
Regulamentação do artigo terceiro da LOAS: estratégias do movimento em defesa da assistência social para fortalecer o CNAS por dentro do Governo

Regulation of the third article of the LOAS: strategies of the movement in defense of the social assistance to strengthen the CNAS within Government

Kellen Alves Gutierres

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

E-mail: kellen.gutierres@gmail.com

Resumo: Nesse artigo, analisamos a forma pela qual o trânsito de ativistas do movimento em defesa da assistência social para o Governo Federal, a partir de 2003, impactou o funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. A pesquisa aborda as estratégias do movimento para pautar no Conselho mudanças no que diz respeito à definição do que são entidades de assistência social, que implicou na alteração do artigo terceiro da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Por meio da análise de entrevistas realizadas com ativistas do movimento, os resultados mostram que, ao assumir a representação governamental no Conselho, o movimento mobiliza estratégias para levar ao colegiado suas pautas e empreender importantes mudanças para a política de assistência social. Demonstramos, com isso, estratégias do movimento para pautar, no Conselho, mudanças para a política de assistência social, sendo a principal delas, a retirada da certificação de entidades do âmbito do Conselho, por meio da Lei 12.101/09.

Palavras-chave: Assistência Social, Lei Orgânica, Movimentos Sociais

Abstract: In this article, we analyze the way in which the transit of activists from the movement in defense of social assistance to the Federal Government, from 2003, impacted the functioning of the Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). The research analyses the strategies of the movement to guide changes in the Council regarding the definition of what are social assistance entities, which implied the amendment of article three of the Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Through the analysis of interviews with activists of the movement, the results show that, in assuming the governmental representation in the Council, the movement mobilizes strategies to take to the collegiate its guidelines and to make important changes to the policy of social assistance. We demonstrate, therefore, strategies of the movement to guide, in the Council, changes to the policy of social assistance, the main one being the withdrawal of certification of entities from the scope of the Council, through Law 12.101 / 09.

Keywords: Social Assistance, Organic Law, Social Movements

1. Introdução

A eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo federal, em 2003, impactou profundamente a política de assistência social no Brasil, com a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em 2005, que alterou significativamente a estrutura nacional da política. Essas mudanças são observadas por analistas que chamam atenção para o reordenamento institucional pelo qual a assistência social passou no Governo Lula (BICHIR, 2011; MENDOSA, 2012; CORTES, 2015).

No Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, essas mudanças são observadas na redefinição das funções do Conselho, a partir da aprovação da Lei 12.101/2009, que retirou do conselho a função de certificação de entidades prestadoras de serviços como entidades beneficentes de assistência social, o que lhes garantia isenções fiscais. Como veremos, a aprovação dessa lei representou uma profunda mudança para o CNAS, que desde sua instalação, em 1994, desempenhava a função de certificação.

Sob a perspectiva das interações socioestatais e suas implicações para as políticas públicas, as mudanças na política de assistência social podem ser analisadas como parte de um processo que alterou as oportunidades de atuação de movimentos organizados da sociedade civil. Os movimentos passaram a pleitear no Estado, por meio de repertórios diversos (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014), espaço para concretização de antigas reivindicações. Silva e Oliveira observam que esse processo teve seu ápice a partir de 2003, com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo federal. Os autores afirmam que a eleição de Lula ao Executivo Federal representa o ponto culminante de um processo que altera significativamente as oportunidades de acesso institucional para militantes do PT e para as organizações e movimentos nos quais atuam, proporcionando a parcelas crescentes desse universo “acesso a um Estado caracterizado por uma maior permeabilidade a suas demandas e propostas” (SILVA e OLIVEIRA, 2011, p. 97).

Nesse artigo, enfocamos um aspecto desse processo, qual seja, as mudanças ocorridas no CNAS, como parte do projeto de transformações para a política de assistência

social promovidos pelo movimento em defesa da assistência social. Para tanto, analisamos as estratégias do movimento demonstrando de que forma o trânsito de ativistas do movimento para o governo federal impactou o funcionamento do Conselho, ao pautar mudanças na legislação que dispunha sobre entidades de assistência social - o que ficou conhecido por “alteração do artigo terceiro” da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (PAZ, 2012).

Buscamos evidenciar que essa mudança no CNAS estava ligada às estratégias do movimento para pautar mudanças na política de assistência social, que vinham sendo gestadas desde 1994, ano de instalação do conselho. Como objetivo adicional, propomos um diálogo com o trabalho de Cortes (2015), que analisou as mudanças recentes no CNAS por meio da abordagem de análise de políticas públicas, iniciando um debate sobre diferentes formas de abordagem do mesmo fenômeno.

A metodologia adotada combinou pesquisa bibliográfica – livros, teses e artigos científicos pertinentes ao tema de estudo – e entrevistas em profundidade com ativistas envolvidas no processo de implantação do SUAS durante o Governo Lula. Assim, entre 2013 e 2014, realizamos entrevistas com 18 ativistas do campo da assistência social, que estiveram envolvidas na construção e implantação do SUAS¹.

Sobre a pesquisa empírica, adotamos como estratégia a análise de trajetórias (Lewis, 2008), com o objetivo de relacionar trajetórias individuais às experiências coletivas nas quais se inserem, utilizando trajetórias e história de vida quase como sinônimos. Assim como

¹ As entrevistas foram realizadas em diferentes cidades do Brasil e na IX Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2013, em Brasília. O primeiro critério de delimitação foi mapear atores que realizaram trânsito para o governo federal no primeiro mandato do Governo Lula, seguindo o objetivo central da pesquisa, de compreender o processo político que levou à implantação dessa política. Outras dimensões somaram-se aos nossos interesses e delimitaram critérios para a escolha dos informantes, além da indicação, por parte de outros entrevistados, de que se tratava de ator relevante, são elas: filiação (ou atuação) no partido; participação no processo de regulamentação da LOAS; participação em espaços nacionais de mobilização, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Fórum Nacional de Assistência Social, CFESS; experiência de gestão da política de assistência social. Por tratar-se de um movimento organizado nacionalmente, buscamos, na medida do possível, abarcar também a diversidade regional que caracteriza o movimento. A partir desses critérios, chegamos a um conjunto de entrevistas que cobriu os atores-chave no processo de implementação da política, e que nos possibilitou, também, reconstituir as trajetórias dessas ativistas por meio do movimento por elas organizado, em defesa da assistência social como política pública.

Feltran (2006), que afirma que 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, vale notar que 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.

A escolha pelo foco nas trajetórias profissionais nos permitiu relacioná-las diretamente à construção da política de assistência social. Dessa forma, quando analisamos as trajetórias profissionais dos atores que estiveram envolvidos com a construção e implementação da política de assistência social no Brasil, a atuação na gestão pública, em espaços participativos, como conselhos, conferências, e a atuação em fóruns e partidos políticos, aparecem como parte das trajetórias profissionais diretamente relacionadas ao ativismo em relação à defesa da política. Com isso, essa abordagem empírica nos permitiu aprofundar os meandros dessas interações, relacionando-as aos contextos históricos nos quais se desenvolveram.

O artigo está organizado em quatro partes além dessa introdução. A seguir, apresentamos uma breve exposição da abordagem de movimentos sociais para pensar a atuação desses atores no âmbito das políticas públicas; na terceira parte, apresentamos a atuação do movimento em defesa da assistência social no CNAS desde 1994; na quarta parte, focamos nas estratégias do movimento para alteração do artigo terceiro da LOAS durante o governo Lula, e seus impactos na mudança da Lei 12.101/2009. Na quinta e última parte, apresentamos considerações finais.

2. Abordagem de movimentos sociais no âmbito das políticas públicas

Abers e Von Bulow (2011) chamam atenção ao fato de que no Brasil, para influenciar políticas, os esforços dos movimentos sociais algumas vezes implicam a maior presença de ativistas dentro do Estado, estratégias também postas em relevo na literatura

internacional, que chama a atenção para as intersecções entre Estado e movimentos sociais (BANASZAK, 2005) e para as profundas interações entre movimento, Estado e partido político (GOLDSTONE, 2003). Neste contexto, os trânsitos entre Estado e sociedade civil e a ocupação de cargos no governo ganham destaque, permitindo-nos explicitar as estratégias de movimentos sociais que passam a constituir esta forma de relação com o Estado como uma maneira de influenciar políticas “por dentro” do aparato governamental.

Esse fenômeno estimulou esforços de atenta observação empírica da realidade, abrindo novas agendas de pesquisa que têm dedicado especial atenção às interações entre sociedade civil e Estado que extrapolam os espaços formais de participação. Nesse sentido, surgem no debate formulações que propõem analisar o ativismo por meio de sua presença no Estado, incorporando atores que se posicionam na arena estatal (ABERS; VON BULLOW, 2011), os repertórios de interação² (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) e a contraposição à externalidade dos movimentos em relação ao Estado, chamando atenção para as intersecções e interpenetração entre Estado, movimento e partido (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

No bojo dessas questões, nos últimos anos a temática das interações socioestatais no Brasil ganhou fôlego e produziu estudos que buscam compreender a crescente complexidade delas. Como resultado mais evidente desse processo, observam-se esforços de pesquisadores em revisar seus pressupostos teóricos-metodológicos sobre movimentos sociais, sociedade civil e espaços participativos (GURZA-LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Esses estudos têm abordado com centralidade a importância dos movimentos sociais para a produção de políticas públicas. Ou, para pensar nos termos de David Meyer, pesquisador que tem se debruçado sobre a temática das relações entre movimentos sociais e políticas públicas, “talvez a questão mais provocativa a se considerar é se a participação dos

² As autoras mobilizam o conceito de repertórios de interação “com o objetivo de destacar os diferentes modelos de participação aos quais os atores sociais e estatais recorrem nos seus esforços de colaboração e/ou confrontação” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011, p. 7).

movimentos sociais se tornou necessária – embora certamente não suficiente – para efetuar mudanças para a maioria dos grupos” (MEYER, 2005, p. 3, tradução nossa).

No entanto, se a relação entre movimentos sociais e governos na produção de políticas públicas é uma realidade, os diálogos entre a literatura de movimentos sociais e a literatura de políticas públicas são ainda contingentes. Ainda de acordo com Meyer, por um lado, uma revisão da literatura de políticas públicas e movimentos sociais mostra omissões e convergências entre as duas abordagens, uma vez que a literatura de políticas públicas, por um lado, atribui muitas vezes aos movimentos sociais papel no processo de definição de agenda, mas não especificam os mecanismos pelos quais isso acontece (MEYER, 2005, p.2). Por outro lado, a literatura de movimentos sociais não trata as interações substantivas entre movimento e políticas, as mudanças simbólicas produzidas pelos movimentos, e tende a considerar o processo de política como uma caixa preta dentro do Estado” (Idem, *Ibidem*).

Na perspectiva da literatura de movimentos sociais, a carência de análises acerca da atuação de movimentos sociais em políticas públicas pode estar ligada, ao menos em parte, ao fato dessa literatura ter tido como foco principal as ações contenciosas de movimentos sociais (TILLY; TARROW, 2007), deixando pouco espaço para outros tipos de ações e repertórios, especialmente aqueles chamados por Banaszak (2005) de intersecções Estado-movimento – ou seja, situações em que movimentos e Estado compartilham membros (BANASZAK, 2005, p. 151) –, fenômeno muito comum no Brasil, mas carente de teorização e análise pela perspectiva da literatura de movimentos sociais.

No entanto, entendemos que a abordagem de movimentos sociais auxilia a pensar as dinâmicas de relação entre sociedade civil e Estado, e a entender mudanças nas políticas públicas brasileiras nos últimos anos, diante do fenômeno de intensos trânsitos de atores da sociedade civil que passam a ocupar postos em governos, especialmente no contexto de governos progressistas, estabelecendo com os movimentos sociais uma relação mais estreita.

Diante disso, vale lembrar que, quando tratamos da construção de políticas sociais no Brasil, estamos falando de um processo que difere muito daquele observado nos países

desenvolvidos. O Brasil teve um processo tardio de construção de políticas públicas (Costa, 2015), e que contou – e deverá contar, cada vez mais, diante do cenário de retrocessos de conquistas que assola o país – com a ação de atores sociais para defesa de direitos. Nesse contexto, a atuação de movimentos sociais tem sido de extrema relevância, inclusive no sentido de luta política no interior do processo mesmo de construção do Estado, para alcançar resultados de ampliação de direitos e democratização das relações entre Estado e sociedade.

Defendemos que a abordagem de movimentos sociais nos auxilia a pensar a atuação de atores sociais que passam a atuar no Estado, em prol de causas que defendem em termos de projetos de políticas públicas. Partindo da definição de movimentos sociais como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações, engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada” (DIANI, 1992, p. 13), enxergamos nas interações entre movimento, Estado e partidos, observadas em nossas pesquisas empíricas, a dimensão do processo de luta política que envolve a atuação desses atores.

Nesse sentido, nos beneficiamos das reflexões de Dowbor (2012), que ao analisar o Movimento Sanitário, argumentou que a abordagem de políticas públicas tende a focar nos atores relevantes – 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 (DOWBOR, 2012, p.77).

Como assinalamos na introdução, especificamente no caso de nosso objeto de estudo – as mudanças recentes ocorridas no CNAS – dialogamos com o trabalho de Cortes (2015), que analisou a retirada da certificação de entidades do CNAS por meio da Lei 12.101/2009, argumentando que a Operação Fariseu³ teria deflagrado uma janela de oportunidade para a

³ A "Operação Fariseu" foi deflagrada pelo Ministério Público Federal (MPF) Social (CEBAS ou CEAS), com o objetivo de apurar concessões fraudulentas fornecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência

retirada da certificação do âmbito do CNAS, uma vez que “a operação enfraqueceu a posição política e a imagem pública das organizações religiosas e de prestadores de serviços sociais” (Cortes, 2015, p. 145). Sobre o conceito de janela de oportunidade, Kingdon (2003) a entende como o alinhamento de um ou mais fluxos⁴, que abre a oportunidade de mudança na agenda decisória de uma política pública. Assim, para o autor, esse fenômeno (*policy window*, no original) deriva do alinhamento de outros fenômenos, os fluxos, que, se aproveitados, levam a uma mudança na política pública.

A Operação Fariseu seria, na explicação de Cortes (2015), o fenômeno que deflagrou a oportunidade de mudanças no CNAS. E, de fato, concordamos que a mesma teve importante papel nesse processo, enfraquecendo a força política das entidades naquele momento. No entanto, o processo de regulamentação do artigo terceiro da LOAS, mobilizado pelas ativistas em defesa da assistência social no CNAS, se configurou como importante estratégia para pautar a questão da certificação de entidades junto ao Poder Executivo.

Nesse sentido, argumentamos que nossa pesquisa, ao recuperar as estratégias mobilizadas pelo movimento em defesa da assistência social no CNAS, produz um interessante diálogo entre a abordagem de movimentos sociais e a abordagem de políticas públicas, uma vez que recupera as mobilizações empreendidas pelo movimento antes da Operação Fariseu, explicitando ações e estratégias que antecedem o momento considerado janela de oportunidade, e se mostram fundamentais no direcionamento das mudanças no CNAS aqui abordadas.

O que buscaremos demonstrar, a seguir, é que, ao tomarmos esse ator coletivo como movimento social, seguindo sua trajetória de atuação na luta pela causa da assistência social como direito – processo que trataremos desde 1994, com a instalação do CNAS – ampliamos o entendimento do processo político que levou às mudanças nessa política pública. Para tanto,

⁴ Os fluxos se referem ao Modelo dos Fluxos Múltiplos (MSM), criado por Kingdon, em 1984 para explicar as mudanças nas políticas públicas de transporte nos Estados Unidos. Para detalhes sobre o modelo, ver Kingdon (2011), edição utilizada nesse artigo.

nos próximos tópicos seguiremos os passos do movimento em seu processo político para influenciar a política de assistência social.

3. O movimento em defesa da assistência social e sua atuação no CNAS

O CNAS foi criado em 1994 por determinação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) como órgão superior de deliberação colegiada, com função de aprovar e controlar a política nacional de assistência social, constituindo-se como espaço de controle social e debate da política pública. Nesse momento, o movimento em defesa da assistência social, após intensa mobilização durante o processo de regulamentação da LOAS, se organizou para ocupar assento no conselho recém-instalado. Como mostra Raichelis (2008), nesse momento se evidenciou

a mobilização que conduziu à formulação da LOAS, determinante para a composição inicial do CNAS. A legitimidade da representação da sociedade civil foi respaldada, principalmente em relação ao segmento dos trabalhadores da área, pelo movimento que se processava, já havia alguns anos, em torno da elaboração e aprovação do projeto da LOAS. (RAICHELIS, 2008, p. 135)

Observamos, com isso, a influência do processo de mobilização da categoria de assistentes sociais na primeira composição do CNAS. Ao analisarmos as trajetórias das ativistas entrevistadas, notamos que três delas são eleitas para a primeira gestão do Conselho e uma delas ocupa a função de vice-presidente do Conselho. Uma ativista que representava o CFESS⁵, descreve seu trabalho durante a primeira gestão no conselho contando que redigia relatos que eram levados aos conselhos regionais de serviço social, para partilhar com a categoria das assistentes sociais informações sobre o que acontecia nas reuniões do CNAS, o

⁵ Conselho Federal de Serviço Social, que foi um dos espaços relevantes de inserção política das ativistas entrevistadas, especialmente durante o processo de formulação/aprovação da LOAS e a etapa imediatamente posterior, de regulamentação e efetiva implantação da Lei Orgânica.

que demonstra a conexão entre sua atuação como conselheira e os Conselhos Regionais de Serviço Social, a partir da representação do CFESS, bem como a forma como essa estratégia política incidia na mobilização no nível local.

Ainda sobre a representação da sociedade civil, é importante assinalar a presença de ONGs progressistas na primeira gestão do CNAS, como a ABONG e o IBASE. Além das ONGs, estiveram também na primeira gestão a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que naquele momento se aliava a pautas progressistas de enfrentamento da questão social, e o Movimento de Meninos e Meninas de Rua que, na pessoa de seu presidente e conselheiro, José Antônio Moroni, contribuiu decisivamente na instalação do CNAS e depois comporia o Fórum Nacional de Assistência Social. Esses atores são apontados pelas ativistas entrevistadas como fundamentais na correlação de forças entre sociedade civil e Governo que se estabeleceria no conselho naquele momento.

Um ponto fundamental a ser assinalado sobre as primeiras gestões do CNAS são os embates entre o Conselho – e mais propriamente, a categoria de assistentes sociais – e o Governo Fernando Henrique Cardoso, devido às diretrizes adotadas pelo governo para a área social. O embate mais destacado se dá em relação ao Programa Comunidade Solidária (PCS), principal estratégia de enfrentamento da pobreza do governo. O PCS, em linhas gerais, se constituía em um programa social que, centralizado na Casa Civil e coordenado pela Primeira Dama, Ruth Cardoso, buscava enfrentar a pobreza a partir de ações focalizadas, em parceria com entidades da sociedade civil, sem apresentar, no entanto, diretrizes claras de ação, e sem conexão com a política de assistência social.

Assim, as primeiras gestões do CNAS se dão em um contexto político de bastante enfrentamento, sendo o Conselho Nacional, um espaço de resistência política para as defensoras da assistência social. Sobre a relação entre movimento e conselho, as ativistas entrevistadas avaliam que as primeiras gestões do CNAS foram importantes para o movimento em defesa da assistência social, além de bastante combativas e propositivas em relação à efetiva implementação da LOAS, com grande apoio das representações da sociedade civil, tidas como mais progressistas. Pode-se dizer que o CNAS, nesse momento, figura como

espaço da luta política encampada pelo movimento pela assistência social, apesar de a política nacional pouco ter avançado durante todo o período.

No entanto, a despeito da atuação política das ativistas no conselho, o CNAS foi implantado sob o legado do extinto Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, o que para fins de nossa análise interessa especialmente. Esse legado logrou ao conselho uma pesada herança cartorial: o CNSS, que fora extinto em 1993, possuía a função de certificação das entidades privadas de prestação de serviço socioassistencial, impondo ao CNAS que assumisse, desde sua instalação, a função cartorial de certificação que viria reiterar questões que a luta por uma assistência social pública buscava enfrentar.

O dilema que cerca a instalação do CNAS é explicitado por Mestriner, ao mostrar que o Conselho:

Responsabilizou-se por centralizar o atributo de análise do mérito filantrópico das instituições, possibilitando-lhes acesso a vantagens e privilégios por meio de procedimentos e dispositivos altamente burocratizados e em completo antagonismo com a proposta constitucional de seguridade. E mais, passou a arbitrar as demandas das organizações com finalidades diversas – saúde, educação, etc. – fora de sua área específica, como já fazia historicamente o CNSS. Passou a assumir uma dupla face legal, política e cartorial, submetendo-se ao grande risco de diluir seu propósito maior – que é o de garantir os mínimos sociais aos brasileiros – em operações burocráticas de exame de documentos e emissão de atestados. O padrão de relação público/privado construído nos sessenta anos da história da assistência social no país, não termina com a extinção do CNSS. Ele persiste no papel híbrido assumido pelo CNAS ao identificar assistência social com as categorias ‘sem fins lucrativos’ e filantropia. (MESTRINER, 2012, p. 53, grifos nossos)

A busca por uma política pública que rompesse com o assistencialismo e a benemerência enfrenta um legado que é concretizado na herança de certificação de entidades imposta ao CNAS, que vai marcar a instalação do conselho⁶. Essa dimensão cartorial se

⁶ Como mostra Raichelis, no primeiro semestre de instalação do CNAS, em 1994, os conselheiros se debruçaram em destrinchar e fazer tramitar o trabalho de certificação, sofrendo pressão para despachar os processos

constitui como uma das principais questões políticas e de embate para o movimento pela assistência social, uma vez que a certificação onerava muito o Conselho, confundindo seu caráter propriamente político e de controle social, além de recolocar naquele espaço práticas clientelistas e de corrupção, evidenciadas posteriormente pela Operação Fariseu.

Essa função cartorial do CNAS assinalava seu papel híbrido, indicado por Mestriner anteriormente, e que se verifica na dupla função, política e cartorial, na reiteração do tradicional marco legal de regulação entre o Estado e as organizações filantrópicas e na diluição da área específica da assistência social – bandeira do movimento, é bom ressaltar – ao arbitrar demandas de organizações de outras áreas, como Saúde e Educação⁷.

Diante disso, a regulamentação do artigo terceiro da LOAS adquire fundamental importância para definir a assistência social como campo específico. Isso porque, para além da questão da certificação de entidades filantrópicas no CNAS, a definição do que são entidades de assistência social recoloca a questão de quais são os programas e serviços específicos da política de assistência social.

Segundo o artigo terceiro da LOAS,

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. (BRASIL, 1993)

Essa definição, ampla o suficiente para agregar organizações de defesa de direito e assessoria de movimentos sociais, trouxe para o campo da assistência social ONGs progressistas, mas, por outro lado, acarretava também a possibilidade de incluir na assistência social – e conseqüentemente no rol da certificação – entidades não identificadas com a

pendentes, herdados da extinção abrupta da LBA por medida provisória do Presidente Fernando Henrique Cardoso (2008, p. 138).

⁷ A manutenção da saúde e da educação como áreas a serem arbitradas pelo CNAS resultou no fortalecimento dessas áreas na composição da sociedade civil no Conselho (MESTRINER, 2012, p. 53), descaracterizando o seu caráter específico de controle social da política de assistência social.

política pública de assistência social. Dessa forma, o artigo terceiro da LOAS carecia de maior definição quanto ao caráter específico das ações da política de assistência social⁸.

Como aponta Paz (2012), a pauta da regulamentação do artigo terceiro da LOAS foi uma bandeira do movimento em defesa da assistência social desde a primeira gestão do CNAS, feita por meio da formação de comissões para discutir e encaminhar essa regulamentação:

O debate sobre a necessidade de regulamentar esse artigo foi pauta do CNAS desde a sua primeira gestão, atravessando toda a década de 1990 e entrando nos anos 2000. No entanto, a interface do conteúdo do artigo 3º com o tema da filantropia, da certificação das entidades beneficentes de assistência social e o receio ou a ameaça de perda de recursos e isenções provocaram disputa de significados, impedindo a regulação de um campo da sociedade civil e de sua relação com o poder público. (p. 109-110)

No entanto, a regulamentação do artigo terceiro da LOAS confrontou-se com dificuldades para sua realização, devido aos interesses a serem enfrentados no tocante à questão da certificação das entidades, especialmente devido às isenções fiscais decorrentes da certificação, que tornaram o CNAS palco de intensa disputa. Nesse sentido, estava colocada na arena do Conselho a disputa entre projetos políticos diferentes, contrapondo a proposta de criação de uma perspectiva hegemônica da assistência social como política pública, frente à manutenção das tradicionais relações de público/privado pautadas pela esfera da filantropia.

⁸ Essa questão, colocada desde a primeira gestão do CNAS, pode ser observada no trabalho de Raichelis (2008), que, ao analisar a política de assistência social na visão dos sujeitos, mostra que não existia consenso acerca da perspectiva do que seria a assistência social como política pública entre os conselheiros entrevistados. As opiniões dos atores se dividiam entre a ideia, de parte das representações sindicais, de que a assistência social seria um mecanismo assistencial, viciado pelo histórico de clientelismo e assistencialismo, impedindo que os trabalhadores se conscientizassem de sua condição; ou a visão, por parte de alguns sujeitos da sociedade civil, de que se tratava de mecanismos pontuais e emergenciais de enfrentamento da pobreza, de caráter transitório; ou a visão, por parte da representação governamental, de que ações assistenciais que não se constituem como campo específico, podendo ser desenvolvidas no interior de políticas setoriais (RAICHELIS, 2008, p. 164-171). Diante das ambiguidades que cercam a concepção de assistência social como política pública, a autora afirma que “não basta enunciar sua defesa, mas é preciso qualificar seus termos” (RAICHELIS, 2008, p. 171).

A questão da certificação impactou fortemente a composição do Conselho e o tempo destinado à discussão propriamente política da assistência social pelo colegiado. Como vimos, nos primeiros mandatos o CNAS tinha em sua composição da sociedade civil entidades mais progressistas; no entanto, paulatinamente, as entidades foram entendendo que aquele era um espaço de disputa por isenções fiscais e, com isso, foram ocupando o colegiado. Isso impacta diretamente na composição do Conselho e em suas pautas, como podemos observar na análise da ativista entrevistada, que foi conselheira por dois mandatos:

O campo mais à esquerda, mais progressista, vai mudando, e não vai priorizando este espaço. E o campo mais conservador, da filantropia, vai crescendo neste espaço. No começo, ele não dá muita bola para esse espaço. Quem está nos conselhos no começo? A igreja, mas um setor mais progressista da Igreja. E esse campo também vai mudando, para defender os interesses da filantropia. Isso vai ficar muito claro a partir de 1998, 2000. Os momentos de eleição para o CNAS, são só advogados, procuradores. Quem vai para o conselho: OAB, a parte mais conservadora da CNBB. Homens de terno e gravata, muitos contadores, advogados e administradores. No final dos anos 1990, muda o perfil do conselho, Conselho profissionalizado, pessoas que vão com interesses bem definidos, a isenção fiscal, basicamente. (Entrevista ativista de São Paulo, grifo nosso)

4. Trânsitos e estratégias: o movimento no CNAS como representação governamental

Como visto na introdução, a área da assistência social no governo Lula foi bastante marcada pelo trânsito de ativistas do movimento que passaram a ocupar cargos no governo. Dentre as ações empreendidas pelo movimento para promover mudanças na política de assistência social, uma das frentes de atuação do movimento foi o CNAS. Assim, a partir de 2003, ativistas do movimento passam a ocupar a representação governamental no Conselho e encaminham pautas para a implementação da política, como a chamada da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, discussão e aprovação da PNAS em 2004 e da NOB/SUAS em 2005.

Nesse contexto, em que o movimento ocupa a representação governamental, uma pauta importante para promover uma mudança substantiva no Conselho implicava em

redefinir suas atribuições. Assim, a principal pauta do movimento no CNAS era a certificação de entidades, inclusive em virtude do grande volume de processos que se acumulavam. Em entrevista com a ativista que foi secretária executiva do CNAS entre 2004 e 2011, ela relatou que

Em 2004 o CNAS tinha uma pauta de julgamento, então quem tinha direito à voz era sustentação oral, eram advogados, [...] um caráter muito de tribunal essa forma que tomou o CNAS, de cuidar dos processos e não de discutir a política de assistência social. (Entrevista com ativista do Distrito Federal)

Nessa circunstância, a pauta do movimento para o conselho foi a de alterar o artigo terceiro como caminho para retirada da certificação das atribuições do CNAS. Contudo, a representação da sociedade civil no CNAS naquele momento era formada por entidades com posições mais conservadoras. Tanto que, com eleição do PT, a representação governamental assume o encaminhamento de pautas mais progressistas, o que a ativista entrevistada vai chamar de “inversão de expectativas”, na medida em que as pautas progressistas partem da representação governamental e não da sociedade civil.

De acordo com ativistas entrevistadas, essa composição mais conservadora da sociedade civil vai impactar em importantes votações encaminhadas ao CNAS, como a aprovação da PNAS, do SUAS⁹. No momento em que o Governo encaminha ao Conselho pautas relativas à implementação de seu projeto de política pública para a assistência social, há uma inversão e as dificuldades para aprovar o SUAS estão agora na sociedade civil e não no Governo¹⁰.

⁹ A PNAS foi aprovada pelo CNAS pela resolução 145 de 22/09/2004 e a NOB/SUAS, pela resolução 130 de 15/07/2005.

¹⁰ Sobre a representação governamental no CNAS, a tese de Avelino (2012) buscou analisar o período de 2007 a 2008 com a hipótese de que havia prevalência do segmento governamental no processo decisório do CNAS. A hipótese do autor não foi confirmada (AVELINO, 2012, p. 147), mas sua análise mostra que “o segmento da sociedade civil não age como bloco ideológico, mas como atores isolados, ao passo que os representantes do governo tendem a se reforçar, tanto nos debates quanto nas decisões” afirmando que isso é influenciado “pela composição do Conselho (..) que reúne no lado da sociedade civil interesses mais heterogêneos do que convergentes entre si” (AVELINO, 2012, p. 148). Apesar de tratar-se de período posterior à aprovação da PNAS

Diante desse cenário, o movimento começa a articular-se e criar estratégias para fortalecer suas posições no colegiado do CNAS, partindo da avaliação de que naquele momento era importante fortalecer sua representação no Conselho – o movimento já ocupava a representação governamental, mas, na correlação de forças, era importante reforçar também a composição da sociedade civil. Assim, uma das estratégias foi trazer uma ativista para disputar a eleição pela representação da sociedade civil, candidatando-se por meio de uma ONG progressista da qual ela fazia parte. Essa mesma ativista teria papel fundamental, logo depois, na regulamentação do artigo terceiro. Vale sublinhar que a partir de 2004, com a ida do movimento pela assistência social para o CNAS, as pautas do Governo se confundem com as pautas do movimento, por meio de uma “aliança forte no Governo¹¹”, que parte, na realidade, de uma estratégia combinada entre as ativistas para levar seus projetos ao Conselho.

Com a aprovação do SUAS, a importância da regulamentação do artigo terceiro era premente, como mostra Paz ao afirmar que:

a definição de entidades e organizações de assistência social, através da regulamentação do artigo 3o da Loas, é condição imprescindível para a implementação do SUAS e para o controle social, pois reconhece o caráter público das ações prestadas pelas entidades sociais, possibilitando sua inserção na rede socioassistencial do SUAS, a qualificação dos serviços de acordo com os objetivos gerais da PNAS e os procedimentos de controle social (PAZ, 2012, p. 115).

A causa da regulamentação do artigo terceiro, naquele momento, era dupla: tratava de regulamentar as entidades de assistência social, qualificando-as, como mostra Paz (2012) ao afirmar que a regulamentação do artigo terceiro tinha como objetivo “conceituar e definir regras – novas bases de relacionamento entre o setor público e o privado, definindo quem são e como operam dentro do sistema” (p. 112). E também fazia parte da estratégia encaminhar, a partir da regulamentação do artigo terceiro, a retirada da certificação de entidades do âmbito

e do SUAS, a análise pode ser extrapolada para fornecer um quadro geral da representação da sociedade civil e do governo, uma vez que a representação governamental entre 2007 e 2008 também era composta por ativistas que estavam à frente da SNAS.

¹¹ Fala da ativista de São Paulo, que ocupou assento no CNAS entre 2004 e 2006.

do Conselho, transferindo-a para o Poder Executivo, para que o colegiado pudesse efetivamente ser espaço de controle social e discussão pública da política de assistência social, livre da função cartorial de emissão de certificados.

Diante disso, as estratégias mobilizadas pelo movimento foram trabalhadas em várias frentes. A primeira delas foi a vinda de uma ativista do movimento para ocupar a Secretaria Executiva do Conselho a partir de 2004. A ativista que ocupava o posto de Secretária Nacional de Assistência Social, em 2004, indicou¹² uma ativista que tinha formação em Serviço Social e Direito e experiência na implantação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, o que a credenciava para ocupar a secretaria executiva do CNAS. Desse modo, ter uma ativista na secretaria do CNAS era considerado estratégico pelo movimento.

Neste caso, é interessante notar a estratégia usada pelo movimento, de nuclear militantes de acordo com suas habilidades e demandas do movimento, em momentos-chave da implantação da política. Logo após a nomeação da ativista do Distrito Federal para a secretaria executiva, outra ativista de Minas Gerais assume a presidência do CNAS como representante do governo, em um trabalho articulado, que contava com as demais representações governamentais e com o apoio da ativista de São Paulo, que viera pela representação da sociedade civil.

Uma das primeiras incumbências da Secretaria Executiva do CNAS foi a criação de comissões específicas, chamadas “Câmaras de Julgamento”, para tratar dos processos de certificação, retirando pequenos processos do pleito do colegiado. A estratégia, neste caso, era modificar a pauta do Conselho, dando mais espaço para a discussão da política pública.

Outra estratégia fundamental para o encaminhamento da questão da regulamentação do artigo terceiro foi a criação de um Grupo de Trabalho (GT) específico para a elaboração de

¹² Embora vinculado ao governo, o CNAS tem autonomia política, de modo que a indicação dessa ativista foi submetida aos conselheiros, que a avaliaram por meio da análise de currículo e de entrevista realizada em uma reunião descentralizada do CNAS em Aracaju, em 2004. Esse processo a referendou como Secretária Executiva do CNAS.

uma proposta de regulamentação do artigo terceiro da LOAS. Este GT¹³ foi coordenado pela ativista de São Paulo que ocupava a representação da sociedade civil, e teve papel de destaque na regulamentação do artigo terceiro, ao elaborar e redigir a proposta de regulamentação, com o apoio de conselheiros e organizações da sociedade civil, com destaque para o papel do Fórum Nacional de Assistência Social e da ABONG, que participaram ativamente do processo.

Diante das dificuldades e resistências para encaminhar a regulamentação, Paz (2012) aponta que a estratégia do CNAS naquele momento foi a de se ater especificamente à qualificação dos serviços prestados pelo campo da assistência social, deixando fora do âmbito dessa regulamentação a filantropia e a lógica da certificação, de forma a evitar o confronto quanto à questão das isenções fiscais. Naquele momento, a regulamentação tratou da

[...] natureza e a qualidade das atividades realizadas no campo da assistência social, de acordo com as disposições constantes na Constituição Federal e na Loas, nos parâmetros da PNAS/2004 e no alcance da rede de serviços sociais estabelecida pela NOB-SUAS. (PAZ, 2012, p. 110).

É importante sublinhar, ainda como parte das estratégias do movimento, o contexto de aprovação da PNAS/SUAS, que “preparou o terreno” para a regulamentação do artigo terceiro, como mostra Paz (2012):

[...] em 2005 o CNAS regulamentou o artigo 3o, após amplo debate interno e com a sociedade civil organizada. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e do SUAS em 2005 preparou o terreno e possibilitou a regulamentação do artigo, à medida que estabeleceu o contexto e as balizas políticas e conceituais necessárias para a qualificação do que são entidades de assistência social dentro do Sistema Único. (Idem, Ibidem, grifo nosso)

¹³ Segundo Paz, este GT foi composto pelos conselheiros Antônio Gilberto da Silva, Dalila Maria Pedrini, Márcia Maria Biondi Pinheiro, Margarete Cutrim Vieira, Natalia de Souza Duarte, Rosângela Dias Oliveira da Paz, Sergio Wanderly Silva, Silvio Iung, e pelos servidores Cláudia Saboia, Carolina Gabas Stuchi, Lílian Moreira da Silva, Vanessa Martins de Souza (PAZ, 2012, p. 110-111).

As balizas políticas e conceituais a que se refere a autora dizem respeito às conceituações contidas nas normativas que especificavam o que era do âmbito da assistência social. O próprio texto da PNAS indica a regulamentação do artigo 3º da LOAS, “para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as que atuam em coresponsabilidade” (BRASIL, 2004, p. 14). Nesse sentido, Almeida (2009) chama atenção para a intensificação do debate em torno da regulamentação do artigo terceiro em função das exigências lançadas pelas diretrizes da PNAS e do SUAS. Como mostra a autora, com o SUAS, “as organizações da sociedade civil envolvidas com a política de assistência não são consideradas apenas prestadoras de serviços, mas integrantes da rede socioassistencial, cuja responsabilidade é gerir e executar tal política” (p. 255), tendo seu modo de funcionamento, práticas e discursos avaliados por meio de critérios de publicidade, universalidade, planejamento, monitoramento e profissionalismo.

Já as balizas políticas dizem respeito ao processo político que acompanhou a formulação e aprovação de tais normativas, já que, como vimos anteriormente, as aprovações da PNAS, do SUAS e de suas devidas regulamentações foram feitas mediante discussão ampliada com a sociedade civil, em reuniões descentralizadas do CNAS e nos conselhos e conferências municipais e estaduais, em audiências e consultas públicas, com ampla participação da sociedade civil em diversas regiões do país.

Esse procedimento ampliado de participação, ainda segundo as militantes entrevistadas, respaldou o processo de regulamentação do artigo terceiro para além da esfera do CNAS, obtendo apoio dos conselhos municipais e estaduais, de trabalhadores do SUAS e de atores da sociedade civil à elaboração da proposta de qualificação das entidades que atuavam na assistência social, vista como uma necessidade na nova configuração da política.

Nesse processo, a ampla participação da sociedade civil deu força ao movimento que, apesar de atuar no Estado, como gestor da política pública, buscou respaldo fora do governo, em conselhos estaduais e municipais, conferências e outras esferas da sociedade civil, notadamente a academia e organizações da sociedade civil.

Essa tática de pressão é apontada por Banaszak (2005), quando analisa as intersecções Estado-movimento, chamando atenção ao fato de que o movimento pode combinar estratégias dentro e fora do aparato estatal. Assim, observamos que as ativistas, que naquele momento ocupavam a representação governamental no CNAS, continuavam valendo-se de apoios que vinham da sociedade civil, mobilizando suas redes e os mecanismos participativos disponíveis para aprovar bandeiras defendidas pelo movimento.

Dessa forma, apoiando-se nas definições determinadas pela PNAS/2004 e nas normativas do SUAS, o artigo terceiro da LOAS foi regulamentado em 2005, por meio do Decreto 6.308/2007, a partir da Resolução 191/2005, do CNAS. O primeiro impacto da regulamentação se deu nas eleições para representantes da sociedade civil. Nesse sentido, Paz (2012) observa que:

Com relação ao assento nos conselhos municipais, estaduais, nacional e do Distrito Federal, as entidades e organizações precisam comprovar que são de assistência social, desenvolvendo serviços, programas e projetos de assistência social de forma continuada. Em decorrência, as organizações de outras áreas da política pública, como educação e saúde, não devem ter assento nos conselhos, somente aquelas de assistência social. (PAZ, 2012, p. 120)

Importante notar que a regulamentação do artigo terceiro impactou também os Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS), que têm como responsabilidade receber e avaliar os pedidos de credenciamento das entidades no SUAS, além de fiscalizar as ações a que elas se propõem (ALMEIDA, 2009). Especificamente sobre o processo eleitoral, ao analisar a atuação de Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS) em três municípios da Região Metropolitana de Maringá/PR, a autora destaca exemplos de impactos no processo eleitoral dos conselhos municipais¹⁴.

¹⁴ No município de Paiçandu, a autora mostra que a legislação que criou o COMAS teve de ser alterada, uma vez que previa assento no conselho para representante da Igreja católica, o que conflitava com os novos critérios que estabelecem que, para organizações serem reconhecidas como de assistência, não podem ter recortes religiosos, de classe, etc. (ALMEIDA, 2009, p. 257). Esse exemplo mostra como os novos critérios produzidos pela regulamentação do artigo terceiro estabelecem novos padrões de legitimidade e representatividade. Já no município de Maringá, as entidades se depararam com a necessidade de apropriar-se de um novo vocabulário para nomear o que fazem e a quem atendem; como exemplo, citou o caso de uma entidade que teve de mudar o

No que se refere à certificação, mesmo não tendo sido objeto de regulamentação no artigo terceiro da LOAS, a necessidade de retirar essa função do CNAS estava na pauta do movimento. Dessa forma, foi necessária uma estratégia que viabilizasse a regulamentação – que, como vimos, foi a estratégia de não partir para o confronto, não incluindo o tema da certificação naquele momento – e que, ao mesmo tempo, preparasse o terreno para que posteriormente o Governo pudesse alterar a questão da certificação de entidades. Nesse sentido, a ativista que participou desse processo sintetiza a estratégia mobilizada:

Nós montamos uma comissão para regulamentar o artigo terceiro. Mas escrevemos no texto, para o Conselho, que não íamos mexer com a filantropia, nós escrevemos isso na fundamentação. Nós íamos apenas conceituar o que são entidades, detalhar o que são entidades, o certificado ficaria para um segundo momento. Com isso, passou. Passou na íntegra, por unanimidade o texto, que é a resolução 191. Vai para o Governo Lula e sai um decreto, depois de 2 anos, eu já não estava no CNAS. Sai um decreto com tudo que a gente pôs. E isso abriu caminho para mexer com a certificação. Porque aí a gente começou a definir conceitualmente o que é assistência social, já em consonância com a política e com o SUAS. E aí a gente começou a separar o joio do trigo, e abriu caminho para chegar à nova legislação que separa a assistência da educação e da saúde. Lá em 2004, a gente não mexeu nisso, mas preparou o caminho para isso, com todo o apoio do CNAS. Então essa foi uma estratégia. (Entrevista com ativista de São Paulo)

A fala da ativista mostra de forma clara a estratégia mobilizada pelo movimento, que, por meio da representação governamental – ocupando, inclusive, a presidência do Conselho nesse momento – coloca no colegiado a pauta da regulamentação do artigo terceiro, apoiando-se nas formulações da política que já haviam encaminhado estando à frente da SNAS.

Interessante notar o papel da conselheira ativista que participa do movimento, representa a sociedade civil e, no Conselho, compõe com a representação governamental, que naquele momento estava bastante alinhada à pauta do movimento. Observamos que, se na

termo “menor”, utilizado para nomear seu público alvo, para o termo “criança” ou “adolescente”, já que, como observa Almeida, “entre essas designações há uma enorme distância simbólica na maneira de reconhecer ‘os assistidos’: antes, indivíduos desviantes que precisavam ser resgatados em nome de obrigações geralmente religiosas, agora portadores de direitos que devem ser protegidos” (ALMEIDA, 2009, p. 257).

década de 1990 a questão da regulamentação do artigo terceiro era uma pauta da sociedade civil no CNAS, no Governo Lula essa pauta não parte da sociedade civil, exatamente pelo interesse da maioria das entidades com assento no CNAS naquele momento, de não especificar o que eram entidades de assistência social, nem modificar a certificação realizada pelo Conselho.

A partir da estratégia acima explicitada, o próximo passo desse processo foi a retirada da certificação de entidades do CNAS, como expresso a seguir:

Todo esse processo foi dando maturidade para conselho mexer nesse ponto da certificação. Porque, na medida em que você definia o que era entidade de assistência social, você esclarecia o que não era de assistência social. Então começava a se desenhar ali como ficaria a certificação das entidades de saúde e de educação [...]

Aí quando você diz, assistência social são algumas áreas, algumas atuações, algumas atividades, que estão relacionadas à prestação de serviços, defesa de direitos, assessoramento, isso foi se aprofundando, até que chegou na resolução 16, que é de inscrição das entidades, que eu também participei, e a própria medida provisória que o governo encaminhou para o Congresso, em relação à certificação, que tirava do CNAS essa atribuição, e transferia para os ministérios a certificação, educação, saúde e desenvolvimento social. (Entrevista com ativista do Distrito Federal)

Como a certificação é regulamentada pela Constituição Federal, além de outras leis federais (SUS e PROUNI¹⁵, cf. PAZ, 2012, p. 110), qualquer alteração deveria passar pelo Congresso. Desse modo, três anos após a regulamentação, o Governo lança uma medida provisória¹⁶ modificando a forma de certificação de entidades, ao retirá-la do CNAS e designar ao Poder Executivo a devida apreciação, ficando a cargo de cada Ministério de política pública (Saúde, Educação e Desenvolvimento Social) a respectiva certificação.

Essa medida provisória foi rejeitada pelo Congresso. Após a rejeição, a proposição é apresentada ao Congresso como projeto de lei, aprovada em 2009 (Lei 12.101, de 27/11/2009), retirando definitivamente a certificação do CNAS e transferindo-a para os

¹⁵ Programa Universidade para Todos.

¹⁶ MP nº 446, de 7 de novembro de 2008.

Ministérios competentes. Sobre a retirada da certificação do âmbito do CNAS, Sposati afirma que “foi só com a aprovação da lei 12.101/09 que o CNAS deixou de ser *locus* de concessão de méritos individuais, e passou a atuar tão só no âmbito da política pública de assistência social” (SPOSATI, 2013, p. 27).

Nesse processo, há um fato que contribuiu para o sucesso dessa estratégia de retirada da certificação de entidades da alçada do CNAS, que foi a Operação Fariseu, já citada como ação do Ministério Público para desmobilizar um esquema de fraude na concessão de certificação de entidades pelo CNAS. Como vimos, o trabalho de Cortes (2015), que analisou a retirada da certificação de entidades do CNAS por meio da Lei 12.101, argumenta que a Operação Fariseu teria deflagrado uma janela de oportunidade para a retirada da certificação do âmbito do CNAS, uma vez que “a operação enfraqueceu a posição política e a imagem pública das organizações religiosas e de prestadores de serviços sociais” (p. 145).

Consideramos que a Operação Fariseu teve importante papel nesse processo, enfraquecendo de fato a força política das entidades naquele momento. No entanto, como mostramos, o processo de regulamentação do artigo terceiro da LOAS, amplamente citado nas entrevistas realizadas para essa pesquisa, se configurou como importante estratégia para pautar a questão da certificação de entidades junto ao Poder Executivo. Nesse sentido, acreditamos que a noção de janela de oportunidades, apesar de importante, não é suficiente como categoria explicativa da ação de ativistas que influenciaram o processo de retirada da certificação de entidades do CNAS; como demonstramos, ao recuperarmos as estratégias políticas de atores do movimento em sua atuação no governo, oferecemos uma explicação mais ampla, que considera o processo político no qual tais atores atuam e um longo processo construção de estratégias que possibilitam, inclusive, obter sucesso no contexto das oportunidades que se abrem, como o caso da Operação Fariseu.

Os impactos da Lei 12.101/09 para a política de assistência social são apontados por Cortes (2015) ao elencar as principais resoluções emanadas do Conselho após a Lei, que tratavam:

do estabelecimento de parâmetros para a certificação de entidades beneficentes de assistência social; da NOB/SUAS 2010¹⁷, que instituiu novos mecanismos para habilitação dos municípios em diferentes níveis de gestão, e ampliou a regulamentação governamental sobre os prestadores de serviços, entre outras medidas de fortalecimento e integração da gestão federativa do sistema. (CORTES, 2015, p. 146)

Assim, uma das conquistas do movimento ao chegar ao governo foi a regulamentação do artigo terceiro da LOAS e a retirada da certificação de entidades do CNAS. Por meio das estratégias aqui explicitadas, vimos como as ativistas se mobilizaram dentro do Conselho para enfatizar naquela esfera o seu caráter político, ofuscado pelas funções de certificação que esse espaço desempenhava desde sua instalação.

Considerações Finais

Apresentamos, nesse artigo, as trajetórias e estratégias de ativistas do movimento em defesa da assistência social em suas ações para operar modificações no CNAS, a partir da ocupação da representação governamental do conselho. Ao abordarmos as trajetórias de luta do movimento no âmbito da política de assistência social, pudemos acompanhar o processo político que construiu o projeto de retirada da certificação de entidades do conselho, gestado pelo movimento desde suas primeiras representações no CNAS, em 1994.

Observamos que o caminho de construção política que leva à Lei 12.101, de 2009, que retira do Conselho a certificação de entidades beneficentes de assistência social, se inicia com a estratégia de alteração do artigo terceiro da LOAS, fruto de intensa mobilização do movimento de assistência social desde 2004.

De forma adicional, argumentamos que a noção de janela de oportunidades não se mostra suficiente como categoria explicativa da ação das ativistas pesquisadas; nesse sentido,

¹⁷ A NOB/SUAS 2010 operou uma revisão da NOB/SUAS 2005 com vistas a aprimorar os mecanismos de normatização do Sistema Único por meio das atualizações que se fizeram necessárias a partir dos avanços obtidos (NOB/SUAS, 2010).

a vantagem de ser pensar o processo político que perpassa as trajetórias das ativistas contribui para oferecer uma explicação mais ampla, que considera o processo político em sua relação com o Estado, com partidos e entre si.

Consideramos que o ganho, ao olharmos para esses atores como movimento social, é exatamente buscar a densidade política das relações, os conflitos e estratégias mobilizados, e a possibilidade de entendermos o processo político em perspectiva mais ampla, tanto no que se refere à complexidade das relações quanto à perspectiva de longa duração, já que, partindo da abordagem movimentalista, retomamos o histórico de relações entre o movimento e o CNAS desde 1994, mostrando de que forma a pauta de alteração do artigo terceiro da LOAS foi sendo gestada como estratégia desde então.

No entanto – e inclusive pela conjuntura política atual do Brasil – é importante salientar que, apesar dos ganhos trazidos pela regulamentação do artigo terceiro e pela retirada da certificação do CNAS, que significou, nas palavras das ativistas entrevistadas, “um divisor de águas” para o CNAS, a questão da certificação ainda é um processo em disputa, no qual as entidades, por avaliarem que sua permanência como entidade de assistência social lhes confere facilidades¹⁸, buscam estratégias para pedir a revisão da lei que regulamenta a certificação, para que sejam consideradas como entidades de assistência social.

No âmbito dessas disputas travadas pelas entidades acerca da questão da certificação, em 2012 a OAB entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI¹⁹ – no Supremo Tribunal Federal contra a Lei 12.101/2009. Essa ação ainda tramita no Supremo, o que faz as ativistas considerarem que o tema da certificação de entidades, a depender da correlação de forças nessa disputa, corre sério risco de retrocessos iminentes, o que só reforça a importância

¹⁸ As exigências para certificação nas áreas de saúde e educação são bastante restritas, o que dificulta que entidades que prestam serviços não formais, como alfabetização de adultos, que está fora da educação formal, ou reabilitação de dependentes químicos, fora do âmbito da saúde, consigam a certificação nas áreas específicas. Com isso, as entidades lutam para se manter na assistência social e com isso, obter a certificação no âmbito das ações assistenciais.

¹⁹ ADI 4891, conforme consta do *site* do Superior Tribunal Federal, acessado em abril de 2015: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=227876>

da luta política de movimentos progressistas que busquem garantir conquistas e avançar em pautas diversas ainda por conquistar.

Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. 2011. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325 a 357.

ABERS, R.; VON BULOW, M. 2011. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84.

AVELINO, D. P. 2012. *Democracia em Conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais*. Tese de Doutorado. Departamento de Política Social: Universidade de Brasília – UNB.

BANASZAK, L. A. 2005. Inside and outside the state: the movement insider status, tactics and public policy achievements. In: MEYER, D; JENNES, V; INGRAM, H. (eds.). *Routing the opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 149-176.

BICHIR, R. M. 2011. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

BRASIL (1993). *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Lei Federal n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

_____. 2004. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, DF: SNAS/MDS.

CORTES, S. 2015. Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan/abr 2015, p. 122-154.

COSTA, V. 2015. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. *Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP*, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015

DIANI, M. 1992. The concept of social movement. *The Sociological Review*. v. 40, n. 1, fev. 1992, p. 1-25.

DOWBOR, M. 2012. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

GOLDSTONE, J. 2003. *State, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

GURZA-LAVALLE, A.; SZWAKO, J. 2015. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, abril de 2015, p. 157-187.

Kingdom

LEWIS, D. 2008. Using life histories in social policy research: the case of third sector/public sector boundary crossing. *Journal of Social Policy*, n. 37, 4, p. 599-578. Cambridge University Press.

MENDOSA, D. 2012. *Gênese da política de assistência social no governo Lula*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo.

MESTRINER, M. L. 2011 4ed. [1ª ed. 2001]. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez.

MEYER, D. Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken and Theory. In: MEYER, D; JENNES, V; INGRAM, H. (eds.). *Routing the opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 149-176.

PAZ, R. 2012. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º Da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R.; PAZ, R. (org.) *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras.

RAICHELIS, R. 2008. *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. 2011. A face ocultada dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 86-124.

SPOSATI, A. 2013. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Coletânea de artigos. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

TILLY, C.; TARROW, S. 2007. *Contentious Politics*. Colorado, Paradigm Publiischer, Boudler.