios. A utilização da pesquisa foi importante argumento para não aceitação da mudança do critério de renda para concessão do BPC.

Com o atraso na tramitação do Projeto de Lei do SUAS, foi possível que os grupos organizados interferissem na proposta inicial, com articulação entre o MDS, o CNAS e a Câmara dos Deputados. A proposta inicial do PL SUAS foi alterada por participação de vários atores. Por pressão dos movimentos organizados e representações no CNAS, artigos na Lei sobre o financiamento foram incluídos, contrariando a negociação inicial entre os Ministérios do Desenvolvimento e do Planejamento.

A tramitação do PL SUAS no Senado foi bem menos demorada do que na Câmara dos Deputados. Na Comissão de Assuntos Econômicos o Senador Romero Jucá, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB/PE, então Líder do Governo, apresentou uma emenda ao Projeto, que retirou a palavra “obrigatório” no inciso II, do artigo 12º, que tratava do cofinanciamen-

to para aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos da assistência social em âmbito nacional.

Tirar a obrigatoriedade do cofinanciamento federal da política foi uma manobra, de acordo com entrevistas, do Ministério do Planejamento com a liderança do governo no Senado, com o argumento de se tratar de uma questão semântica, não interferindo no mérito do PL.

Foi através de um Parecer da Advocacia Geral da União - AGU de nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU¹⁸, que os atores do MDS minimizaram a perda da incorporação da obrigatoriedade do financiamento federal na legislação, ou seja, da vinculação do orçamento para a área de assistência social. O parecer da AGU, dentre outros pontos, ratificou entendimento de que as transferências de recursos da assistência social da esfera federal podem ser realizadas para pagamento de pessoal nos municípios e que estes recursos são de natureza obrigatória.

Outro “bloqueio” apareceu na Comissão de Assuntos Sociais do Senado, onde a Senadora Lúcia Vânia do Partido Socialista Brasileiro - PSB/GO apresentou outra emenda significativa ao financiamento. No parágrafo terceiro do artigo 12º-A, a proposta era incluir 10% da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, para o apoio técnico e financeiro. O texto foi aprovado com a inclusão de “até” 10%.

A Lei do SUAS foi mais um passo na consolidação da assistência social como política. Longe de ser ela quem vai garantir os direitos sociais, sabe-se que a prática da ação pública transforma a realidade e dá a real possibilidade de se efetivar os direitos sociais de cidadania. A Lei avançou ao instituir legalmente aquilo que já vinha sendo implementado por outros dispositivos normativos. A partir dela e dos debates que se seguiram para a sua construção, definiu-se a nova configuração institucional da política de assistência social, enfatizando seus preceitos de política pública não contributiva e demercadorizada. Ainda se percorrerá um longo caminho para a consolidação da Lei, mas sem dúvidas, o processo de sua formulação trouxe ganhos à democracia e ao fortalecimento de sua institucionalidade na sociedade brasileira.

Considerações finais

A política de assistência social passou por transformações recentes em sua forma de gestão e seu

financiamento e, por isso, tem sido alvo de estudos diversos, pela importância que vem assumindo no rol de políticas sociais públicas brasileiras. O SUAS trouxe novos conceitos à política de assistência social e suas ações têm buscado fortalecer a concepção de política não contributiva do Sistema de Seguridade Social, destinada a um público amplo.

Para isso, a instância federal responsável pela gestão do SUAS, o MDS, assumiu algumas estratégias: mudou critérios para o funcionamento de serviços, programas e benefícios, elaborou novos mecanismos de planejamento, gestão e prestação de contas, com o acompanhamento de novos formatos para o financiamento da política e repasses de recursos entre os entes federativos. Sem dúvidas, houve avanços na institucionalização dessa área pelo Estado brasileiro, que merecem atenção dos analistas e estudiosos das políticas sociais.

A pesquisa demonstrou que a Lei do SUAS, elaborada inicialmente pelo poder Executivo, através do MDS, tinha como principais objetivos legitimar as práticas já existentes e estabelecer segurança jurídica para o grupo de gestores do governo federal, dos estados e municípios para garantir continuidade na condução do SUAS. A decisão de elaborar a Lei aponta para a importância dos “policy makers” no processo de inclusão de temas na agenda pública.

A Lei foi uma decisão dos “atores visíveis”, que possuíam autoridade legal formal para decidir que o Projeto de Lei não deveria conter questões conflituosas, mas somente o básico para se instituir o SUAS. A proposta foi elaborada pelos “atores invisíveis”, diretores e técnicos do MDS, e posteriormente negociada com outros setores do governo, com a mediação da Casa Civil.

Paralelo à tramitação do PL SUAS, o processo de aprovação do PL CEBAS acabou por interferir na tramitação do primeiro, principalmente por ter-se compreendido que na lei que propunha instituir o SUAS, era preciso legitimar um novo lugar para as entidades de assistência social no sistema, acabando com o atendimento paralelo da rede privada, sem a regulação estatal. O PL CEBAS monopolizou o debate e a negociação entre Executivo, Legislativo e o movimento das entidades privadas durante os dois primeiros anos de tramitação das duas leis, 2008 e 2009, até ser aprovado, em 2009.

Supunha-se que o PL SUAS teria uma breve tramitação, mas só conseguiu ser aprovado por forte mobilização dos atores (MDS, CNAS, FONSEAS, CONGEMAS, entre outros), em 2011, pois, em 2010, ainda, houve o período eleitoral, que contribuiu para a desmobilização do Executivo e do próprio Legislativo.

O processo decisório de formulação e legitimação do SUAS foi permeado não só pelas ações dos atores, mas pelos constrangimentos impostos pelos dispositivos constitucionais e da Lei Orgânica de Assistência Social e pelas “regras do jogo” nas diferentes instâncias em que o projeto de lei foi debatido e aprovado. A articulação entre a política econômica e a política social permeou todo o processo e o direcionamento da política econômica do governo Lula e depois do governo Dilma, influenciou diretamente a configuração da Lei e da impossibilidade de avanços para o financiamento da assistência social.

A partir das análises da interação entre os atores e de como se desenrolou o processo da tramitação do PL SUAS, a pesquisa fortaleceu o argumento de que uma política não se resume ao seu enunciado formal, e conseguiu demonstrar os motivos pelos quais a Lei 12.435 de 2011 se apresentou com o formato atual, seus principais focos de disputas e quais as possibilidades encontradas naquele contexto para ser aprovada.

Colaboradores

AR Paiva trabalhou na concepção e delineamento do estudo, análise e interpretação dos resultados, redação e revisão crítica do conteúdo intelectual; e LVC Lobato trabalhou na concepção e delineamento do estudo, revisão crítica do conteúdo intelectual e aprovação da versão final do manuscrito. As autoras aprovaram a versão final do manuscrito e declaram serem responsáveis por todos os aspectos do trabalho, garantindo sua precisão e integridade.

Referências

1. Projeto de Lei 3077 de 2008. Câmara dos Deputados. [acessado 2013 Maio 04]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387873>
2. Brasil. Lei nº 12.435 de 6 de Julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União* 2011; 7 set.
3. Brasil. Lei Orgânica nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1993; 8 dez.
4. Brasil. Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004. *Diário Oficial da União* 2004; 28 out.
5. Brasil. Resolução nº 130, de 15 de Julho de 2005. Norma Operacional Básica do SUAS. *Diário Oficial da União* 2005; 16 jul.
6. Muller P, Surel Y. *A análise das políticas públicas*. 2ª ed. Pelotas: Educat; 2010.
7. Kingdon J. Como chega a hora de uma ideia? In: Saravia E, Ferrarezi E, organizadores. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP; 2006. Coletânea Vol. 1. p. 219-223.
8. Kingdon J. Juntando as coisas. In: Saravia E, Ferrarezi E, organizadores. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP. 2006. Coletânea Vol. 1. p. 224-245.
9. Mendosa D. *Gênese da política de assistência social do governo Lula* [tese]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2012.
10. Diniz S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Revista de Ciência Sociais* 2005, 48(1):333-369.
11. Projeto de Lei 3021 de 2008. Câmara dos Deputados. [acessado 2013 Maio 04]. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387129>
12. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *Manual do Índice de Gestão Descentralizada Do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Brasília: MDS; 2016.
13. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União* 1988; 5 out.
14. Colin DRA. *Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública* [tese]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; 2008.
15. Sposati A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO; 2009. p. 13-55.
16. Brasil. Lei nº12.101, de 27 de Novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. *Diário Oficial da União* 2009; nov 30.
17. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, entre 2008 e 2011*. [acessado 2013 Maio 04]. Disponível: www.mds.gov.br/cnas/pautas-e-atas-cnas
18. Brasil. Advocacia Geral da União. *Parecer nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU de 29 de Junho de 2011*. [acessado 2013 Maio 04]. Disponível em: www.mds.gov.br.

Artigo apresentado em 26/10/2016
 Aprovado em 22/05/2017
 Versão final apresentada em 24/05/2017

