

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

LOUISE RONCONI DE NAZARENO

**POTENCIALIDADES, IMPASSES E INTERAÇÕES ENTRE POLÍTICAS:
um estudo sobre Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional
e Transferência de Renda**

VERSÃO CORRIGIDA

**SÃO PAULO
2016**

LOUISE RONCONI DE NAZARENO

**POTENCIALIDADES, IMPASSES E INTERAÇÕES ENTRE POLÍTICAS:
um estudo sobre Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional
e Transferência de Renda**

VERSÃO CORRIGIDA

Tese apresentada ao programa de Pós Graduação em Ciência Política, do departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr.
Eduardo César Marques

**SÃO PAULO
2016**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

N335p NAZARENO, Louise Ronconi de
POTENCIALIDADES, IMPASSES E INTERAÇÕES ENTRE
POLÍTICAS: um estudo sobre Assistência Social,
Segurança Alimentar e Nutricional e Transferência de
Renda / Louise Ronconi de NAZARENO ; orientador
Eduardo César Leão MARQUES. - São Paulo, 2016.
276 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Políticas Públicas. 2. Assistência Social. 3.
Segurança Alimentar. 4. Transferência de renda. 5.
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à
Fome. I. MARQUES, Eduardo César Leão, orient. II.
Título.



Universidade de São Paulo

ATA DE DEFESA

Aluno: 8131 - 4862587 - 2 / Página 1 de 1

ata de defesa pública de Tese do(a) Senhor(a) Louise Ronconi de Nazareno no Programa: Ciência Política, do(a) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Aos 04 dias do mês de agosto de 2016, no(a) Sala de Defesas realizou-se a Defesa da Tese do(a) Senhor(a) Louise Ronconi de Nazareno, apresentada para a obtenção do título de Doutora intitulada:

"Potencialidades, impasses e interações entre políticas: um estudo sobre assistência social, segurança alimentar e nutricional e transferência de renda"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Eduardo Cesar Leão Marques	Presidente	FFLCH - USP	Aprovado
Renata Mirandola Bichir	Titular	EACH - USP	Aprovado
Marta Teresa da Silva Arretche	Titular	FFLCH - USP	Aprovado
Rosângela Dias Oliveira da Paz	Titular	PUC-SP - Externo	Aprovado
Luciana de Barros Jaccoud	Titular	Externo	Aprovado

Resultado Final: Aprovado

Parecer da Comissão Julgadora *

A banca destaca o esforço de pesquisa, a originalidade do trabalho e a sistematização do campo. Após a incorporação das observações dos examinadores, a banca indica o trabalho para publicação. A Profa. Dra. Luciana de Barros Jaccoud participou por meio de videoconferência.

Eu, Aline Nogueira Marques Nicolau , lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as) examinadores. São Paulo, aos 04 dias do mês de agosto de 2016.


Renata Mirandola Bichir


Marta Teresa da Silva Arretche

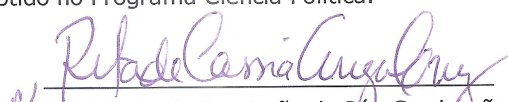

Rosângela Dias Oliveira da Paz


Luciana de Barros Jaccoud


Eduardo Cesar Leão Marques
Presidente da Comissão Julgadora

* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.

A defesa foi homologada pela Comissão de Pós-Graduação em 4/8/2016 e, portanto, o(a) aluno(a) faz jus ao título de Doutora em Ciências obtido no Programa Ciência Política.


Presidente da Comissão de Pós-Graduação

Prof. Dra. Rita de Cássia Ariza da Cruz
Vice-Presidente da CPG
FFLCH, USP

Para minha filha e minha mãe, com amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Meu projeto e o processo acadêmico do doutoramento foram feitos com apoio social e com inspiração das pessoas à minha volta. Este espaço de agradecimento é uma forma reduzida de ser grata às possibilidades institucionais que me foram disponibilizadas e uma breve menção aos apoios profissionais, acadêmicos e afetivos com os quais contei durante esse tempo de estudos e pesquisa.

Agradeço em especial ao meu orientador Prof. Dr. Eduardo Marques, mas também aos professores que ampliaram minha visão sobre a área em suas disciplinas e aos professores que fizeram parte de minha qualificação e banca de defesa. A leitura atenta, a recomendação bibliográfica, a ponderação da dúvida, a cobrança de posicionamento e produção são atividades importantes que a academia me ofereceu por intermédio desses sujeitos. As falhas de assimilação e expressão do conhecimento são minhas.

Agradeço à CAPES e a todos os envolvidos, desde a secretaria das coordenações, orientadores, secretarias da pós-graduação e reitoria, do Brasil e do exterior, por viabilizarem a bolsa de doutorado sanduíche (PDSE).

Agradeço a minha orientadora no exterior, Prof.^a Dr.^a Tulia Falleti, do departamento de ciência política da Universidade da Pensilvânia (UPENN), que foi acolhedora e inspiradora, oferecendo-me nova bibliografia, atenção e espaço em sua ocupada agenda.

Presto meus agradecimentos aos entrevistados que me cederam espaço em suas agendas e procuraram colaborar para que meu entendimento sobre a área alcançasse maior amplitude. Alguns foram extremamente prestativos, abertos e quiseram estabelecer um processo de elaboração conjunta das ideias, questionando-me sobre as minhas hipóteses prévias e sobre possibilidades de reformulação das minhas questões. Obrigada pela confiança e pelo interesse.

Sou muito grata a minha família; menciono em especial minha mãe e minha filha, por serem as pessoas que estiveram mais próximas nas minhas atividades rotineiras do doutorado. E friso que tomo minha grande família extensa (meu pai Nilson, Giovana, Alexandre, Jerônimo, Bruna, Marcelo, Gustavo, Lurdes, Jamile, Ricardo e Miguel) como fonte de coragem e inspiração, sempre. Não esqueço também da Márcia, que, nos primeiros dois anos, apoiou-me em minha casa, com trabalho doméstico e cuidados com minha filha.

Sou igualmente muito grata a todos os meus colegas de trabalho e amigos diversos que puderam dispor de seu tempo, seu olhar e palavras para participar de alguma forma do meu processo de doutoramento, direta ou indiretamente. Muitos merecem uma menção específica, mas essa tarefa será realizada em outro lugar, pois neste espaço oficial não cabem todo o amor e o verdadeiro sentimento de gratidão que me invadem e fortalecem. A mais essencial gratidão, emocional e detalhada em história pessoal está contida no processo de pesquisa, porque um pesquisador não se sustenta sozinho e desligado de seus laços e uma pesquisa sempre agita nossa subjetividade. Sendo assim, tenho a despreziosa clareza de admitir que fui muito afortunada por receber assistência abundante e generosa da família, dos amigos, colegas, professores, funcionários das instituições da qual fiz parte ou acionei para cumprir este meu objetivo. A todos, muito obrigada!

RESUMO

NAZARENO, L. R. Potencialidades, Impasses e Interações Entre Políticas: um estudo sobre Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Transferência de Renda. 2016. 272f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Esta tese discute o entrelaçamento de três áreas de políticas sociais – assistência social, segurança alimentar e nutricional e programas de transferência de renda – na construção recente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no campo do desenvolvimento social brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 (CF 88). Analiso como essas áreas e suas trajetórias se combinaram, interpenetraram e acabaram se reunindo sob o mesmo *locus* institucional ministerial e trouxeram à tona uma rediscussão sobre projetos de desenvolvimento social. Debati a suposição de que a criação do MDS teria propiciado o entrelaçamento de políticas estabelecendo um padrão de gerenciamento articulado com um projeto político de desenvolvimento social reconhecível, de tipo protetor e voltado à mitigação das condições de precariedade de vida da população. Adotei uma perspectiva longitudinal e o método de *process tracing* (COLLIER, 2011) na discussão das ocorrências e sua avaliação como evidências. Entendi que a criação e as mudanças institucionais são processos que passam por diferentes caminhos: da persistência de padrões com acréscimos incrementais até extinções e momentos ruptivos. No decurso argumentativo, examinei o desenvolvimento institucional das três áreas em estudo, discuti os caminhos paralelos de construção, suas sequências diferentes e condições que apresentaram quando se chegou à reconfiguração organizacional decorrente da criação do ministério de desenvolvimento social e combate à fome, em 2004. O MDS adquiriu um nível aceitável de autoridade para coordenação de planos e programas prioritários, dependente da agenda do executivo, e isso contribuiu para incentivos à integração, mesmo que apenas no plano normativo. Essa despreziosa unificação acabou criando um corpo de coordenação diferenciado para conduzir a agenda social dos últimos governos. Assim, o MDS estruturou o espaço de rede de proteção no Brasil, com primazia do estado, seja na mitigação de condições precárias de certos segmentos populacionais, seja no fortalecimento de serviços básicos na garantia de direitos. A cooperação entre as instâncias governamentais não se constitui em característica própria do funcionamento do aparelho estatal moderno, o que torna o entrelaçamento de políticas, apesar de um consenso discursivo, um processo inabitual/ incomum que requer maior esforço de articulação.

Palavras-chave: Mudança institucional. Assistência Social. Segurança Alimentar e Nutricional. Transferência de Renda. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

ABSTRACT

NAZARENO, L. R. Potentials, Deadlocks and Interactions among Policies: a study on Social Assistance, Food Security and Income Transfer Program. 2016. 272f. PhD (dissertation) - Faculty of Philosophy, Languages and Literature, and Human Sciences, University of São Paulo, São Paulo, 2016.

This dissertation discusses three intertwining areas of social policy — social Assistance, food security, and income transfer programs — in relation to the recently formed Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) in Brazil's post-democratization period (1988-present). I analyze how these social policy programs combined, interpenetrated, and ultimately coalesced under the same ministerial institutional locus, bringing forth a renewed discussion on social development. I started the research with the assumption that the creation of the MDS would have promoted hybridization of the policies, thus establishing a consolidated management system with a recognizable social development project united in its focus on improving living conditions for the most precarious sectors of the population. The assumption was based on the idea that the merging of the institutional locus for social policies could increase their interdependence, open new possibilities for working together, require negotiation of existing resources and priorities, and thereby result in institutional changes for all three policy areas. I adopted a longitudinal perspective and the process tracing method (COLLIER, 2011) for events and their evaluation as evidence. I conceptualized the creation and evolution of institutions as processes that may follow different paths: from persistence of patterns with incremental additions to extinctions and ruptures. My findings challenge the prevailing literature that suggests that cooperation between government bodies is rarely observed in the modern state apparatus. The conditions under which disparate policy domains are interwoven was in need of greater scholarly attention. My findings show that the MDS acquired enough legitimacy to coordinate once-atomized plans and priority programs that aligned with the executive agenda. This authority contributed to the incentive to integrate, even if only in normative terms. This unification created a distinctive coordination body for recent administrations' social agendas. Thus, through the actions of a strong and integrating state, the MDS strengthened the social safety net in Brazil, mitigating hardships for the most precarious segments of the population, and improving access to basic services as rights.

Keywords: Institutional change. Social Assistance. Food security policy. Income transfer program. Ministry of Social Development and Fight against Hunger.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURA 1 -	MARCOS DE CRIAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL E INDICATIVOS SOBRE A AGENDA DO EXECUTIVO FEDERAL NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	20
FIGURA 2.1 -	PONTOS RESSALTADOS SOBRE A GÊNESE DA MATRIZ DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	84
FIGURA 4.1 -	DIREÇÃO DAS AÇÕES VINCULADAS À POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EVENTOS SIGNIFICATIVOS EM SUA TRAJETÓRIA - BRASIL 1988 A 2004.....	133
FIGURA 4.2 -	MAPA CONCEITUAL DA INCORPORAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PELO GOVERNO FEDERAL.....	140
QUADRO 1.1 -	DIMENSÕES DAS FONTES INSTITUCIONAIS E CONTEXTUAIS QUE ENGENDRAM MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	41
QUADRO 1.2 -	<i>FRAMEWORK</i> PARA EXPLICAÇÃO DE MUDANÇAS.....	53
QUADRO 2.1 -	SÍNTESE DE IDEIAS, REFERENCIAIS E MARCOS INSTITUCIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO – POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	81
QUADRO 3.1 -	SÍNTESE COMPARATIVA DE CARACTERÍSTICAS DAS CONJUNTURAS CRÍTICAS PARA AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	114
QUADRO 5.1 -	COMPARAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS DAS ÁREAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL- BRASIL – 1994 A 2014.....	162
QUADRO 5.2 -	POTENCIALIDADES DE ENTRELAÇAMENTO ENTRE PROGRAMAS E PROJETOS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	174

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAS	-	Associação Brasileira de Assistentes Sociais
ABBC	-	Associação Brasileira de Bancos Comerciais
ABESS	-	Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social
ABI	-	Associação Brasileira de Imprensa
ABONG	-	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABRA	-	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ABRANDH	-	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
AMB	-	Associação Municipalista Brasileira
ANC	-	Assembleia Nacional Constituinte
ASA	-	Articulação do Semiárido
ATER	-	Assistência Técnica Rural
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
BSM	-	Programa Brasil Sem Miséria
CADÚNICO	-	Cadastro Único para Programas Sociais
CAISAN	-	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES	-	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior
CAPFESP	-	Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e de Empresa do Serviço Público
CBIA	-	(Fundação do) Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CEDES	-	Centro de Estudos e Debates Econômicos e Sociais
CF 88	-	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFE	-	Conselho Federal dos Economistas
CIAN	-	Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde
CIBRAZEM	-	Companhia Brasileira de Armazenamento
CIT	-	Comissão Intergestora Bipartite
CLT	-	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	-	Conselho Municipal de Assistência Social
CNA	-	Comissão Nacional de Alimentação
CNAS	-	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	-	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNME	-	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNS	-	Conselho Nacional de Saúde
CNSS	-	Conselho Nacional de Serviço Social
COBAL	-	Companhia Brasileira de Abastecimento
COEP	-	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida
CONAB	-	Companhia Nacional de Abastecimento
CONANDA	-	Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CONGEMAS	-	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
COGEMAS	-	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEA	-	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	-	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
CPI	-	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	-	Comissão Mista Parlamentar de Inquérito
CRAS	-	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	-	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CUT	-	Central Única dos Trabalhadores

CV	- Cruz Vermelha
DAS	- Cargo de livre provimento de Direção e Assessoramento Superior
DELIS	- Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
DIAP	- Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DF	- Distrito Federal
ECO-92	- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
ESSN	- Escola de Serviço Social de Niterói
ESTADIC	- Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FAO	- <i>Food and Agriculture Organization da ONU</i> / Organização das Nações Unidas para a Agricultura
FASE	- Federação de Órgãos para Assistência Social
FBSSAN	- Fórum Brasileiro de Segurança (e Soberania) Alimentar e Nutricional
FCBIA	- Fundação do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FENAJ	- Federação Nacional dos Jornalistas
FIA	- Fundo da Infância e Adolescência
FISI	- Fundo Internacional de Socorro à Infância
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FNAS	- Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONSEAS	- Fórum Nacional de Secretarias de Estado de Assistência Social
FUNABEM	- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GEAP	- Grupo Evangélico de Ação Política
GGPAA	- Grupo Gestor do Programa de Aquisição e Alimentos
IAPI	- Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBASE	- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDCRAS	- Índice de Desenvolvimento do CRAS
IDEC	- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IGD PBF	- Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	- Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
INAN	- Instituto Nacional de Nutrição
INESC	- Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPAI	- Instituto de Proteção e Assistência Social à Infância, Rio de Janeiro
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISS	- Instituto de Serviços Sociais do Brasil
ITA	- Instituto de Tecnologia Alimentar não tem no texto
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social
LOSAN	- Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPS	- Ministério da Assistência Social e Promoção Social
MAS	- Movimento em defesa da Assistência Social como política pública e garantia de direitos
MBES	- Ministério do Bem-Estar Social
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	- Ministério da Educação
MEP	- Movimento Pela Ética na Política
MESA	- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MNMMR	-	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MPAS	-	Ministério da Previdência e da Assistência Social
MPV	-	Medida Provisória
MS	-	Ministério da Saúde
MUNIC	-	Perfil dos Municípios Brasileiros
NAF	-	Núcleo de Apoio à Família
NEPP	-	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp
NEPPoS	-	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da UnB
NES	-	Cargo de livre nomeação de Natureza Especial
NGO	-	<i>Non Governmental Organization</i>
NOB-RH-SUAS	-	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB-SUAS	-	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OAB	-	Ordem dos Advogados do Brasil
OSCIPs	-	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OMS	-	Organização Mundial da Saúde
ONG	-	Organização Não Governamental
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PAA	-	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF	-	Programa a Serviço de Proteção Básica de Assistência Social
PAP	-	Programa de Abastecimento Popular
PAT	-	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	-	Programa Bolsa Família
PCA	-	Programa de Complementação Alimentar
PD	-	<i>Path dependence</i>
PDT	-	Partido Democrático Trabalhista
PETI	-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMDB	-	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	-	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAE	-	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIF	-	Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família
PNAN	-	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
PNBE	-	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PNLCC	-	Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes
PNS	-	Programa de Nutrição em Saúde
PROAB	-	Programa de Abastecimento de Alimentos básicos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB	-	Racionalização da Produção de Alimentos Básicos
PRONAF	-	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	-	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAV	-	Programa Nacional do Voluntariado da LBA
PSB	-	Proteção Social Básica
PSDB	-	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	-	Proteção Social Especial
PT	-	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	-	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RMV	-	Renda Mensal Vitalícia
SAGI	-	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAIP	-	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SAN	-	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	-	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SBPC	-	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SCA	-	Comissão de Abastecimento e o Serviço Central de Alimentação
SCFV	-	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	-	Secretaria de Estado da Assistência Social
SENAI	-	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SNAS	-	Secretaria Nacional de Assistência Social
SENARC	-	Secretaria Nacional de Renda da Cidadania
SESAN	-	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar
SESC	-	Serviço Social do Comércio
SESEP	-	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
SESI	-	Serviço Social da Indústria
SINPAS	-	Sistema Nacional de previdência e Assistência Social
SISAN	-	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	-	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
STAN	-	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
SUAS	-	Sistema Único de Assistência Social
SUS	-	Sistema Único de Saúde
UFMG	-	Universidade Federal de Minas Gerais
UPERJ	-	Instituto Universitário de Pesquisas do RIO DE JANEIRO
UPENN	-	Universidade da Pensilvânia (<i>University of Pennsylvania</i>)
UnB	-	Universidade de Brasília
UNICEF	-	<i>The United Nations Children's Fund</i> - Fundo da Criança da ONU
USAID	-	<i>United States Agency for International Development</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 CATEGORIAS ANALÍTICAS PARA O DEBATE SOBRE A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL.....	23
1.1 Instituições e Desenvolvimento Institucional	23
1.1.1 Instituições	25
1.1.2 Desenvolvimento Institucional: continuidade e mudança.....	29
1.1.2.1 Dependência de trajetória – <i>path dependence</i> (PD).....	30
1.1.2.2 <i>Conjunturas críticas</i> (<i>Critical junctures</i>)	35
1.1.2.3 Forças endógenas e mudanças graduais	38
1.2 Poder de Agência	44
1.2.1 Políticas Públicas e Atores Políticos: complexidade e interação	45
1.2.2 Ator → empreendedor político	49
1.3 Convergências, Oportunidades e Mudanças	50
2 ANTECEDENTES FORMADORES DE IDEIAS, AÇÕES E DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E TRANSFERÊNCIA DE RENDA	55
2.1 O Legado do Portfolio das Associações Voluntárias.....	57
2.2 Da Ação Voluntária à Política Pública: Interações com o Poder Público.....	65
2.3 Influência de Organismos Internacionais e os Planos do Período Autoritário	74
2.4 Uma Síntese das Políticas de Proteção, Bem-estar e Desenvolvimento Social.....	80
3 CONJUNTURAS CRÍTICAS E TENSÕES ENDÓGENAS NAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	86
3.1 Constituinte e Constituição de 1988 na Trajetória da Política de Assistência Social.....	88
3.1.1 <i>A conjuntura crítica</i> e os eventos precursores	88
3.1.2 Tempo da <i>Conjuntura Crítica</i>	90
3.1.3 Afrouxamento das Restrições Institucionais	92
3.1.4 Empreendedores Políticos e as Ideias em Movimento	94
3.2 A Crise como Oportunidade: <i>Impeachment</i> de Collor, Governo Itamar e o CONSEA.....	102
3.2.1 <i>A Conjuntura Crítica</i> e os Eventos Precursores.....	103
3.2.2 Tempo da <i>Conjuntura Crítica</i> e Afrouxamento das Restrições Institucionais.....	106
3.2.3 Empreendedores Políticos, seus Passos e Avanços da Construção Institucional	108
3.3 Mudança e Criação Institucional: Reunião das Análises	113
4 SEQUÊNCIA DAS POLÍTICAS EM ANÁLISE – DE 1990 AO INÍCIO DOS ANOS 2000.....	117
4.1 Tensões entre o Novo e o Velho na Arquitetura da Assistência Social	117
4.2 Reações e Contrarreações dos Projetos Políticos de Segurança Alimentar e Nutricional	129
4.3 A Rota Vicinal tomada pelos Programas de Transferência de Renda	137
4.4 Aspectos Evidentes das Análises	142
5 CONSTRUÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME: ENRELAÇAMENTO DE POLÍTICAS	144
5.1 Questões em Pauta: Transição de Governo e o Primeiro Ano do Governo Lula	144
5.1.1 Disputas pela Diretriz da Política de Assistência Social.....	146
5.1.2 Superexposição da Dimensão Assistencial do Projeto Fome Zero.....	148

5.1.3	Agenda da Unificação dos Programas de Transferência de Renda	150
5.2	A Construção de um Ministério Articulador: MDS	154
5.3	Instâncias e Equipamentos no Espraçamento das Políticas	160
5.3.1	Os Conselhos – <i>locus</i> de intermediação.....	161
5.3.2	Multiplicação das Instâncias nos Níveis de Governo	167
5.4	Sobre o Entrelaçamento dos Caminhos das Políticas	172
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
	REFERÊNCIAS	185
	APÊNDICE 1 - CONSELHO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CNSS).....	209
	APÊNDICE 2 - DETALHES METODOLÓGICOS: COLETA DE DADOS	214
	APÊNDICE 3 - TABELAS E QUADROS DE INFORMAÇÕES SOBRE INSTÂNCIAS E EQUIPAMENTOS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	263

INTRODUÇÃO

A agenda social tem ganhado relevante peso nos últimos governos e avançado na constituição de arcabouços legais na busca de entrelaçamento de políticas públicas. Esse desenvolvimento diz respeito não só a uma ênfase de governo, de escolha do tema para a agenda presidencial (SATYRO, 2011), mas também à construção institucional da Política de Assistência Social (PNAS); de programas de garantia de renda e de um aperfeiçoamento da integração de ações no campo da Segurança Alimentar e Nutricional.

Esta tese se preocupa em entender o entrelaçamento de três áreas de políticas sociais – Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional¹ e Programas de Transferência de Renda-na construção recente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no campo do desenvolvimento social brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 (CF 88). Procuo discutir como essas áreas e suas trajetórias se combinaram, interpenetraram e acabaram se reunindo sob o mesmo *locus* institucional ministerial e trouxeram à tona uma rediscussão sobre projetos de desenvolvimento social. Mais do que isso, a tese foi conduzida pela análise dos debates no interior das áreas de política, a trajetória das disputas dos temas que envolverão ações desse grande campo da área de proteção social, com isso percebe-se que o objeto se move no tempo e está fortemente moldado pelos temas, ganhos e perdas, que as áreas tiveram ao longo de seu desenvolvimento². Utilizo o termo abrangente de desenvolvimento social porque com ele é possível englobar as intervenções públicas na dimensão de prevenção de riscos mediante investimentos em capital humano, assim como de gerenciamento de riscos para ajudar indivíduos, domicílios e comunidades³. Esse também foi o termo ressignificado pelos

¹ O acréscimo Nutricional ao termo Segurança Alimentar acontece em meados dos anos de 1990, fruto do trabalho do Comitê Nacional que debateu e preparou um documento da delegação brasileira para a Cúpula Mundial de Alimentação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura, em 1996. Sendo assim, uso o termo completo de Segurança Alimentar e Nutricional ao me referir ao meu esforço de análise e às iniciativas e intervenções que ocorrem após a data da Cúpula e uso o termo Segurança Alimentar para as iniciativas anteriores a 1996.

² Nesse caso aponto, por exemplo, que o tema da vinculação das aposentadorias não contributivas ao campo da proteção social aparecem nessa trajetória, já na discussão dos anos 1970 da renda mínima vitalícia e na Constituição de 1988 com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas a Assistência Social perde seu controle porque sua operacionalização está por dentro do ministério e das regras da Previdência, mesmo usando recursos considerados da Assistência Social. Mas, esse debate não está ainda concluído e em 2016 volta a tona na tentativa de encaixar o BPC e o CadÚnico. No entanto, confesso que por estar mais afastado das discussões do período pós-constituição foi pouco abordado. Por isso, coloco aqui uma ressalva-nota já que essa questão aparece na discussão da banca de defesa.

³ Esse uso faz uma combinação do que Jennifer Pribble (20011) identifica como as duas dimensões do regime de proteção social/política social: pacotes de políticas que buscam prevenir os riscos sociais mediante investimentos em capital humano, pacote de políticas que trata dos riscos, uma vez que tenham ocorrido.

atores que se envolveram na construção do MDS. Para fins deste estudo, reduzo o olhar do conjunto de políticas de desenvolvimento social àquelas produzida pelas combinações, articulações e criações independentes entre as três áreas desse ministério.

O MDS foi criado em 2004⁴, como uma tentativa, ao menos parcialmente, de integrar políticas sociais. O novo ministério incorporou órgãos distintos que vinham funcionando separadamente, em 2003, quais sejam: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Ministério da Assistência Social e Promoção Social (MAPS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família. A organização do novo ministério derivou das circunstâncias anteriores que identificavam três grupos diferentes e a necessidade de suporte para o relacionamento entre eles. O Ministério é responsável pelo Programa Bolsa Família, um dos programas mais comentados e estudados da última década.

Para a Assistência Social, a instituição de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) significou a consolidação de concepções constitucionais sobre uma Assistência Social pública e garantidora de direitos (MENDOSA, 2012; MENEZES, 2012; SATYRO e CUNHA, 2014; GUTIERRES, 2015). Para a Segurança Alimentar e Nutricional, o reestabelecimento de uma agenda articulada e o desenvolvimento de ações direcionadas por uma compreensão abrangente do tema igualmente representaram o avanço na garantia à produção e ao acesso a essa produção alimentar (TAKAGI, 2006; CUSTÓDIO, 2009). Em questões referentes ao enfrentamento à pobreza, os programas de transferência de renda condicionados apresentaram resultados importantes, em especial com a focalização e ampliação da escala dos benefícios do Programa Bolsa Família (BICHIR, 2011; CURRALERO, 2012). As mudanças estabelecidas se aprofundaram nos reordenamentos institucionais que ocorreram a partir do governo Lula (2003-).

Com isso em vista, iniciei a pesquisa com a suposição de que a criação do MDS teria propiciado o entrelaçamento de políticas estabelecendo um padrão de gerenciamento articulado com um projeto político de desenvolvimento social reconhecível, de tipo protetor e voltado à mitigação das condições de precariedade de vida da população. Em estudo recente, Renata Bichir (2016, p. 113) defende a percepção de importantes “processos de aproximação (tensa, negociada, com avanços e retrocessos)” entre pelo menos duas áreas do MDS, promovendo transformações nas suas agendas setoriais. Por isso, a suposição que levanto tem por funda-

⁴ Medida Provisória n.º 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei n.º 10.869, de 13 de maio de 2004.

mento a ideia de que unificação do *locus* institucional de coordenação de políticas sociais poderia indicar interdependência entre elas, abrir a possibilidade de trabalho conjunto, exigir negociação em termos de recursos existentes e linhas de prioridades a serem encabeçadas pelo órgão e, conseqüentemente, sugerir uma mudança institucional envolvendo as trajetórias de disputas e temas nas três áreas.

Essa suposição surge de questões que organizaram os esforços analíticos empreendidos: Como as três áreas se combinam? Que características organizacionais elas possuíam e delineiam seu desenvolvimento até o momento do MDS? Quais as relações (conflito e cooperação) entre elas e as comunidades profissionais presentes no campo, os espaços e a participação dos agentes? Quais os eventos e as normas estruturantes e fundamentais para essa construção ao longo do tempo? Quais os exemplos de guinadas nas áreas envolvidas, em relação aos seus encontros e desencontros? É possível identificar que exista complementariedade institucional entre as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, Assistência Social e programas de transferência de renda? Ou as políticas são muito diferentes em termos de funcionamento e a área em termos de consolidação mantendo uma trajetória independente? Enfim, os reforços de cada uma das políticas públicas, as complementariedades e afinidades entre elas (ou estratégias de políticas) na construção da proteção social brasileira, representado por essas questões, consistem no centro da análise longitudinal proposta.

Até agora, as três áreas políticas em questão são abordadas em diferentes campos da literatura especializada. Em casos raros, quando as políticas são tratadas em conjunto, a sequência histórica mais longa não é levada em consideração. Nesse sentido, para compreender esse processo, adotei uma perspectiva de análise longitudinal, de resgate das trajetórias das políticas envolvidas para entender seus entrelaçamentos. Ao mesmo tempo, assumi a posição de entender que as políticas públicas envolvidas no estudo não são especificamente instituições, mas partilham características que podem ser analisadas pelos modelos de discussão sobre criação, desenvolvimento e mudanças institucionais. Isso porque o objeto de explicação é a construção da política de desenvolvimento social, em que se criam as regras para os atores políticos atuarem ao longo do tempo. Essas políticas, no sentido amplo, compõem-se de normas, leis e instrumentos formais que criam procedimentos e prescrição de ações, divulgam visões institucionais e são produzidas nas relações das comunidades políticas envolvidas. Elas são o Estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987), as linhas de ação adotadas pelo Estado.

A pesquisa desta tese centra-se na discussão de casos de construção longitudinal das políticas e, por isso, procurei adotar o método de *process tracing* na discussão das ocorrências e sua avaliação como evidências. David Collier define o *process tracing* como: “uma ferramenta analítica para fazer inferências descritivas e causais a partir de pedaços/traços de evidência, muitas vezes entendido como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos” (COLLIER, 2011, p. 824). A questão temporal também é crucial para entender, assumido o modelo de *multiple streams* de John Kingdon (2011 [1984]), como, em condições de ambiguidade, a adoção de uma alternativa de política depende da ocorrência de determinados eventos e atuação de certos atores, subordinados a parâmetros comuns que podem mudar no tempo (FARIA, 2003, p.24-25). A análise longitudinal possibilita também compreender como as instituições constituem (não apenas refletem) a orientação das preferências dos atores (THELEN, 2006, p.153). A perspectiva longitudinal propõe realizar um esforço de fazer uma visão panorâmica (“big picture”/ “overview”) dos temas envolvidos na trajetória dessa construção de políticas, se isso pode ser uma contribuição relevante, por outro lado também se mostra como debilidade no sentido de negligenciar certos micro processos que visam resolver problemas específicos de explicação, com isso sugerindo diversos pontos que requerem pesquisas particulares emergindo da leitura dessa tese⁵. Essa é a principal limitação de natureza do desenho de overview sobre as políticas entrelaçadas.

Categorias e conceitos oriundos das contribuições institucionalistas, em sua vertente histórica foram os recursos analíticos principais na orientação desta tese. Entendi que a criação e as mudanças institucionais são processos que passam por diferentes caminhos: da persistência de padrões com acréscimos incrementais até extinções e momentos ruptivos. Isso significou estudo de conflitos e cooperação de atores, condições contextuais e condicionais institucionais, num entendimento sobre: 1) força, direção e mecanismo de reprodução; 2) forças e mecanismos endógenos de alteração e desençaixe da reprodução; e 3) fatores exógenos, que provocam mudanças e seus consequenciais redimensionamentos nos mecanismos de reprodução e alteração das trajetórias institucionais.

⁵ Esse ponto foi ressaltado no debate da defesa da banca, em específico por Marta Arretche, e pensei que seria honesto e transparente registrá-lo na introdução da tese, no esforço de demonstrar que nas escolhas de desenho de pesquisa já se entrevem-se seus ônus e bônus. E isso relaciona-se diretamente com a questão de que fazer um fio analítico longitudinal sobre a trajetória dos debates nesse grande campo da proteção/desenvolvimento social mostra como o próprio objeto se move ao longo do tempo.

Como se pode notar, preciso assumir a coexistência de lógicas organizacionais múltiplas, pois ela se constrói pela interseção e desenvolvimento de distintas trajetórias de políticas. A investigação sobre essas lógicas se fundamenta num esforço inicial de descrição dos fenômenos na sequência dessas trajetórias. A partir dessa descrição, distinguem-se dentro desses caminhos os eventos que produzem mudanças nas áreas. As descrições procuram evidenciar as forças de persistência das decisões e as tensões endógenas para mudanças, assim como distinguir condições contextuais e explicitar os passos incrementais e as inovações na criação institucional nas áreas em estudo.

Trabalhei com as narrativas dos informantes e análise documental para compreender fatores contextuais e o papel dos atores envolvidos. As observações recolhidas foram avaliadas com a finalidade de conhecer o que acontece no caso estudado e também como acontece. Como parâmetro geral, acompanhei os recortes de períodos de Sônia Draibe (1993, 2003) e SATYRO e CUNHA (2014) para avaliar o material empírico e organizar as análises. Com isso, cheguei à circunscrição de três distintos períodos: antecedentes na nova constituição; o período pós-1988 e os anos 1990; e a inflexão social no Governo Lula. Tenha-se em vista que o esforço de análise principal se concentra após a Constituição de 1988.

Nesse espaço de tempo, reconheci momentos oportunos em que se agitaram possibilidades de mudanças. A divisão dos capítulos corresponde, em parte, a essa delimitação desses períodos. Igualmente, podem-se resumir algumas ocorrências marco de criação e mudanças institucionais, identificando as ideias subjacentes na agenda do Executivo que as acompanham e orientam o olhar desta tese, como se apresenta na figura 1.

MARCOS DE CRIAÇÃO E MUDANÇA



FIGURA 1 - MARCOS DE CRIAÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL E INDICATIVOS SOBRE A AGENDA DO EXECUTIVO FEDERAL NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

FONTE: A autora

Estrutura da tese

Esta tese está dividida em cinco capítulos encadeando-se no período de tempo assumido. O primeiro capítulo realiza uma discussão analítica de teorias que fundamentaram as preocupações centrais da pesquisa, destrinchando categorias analíticas oferecidas pela literatura para o entendimento do desenvolvimento de trajetórias de políticas públicas, construção e mudança institucional e também das interações entre os atores que conformam e influenciam nessas trajetórias. Optei pela agregação dos debates teóricos num capítulo específico como exercício de reflexão a conduzir o olhar sobre a documentação e demais materiais empíricos.

O segundo capítulo discorre sobre os antecedentes institucionais das iniciativas de políticas de desenvolvimento social, tal como aqui entendo, antes da Constituição de 1988. Este capítulo produz a revisão da literatura clássica e tradicional das áreas em estudo e identifica o encadeamento de eventos e relações, encontros e desencontros entre elas, raízes características que as conformaram, concentrando-se na análise em nível federal e iniciativas nacionais.

Procurei tratar como antecedentes históricos das políticas que viriam a compor o órgão ministerial de desenvolvimento social desde as primeiras iniciativas, expansão e reestruturação do *Welfare* até a definição do novo perfil de políticas estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF 88), tendo esse marco jurídico como inflexão por conta das novas definições de direitos sociais. A análise das trajetórias se concentrou no nível do governo central e em iniciativas nacionais. Separei o período de transição democrática, dos anos de 1980 até a Constituição de 1988, da inicial periodização baseada em Draibe (1993), a ser tratado no capítulo seguinte, porque argumento sobre a especificidade do que se consolida em torno da Carta constitucional.

O terceiro capítulo pretende demonstrar como determinados eventos relevantes na construção da política de desenvolvimento social, em especial da Assistência Social e da Segurança Alimentar e Nutricional, podem ser explicados pela categoria de *conjuntura crítica*. A partir disso, tais eventos redimensionam os mecanismos de reprodução de legados e tendências na trajetória das políticas, bem como evidenciam novas tensões endógenas para mudanças e reajustes.

Considereei que a abertura da agenda política propiciada pela Constituinte estabeleceu mudanças conceituais estruturais na organização de aspectos redistributivos e de problemas de exclusão/inclusão da população, em especial para a área de Assistência Social. O significado do assistencial muda de *status* e sai do campo na iniciativa benemerente, filantrópica, caritativa para o “lugar” de direito social. O novo caminho instaurado na Constituição de 1988 na Assistência Social, apesar de ter um longo desenvolvimento até o que se reconhece atualmente, posicionou a política num arranjo institucional que é de difícil reversibilidade, tanto pela sua relação com outras políticas, no campo da seguridade, quanto pelo papel de intervenção pública estatal.

No caso da Segurança Alimentar e Nutricional, defendo que há evidências e características contextuais suficientes para compreender que a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) dá origem a uma sequência processual coerente com a formação de uma nova área de política pública específica, mesmo que não setorial. Isso mudou a sequência de construção desse campo de política, revelando o potencial de agência dos empreendedores políticos na condução desse processo.

O quarto capítulo dá continuidade à exposição sobre emergência e desenvolvimento de iniciativas para as áreas de política em estudo (Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e programas de Transferência de Renda), dos anos 1990 até 2002. Discuto os caminhos traçados com a intenção de mostrar o paralelismo de projetos políticos, as ações e contrarreações dos atores interessados, e o descolamento de agendas num desenvolvimento com ritmos diferentes de implantação em cada área. Argumento que é possível identificar, a partir de um foco recuado, três sequências de desenvolvimento institucional para cada uma das trajetórias (contínua, reativa, crescente) que vão sustentar condicionantes institucionais para a posterior iniciativa de integração entre as áreas.

Concluindo o circuito analítico da trajetória das políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e dos programas de Transferência de Renda, o quinto capítulo empreende o esforço de delinear a formação do MDS e discute as possibilidades e os limites de entrelaçamento das três áreas em estudo. Para tanto, apresento uma descrição de informações sobre instâncias de intermediação, instrumentos adotados e equipamentos pelos quais as políticas se fazem presente nos estados e municípios. E realizo, em caráter experimental, alguns exercícios de reflexão com as informações recolhidas nesta tese para identificar a relação entre programas e projetos; e verificar onde se encontram os pontos de integração entre eles.

1 CATEGORIAS ANALÍTICAS PARA O DEBATE SOBRE A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL⁶

As ações humanas, os contextos sociais e as instituições operam uns sobre os outros de maneiras complexas; esses processos de ação complexos e interativos e a formação de significados são importantes para a vida política (MARCH; OLSEN, 2008, p. 131).

O primeiro objetivo deste capítulo consiste em abordar categorias analíticas oferecidas pela literatura para o entendimento do desenvolvimento de trajetórias de políticas públicas, construção e mudança institucional e também das interações entre os atores que conformam e influenciam nessas trajetórias. Entendo ser possível entender a construção das políticas de desenvolvimento social no Brasil e seus entrelaçamentos como um processo de criação, desenvolvimento e mudança institucional em que se encontram a força da dependência de trajetórias e a persistência de padrões, com alterações (mudanças) provocadas por *conjunturas críticas* e fatores endógenos associados à agência dos envolvidos. Este capítulo antecipa os conceitos usados na descrição da trajetória e na análise sobre os caminhos escolhidos e percorridos.

As seções dividem-se conforme a apresentação dos conceitos: a primeira apresenta os conceitos sobre instituições, mudanças e desenvolvimento institucional, *path dependence* (dependência de trajetória) e *conjunturas críticas* (*critical junctures*), e debate modelos de explicação de mudanças por forças endógenas; a segunda discute o papel dos atores, empreendedores e comunidades de política e suas interações; a terceira pretende reunir os conceitos que podem explicar como os atores aproveitam oportunidades institucionais.

1.1 Instituições e Desenvolvimento Institucional

A proposta trata de articular, principalmente, contribuições do institucionalismo histórico, iniciando com a apresentação do que se considera por instituições e finalizando com a opinião de autores como Paul Pierson, James Mahoney, Kathleen Thelen, Wolfgang Streeck, Margaret Weir, W. Richard Scott e John Campbell sobre a discussão a respeito de mudanças graduais *versus* mudanças abruptas, incrementalismo *versus* disjunção, determinismo *versus* poder de agência e interdependência entre instituições. Os estudos institucionalistas históricos procuram dar atenção para as conexões temporais entre processos sociais e iluminar a importância das configurações institucionais no nível intermediário de conexão entre estrutura e ação. Seus primeiros representantes dedicaram-se a debates para recuperar a ideia de Estado (EVANS; RUECHEMEYER; SKOCPOL, 1985) como um complexo de instituições capazes de

⁶ As citações deste capítulo, em sua maioria de língua inglesa, têm sempre sua tradução livre.

estruturar os conflitos entre grupos políticos; e, para além disso, a produção como corrente teórica importou-se em desenhar concepções particulares sobre o desenvolvimento histórico a partir da investigação da formação das instituições, da construção de trajetos e do condicionamento destes para a explicação institucional. Como o objeto desta tese se encaixa em uma análise de percurso construtivo de *policies* e *polity*, no jogo da *politics*⁷, adotar como ponto de partida discussões institucionalistas históricas, que reconhecem a importância dos modelos institucionais existentes nos processos de criação e de reforma institucional, parece uma estratégia adequada.

Aceitar a premissa de que instituições importam como conceito significa, primeiro, entender que comportamentos observáveis não bastam para explicar os resultados políticos. Segundo, que comportamento e preferência não são a mesma coisa ou equivalentes. Terceiro, as instituições não são apenas “contextos” nos quais se desenrolam os conflitos políticos. As instituições são reguladoras da disputa política e, portanto, delimitadoras da ação, são restrições e indução sobre os comportamentos e preferências, sendo assim, reivindica-se autonomia de sua análise, como variáveis independentes (MARCH; OLSEN, 2008; PIERSON, 2004).

Por um lado, não há uma definição generalizável e consensualmente aceita de instituição usada por todos os autores que adotam a premissa de que instituições importam. Como ressaltam James March e Johan Olsen (2008, p. 121) o novo institucionalismo que ressurgiu na Ciência Política está longe de ser coerente ou consistente. Por outro lado, os estudos que enfatizam as estruturas institucionais estão todos preocupados com os efeitos que regras e procedimentos têm sobre o que os atores políticos querem e como fazem, e, sendo assim, eles partilham ideias que:

[...] minimizam a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas; elas minimizam a simples primazia de micro processos e histórias eficientes em favor de processos relativamente complexos e da ineficiência histórica; elas minimizam as metáforas da escolha e os resultados alocativos em favor de outras lógicas de ação e da centralidade do significado e da ação simbólica (MARCH; OLSEN, 2008, pp. 126-127).

Tendo em vista que o conceito de instituição tem elasticidade, depende de correntes de autores e da análise empírica empreendida, essa seção procura discutir algumas das definições utilizadas.

⁷ Compreende-se por *policy* a dimensão material da política, identificada pelo resultado/conteúdo do jogo político, que pode ser representado pelas políticas públicas produzidas – as linhas de ação do Estado; entende-se por *polity* a dimensão estrutural da política, correspondente às regras do jogo, à estrutura institucional; e por fim, considera-se pelo termo *politics* o próprio jogo político, ou seja, a dinâmica política (FREY, 2000). As três dimensões estão empiricamente entrelaçadas e a separação em termos diferenciados consiste em um artifício analítico.

1.1.1 Instituições

Há inúmeros trabalhos, dentre eles vários consolidados em guias, manuais (*handbooks*) e artigos com o intuito de funcionar como uma resenha⁸, que apresentam a guinada teórico-metodológica representada pelo novo institucionalismo, iniciada mais fortemente a partir do final da década de 1970. Entre os trabalhos clássicos, são sugeridas ao menos três correntes ou abordagens mais conhecidas: 1) novo institucionalismo da escolha racional; 2) novo institucionalismo histórico⁹; e 3) novo institucionalismo sociológico. Alguns autores falam de teoria organizacional (IMMERGUT, 1998) e não abordagem sociológica; outros mencionam que o sociológico poderia estar relacionado com uma vertente construtivista de institucionalismo (HAY, 2008). Há também os que defendem uma proposta de entender um novo institucionalismo de redes (*network institutionalism*) (ANSELL, 2008). Mas mesmo dentro de cada uma dessas correntes há uma ampla variedade de definições do que são instituições e da força de constrangimento das instituições sobre as ações políticas. Obviamente, num mundo cada vez mais entrelaçado, as correntes influenciam-se de acordo com seus avanços e dialogam com outras perspectivas teóricas que se mantêm nas ciências sociais.

Para esta tese, interessa-nos a corrente do novo institucionalismo histórico, por quatro motivos elencados por Hall e Taylor (2003) como características próprias dessa corrente. Esses quatro elementos cada vez mais se abrem para o diálogo com as outras correntes, deixando de ser tão específicos como apresentaram esses autores pela primeira vez, em 1994, no congresso da *American Political Science Association*. Em primeiro lugar, os estudos iniciais se basearam em trazer a consideração sobre o Estado como um complexo de instituições que influenciam os conflitos políticos, e não apenas o *locus* em que esses conflitos ocorrem ou o lugar pleiteado pelos grupos; assim produzindo, desde seu início, considerações mais gerais sobre as relações entre as instituições e os comportamentos dos indivíduos. Em segundo lugar, os estudos frisam o problema das assimetrias de poder no funcionamento das instituições: elas estruturam as disputas por recursos e posições, de modo que seus efeitos favorecem alguns atores e desfavorecem outros, permanecendo “repletas de tensão” (MAHONEY; THELEN, 2010). Em terceiro lugar, principalmente, essa abordagem tem como fundamento básico a consideração sobre o desenvolvimento institucional, inquietando-se sobre como as instituições se formam e se transformam. Em quarto lugar, essa corrente se abre para produzir argumentos nos quais se relacionam fatores institucionais com outros fatores na determinação de situações políticas, destacando-se a relevância de fatores como as ideias, as redes e os portadores institucionais que interferem no desenvolvimento das instituições (SCOTT, 2003).

⁸ Para discussão detalhada sobre neoinstitucionalismo, ver: Skocpol, 1985; March; Olsen, 1989; Thelen; Steinmo, 1992; Limongi, 1994; Marques, 1997; Immergut, 1998; Hall; Taylor, 2003; e a parte das abordagens sobre institucionalismo no livro de Binder; Rhodes; Rockman, 2008.

⁹ James Mahoney também agrega os autores dessa corrente sob o nome de “análise histórica comparativa”.

Conforme ressaltado, a elasticidade conceitual do termo permanece entre os estudos do institucionalismo histórico. Nas definições iniciais já pode ser notada a ampla conceitualização, como em Skocpol, que afirma que as instituições são vistas como “padrões efetivos de comunicação e atividade, ao invés de, principalmente, valores, normas, ideias ou regras oficiais” (SKOCPOL, 1995, p. 105), e Immergut, para quem elas significam “regras formais das arenas políticas, canais de comunicação, códigos de linguagem ou as lógicas das situações de estratégia” (IMMERGUT, 1998, p. 20).

Já o conceito de Kathleen Thelen e Sven Steimo ressalta o papel articulador delas, numa reação contra correntes essencialmente estruturalistas ou comportamentais. Para os autores, instituições são mediações entre estrutura e ação, eles falam em “instituições de nível intermediário [...] que medeiam o comportamento de atores políticos individuais e resultados políticos nacionais” (THELEN; STEINMO, 1992, p. 16).

Thelen e coautores (Streeck; Mahoney, por exemplo) reforçam a amplitude da definição, argumentando que há “[...] a necessidade de definir instituições tão genericamente que toda forma possível de normativa regulatória da ação social possa estar coberta”, [assim, instituições são] “regras formalizadas que podem ser aplicadas apelando-se a um terceiro” (STREECK; THELEN, 2005, p. 10). Ou como “qualquer conjunto de regras ou expectativas – formais ou informais – que padronizam as ações” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8).

Para finalizar, a abrangência da definição acaba contribuindo para o diálogo com outros temas fundamentais, como as ideias e seus significados, a agência, o empreendimento individual e ação coletiva, e os componentes de mudanças, sejam endógenos ou exógenos. March e Olsen apresentam uma definição ampla de instituição:

[...] é uma coleção relativamente duradoura de regras e práticas organizadas, embutidas em estruturas de significação e de recursos[,] que são relativamente invariantes em face do movimento dos indivíduos e relativamente resilientes às preferências e expectativas idiossincráticas dos indivíduos e às mudanças nas circunstâncias externas (MARCH; OLSEN, 2008 p. 3).

As instituições são um conjunto de regras que ajustam o comportamento dos atores, seja por influenciar as expectativas deles sobre os outros e sobre seus cálculos (perspectiva calculadora), seja por criar modelos cognitivos que oferecem bases para interpretação e ato dos agentes políticos (perspectiva cultural)¹⁰. As preferências dos atores não são dadas, elas são construídas (THELEN; STEINMO, 1992). Portanto, não há preferências, crenças e interesses fixos. Nessa chave, trata-se de entender a “construção política dos interesses” (IMMERGUT, 1998), isto é, entender como os arranjos institucionais influenciam a construção de interesses, ideias, posições, identidades e, inclusive, a consciência dos atores na constituição de suas

¹⁰ Nesse caso, quero defender que uma perspectiva cultural rejeita a concepção de que o “comportamento” pode ser separado das “instituições”, já que essa perspectiva se ancora na consideração de que humanos estão contextualmente situados e de que as instituições interferem nas preferências e guiam a própria escolha dos agentes e o entendimento deles sobre eles mesmos e sobre o que querem. Assim, as instituições não são completamente exógenas aos comportamentos. Minha perspectiva não assume essa separação drástica entre instituição e comportamento.

preferências. No plano da relação entre ator e estrutura, instituições são recursos que os atores podem usar para conquistar seus interesses (CAMPBELL, 2009, p. 103).

As instituições são também produtos da interação humana. O movimento é duplo: instituições existentes são premissas de ação ao mesmo tempo que são criadas pelas ações. Não é o caso de teorizar sobre uma regressão infinita a um tempo sem “instituições” ou o retorno a um estado abstrato sem regras, mas de pontuar que, dependendo do que se quer explicar, as instituições podem se tornar causas ou resultados. E essa posição não precisa ser exclusiva, por exemplo, quando se discute o desenvolvimento e a evolução institucional. Ou seja, instituições são identificadas como causas e também resultados, levantando a importância do olhar sobre o tempo, sequência e trajetória, que conecta as causas ao resultado.

O nível de maleabilidade de criação e desenvolvimento institucional também é uma discussão em disputa nessa corrente, e será debatido mais à frente. A utilização do termo “desenvolvimento institucional” procura incorporar várias ideias em uma linha de explicação. O “desenvolvimento” contém as ideias de reprodução, sobrevivência, adaptação e mudança. Uso o termo não para obscurecer a tensão entre os autores e seus modelos, que se confrontam ao debater o peso e a frequência da continuidade e da ruptura nas instituições, mas justamente para poder trabalhar com as várias perspectivas frisando seus pontos específicos ao recorrer aos termos diferentes em cada caso, mantendo, mesmo assim, alguma unidade de consideração processual e interativa.

Essa elasticidade conceitual se relaciona igualmente com os níveis de explicação dos autores. Alguns se preocupam em explicar instituições fundantes da política partindo de um grau máximo de abstração – gênese do Estado, os Poderes, os sistema de partidos, os tipos de Estado. Outros se atêm a um grau mediano de explicação, há os que pretendem discutir as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas, e/ou determinadas organizações, burocracias públicas específicas. E há outros ainda que defendem que as principais políticas públicas devem ser tratadas como instituições, pois seus efeitos sobre os atores políticos também mudam a forma como esses atores engajam-se nas políticas (PIERSON, 2004, p. 116). Nesse grau mínimo de abstração, o estudo de desenvolvimento dos arranjos de políticas públicas, em longo prazo, torna-se fundamental.

Especificamente, o argumento de Streeck e Thelen complementa o debate sobre considerar ou não políticas como instituições:

[...] Políticas são instituições na medida em que constituem regras para atores além dos próprios *policy makers*; regras que podem e precisam ser implementadas e que são legítimas por isso elas vão ser, se necessário, aplicadas por agentes agindo em nome da sociedade como um todo” (STREECK; THELEN, 2005, p. 12)

Note-se que a relação alternada de que políticas públicas (*policies*) mudam a política (*politics*) já foi defendida por vários autores desde a proposição de Theodore Lowi (1972). Essa relação de duplo sentido, circular ou de retroalimentação, é sintetizada por Paul Pierson

em *When Effect Becomes Cause* (2006), que apresenta várias considerações sobre trabalhos e evidências que comprovam que políticas públicas têm consequências políticas substanciais, mesmo que a influência das políticas no jogo político seja necessariamente indireta. Em qualquer nível explicativo, é necessário considerar o movimento duplo. Lembrando da consideração de Pierson: “Políticas baseadas em lei e apoiadas pelo poder coercitivo do Estado sinalizam aos atores o que tem que ser feito, o que não pode ser feito, e estabelecem muitas das recompensas e penalidades associadas com as atividades particulares. A maioria das políticas é também notoriamente durável” (PIERSON, 2004, p. 35).

Outra questão conceitual diz respeito a olhar para as instituições isoladamente, ou como regras em arranjo ou como redes complexas entre arranjos institucionais. Cada vez mais, a consideração sobre a combinação de arranjos institucionais formais e informais (por exemplo, sistemas de governança locais) entra na agenda de estudos institucionalistas. A complexidade institucional no mundo político passa a ser entendida como interdependência, exigindo uma abordagem relacional para compreender as instituições. Não se trata apenas de admitir a existência de tipos diversos, complementares ou contraditórios de instituição (multiplicidade na *polity*) para a *politics*, mas, sim, de procurar entender as relações entre as instituições, os vínculos que se estruturam e fortalecem/enfraquecem mecanismos de permanência ou mudança na *polity*, *policy* e *politics*. Apesar de parecer bastante lógico e necessário avaliar as interconexões e interdependências institucionais, existem dificuldades para desenhar um estudo que capte essas questões relacionais e de processo para “além do bom conselho de prestar atenção à interação potencial entre os domínios sociais distintos” (PIERSON, 2004, p. 58). Nesse caso, além de considerar a relação de duplo movimento entre ação/atores e instituição, e instituição e outros fatores (como as ideias e as redes entre atores), faz-se necessário conceber como (e quando) as instituições se influenciam mutuamente no tempo.

Para os fins desta tese, é indispensável a visão sobre as influências entre instituições, de maneira dinâmica: “explicar um resultado ou padrão de desenvolvimento específico, portanto, envolve uma lógica particular de explicação: situando eventos ou resultados, em termos de sua localização na intersecção de trajetórias com diferentes temporalidades” (AMINZADE *apud* PIERSON, 2004, p. 55). A convivência institucional importa amplamente por duas razões: a) pela possibilidade de diferenças lógicas entre as instituições que se relacionam e a avaliação das consequências sobre essas lógicas diferentes; e b) pela temporalidade de desenvolvimento das instituições envolvidas e dos efeitos dessa sobreposição de desenvolvimento nas relações entre elas.

Por isso mesmo, finalmente, cabe apresentar o interesse do institucionalismo histórico (IH) em olhar para instituições como processo, em movimento. Após o texto de Pierson, *Politics in Time*, foi pensado cada vez mais sobre cada momento particular da construção institucional e sobre a distinção da dimensão temporal de cada processo. A revitalização de argumentos temporais assenta o trabalho que institucionalistas históricos vinham realizando

sobre mudanças institucionais. Se há uma elasticidade conceitual no que diz respeito ao que é considerado instituição, há também amplas diferenças entre esses autores para tratar do processo de mudanças institucionais. Essas diferenças serão tratadas na próxima seção.

1.1.2 Desenvolvimento Institucional: continuidade e mudança

De acordo com o que foi apontado acima, baseado em Hall e Taylor (2003), a abordagem histórica tem como característica própria compreender o desenvolvimento institucional dependendo do contexto e das trajetórias percorridas. O institucionalismo histórico abriga um movimento de vai e vem entre dedução e indução e comparativo para análise. O estabelecimento e a transformação institucionais são explicados não por variáveis independentes exógenas, mas com base em uma compreensão multicausal e contextual da política (SZWAKO, 2013, p.6, mimeo). A inquietação fundante das análises se relaciona com uma visão não fixa sobre os atores e as instituições. Como os atores respondem aos novos desafios e qual o poder de ação dos agentes políticos no mundo institucional são perguntas sempre presentes.

Nesse sentido, os primeiros estudos institucionalistas reforçaram o entendimento sobre um mundo que não se modifica tal qual a intenção e vontade dos (grupos de) atores. Assim como instituições não mudam repentinamente, mesmo em transformações radicais, também não são modificadas completamente todas as características existentes nas instituições presentes na sociedade. Há sempre legados de trajetórias percorridas. Trabalhos como o de Theda Skocpol (1995) explicam como políticas herdadas e suas trajetórias estruturam as decisões subsequentes e, por isso, configuram as oportunidades de ação dos agentes políticos. A autora sustenta uma agenda de estudos que investiga como as políticas e as ideias de políticas públicas são reformuladas ao longo do tempo de acordo com a forma como seus portadores lidam com as características básicas da organização estatal e a *polity* democrática.

O argumento dos legados políticos e das consequências deles nas trajetórias ulteriores, nessa corrente, deixa de fora teorias que enfatizariam os imperativos funcionais e técnicos como força por trás da mudança institucional, como se o mundo institucional fosse um mundo aberto de alternativas igualmente plausíveis na criação e alteração de instituições. Como as instituições produzem seus trajetos e suas sequências, quão abertas e contingentes elas são, em que medida estão determinadas a mudanças, como separar a força do legado e acontecimentos conjunturais, como são tomadas novas direções e o quão encadeada está a causalidade das mudanças institucionais são questionamentos desenvolvidos por esta literatura. Por um lado, a marca inicial dessa corrente ancorava-se na explicação sobre a persistência e o fluxo de continuidade institucional. E, por outro lado, em identificar as transformações que produziam quebra/desvio nos trajetos.

Essa literatura estabeleceu um debate profícuo sobre *path dependence*¹¹, pelo lado da explicação da reprodução institucional, e a categoria de *conjuntura crítica* (*critical junctures*¹²) para dar conta das mudanças importantes que fogem à lógica dos trajetos persistentes e autorreforçados. Até boa parte da década de 1990, a ênfase do institucionalismo histórico para explicar o reverso da estabilidade trazia o recurso às chamadas *critical junctures* para explicar, por vias exógenas, as descontinuidades e (ou) alterações institucionais.

Posteriormente, já no final dos 1990 e início dos anos 2000, essa literatura volta sua atenção para o papel dos atores envolvidos na vida política e ressignifica a relação entre esses conceitos, incorporando visões mais dinâmicas sobre *path dependence*, diminuindo o efeito determinista nas mudanças mais gerais e relativizando a característica exógena sobre situações críticas. Sendo assim, o desenvolvimento recente da abordagem histórica caminhou para o entendimento de que a reprodução institucional e a mudança são duas faces da mesma moeda, ou mutuamente constitutivas (CAMPBELL, 2009). Volto mais adiante aos debates sobre esse último entendimento.

1.1.2.1 Dependência de trajetória – *path dependence* (PD)¹³

Retornando à marca inicial dessa abordagem histórico-comparativa, a força do argumento do legado é combinada com o conceito de dependência de trajetória (*path dependence*). Em uma conceituação larga de *path dependence*, entende-se que eventos particulares do passado produzem efeitos cruciais no futuro, e esta ligação temporal pode se estender no tempo. Mesmo assim, há diferenças no uso conceitual do termo. Segundo Mahoney e Schensul (2006) há seis condições ou requisitos em que se pode discutir sobre *path dependence*, cujas combinações estão em disputa pelos autores: 1) o passado afeta o futuro; 2) condições iniciais são causalmente importantes; 3) eventos contingentes são causalmente importantes; 4) ocorrência de determinismo histórico (*historical lock-in*); 5) sequência de autorreforço; 6) sequência de reação (MAHONEY; SCHENSUL, 2006, p. 456). A diferença na consideração sobre a necessidade das condições e como elas são interpretadas, para Mahoney e Schensul, concretiza contrastes na visão dos autores sobre como a história importa e sobre a presença do mecanismo de *path dependence* nos fenômenos sociais.

Resenho o debate apresentado por esses dois autores para cada uma das seis questões porque este resgate consegue elucidar alguns dos principais apontamentos sobre as categorias em uso na explicação sobre mudanças institucionais. Em relação à primeira condição, “o passado afeta o futuro”, ela pode ser entendida como requisito mínimo inicial para definir o

¹¹ Prefiro usar o termo *path dependence*, utilizarei sempre em itálico.

¹² Utilizarei o termo em português, mas sempre em itálico: *conjuntura crítica*.

¹³ A abreviação usada, PD, baseia-se na terminologia em inglês- *Path Dependence*.

conceito de dependência de trajetória. Alguns autores assumem que *path dependence* consiste nesse requisito mínimo, outros reivindicam outras características e relações para torná-lo importante para os fenômenos sociais. Assumir uma definição mínima pode levar a uma compreensão vaga de que qualquer encadeamento causal exibe PD. Nesse caso, recorro a Pierson para debater e deixar mais claro o problema de usar apenas uma definição mínima. Quando Mahoney fala de sequência de eventos (*event sequencing*), Pierson (2004, pp. 68-69) argumenta que há dois fenômenos envolvidos: um encadeamento de eventos (*event chains*) e um de sequências de eventos (*event sequences*). A explicação mostra que para avaliar a causalidade num encadeamento de eventos não é preciso considerar o peso da sequência entre eles – isso se aproxima de uma perspectiva de explicação causal estrutural, em que se escolher A é mais provável que chegue a B e espera-se que depois chegue até C. Mas, quando se atenta para o outro fenômeno, é levada em consideração a sequência, a ordem entre eles, em que cada evento acontece – e a ordem entre eles importa, pois cada evento é reforçado para que a sequência se desenrole. Nesse caso, todos os encadeamentos de sequência, no esclarecimento de Pierson, exibem *path dependence*. Por isso, PD é muito mais do que o passado afetando o futuro, há outras condições necessárias, não sendo suficiente essa primeira.

A segunda condição diz respeito ao peso que os autores conferem aos primeiros eventos, às condições iniciais de formação (ou reestruturação) institucional. Há alguma diferença entre autores sobre o que considerar como inicial e o que seria considerado a sequência principal de desencadeamento do resultado a ser explicado. O decisivo é que os autores argumentam que é possível identificar o início do encadeamento causal dos acontecimentos. Assim, o problema circunscreve-se em saber como definir qual o período em que se inicia essa relação causal. Isso porque a própria delimitação temporal de *conjuntura crítica* inclui uma certa imprecisão – volto a esse ponto mais tarde. Outro elemento em contraste teórico dessa segunda circunstância consiste na força do primeiro encadeamento causal para a explicação do resultado final. Paul Pierson (2004) concede grande valor em estabelecer esses passos iniciais porque considera que os passos em sequência geram um ciclo de autorreforço dos eventos.

O terceiro ponto em debate trata da necessidade de considerar o eventual ou contingente para o conceito de *path dependence*. Mahoney e Schensul afirmam que os autores que dão importância à contingência tendem a identificá-la com situações críticas, em que se pressupõe maior indeterminação; há outros, porém, que relativizam a existência da eventualidade mesmo dentro de períodos considerados como situações críticas. Essa questão remete à pretensão de explicação, o quanto é possível antecipar desde o início de um encadeamento causal as forças que geram o resultado (*outcome*) a ser explicado e o quanto se quer evitar críticas sobre as lacunas que a contingência (a ideia de acidental) traz para uma explicação causal. Levando isso em consideração, sugere-se que aqueles que imputam grande peso para os eventos iniciais e sua determinação nos resultados futuros tendem a dar menor peso para o

problema do “eventual” na história. Dar um valor maior para a questão da contingência na análise significa diminuir as expectativas sobre traçar teoricamente a explicação do sequenciamento de fato, mesmo tendo fortes pressupostos sobre a importância do encadeamento sequencial no descortinamento do seu mecanismo. Sendo assim, o vínculo entre contingência e situação crítica não precisa circunscrever a primeira apenas a esses períodos. O fundamental para contornar as lacunas explicativas está em conseguir identificar na análise aquilo que escapa da lógica de reprodução da trajetória, seja em termos de *conjunturas críticas*, seja em dar atenção para os encontros acidentais permissíveis, eventos não previsíveis.

Quanto determinismo histórico se aceita como componente conceitual do *path dependence*? A quarta condição diz respeito à questão do determinismo ser ou não inerente ao PD. Os autores chamam atenção que, “na verdade, a própria noção de *path dependence* implica pelo menos algum grau deste tipo de *lock-in* [bloqueio-prisão]” (MAHONEY; SCHENSUL, 2006, p. 463). O exemplo da Urna de (George) Polya diz que eventos iniciais sucessivos vão confirmando um padrão que configura um resultado, e esse resultado no tempo se estabelece de maneira estável. Existem assuntos misturados na avaliação sobre o determinismo histórico (*history lock-in*) da discussão resenhada. Por um lado, as constatações sobre a persistência das trajetórias envolvem a consideração sobre a sequência dos eventos, em que o início vai direcionando o caminho – assim, decisões iniciais são, crescentemente, no tempo, irreversíveis. Indicar que instituições mais antigas, que tomaram um caminho inicial de determinado tipo, conduzem sua permanência não significa abolir a mudança. Por outro lado, a inclusão da contingência, via *conjunturas críticas*, nos modelos explicativos relativiza o peso do determinismo. Mas relativiza exteriorizando a responsabilidade pelo resultado. O mundo providencia problemas que modificam as trajetórias, quebram os padrões. Incorporar a contingência significa dar esse valor ao inesperado, mas também poderia significar que a presença de mais de uma força causal pode criar encontros entre elas que traçam caminhos fora da “árvore”, para usar a metáfora de Hall¹⁴. Talvez a metáfora da árvore possa ser válida para os modelos que aceitam maior determinismo, e concentram-se no peso das sequências de autorreforço, a serem apresentadas na quinta condição. Mas outra metáfora precisa ser encontrada aos defensores da contingência e para sequências reativas.

Mahoney e Schensul apresentam a análise de Thelen sobre a mudança gradual que escapa à força de persistência e modifica a trajetória, pela agregação de camadas (*layering*), que separadamente podem ter efeito marginal, mas ao final do processo indicam uma grande mudança. “A visão geral de Thelen choca-se com a imagem de *path dependence* e momentos abruptos de transformação, seguido por longos períodos de continuidade. Na sua perspectiva,

¹⁴ “[uma] árvore ramificada cujas pontas representam os resultados dos eventos que se desenrolam ao longo do tempo” (HALL, 2004, p. 385).

mudança e continuidade são fortemente entrelaçadas de tal forma que elas ocorrem lado a lado” (MAHONEY; SCHENSUL, 2006, p. 465). Essa maneira de olhar para os processos de mudança parece incorporar melhor a ideia de complexidade da influência das forças de causalidade, permitindo que mudança e continuidade não sejam rupturas ou pontuações uma da outra. Independente de aceitar a ideia de que dentro da persistência existem caminhos para a mudança, assumo que o conceito de *conjunturas críticas* permanece sendo importante na discussão sobre desenvolvimento institucional.

Prosseguindo com a quinta condição, é revelado o modelo baseado no PD centrado na continuidade e na sua potência de autorreforço. Nesse modelo é incluída a noção de *increasing returns* (outra noção provinda da área da economia). Nesse caso, uma decisão tomada ativa um processo de *feedback* positivo que, com o passar do tempo, trilha uma trajetória institucional, influenciando ações e decisões posteriores. Pierson assume que *positive feedback/increasing returns* é indispensável para definir *path dependence*, já Mahoney não o é. A contestação deste último está provavelmente ligada à ideia de que a sequência de autorreforço aceita um grau de determinismo maior e potencialmente descarta a presença da contingência na explicação do desenvolvimento institucional. Os autores também esclarecem que não há um consenso sobre como o mecanismo de autorreforço se sustenta. Explicações utilitaristas de tipo *rational choice* debatem-se com explicações mais sociológicas fundamentadas em funções, poder e questões de autoridade.

De fato, a quinta e a sexta condições tratam de dois caminhos diferentes de compreensão do PD em relação à sequência dos eventos. No caso do sexto requisito, Mahoney e Schensul expõem um modelo de sequência reativa como alternativa ao modelo explicitado na quinta condição. O argumento nesse ponto evidencia que é possível explicar o desenvolvimento institucional analisando como cada evento se apresenta como reação ao evento anterior. Nessas sequências há mais “coisas” acontecendo do que aquilo que os autores chamam de reações. A transmissão e a engrenagem não aparecem necessariamente (padrões de eventos não são mecanismos). No texto em debate, são mencionadas variáveis intervenientes. Na sequência reativa, sua análise deve demonstrar a validade entre os vínculos e conexões entre eventos: como e por que um evento posterior seria de fato uma reação ao anterior. Há mais contestação sobre a possibilidade dessa demonstração numa sequência reativa. Para Mahoney, é possível incorporar no conceito de *path dependence* uma sequência reativa, desde que se admita a contingência e a raridade do mecanismo de PD nos fenômenos sociais.

Neste estudo, tendo a compreender, de acordo com uma visão mais tradicional, que é preciso admitir a condição de *feedback* positivo no conceito de *path dependence* (PIERSON, 2004) para minha tese. Isso principalmente porque as instituições em questão – políticas entrelaçadas na ideia de desenvolvimento social – não estão isoladas, elas se sustentam como rede. Nesse mundo complexo de entrelaçamento fica difícil imaginar que efeitos de *feedback*

seriam propriamente externos¹⁵. Faz-se necessário notar, como Pierson recomenda, que não basta assumir a persistência e proceder a uma descrição do que acontece no caminho da continuidade, mas procurar elucidar na construção da sequência de eventos o que mantém a reprodução e o que pode abalar o que a sustenta. Quando Pierson apresenta *Politics in Time*, ele também alerta para os processos de refluxo (*downstream*), então; questiono por que eles não poderiam ser avaliados como sequência reativa, tal como entendido por Mahoney.

Contudo, não excluo o papel da contingência na trajetória. A maneira de pensar a contingência não é atribuir raridade ao mecanismo de *path dependence* porque ele depende dessa, mas admitir o potencial de quebra do autorreforço pela presença do eventual. Isso inclui entender que a sobrevivência das instituições envolve renegociações e tensões constantes entre o que foi herdado e os problemas (e soluções) que se apresentam ao longo do tempo. O caminho uma vez aberto não tem que perdurar indefinidamente, por uma única força de persistência e a resistência pode decorrer de outras forças que competem. Recorro à virada incremental de Thelen (MAHONEY; THELEN, 2010) ao agregar à explicação do desenvolvimento institucional outras categorias que traduzem mudanças, porém, no sentido que não as restrinjam apenas aos momentos de quebras e disjunções nas trajetórias. De certa forma, trata-se de assumir que aquilo que uma instituição torna possível, ou bloqueia, é continuamente redefinido endogenamente. O papel de ideias, visão, ação e balanço de poder dos atores, as transformações nos contextos e o intercâmbio de lógicas e caminhos entre as instituições influenciam os processos de desenvolvimento em que forças de resistência e reforma convivem: “reconhecendo que múltiplas forças com trajetórias distintas estão operando ao mesmo e qualquer tempo torna-se mais fácil compreender a emergência de novas tensões e oportunidades para as mudanças” (WEIR, 2006, p. 174).

Dessa forma, posso considerar que existem ao menos três condições combinadas na explicação de desenvolvimento institucional: 1) força, direção e mecanismo de reprodução; 2) forças e mecanismos endógenos de alteração e desencaixe da reprodução (em que os refluxos estão contidos); e 3) fatores exógenos, de quebra na inércia, que provocam mudanças e seus consequentes redimensionamentos nos mecanismos de reprodução e alteração das trajetórias institucionais, em que é apresentada a categoria de *conjuntura crítica*. A tentativa de não assumir uma separação definitiva entre exógeno e endógeno pode ser articulada com a ideia de encaixe/desencaixe nas instituições que pode abrir as oportunidades relativas para a agência no processo de mudança e reconstrução institucional. Por fim, todas as três condições podem ser influenciadas pela eventualidade: “a contingência implica que [uma] mudança ampla é possível e até provável, mas também que o reequilíbrio não está excluído” (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 352).

¹⁵ Mahoney e Thelen (2010, pp. 6-7) criticam a perspectiva de escolha racional que recoloca a força da reprodução e da mudança que usa a ideia de efeitos indiretos – *feedback effects* – redefinindo parâmetros exógenos como variáveis endógenas. Mesmo com os problemas apontados, eles reconhecem que seria uma tentativa de ultrapassar a separação entre reprodução e mudança.

Antes de discorrer sobre os mecanismos endógenos, os quais são descritos pela virada incremental dos estudos de Thelen e seus parceiros, volto ao problema da terceira condição: *critical junctures* (*conjunturas críticas* ou situações críticas).

1.1.2.2 *Conjunturas críticas (Critical junctures)*

Conforme apresentam David Collier e Ruth Collier (1991), os argumentos sobre *critical junctures* tiveram papel importante na pesquisa dos mais diversos temas de estudo sobre a política, como o velho institucionalismo e a ideia de institucionalização; crises e desenvolvimento; continuidade e mudança na política econômica; modelos de comportamento coletivo e escolha racional; novo institucionalismo; inovação e mudanças tecnológicas; política trabalhista, etc. O trabalho de Collier e Collier tem pretensões essencialmente comparativas para defender o papel da *conjuntura crítica* como modelo de análise. Mais do que uma condição compondo a explicação sobre a mudança institucional para Collier e Collier, o argumento de *conjuntura crítica* seria um modelo/versão da explicação¹⁶. Por isso, nos estudos comparativos os autores sugerem fazer a avaliação de seis principais assuntos que precisam ser explicitados: 1) a identificação da *conjuntura crítica* e o legado que ela alavanca; 2) os antecedentes que representam a linha de base sobre a qual a *conjuntura crítica* se impõe, comparando sistema antecedente e o que se modifica; 3) distinção entre causas históricas e causas constantes (o que opera continuamente e o que é despertado apenas em determinado período); 4) mecanismos de reprodução e produção do legado que a *conjuntura crítica* instaura; 5) explicações rivais sobre a explicação das mudanças; e 6) avaliação do impacto da *conjuntura crítica* em comparação de casos (COLLIER; COLLIER, 1991, p. 39).

Os autores não elucidam como delimitar o horizonte temporal do que é tratado como *conjuntura crítica*: “[ela] pode evoluir de um período relativamente breve, em que uma ou outra direção é tomada, ou em um longo período de reorientação” (COLLIER; COLLIER, 1991, p. 27). Isso permite um alargamento grande do conceito, que, de certa forma, permite uma elasticidade para o pesquisador adequar o que acontece no seu caso particular; mas também mantém uma imprecisão sobre o que de fato pode ser considerado como *conjuntura crítica*. Os autores deixam a definição bem ampla: “uma conjuntura crítica pode ser definida como um período de mudança significativa [...] e no qual é hipotetizado que produza distintos legados” (COLLIER; COLLIER, 1991, p. 29). Outro elemento de elasticidade é reconhecido no que mencionam sobre a relação entre a *conjuntura crítica* e outros processos de mudança e

¹⁶ Advogar pela explicação da mudança pela descontinuidade e força de causas externas, em parte, reforça a ideia de que as instituições são demasiadamente resistentes às mudanças, ou que blindam deterministicamente as decisões dos agentes políticos, que somente algo de fora e com características indeterminadas permite a mudança ou *dislodge older institutional patterns*.

choques externos. O que a produziria? Processos de choque externo ou cumulação de processos internos? Crises e clivagens, cada período de *conjuntura crítica* considerado para análise pode ser produto de questões diferentes de acordo com a classificação e exposição delas.

Há também uma, mais ou menos, explícita aceitação dos autores de que o período de *conjuntura crítica* envolve vários passos intermediários e com pouca força de determinação até chegar à decisão ou ao evento que instaura o legado institucional de continuidade. Esse ponto reflete o que já comentei na seção anterior da segunda condição do *path dependence* sobre o peso que os autores conferem aos primeiros eventos, às condições iniciais de formação (ou reestruturação) institucional. Eles advogam que o tempo de duração da *conjuntura crítica* depende do que ela engendrou de legado, ou seja, do tipo de duração da mudança, se rápida ou lenta. Além disso, para eles seria possível indicar a autodestruição do legado pela avaliação da *conjuntura crítica*.

Creio que essa é uma pretensão explicativa alta, qual seja, vincular as instituições existentes a um período formativo anterior. É a mesma pretensão do PD. Conforme aponta Thelen (2004) não parece promissor considerar as instituições como resíduos congelados de circunstâncias críticas ou presas em um caminho irreversível de PD. No entanto, não significa abandonar o esforço de reconhecer qual o mecanismo de reprodução instaurado nessas circunstâncias e conseguir também explicitar suas fragilidades, pois a história do desenvolvimento institucional mostra necessidades de adaptação, renegociação e reconstrução.

A argumentação de Capoccia e Kelemen (2007) sobre a definição de *critical juncture* abre espaço para delimitar melhor a categoria e considerá-la importante, não restringindo os momentos de mudança aos períodos de *conjuntura crítica*. Esses autores não defendem a avaliação do desenvolvimento institucional por um modelo exclusivo de mudanças descontínuas (*discontinuous model of change*). Sua contribuição consiste em encontrar as principais características para definir a categoria e apontar problemas. Pensar a *conjuntura crítica* como choque exógeno não é suficiente, a equalização entre *conjuntura crítica* e mudança pode não estar correta, a identificação do que é crítico não se mostra tacitamente, e o aumento do poder de agência e fluidez das ações nas situações críticas não significa descartar o peso das assimetrias de poder.

Assim como Collier e Collier, Capoccia e Kelemen também enfatizam que a duração de uma *conjuntura crítica* depende da duração do efeito de *path dependence* que as escolhas realizadas produzem. De qualquer forma, *conjunturas críticas* não são momentos de pico decisivo (*tipping points*), mas um período, uma fase. Nesse caso, um período em que várias decisões estão comprimidas, como os primeiros autores comentaram sobre passos intermediários, e em que há maior fluidez no constrangimento das estruturas sobre essas decisões, por isso se assume que a agência tem maior impacto. Dessa forma, ao traçar a trajetória de mudanças institucionais pode-se identificar tanto *tipping points* como *conjunturas críticas*.

Continua sendo importante especificar: os fenômenos de mudança envolvidos; a avaliação da duração da *conjuntura crítica* em relação ao processo de desenvolvimento institucional a ser explicado; os atores-chave capazes de agir estrategicamente e que tomaram decisões; as escolhas plausíveis para as decisões em questão que se mostravam na *conjuntura crítica* ou os recursos disponíveis para os atores (PIERSON, 2004, p. 75); além de procurar clarificar a conexão entre decisões tomadas e alternativas não tomadas para supor sobre suas consequências: “não somente quais consequências das decisões efetivamente tomadas, mas também quais plausíveis consequências poderiam resultar de outras escolhas viáveis [de decisão]” (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 355).

Capoccia e Kelemen afirmam que não convém definir *conjuntura crítica* pelo que ela produz – ou seja, como Collier e Collier o fazem – dizendo que *conjunturas críticas* são períodos de mudanças significantes. A *conjuntura crítica* pode significar um momento para que os atores justamente reequilibrem a instituição e não haja mudança¹⁷. A extensão de escolhas plausíveis abertas aos atores envolvidos no caso em estudo parece ser o principal ponto característico da *conjuntura crítica* para eles. É o relaxamento dos constrangimentos institucionais que importa, aquilo que se abre para os agentes aproveitarem. Eles também defendem que esses períodos são marcados por alto grau de incerteza. Sendo assim, o conceito de *conjuntura crítica* aproxima-se do de “janela de oportunidades”. A probabilidade dos atores resistirem, mantendo o *status quo*, em uma *conjuntura crítica* – ou se aproveitarem dela.

O esquema dos autores também ressalta o valor do contrafactual para discussão na análise sobre a reconstrução dos passos de mudança institucional, em que a *conjuntura crítica* pode ser tomada como o ponto de quebra. Isso porque o alargamento do leque de escolhas disponíveis aos atores, o poder de revisão e inovação desses atores, bem como o “fit” encaixe/desencaixe são o que torna crítico uma *conjuntura crítica*. A construção dessas reversões dos acontecimentos contribui para a compreensão do que de fato aconteceu.

Ficam ainda duas questões não muito elucidadas: 1) qual a relação entre a fluidez dos constrangimentos, a extensão das possibilidades das decisões e a exploração efetiva dessas oportunidades pelos atores em decidir pelo que querem; e 2) para além de engendrar PD, porque o tempo importa para a consideração de *conjuntura crítica*, a compressão das ações nesse período modificaria a maneira como os atores decidem? Discussões sobre o poder de agência e debates sobre a abertura de oportunidades e o aproveitamento estratégico delas serão retomados mais adiante.

¹⁷ Entender o reequilíbrio como não mudança pode ser contraditório. Depende do que se considera mudança; mudanças atingem os objetivos das instituições ou podem ser apenas mudanças das funções desempenhadas pelas instituições – falarei disso na seção seguinte. Capoccia (2015) ressalta que a conjuntura se caracteriza pela oportunidade de agência, de incerteza sobre resultados e de ampla tensão entre forças. Com isso o seu conceito se aproxima do de “janelas de oportunidades”, em que os empreendedores políticos têm chance de encaixar problemas, alternativas e decisão política. Mas a mudança só ocorre se os empreendedores forem bem-sucedidos. De qualquer forma a *conjuntura crítica* se mantém como um período de atividade política. Outro problema é encarar a rapidez da própria mudança, nem sempre, *conjunturas críticas* irão transformar instituições imediatamente, mas podem engendrar mecanismos de *path dependence* que na sequência futura mostrem uma grande transformação do resultado.

Em relação ao que essa discussão contribui para o desenho de pesquisa dessa tese, ressaltando cinco posicionamentos: 1) conforme apresentado anteriormente, considero três condições entrelaçadas na explicação de desenvolvimento institucional, não sendo, portanto, a operacionalização de *conjuntura crítica* uma categoria que sozinha consegue dar conta dos processos de mudanças; 2) a delimitação das *conjunturas críticas* pressupõe esclarecimento sobre processos de mudanças sociais mais gerais, perturbações no balanço de poder de atores-chave, tensões intra e interinstitucionais, que estejam coexistindo no mesmo período temporal; 3) não pressuponho uma relação necessária e direta entre mudança institucional imediata e *conjuntura crítica*, embora decisões tomadas em *conjunturas críticas* engendrem PD; 4) os exemplos de *conjuntura crítica* que procuro identificar no período de estudo sobre o processo de construção da política de desenvolvimento social recente do Brasil são menos drásticos do que os exemplos de períodos revolucionários; 5) diferentes sequências, das três áreas de políticas envolvidas na tese, podem emergir das mesmas *conjunturas críticas*.

Para além de pensar períodos de quebra, contingência e exterioridade, a grande inovação conceitual no institucionalismo histórico corresponde ao trabalho de criação de conceitos que pudessem compreender reprodução e mudança como forças mutuamente e endogenamente constitutivas do processo de desenvolvimento institucional.

1.1.2.3 Forças endógenas e mudanças graduais

Tradicionalmente, para tentar escapar do determinismo da continuidade presente no *framework* de PD, os estudos basearam-se na explicação da mudança via conceito de *critical junctures*. Mas essa saída analítica não se adequa à explicação sobre mudanças não disruptivas. Por trás desse problema está o próprio entendimento sobre mudança. Se o conceito de instituições, em sua elasticidade, abarca desde a ideia de regras mais gerais de regulação do jogo político, formais e informais, até as práticas instauradas pela existência da instituição¹⁸, as mudanças poderiam ser de vários níveis.

O argumento de Kathleen Thelen e seus parceiros frisa que muitos dos estudos produzidos sobre instituições não conseguiram dar conta de identificar e examinar como transformações ocorrem gradualmente e, conseqüentemente, como refletir sobre variações nas dinâmicas de alteração institucional. Wolfgang Streeck e Thelen afirmam que é preciso evitar ser capturado pelo esquema dual de explicação da mudança, ou seja, considerar apenas os incrementos com reequilíbrios e adaptação reprodutiva ou, ao contrário, mudanças disruptivas, que seriam engendradas por colapsos (STREECK; THELEN, 2005, p. 8). Esse esquema dual obscurece outras mudanças observáveis.

¹⁸ “As promulgações práticas [os atos administrativos] de uma instituição são tão parte da sua realidade quanto sua estrutura formal” (STREECK; THELEN, 2005, p. 18).

A contribuição de Streeck e Thelen assenta sobre a constatação simples da existência de disparidades (*gaps*) entre intenções e resultados institucionais. Mais do que uma disparidade entre intenção e resultado na construção institucional, no geral, é o espaço possível de ação das diferentes posições dos atores – *rules makers* e *rules takers*. Trata-se tanto do hiato entre as regras e a implementação, que as teorias sobre políticas públicas já debatiam desde o início dos anos 1980, quanto, na consideração mais geral sobre “regime”, das fissuras entre padrão ideal de regras e a aplicação real delas. A discordância sobre como aplicar e implementar as regras está sempre presente¹⁹, sendo fonte de tensão e interpretação para os atores políticos. Assim, são fontes internas de inconsistência, ambiguidade e desencaixe nos arranjos institucionais que podem conduzir às transformações, e que são explicadas pela ação dos atores políticos nas brechas disputáveis de significado e aplicação das regras. A guinada analítica desses autores aumenta a ênfase nos atores e em como os atores percebem e interpretam suas situações perante as instituições.

Friso alguns pontos para debate: 1) torna-se necessário distinguir os processos de mudança e o resultado da mudança: o primeiro diz respeito à maneira como é notado, abrupto ou incremental, e o segundo envolve o reconhecimento sobre continuidade e descontinuidade (*Ibidem*, p. 8); 2) é possível diferenciar as alterações nas regras fundantes das alterações nas funções que desempenham, alargando, com isso, a ideia de mudança institucional; 3) as fontes endógenas de mudança estão relacionadas com as disparidades entre elaboração das regras e aplicação das regras, entre *rule makers* e *rule takers*, mas também com o problema da descontinuidade dos atores; 4) é nesse espaço possível de discordância que se encontra o potencial de ação dos atores políticos, e com isso a relação entre agência e estrutura manifesta-se no dia a dia e não somente em momentos de relaxamento dos constrangimentos, como *conjunturas críticas*.

Assumindo o caráter gradual de transformações institucionais, Thelen e Streeck revelam cinco tipos de mudança: 1) *displacement* (substituição/destituição); 2) *layering* (estratificação); 3) *drift* (redirecionamento); 4) *conversion* (conversão); e 5) *exhaustion* (esvaziamento)²⁰. Posteriormente, Mahoney e Thelen (2010) reapresentam um modelo de mudança institucional com quatro possibilidades, excluindo o tipo *exhaustion*. Interessa resumir o que cada tipo se propõe a identificar.

¹⁹ Quatro questões estão envolvidas na relação entre *rules makers* e *rules takers* em que se abre a oportunidade de ação estratégica, resumidamente: 1) os significados das regras não são autoevidentes e por isso são questionados, sendo que a clarificação do significado operativo das leis, regras, normas pressupõe que exista uma compartilhada cultura de entendimento entre os envolvidos, que pode ou não de fato existir e que pode ou não mudar ao longo do tempo; 2) é sempre possível identificar resultados não antecipados que diferem do que foi intencionado ao produzir as normas, regras e leis, e que pode gerar intenção de sua correção; 3) o questionamento sobre o significado das regras e sua aplicação não precisa ser realizada na boa fé, pode ser contestada e quebrada oportunisticamente, e assim pode-se ou não produzir tentativas de correção e mudança; 4) existem limites às agências de autoridade para prevenir e corrigir efeitos não antecipados ou comportamentos oportunistas subversivos e desviantes das normas sociais. O detalhamento está em Streeck e Thelen, 2005, pp. 14-16.

²⁰ Os termos serão daqui para frente usados em inglês, apesar da inicial e pontual tentativa de tradução neste ponto do texto, pois não há ainda traduções aceitas consensualmente no campo acadêmico brasileiro.

O *displacement* diz respeito às mudanças em que novos modelos são introduzidos e substituem os anteriores, seja de forma radical ou lenta, em que novas lógicas emergem ou são reativadas, difundem-se e tornam as anteriores incongruentes: “configurações institucionais são vulneráveis à mudança através de *displacement* quando arranjos tradicionais são desacreditados ou empurrados para o lado em favor de novas instituições e as novas lógicas comportamentais associadas” (*Ibdem*, p. 20). Novo balanço de poder, erosão de bases de legitimidade e confiança, importação de modelos e repertório interinstitucional são elementos que caracterizam as investigações sobre *displacement*.

O que caracteriza o *layering* é a sobreposição de regras novas às antigas. Essa composição em camadas pode exacerbar as contradições e incoerências e provocar alterações pela coexistência entre lógicas muito diversas. Em certos casos, a proposição de incrementos novos são antecipadamente contraditórios com objetivo de provocar a mudança. O processo é incremental e gradual, não abrupto. Mudanças identificadas como *layering* são alterações durante o caminho, revisões, emendas, mas que em relação ao resultado da mudança mostram descontinuidade com as regras anteriores. Discussões sobre *tipping points*, PD, crescimento diferencial fazem parte do repertório dos estudos.

O *drift* consiste na avaliação de que manter instituições requer atividade de renegociação sobre suas funções, não necessariamente suas regras *per se*, porque o ambiente externo muda e a não renegociação-ação na instituição pode provocar alterações no impacto que elas têm no ambiente externo. “*Drift* ocorre quando as regras mantêm-se formalmente as mesmas, mas o impacto que produzem muda como resultado de uma mudança nas condições externas do ambiente” (HACKER *apud* MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17).

Conversion significa que o redirecionamento dos objetivos, das funções e proposições ocorre pela reinterpretação dos atores. A mudança está fundamentada na ambiguidade de interpretação das regras. Não há inação dos atores, mas exploração dos atores do espaço entre regra e aplicação, interpretação em seu próprio interesse.

Exhaustion é o tipo de mudança que se dá por um colapso gradual: “desta forma, a instituição dá origem à dinâmica que a torna cada vez mais vulnerável e, de fato, auto-enfraquecida ao longo do tempo” (STREECK; THELEN, 2005, p. 29). A diferença desse processo para o *drift* está relacionada com o nível de integridade que se mantém. Nesta última, mesmo que a instituição perca seu apoio na realidade social, ainda permanece alguma força de permanência, conservando sua existência, no esvaziamento as forças de permanência são tão incoerentes que não há mais possibilidade de sustentação. Nesse caso, poderia ser questionado se *drift* e *exhaustion* não seriam exemplos de resultados diferentes do mesmo tipo de mudança, e por isso a remodelagem posterior de Thelen e Mahoney²¹.

²¹ Note-se que, no quadro 1.1 do trabalho de Mahoney e Thelen, as respostas das questões para *exhaustion* seriam iguais às de *drift*, portanto, para diferenciar esses dois tipos deveriam ser repensadas outras questões a responder.

Os primeiros dois tipos de mudança envolvem alterações nas regras institucionais *per se*, já os outros três relacionam-se com as modificações das funções. Analiticamente, “aqueles que dão importância às funções institucionais podem encontrar mais mudanças do que os que se importam com regras” (CAMPBELL, 2009, p. 108). Essa visão aberta a ideia de mudança nas funções não apenas aposta na mútua constituição entre reprodução e mudança, mas pode nublar suas diferenças. Quanto de continuidade e quanto de alteração existe em *drift*? Num mundo impermanente em que a visão de reprodução tornou-se dinâmica, o que pode ser de fato entendido como continuidade? Quanta mudança se produz?

Reconheço que essa remodelagem produziu um esforço na maneira de tratar os exemplos descritivos em cada um dos tipos de mudança institucional e identificar dimensões comuns entre eles para desenvolver uma teoria de mudança institucional gradual mais consistente²². Assim, Mahoney e Thelen propõem um esquema analítico de relacionamento entre as dimensões que levam a diferentes tipos de mudança por causas endógenas do desenvolvimento institucional. Eles apresentam duas dimensões: características do poder de veto entre atores e característica da elasticidade na interpretação sobre as regras. A adequação e consentimento às regras podem mudar ao longo do tempo. O poder de veto está relacionado não somente com a existência do número de atores que estão envolvidos em decisões de escolha e aplicação das regras institucionais, mas, de fato, com quanto acesso os atores têm para bloquear decisões, conforme os argumentos que os autores incorporam do trabalho de George Tsebellis. A combinação entre essas características formam os quadrantes nos quais os autores encaixam as mudanças graduais (quadro 1.1).

QUADRO 1.1 - DIMENSÕES DAS FONTES INSTITUCIONAIS E CONTEXTUAIS QUE ENGENDRAM MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

		CARACTERÍSTICAS DA INSTITUIÇÃO	
		Nível de discricionariedade (liberdade de julgamento) para interpretação das regras*	
CARACTERÍSTICAS DO CONTEXTO POLÍTICO	Estrutura de veto	Baixo	Alto
	Forte possibilidade de veto	<i>Layering</i>	<i>Drift</i>
	Fraca possibilidade de veto	<i>Displacement</i>	<i>Conversion</i>

FONTE: trazido de MAHONEY; THELEN, 2010, p. 19.

* De interpretação aberta pela disparidade entre formulação de regras, aplicação e coação das regras.

²² No texto de Streeck e Thelen os autores indicam que o mecanismo que opera o tipo *displacement* seria a defecção, desaparecimento, deserção ou *defection*, mas isso não parece propriamente um mecanismo, mas sim o resultado. Os exemplos dos casos revelam mais de um mecanismo operando, em que o papel dos atores em reaver práticas e postular novas regras engendram competição entre instituições que levam ao resultado de desaparecimento do velho.

O nível de discricionariedade parece demonstrar o que apontei como diferenças de mudanças nas regras e mudanças nas funções e no impacto das regras. A estrutura de veto só muda quando as próprias regras mudam, mas o balanço de poder entre os atores se altera, assim como suas redefinições de interesses. A descontinuidade do ator na avaliação do desenvolvimento institucional é elemento indispensável para a reflexão sobre balanço de poder, trata-se do problema de lidar com atores coletivos, em que os membros das organizações possuem interesses e posições de poder diferentes que podem alterar no tempo.

Esse esquema ainda relaciona as dimensões das fontes de mudança com os agentes, ou seja, os tipos de atores, oportunidades e estratégias de ação, no propósito de esclarecer mecanismos analíticos²³ relevantes em cada quadrante. A proposta volta-se para uma distinção entre agentes de mudança em relação aos seus interesses de preservar as regras existentes e respeitar a instituição. Os tipos de papéis desempenhados podem ser resumidos em: 1) *insurrectionaries* (incitadores); 2) *symbionts* (simbiontes, mutualistas ou parasitas); 3) *subversives* (subversivos); 4) *opportunists* (oportunistas).

Os primeiros, *insurrectionaries*, têm opiniões e interesses muito delimitados em eliminar as instituições existentes, rejeitam o *status quo*, nem sempre respeitando sua regulação, e procuram uma mudança rápida. São agentes importantes para o *displacement*. Nos simbiontes, em analogia com a biologia, encontram-se os parasitas e os mutualistas. Os parasitas exploram a instituição para seu próprio ganho, dependem da preservação institucional, mas podem realizar ações que vão contra os propósitos institucionais. Esse comportamento adequa-se à mudança tipo *drift*. Os mutualistas também procuram se beneficiar das regras institucionais, aproveitando-se das ambiguidades inerentes ao já mencionado hiato existente entre regra e aplicação. Esses atores dão mais valor aos propósitos institucionais não propriamente à formalidade da regra, podendo violá-la, para suportar e manter os propósitos institucionais. Os autores não os identificam diretamente a algum tipo de mudança, mas exemplificam que eles podem contribuir, assim como os oportunistas, no caso de *conversion*. Os subversivos também procuram destituir as instituições, mas não quebram as regras, ao contrário, referendam os procedimentos e esperam para firmarem-se como oposição. Por dentro, postulam emendas, reformas, revisões, o que os identifica com *layering*. Os oportunistas (comportamento *wait-and-see*) fazem uso das possibilidades existentes dentro das instituições para atingir seus fins. Não estão dispostos a assumir riscos, por isso, acostumados com a estrutura que já sabem operar, contribuem para a inércia institucional.

Nessa divisão de papéis, há aqueles que tomam frente na mudança e aqueles que participam das alianças, por isso, trata-se de avaliar as configurações de coalizão entre os agentes. Essa discussão sobre tipos de agentes permite considerar uma variação nas estratégias de ação

²³ Digo mecanismos analíticos porque oferecem um esquema para avaliar os casos específicos em estudo. Mas para estudar mecanismos no caso é necessário descer mais ao nível de mecanismos operacionais com as entidades e como se engendram as atividades que levam ao resultado a ser explicado.

para além do “querer mudar” *versus* “querer manter”. Essa distinção se complexifica no estudo de casos concretos porque cada ator pode tomar um papel diferente em cada arena que atua e em cada distinto período de tempo. Os atores têm múltiplos interesses associados aos seus múltiplos papéis, inseridos em múltiplas redes, que podem ser objeto de múltiplas interpretações e readaptações (WEIR, 2006, p. 177). Trata-se de compreender quais papéis são mais relevantes em cada tipo de mudança e por quê.

É essencial notar o peso da agência que os autores conferem à explicação da mudança, mesmo distanciando-se de um voluntarismo ingênuo. Eles preocupam-se em definir que há um *menu* de princípios e práticas disponíveis, um repertório de ideias e de comportamentos para definição de estratégias na mudança institucional. O modelo dos autores expõe a interação entre características contextuais, institucionais e tipos de agentes políticos e suas estratégias, apostando numa agenda de estudos que possa explicar as mudanças graduais. Parece importante especificar quanta mudança cada processo produz. Permanecem lacunas²⁴, principalmente, na discussão relacionada à construção dos atores políticos, no que diz respeito ao esclarecimento sobre esse sujeito, à (re)definição de seus interesses, liberdade para combinação de alianças e problemas de coordenação, disponibilidade de alternativas, diversidade e circulação de ideias.

Ordens múltiplas – forças com distintas trajetórias operam em qualquer momento: “na visão institucionalista histórica, a política é estruturada por incongruências persistentes e fricções entre ordens institucionais (CAPOCCIA; KELLEMAN, 2007, p. 350). Karen Orren e Stephen Skowronek:

[...] enfatizam que os diferentes domínios sociais interagem uns com os outros, que as diferentes raízes históricas destes domínios e diferenças no momento de seus desenvolvimentos podem modelar profundamente o caráter dessas interações, e que essas interações são marcadas por tensões, dissonâncias e, assim, inerente dinamismo (ORREN e SKOWRONEK *apud* PIERSON, 2004, p. 56).

O aumento de interações entre as pessoas amplia alianças e repertórios, assim como potencializa tensões e dissonâncias. Esse aumento, falando em instituições, também pode produzir essa potencialidade dupla, a complementariedade pode explicar estabilidade e a diversidade pode explicar mudanças (WEIR, 2006, p. 177). Se instituições modelam comportamentos e ideias, não se esquecendo que é um movimento duplo, a coexistência em redes institucionais gera estrangimentos diferentes. Já se afirmou que iniciativas em uma área de política podem gerar consequências, esperadas ou não antecipadas, para outros domínios. Isso é particularmente importante para esta tese que discute interações entre áreas na explicação da mudança institucional. Não só os efeitos inesperados, mas também convivência de lógicas são importantes:

²⁴ Mahoney e Thelen sugerem que seu modelo seja usado, testado e conseqüentemente reformulado, seu propósito foi o de: “estimular mais intelectuais a explorarem questões de amplo alcance sobre mudança gradual institucional” (2010, p. 32).

[...] a existência de concorrentes alternativas políticas que quebram uma base de apoio sólida para as políticas [já] existentes ou que mobilizam novas vozes é um mecanismo importante para promover a mudança. Tais áreas de alternativas aparecem mais provavelmente em sistemas políticos que apresentam múltiplas lógicas organizacionais (WEIR, 2006, p. 179).

As políticas que compõem o sistema de proteção social brasileiro exibem essa característica. Nesse caso, pergunta-se como elementos específicos de uma instituição particular interagem com aspectos exteriores no contexto interdependente, como as instituições podem ser entendidas por sua relação com as outras e como podem compor as forças de mudanças.

De acordo com o enunciado anteriormente, a virada incrementalista de Thelen e seus parceiros, por um lado, consegue adicionar novos elementos ou contrariar modelos de explicação de mudança por forças externas e rediscutir o papel da reprodução institucional, e, por outro lado, amplia o peso da agência dos atores políticos nos mecanismos de mudança sem identificar-se com o recurso funcionalista (ator-centrado) ou com explicações simplificadoras sobre relações de poder. Mesmo assim, lacunas relacionadas à compreensão sobre os atores permanecem sendo discutidas por literaturas que não são propriamente institucionalistas, mas que podem ser reunidas sob o “título” de estudos de processos políticos e políticas públicas, a serem debatidas na próxima seção.

1.2 Poder de Agência

Até agora, foram discutidos o papel dos constrangimentos institucionais e as categorias que podem auxiliar na avaliação das mudanças institucionais. E, como ressaltado, os trabalhos mais recentes do institucionalismo histórico abrem espaço para a agência política, para que os atores, percebendo (ou apenas aproveitando-se de) suas oportunidades e seus constrangimentos, usem seus recursos, promovam, carreguem, construam seus problemas e alternativas, disputem e imprimam suas adaptações e mudanças. É a partir da dinâmica de interpretação, incorporação de ideias, definição de interesses e estratégias dos atores que as forças de mudanças se mobilizam: “[Os] níveis de sucesso em alcançar objetivos políticos [...] dependem das oportunidades relativas que as instituições políticas existentes oferecem ao grupo ou movimento em questão” (SKOCPOL, 1995, p. 54).

É preciso lembrar que se entende por *policy* a dimensão material da política, identificada pelo resultado/conteúdo do jogo político, as linhas de ação do Estado ou o Estado em ação (1987), por sua vez, sem esconder que uma vez resultado (*output*), a *policy* retorna como *input* do jogo da *politics* (LOWI, 1972) e legado para o desenvolvimento da *polity*. E essa tese olha para três áreas de políticas e precisa compreender como as comunidades dessas políticas (*policy communities*) se articulam no novo espaço institucional do MDS, produzindo mudanças e criando o conceito de desenvolvimento social nesse processo.

Como os atores interagem entre si, como os atores interpretam as restrições e limitações do contexto e das instituições e com isso modelam suas ideias, visões e projetos de políticas são questões que importam. Pretendo tecer a discussão sobre as categorias que

contribuem para a análise do papel e poder dos atores políticos nos contrastes e semelhanças com os conceitos institucionais.

1.2.1 Políticas Públicas e Atores Políticos: complexidade e interação

Para iniciar, sabe-se que os processos de produção de políticas são complexos e compreendem: 1) diversidade de atores, de fora e dentro (e algo na borda) do governo; 2) processos de longa duração; 3) diferentes programas e diferentes responsabilidades de acordo com os níveis de governo; 4) múltiplos debates entre atores e suas ideias, problemas e soluções/alternativas e a implementação, em disputa de valores, interesses, recursos e coerção (BICHIR, 2011, p. 53); 5) múltiplas inter-relações entre áreas de políticas. Dessa forma, na produção de políticas há um entrelaçamento bastante complexo entre instituições, indivíduos, eventos e suas interações.

Para chegar a considerações sobre essa complexidade uma infinidade de estudos no campo das políticas públicas foi desenvolvida. Eduardo Marques (2013) resenha os enfoques da Ciência Política sobre a produção de políticas públicas, desde 1930 até o presente. A sua apresentação argumenta que um dos principais deslocamentos temáticos e teóricos dos estudos consistiu em trazer para o centro das análises a formação da agenda e a implementação das políticas que, por consequência, politizou o processo de produção de políticas, evidenciando dinâmicas de poder em “interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos” (2013, pp. 23-24).

Ao mesmo tempo, esse esforço de resenha defendeu que a perspectiva neoinstitucionalista provoca grande influência nas análises de políticas públicas²⁵. Em especial, o institucionalismo histórico produziu mudanças na análise de políticas, inicialmente, ancorado em um viés *state-centered*, que coloca sob análise a autonomia das agências e burocracias estatais e, posteriormente, ampliando para um *polity-approach* que torna mais extensa a discussão sobre autonomia estatal nas interações com atores, procurando, também, avaliar impactos e influências institucionais nas ações políticas dos grupos e organizações²⁶. A influência diz respeito ao destaque da importância das instituições em todas as fases do processo das políticas públicas.

²⁵ Soraya Vargas Cortes afirma que “o neoinstitucionalismo tem sido, desde os anos 1980, o principal referencial teórico para as análises de políticas públicas” (CORTES, 2013, p. 67). No caso brasileiro, Marques reconhece que essa é a perspectiva com maior influência recente (2013, p. 39).

²⁶ “[...] trazendo o Estado e as relações Estado-sociedade em primeiro plano [...], nós estávamos tentando destacar [...] as interconexões de instituições e organizações que outros estudiosos tendem a tratar separadamente um do outro” (SKOCPOL, 1995, p. 103). Mais discussão em Amenta, 2005.

De acordo com Marques, o campo de estudo das políticas públicas começou a discutir a necessidade de analisar várias escalas, domínios e momentos simultâneos, a partir do final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, e com isso foram constituídas as bases para os subsequentes debates sobre domínios de políticas, múltiplos fluxos, comunidade de políticas, empreendedores políticos, difusão de ideias e coalizão de defesa [das ideias/crenças].

John Kingdon (2011[1984]) criou um modelo de múltiplos fluxos, que se desenvolvem concomitantemente, para tentar explicar como a formação da agenda governamental e a seleção de alternativas exigida pela agenda produzem mudanças nas políticas.

O seu argumento mostra os espaços disponíveis de ação nos três fluxos, sejam eles fluxo de problemas, fluxo de alternativas (*policy proposals*) ou fluxo político - *politics* (da decisão), e na combinação entre eles. Kingdon argumenta que há diferenças quando se distinguem os processos da política em, pelo menos: 1) formação da agenda; 2) especificação das alternativas; 3) decisões; e 4) implementação. Ele se concentra principalmente nas discussões sobre os dois primeiros e não aborda a implementação, propriamente dita, da política. Há um concomitante trabalho de pensar sobre e demonstrar problemas, estudar, debater, argumentar sobre soluções, agrupar problemas às soluções e produzir decisões.

O autor faz uma descritiva e detalhada caracterização dos atores políticos envolvidos na produção de políticas, recursos disponíveis e atividades específicas no meio em que estão. Primeiro, agrupando-os em duas esferas, dentro e fora do governo, depois, dedicando-se à classificação daqueles que seriam os empreendedores políticos, assunto que será tratado mais adiante. Essa especificação foi feita a partir da análise do governo norte-americano, mas pode ser readaptada para o caso brasileiro de interesse. Na esfera dentro do governo, o autor identifica pelo menos três grupos: a administração executiva (a- presidente, b- assessores especiais e ministros, c- cargos nomeados de confiança); a burocracia pública (servidores-civis); o parlamento-congresso (a- senadores e deputados eleitos, b- assessores nomeados, c- burocracia pública do congresso).

Na esfera fora do governo, o autor estabelece cinco grupos: grupos de interesse (a- de negócios, b- de trabalhadores, c- categorias profissionais, d- de consumidores e ambientalistas²⁷); comunidade acadêmica de pesquisa (a- pesquisadores, b- acadêmicos *experts*, que podem vir a ser consultores); mídia; participantes relacionados com as eleições (a- pessoas das campanhas, b- partidos); opinião pública. Há uma mistura de atores no campo fora do governo. Nos grupos de interesses pode ser levantada uma diversidade de movimentos sociais temáticos e difusos que não se encaixam propriamente no conceito de categorias profissionais ou laborais, nem mesmo na redução de consumidores, mas que possuem interesse e

²⁷ Não sei por que nas revisões do livro o autor não reconceitualizou essa discussão sobre grupos de interesse para adaptar-se e discutir com a vasta literatura de movimentos sociais. Não se podem reduzir os movimentos sociais a grupos de interesse de consumidores ou ambientalistas. As divisões entre negócios, trabalho e categorias profissionais também já estão mais maleáveis e interpenetradas pelos movimentos sociais de tipo mais difuso ou temáticos.

efetivamente trabalham em determinados domínios de política, por exemplo, os movimentos feministas e de gênero.

É importante ressaltar que a linha de divisão entre fora e dentro do governo não é tão fixa e delimitada, mas borrada, e que Kingdon admite que os canais de comunicação entre esses grupos estão abertos e fluem pelas relações em rede do assunto de política específico de interesse, emprestando a contribuição de Hecló (*apud* MARQUES, 2013) sobre *issue networks*. Os aparelhos administrativos também formam interesses sociais como atores interessados e organizados, e as organizações internas do governo são atravessadas pelas múltiplas tensões que se agitam na sociedade (JOBERT, 1987, p. 45). Essa consideração sobre uma interação e a possibilidade de interpenetração dos atores, em que um padrão relacional reformula os limites organizacionais, para além das posições formais, também exige que sejam consideradas algumas particularidades do caso brasileiro.

Primeiro, o presidente não só faz combinações com os grupos de dentro do seu partido, mas também fora dele, em coalizão. Ou seja, os ministros e assessores especiais para secretarias e órgãos especiais são negociados interpartidariamente, assentando-se no que se chama de presidencialismo de coalizão. Isso indica que pode existir menos coesão na formação da agenda. E, ao mesmo tempo, nubla, ainda mais, a distinção entre atores de fora e de dentro do governo, quando se pensa o papel dos partidos (ou pelo menos da liderança deles) na coalizão.

Segundo, a burocracia pública, ou, o que seria uma tradução ao pé da letra, os servidores públicos civis, não se distinguem tão absolutamente dos cargos nomeados. No Brasil, cargos de direção e assessoramento superior – Cargo de Livre Provisão de Direção e Assessoramento Superior (DAS) – e assessoria especial – Cargo de livre nomeação de Natureza Especial (NES) – são de livre nomeação e podem indicar pessoas tanto de fora dos quadros burocráticos como de dentro²⁸. Além disso, há cargos de livre nomeação de hierarquia baixa e não propriamente de coordenação, mas muito mais semelhantes a funções técnicas e secretarias²⁹. O mesmo pode acontecer nos cargos do Congresso Nacional. Assim, as linhas de direção estão permeadas tanto por relações partidárias e de confiança quanto por relações burocráticas de carreira. Dessa forma, a burocracia e, em especial, os quadros que assumem cargos de direção passam a ter um papel maior na formação da agenda e não só no estabelecimento de alternativas, como seria se houvesse uma distinção e separação mais clara entre cargos de confiança e servidores.

²⁸ Como os cargos também significam chefia hierárquica, recomenda-se que a maioria seja ocupada por servidores públicos do quadro fixo do Estado. Uma possível interpretação do artigo 37, V, da CF, leva a avaliar que os cargos em comissão e as funções de confiança não podem servir para o exercício de funções meramente técnicas, para não burlar a obrigatoriedade do concurso público. Da mesma forma, sob o prisma do princípio da proporcionalidade, a administração deveria manter um equilíbrio entre as funções e cargos de confiança e os cargos de provimento efetivo.

²⁹ Entre os cargos DAS, existem níveis hierárquicos que vão além da função de dirigente, tendo seis níveis, do mais baixo (DAS-1) ao mais alto (DAS-6). Existem funções de direção diferentes entre esses níveis, sendo que nem todos eles têm autorização para decidir com certo grau de autonomia o dispêndio de gastos ou propostas de modificação de programas (ver ARAÚJO, 2009).

Terceiro, existe no Brasil um canal de reunião entre atores estatais e não estatais que contribui para essa imprecisão de distinção e que põe em evidência um tipo de grupo de interesse não propriamente de consumidor ou ambientalista. Esse canal consiste nos Conselhos de Políticas Públicas. A prescrição constitucional da participação da sociedade na condução de políticas propagou e permitiu a constituição de conselhos em um extenso leque de políticas e programas, setoriais e transversais, nas áreas de saúde, educação, cidades, assistência social, direitos humanos, direitos das crianças e adolescentes, entre outras. As variedades dos formatos, das formas de eleição ou indicação dos participantes representantes da sociedade civil são tão diversas como os tipos de políticas. O importante desse destaque, no caso brasileiro, diz respeito à presença de uma instância institucional particular que envolve tanto a formação da agenda quanto a seleção de alternativas dos problemas elencados na agenda, combinando funcionalidades de dentro e de fora do governo.

Para além da questão fora/dentro do governo, na identificação dos atores, também há a questão de recorrer a diferentes formas de mediação para o mesmo “problema”, imbricada na constatação sobre uma divisão de trabalho estatal, baseada em setores (JOBERT; MULLER, 1987), mas não exclusivamente setorial³⁰. Assim sendo, há negociação interna no Estado entre setores e problemas transversais. Constatam-se setores mais especializados e categorias profissionais dominantes, áreas homogeneizadas por esses grupos dominantes e outras áreas menos especializadas, em disputa. Há um complexo desenvolvimento entre setorialização-especialização e interdependência-interseção de setores³¹. Ademais, verifica-se uma diversidade de papéis que os atores políticos assumem nessa teia complexa de relações interdependentes (JOBERT; MULLER, 1987).

Levantei esses apontamentos pois assumo a relevância da crescente profissionalização e da conseqüente setorialização de várias esferas de atividade que produz (por disputa e concerto) comunidades de profissionais com autoridade para impor referenciais, normas e práticas em determinada área. E assim interessa identificar a presença de quais atores e como se coordenam em cada área da política pública, e as interpelações setoriais presentes, que dizem respeito a esta tese, em particular.

³⁰ As políticas públicas tiveram um período de especialização e setorialização de problemas, funções e capacidades, mas já no final dos anos de 1980 também os Estados começam a discutir transversalidade de problemas e intersetorialidade para o desenvolvimento de políticas públicas. Há uma tensão constante entre especialização e interdependência na produção de políticas, que para essa tese em particular torna-se mais visível, pois se propõe a analisar trajetórias diferentes de construção institucional em que se debatem frequentemente ideias sobre avanço de setorialização em sistema (Assistência Social) e transversalidade (Segurança Alimentar).

³¹ Os autores comentam que os limites entre setores não estão fixos e se encontram sobreposições e interseções, argumentando que uma sociedade setorial é uma imagem de “um jogo de espelhos: [a sociedade] ela se desdobra ao infinito, em uma multiplicidade de setores, que se acumulam [encavalam], se sobrepõem, se interpenetram e se deformam permanentemente...” (JOBERT; MULLER, 1987, p. 56).

1.2.2 Ator → Empreendedor Político

O modelo de Kingdon é bastante influente e consegue trazer à tona o papel dos atores, em especial os empreendedores políticos, para explicar mudanças³². Com a incorporação da ideia de empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) avança para reivindicar um tipo especial de ator e ligar estruturas de oportunidade com mudança. O autor defende a relevância da agência na combinação dos fluxos, os empreendedores políticos são os responsáveis pelo encaixe entre problemas e alternativas no período de abertura e combinação de fluxos para a tomada de decisões.

Como ele mesmo descreve, os empreendedores podem estar em qualquer campo dos atores, dentro ou fora do governo, em grupos de interesse ou na comunidade de acadêmicos interessados na política. A matéria comum consiste na disposição em investir seus recursos em troca de um retorno/ganho futuro. Dentre os recursos que os atores empregam, o autor cita: tempo, energia, reputação, recursos financeiros. Já dentre os retornos/ganhos futuros que podem resultar do emprego de seus recursos, o autor afirma que “podem vir em forma de implementação de políticas com as quais concordam, satisfação por terem participado do jogo, ou mesmo engrandecimento pessoal, seja em carreira por promoções ou segurança/estabilidade no trabalho (KINGDON, 2011, pp. 122-123, tradução livre).

Esses empreendedores também partilham de qualidades comuns. A primeira diz respeito a eles terem crédito diante e um público/audiência, seja por *expertise*, habilidade na comunicação, ou posição formal no processo decisório. A segunda enfatiza o fato de eles terem conexões políticas e habilidade de negociação. A terceira destaca a persistência deles. Como frisa Ana Capella: “essas qualidades são úteis nas duas frentes de atuação dos empreendedores no modelo de Kingdon: na promoção das ideias, propostas e concepções a respeito de problemas (*soften up*) e no momento em [que] surge a oportunidade de mudança na agenda (*coupling*)” (2010, p. 8).

Capella (2010) preocupou-se em resgatar estudos que incorporaram as figuras de empreendedores políticos para a análise das políticas públicas. Além de Kingdon, a autora descreve como o modelo de equilíbrio pontuado ou interrompido (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner; Jones e True, complementa as considerações sobre empreendedores políticos, enfocando a ação de estabelecer “monopólios de políticas” e a relevância da imagem política (*policy image*) que esses definem, carregam, difundem e procuram implementar nos fóruns de decisão (*policy venues*). O argumento da autora é que essa dupla contribui com Kingdon ao complementar como ação dos empreendedores a busca pelas arenas mais favoráveis para as suas ideias:

³² O modelo ainda circula no campo do pluralismo enfatizando o papel de combinação de atores e como cada um contribuiu para o processo de formação da agenda e do estabelecimento de alternativas e decisões. Kingdon enfatiza que não acha a predominância de um ator sobre outro na discussão das ideias e de como elas emergem, ninguém controla o sistema de informação (pp. 76-77).

[...] O empreendedor é o indivíduo que entende a importância das ideias no processo político e as promove de maneira a convencer os demais atores com relação a uma questão. No caso da mudança da agenda, os empreendedores buscam redefinir as questões de forma a torná-la atrativa aos grupos previamente apáticos e, caso estes grupos escolham ingressar na disputa política, podem desorganizar os monopólios existentes. [...] Os empreendedores, atuando na criação e divulgação de imagens, conseguem mobilizar os atores e criar ou desorganizar monopólios. [...] Os empreendedores procuram assegurar rapidamente junto ao governo, arenas institucionais com maiores chances de sucesso para o desenvolvimento do processo decisório relativo às decisões referentes à política em questão. O objetivo dos empreendedores é sempre estabelecer um monopólio para tal política (CAPELLA, 2010, pp. 14-15).

Faz-se necessário salientar que ascender a agenda não é suficiente para mudanças nas políticas. Em ambos os estudos (Kingdon, 2011; Baumgartner; Jones; True, 2007), a mudança conta com componente da mobilização e investimentos dos empreendedores políticos, e, portanto, uma avaliação sobre as oportunidades, para que uma vez na agenda um problema consiga ser atrelado às suas alternativas de soluções e traduza-se em decisão nas arenas competentes. Para Baumgartner e Jones, o acesso à agenda, por meio da manipulação de ideias e instituições³³, seria uma pré-condição para conseguir interrupções (*punctuations*) e mudanças disruptivas (BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007, p. 159). Para Kingdon, a questão está focada na junção dos fluxos.

1.3 Convergências, Oportunidades e Mudanças

Foi resgatado o papel da agência política nesses dois estudos. Mas é preciso também complementar que em Kingdon, por exemplo, especificam-se momentos especiais para a produção de políticas: as “janelas de oportunidade”. Essas “janelas de oportunidade” consistem em períodos nos quais os três fluxos – problemas, alternativas e política – convergem e abrem espaço para que os empreendedores os combinem e tomem decisões. Supostamente as “janelas de oportunidades” não abrem frequentemente. Mas as janelas políticas podem se abrir mais frequentemente nas trocas das administrações e trazer para cena atores diferentes, novas imagens e ideias que podem ser trabalhadas com o intuito de serem aproveitadas na abertura da conjunção dos fluxos, nas novas “janelas de oportunidades”. Nesse caso, abrir uma janela para a formação da agenda não significa abrir uma oportunidade para que se conjuguem as alternativas. Saliento também que as “janelas de oportunidade” podem ser fechadas sem que os empreendedores produzam alterações nas políticas³⁴.

³³ Esses autores são mais influenciados pela literatura institucionalista e conseguem mostrar o relacionamento entre instituições e ideias. Muitas vezes as mudanças em *policies* são tratadas como mais flexíveis do que nas instituições, mas as *policies* são tão permanentes quanto as instituições, conforme foi frisado na seção sobre instituições.

³⁴ Nesse caso, as “janelas de oportunidade” de Kingdon se assemelhariam ao conceito de *conjuntura crítica* reivindicado por Capoccia e Kelemen (2010), em que a definição não consiste no elemento MUDANÇA, mas no enfraquecimento dos constrangimentos institucionais e na abertura de oportunidades de ebulição de novidades.

Outro ponto a ressaltar diz respeito a entender que o modelo de Kingdon enfatiza esses períodos especiais de ação, mas não problematiza ou explica como os atores (empreendedores políticos) se formaram e como se tornaram relevantes ou como o processo de tensões e ações empreendidas anteriormente criam condições para que os fluxos convirjam. Ao enfatizar os momentos das janelas e a ação dos atores já formados em ação nessas janelas, sem dúvida, é uma redução por uma escolha metodológico-analítica. No entanto, não significa que uma análise que enfatize o processo de formação dos atores e sua relevância, bem como das tensões que levam a momentos especiais de mudanças não possam identificar eventos específicos que se encaixam na ideia/categoria de “janelas de oportunidades”³⁵ ou de empreendedores políticos. O problema está no recorte que invalida a trajetória, não no nome/conceito dado a esses recortes específicos que se realiza na análise. Assim, importa estar atento para não congelar os atores e os eventos em análise apenas nos momentos identificados como aqueles em que se visualiza a criação ou mudanças nas políticas.

Baumgartner; Jones e True (2007) enfatizam as dinâmicas não lineares, os múltiplos níveis de ação, os processos interativos que implicam em deslocamento de atenção e interrupções nas políticas. Com isso eles reivindicam uma explicação que combinaria incrementalismo com momentos de interrupção do incrementalismo na produção de políticas. Capella assume que o modelo dos autores supre uma lacuna na ciência política sobre “momentos em que mudanças bruscas ocorrem”, com o argumento das *punctuations*. Os tipos de mudança, incremental *versus* crítica, lenta *versus* rápida duração, e modelos que aliam *conjunturas críticas* a momentos de estabilidade já eram discutidos. Stephen Krasner também já enunciava um paradigma de “equilíbrio pontuado” para conceituar o processo de construção do Estado no início dos anos 1980.

Na tentativa de resgatar algumas contribuições institucionalistas, Thelen e Steinmo criticam o modelo do *punctuated equilibrium*, primeiro, porque não se pode entender que grandes mudanças só ocorram de formas externas e drásticas. Segundo, esse modelo parece reduzir as ações estratégicas dos atores voltadas às mudanças e às adaptações de circunstâncias externas, raras e infrequentes. Não sei se assumo essa última crítica completamente, pois os autores discutem que os atores/empreendedores se articulam e agem estrategicamente na formação e reformulação das ideias e das imagens de políticas, além de dar bastante ênfase ao papel estratégico dos empreendedores. Mas o quão submetidos a uma causalidade externa das mudanças estariam esses atores?

³⁵ Mendosa (2012) e Cortes(2015) identificam a nomeação de Patrus Ananias para o posto de Ministro do Desenvolvimento Social (em 2004) como uma janela de oportunidades para o grupo em defesa da Assistência Social como direito. Gutierrez (2015) critica o uso do termo porque enfatiza em a trajetória de disputas e ações do grupo de Assistência Social que levaram a ele disputar espaço diretamente no governo. Não vejo contradição em identificar a nomeação de Patrus como janela, no entanto, muito mais uma janela política e não de oportunidades, pois não é esse fato em si que produz a convergência de fluxos, e ao mesmo tempo avaliar a trajetória MAS como ator centrar na disputa de projetos no governo. Depende de como o pesquisador realiza a demonstração da análise sobre os eventos e a trajetória entre eles para se rejeitar ou não o uso da categoria teórica, mas seria preciso destrinchar a crítica e a explicação sobre não concordar ou não com o uso da categoria.

Mahoney (2010) debate que modelos de *punctuated change*, não especificamente o modelo de Baumgartner; Jones e True, acabam por entender as interrupções, rápidas e grandes, em contraste com os períodos de longa estabilidade sem mudanças substanciais. Ele também entende que nesse modelo uma mudança brusca e substancial precisa encontrar condições permissivas abertas para ação de determinado tipo dos atores estratégicos. Sendo assim, os atores agem como o gatilho da mudança, mas, essencialmente, são condições externas que a permitem. Outra questão é que essas interrupções são essencialmente consideradas como eventos com começo e fim, como pontos de quebra numa sequência. Mahoney alerta para o erro de contrapor ou fazer um oposto conceitual entre mudanças incrementais e as de tipo *punctuated*. As mudanças incrementais não se restringem à consideração de que não sejam substanciais:

[...] mudança incremental também pode se referir a uma série de pequenas mudanças que se somam a uma grande mudança durante um longo período de tempo. Este tipo de mudança incremental - a acumulação de longo prazo de mudanças menores - é de especial interesse para os investigadores que trabalham sobre a mudança gradual. As alterações que são individualmente pequenas e de curta duração são muitas vezes as peças componentes de um processo global de mudança que é grande e lento. Neste sentido, os “grandes, processos lentos”, os quais Pierson (2003) escreve muitas vezes podem ser recriado como muitos pequenos processos, em movimento rápido (MAHONEY, 2010, s/p)

Em relação ao papel dos atores na mudança, Mahoney argumenta que os modelos de *punctuated changes* requerem um certo tipo de agente que encontre um certo tipo de condição. Caso esses fatores não se juntem, ainda assim, os agentes podem produzir mudanças incrementais. Os pontos de debate sobre os modelos anteriores são: 1) se eles conseguem assumir que a persistência desses agentes realizam mudanças incrementais tão substanciais como nos momentos de interrupções; 2) como analisar a ação estratégica dos atores nos processos incrementais e se é necessário diferenciá-la nos processos de interrupção (*punctuations*).

As notas de Mahoney ressaltam, ancoradas no estudo dele e Thelen (2010) e Steeck e Thelen (2005), anteriormente expostos, que os agentes de mudança são estratégias de transformação dentro das instituições. Ele defende que os agentes de mudança consistem em mecanismos de mudanças, ou seja, uma combinação de como são transmitidas forças para mudanças, em relação a dois fatores: 1) condições permissivas (vulnerabilidades institucionais e oportunidades no *status quo*) e 2) causas geradoras (agência ou forças³⁶ que introduzem pequenas mudanças). De qualquer forma, torna-se possível estudar o poder de agência dos atores (e tipos de atores) e a distribuição de poder e apoio à mudança (ou *status quo*) dos mesmos para contribuir com uma abordagem mais dinâmica do processo de produção das políticas e desenvolvimento institucional.

³⁶ Entendo essas forças que introduzem mudanças como aquilo que se expôs na seção anterior como as tensões internas e o *gap* das políticas e nas instituições, entre *rule makers* e *rule takers*.

Os recentes apontamentos desse autor expõem uma preocupação em demonstrar que é possível explicar as mudanças por uma perspectiva endógena que reúne numa teoria mais geral o pontual/disruptivo com o incremental (contínuo e descontínuo), conectando condições ao papel dos agentes. Trata-se de avaliar os tipos de agentes (ou de comportamentos que os identificam), como tratados no modelo de mudança gradual de Thelen (*insurrectionarie, symbionts, subversives* e *opportunists*) e explorar o encaixe entre esses fatores – agentes específicos e as condições que conduzem a vulnerabilidades para a mudança (quadro 1.2).

QUADRO 1.2 – FRAMEWORK PARA EXPLICAÇÃO DE MUDANÇAS

		CAUSAS GERADORAS (<i>GENERATIVE CAUSES</i>)	
		Presente	Ausente
CONDIÇÕES PERMISSIVAS	Presente	<i>Mudança Pontuada/interrompida Punctuated Change</i>	<i>Não mudança (oportunidade perdida)</i>
	Ausente	<i>Mudança Incremental</i>	<i>Não mudança</i>

FONTE: Traduzido de MAHONEY (2010) p. 21.

Mahoney, nessa alegação, assume que é possível que existam dois tipos de *layering, drif* e *displacement*, sejam eles, *punctuated* ou incremental, de acordo com o encaixe/desencaixe entre os dois fatores apontados acima. Essa atual proposta interessa para esta tese, pois conecta agência e condições – baseadas no modelo institucional presente. O modelo consegue acrescentar elementos para o desenvolvimento de estudos de mecanismos nos casos particulares, que precisam ser detalhados na explicação.

Existem atores políticos envolvidos na produção de políticas, de dentro e fora do governo, existem qualidades específicas de um grupo especial de atores, que são os que agem estrategicamente (empreendedores políticos) e, entre eles, há tipos diferentes de comportamentos que os classificam. Há sempre a incerteza sobre o encaixe entre eles, suas ideias, as tensões endógenas existentes nos domínios de política, as condições vulneráveis às tensões externas e a participação ativa interpretativa dos atores sobre todos esses elementos reunidos.

Levar a sério a consideração de que os atores políticos são participantes ativos, e não só receptivos e reativos, significa assumir um sentido necessário de interpretação sobre as condições e as causas geradoras que politizam a questão da produção de políticas e mudanças. Por isso, primeiro, “o que uma instituição [ou política] torna possível, ou não, é continuamente redefinido pelo que se pode chamar de empreendedores interpretativos” (STREECK; YAMAMURA, *apud* CAMPBELL, 2009, p. 105). Segundo, “a natureza das interações que ocorrem entre os atores de diferentes esferas institucionais pode afetar suas interpretações de problemas e interesses e, *in turn*, mudanças institucionais em si” (CAMPBELL, 2009, p. 106).

Kingdon reforça também a importância das ideias que se criam e circulam entre os atores no processo de produção de políticas: “as ideias por si só vêm a ser tão importantes como as pressões políticas” (2011, p. 143). São ideias que estão sendo trocadas, avaliadas e são fontes de persuasão e disputa. Não interessa tanto o surgimento da ideia, mas como ela se mantém na agenda e como cresce entre os fluxos. Bruno Jobert e Pierre Muller (1987) destacam que a política pública, o Estado em ação, opera por meio da decodificação de modelos referenciais, enfatizando a tripla dimensão dessa operação (cognitiva, normativa e instrumental). A função intelectual das políticas estaria espalhada por todo aparelho de Estado, operando de forma semelhante ao que Kingdon caracteriza como o fluxo de *policies*. E, assim como ele, os autores franceses não reduzem o trabalho da produção e das políticas ao seu papel intelectual, destacando a característica de mediação política, de disputas da formação de imagens referenciais (setoriais e globais), a tentativa de ajustes e deduções de problemas em disputa e a tradução na intervenção estatal.

O próximo capítulo debruça-se em apresentar a narrativa de antecedentes sobre o sistema de proteção social brasileiro, procurando enfatizar as iniciativas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional.

2 ANTECEDENTES FORMADORES DE IDEIAS, AÇÕES E DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Mecanismos e processos compõem-se em episódios, limitadas e interligadas sequências de ação social. Episódios, por vezes, adquirem significado social, como tal, porque os [seus] participantes ou aqueles que os observam constroem nomes, limites e histórias correspondentes a eles (GOODIN; TILLY, 2006, p. 15).

Para análise das primeiras leis de proteção aos trabalhadores e grupos sociais específicos como os doentes, idosos, incapacitados, mães e crianças, é importante esclarecer que as ações que passamos a chamar de políticas sociais eram, mesmo que esporádica e parcialmente, formuladas e implementadas por grupos e organizações privados dos mais diferentes matizes políticos e ideológicos (MARTINS, 2011, p. 27)

As decisões políticas acerca de quem é a responsabilidade, quando e como intervir, modificam-se ao longo do tempo e, ao mesmo tempo em que espelham as preferências sociais e o desenvolvimento das ideias presentes em cada período histórico, acabam também fundando caminhos (e ocultando/restringindo outros) que determinam o que pode ser elaborado no futuro. Grande parte das considerações sobre as políticas sociais consiste em reflexo de condições e problemas sociais vigentes no país em cada época, ou em como os atores envolvidos por meio de esquemas interpretativos elaboram os assuntos da agenda de ação governamental. Ademais, a análise das políticas voltadas para a proteção social remonta às preocupações a respeito de balanceamento entre valores da proteção ao trabalhador e aos grupos vulneráveis, de administração de riscos no processo de crescimento e desenvolvimento e como resolver problemas de equidade. Não existe, porém, uma definição precisa sobre política social no geral (MARSHAL, 1967) ou na discussão brasileira³⁷ (DRAIBE, 1988). Assim, diversas ações aparentemente isoladas podem contar a história da proteção social no Brasil, designando-se as políticas no plural.

Em contrapartida, existe uma vasta e tradicional literatura na comunidade acadêmica do Serviço Social que resenha, revisa e reconta histórias das intervenções assistenciais no Brasil, determinando estudos sobre a trajetória da Assistência Social. Também existem trabalhos clássicos que examinam o processo histórico de formação do *Welfare State* brasileiro, identificando suas raízes em relação aos problemas de inclusão/exclusão de direitos e aspectos redistributivos de renda (SANTOS, 1979; DRAIBE, 1993, 2003).

Quando os trabalhos costumam se concentrar em uma política específica, cada um procura periodizar seu desenvolvimento e organizá-lo em fases – antecedentes, fases de

³⁷ Como apresentou Draibe (1988), parecia não haver dúvida no início dos anos 1990 sobre a definição constitutiva da política social em relação aos setores de previdência, saúde, educação, Assistência Social. Mas outras políticas como saneamento, habitação, transportes coletivos já suscitariam dúvidas e divergências. Na época, não se constituía como campo independente a Segurança Alimentar, embora o tema da fome tivesse entrado na agenda pela Ação da Cidadania contra Miséria e Pela Vida.

operacionalização e regulamentação, fase de implementação e, fase de institucionalização ou consolidação. Quando se trata de estudos abrangentes sobre o sistema de proteção social, a periodização geralmente inicia na década de 1930, pois é somente a partir desse momento que passa a existir um sistema nacionalmente articulado e estatalmente regulado de proteção, de acordo com Sônia Draibe (1993). A visão mais abrangente está ancorada em uma análise de longo prazo sobre o início, a expansão, consolidação e reestruturação do Estado de Bem-estar Social (de *Welfare*). Nesta tese procurei tratar como antecedentes históricos das políticas que comporão o órgão ministerial de desenvolvimento social desde o caminho de início, expansão e reestruturação do *Welfare*, até a definição do novo perfil de políticas estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF 88), tendo esse marco jurídico como inflexão por conta das novas definições de direitos sociais. Esse primeiro período abrange um panorama longitudinal de largo alcance que gerou as ações e medidas de proteção evidenciadas.

Este capítulo pretende descrever a gênese de medidas de proteção social brasileira de ação estatal voltadas para as áreas de Assistência Social, Segurança Alimentar e dos programas de transferência de renda, produzindo a revisão da literatura clássica e tradicional destas área e identificando o encadeamento de eventos e relações que possibilitaram a agregação institucional das áreas na estrutura ministerial posterior. A trajetória aqui discutida se concentra no nível do governo central e em iniciativas nacionais – as iniciativas municipais e estaduais serão debatidas quando forem agregar e validar o processo nacional.

Utilizo o termo proteção social para escapar da restrição às políticas exclusivamente formuladas e deliberadas nas instâncias da Assistência Social e conseguir dialogar com estudos diferenciados que tratam de direitos sociais, seguridade, Estado de Bem-estar Social, e também como os mais setorialmente orientados. Jeni Vaitsman, Gabriela Rieveres Borges de Andrade e Luis Otávio Farias definem proteção social como: “toda intervenção pública para ajudar indivíduos, domicílios e comunidades a administrar riscos ou apoiar os cronicamente pobres” (2009, p. 733). Jennifer Pribble define como regimes de proteção social:

[...] o pacote de políticas fornecidas pelo Estado que protege os cidadãos contra a pobreza e redistribui renda e oportunidades de vida. [...] Esses regimes compõem-se de políticas em duas dimensões: uma que busca prevenir os riscos sociais através de investimentos em capital humano, que chamo de prevenção de riscos, e um segundo que trata dos riscos, uma vez que tenham ocorrido [...] o que eu chamo de gestão de risco (2015, p. 192).

Para esta tese, importam tanto ações de gerenciamento de riscos na Assistência Social, quanto ações de promoção de Segurança Alimentar que envolvem não somente gerenciamento de riscos, mas prevenção na área de saúde e de produção agrícola.

O capítulo se divide em quatro partes. A primeira comenta as raízes e antecedentes históricos, a gênese de um sistema de proteção social, enfatizando o que se considerava como proposta de ação para problemas sociais vigentes e a importância de avaliar referenciais de políticas produzidos pelas associações civis. A segunda parte apresenta a hipótese da incorporação estatal que consolida a matriz de prestação indireta de serviços assistenciais e discute a

reprodução institucional. As ações anteriores das associações, nos diversos níveis de governo e áreas temáticas, criaram condições propícias para as interações entre Estado e sociedade, e produziram a matriz de prestação indireta de serviços sociais no Brasil. A terceira parte descreve o avanço da regulação e a consolidação dos legados iniciados, abrangendo a expansão de projetos e o vínculo com os planos de desenvolvimento do governo autoritário. Separo o período de transição democrática dos anos 1980 até a CF 88, da inicial periodização baseada em Draibe (1993), a ser tratado no capítulo seguinte, porque argumento sobre a especificidade do que se consolida em torno da CF 88, engendrando, conseqüentemente, possibilidades de trajetória diferenciadas. A última parte faz um resgate das principais ideias do capítulo e procura evidenciar as questões cruciais sobre o legado de políticas que forma a área de desenvolvimento social em estudo.

2.1 O Legado do Portfolio das Associações Voluntárias

O legado da construção do Estado de Bem-estar Social no Brasil, ou seja, de medidas de proteção aos cidadãos, reguladas e consolidadas pelo Estado, em geral, é datado da década de 1930. A assunção da data pelos estudos brasileiros está ancorada na avaliação de uma política social de tipo trabalhista, baseada em ações voltadas para o trabalhador formal homem, provedor da família, que seriam precedentes a outros tipos de políticas de proteção social³⁸. A suspensão e reestrutura das (poucas) Caixas de Aposentadoria e Pensão da década de 1920³⁹ nos Institutos de Aposentadoria e Pensão dos trabalhadores⁴⁰ na década de 1930, a produção da legislação trabalhista que se estabelece com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943 e as conseqüentes ações voltadas aos trabalhadores inscritos na previdência (trabalho formal), garantiram direitos a um público beneficiário selecionado, e, por isso, as raízes do sistema de proteção brasileiro são identificadas com conotação corporativista, meritocrático-particularista.

³⁸ As reformas pioneiras na área social, “as pensões pioneiras, o seguro social e as regulações trabalhistas tinham a intenção de manter respeitáveis famílias operárias lideradas por chefes de família do sexo masculino, longe das indignidades da assistência aos pobres” (SKOCPOL, 1995, p. 314). Muitas conquistas para os trabalhadores homens também se estenderam para as trabalhadoras mulheres, aliás forma foco de trabalho de mulheres em suas associações. A diferença entre políticas maternalistas e paternalistas/trabalhistas não reside apenas na concessão de direitos a um dos sexos, mas no seu fundamento de justificação. As políticas de tipo paternalista estariam fundamentadas na relação entre capital e trabalho dominante no capitalismo e no papel masculino de provedor da família, por isso eu associo paternalista com trabalhista. É possível, também, avaliar a ideia de compensar com benefícios a maternidade, como um trabalho não inserido da relação de produção. Ideias de subvenção da maternidade. Essas diferenças serão discutidas mais adiante.

³⁹ Lei Eloy Chaves. Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

⁴⁰ Os institutos de aposentadorias (estatuto de autarquia) conviveram com as caixas de aposentadoria (estatuto de sociedade civil). Quem não estava coberto pelos institutos continuava a pertencer às caixas ou a organizar novas caixas. Em 1953 uniram-se todas as caixas de aposentadoria em uma só – Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e de Empresa do Serviço Público (CAPFESP – Decreto n.º 34.586, de 12 de novembro de 1953). A criação de caixas e institutos não tinha uniformidade, a concessão de benefícios e serviços era bastante diferenciada, dependia do poder de barganha da categoria profissional. A arrecadação das instituições também era diferenciada e o percentual de desconto realizado não era homogêneo. Em 1945 uniformizou-se a taxa em 5% do salário.

Reconhece-se que as atividades estatais a partir dos anos de 1930 produziram uma estratificação ancorada em benefícios previdenciários corporativistas, próximo do que Gosta Esping-Andersen⁴¹ identifica na origem do sistema bismarkiano alemão, assim como em modelos de corporativismo estatal na Itália, França e Áustria. No campo dos estudos brasileiros, já no final dos anos 1970, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) apresentou a denominação “cidadania regulada” para exemplificar o modelo de sistema de proteção social brasileiro, gestado a partir da segunda década do século XX. Sua análise mostra que a construção da extensão de cidadania brasileira ancorava-se:

[...] não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional [...]. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em leis. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade [política] (SANTOS, 1979, p. 75).

O resgate de Sônia Draibe (1993) sobre a construção do *Welfare* brasileiro valida essa ideia de cidadania regulada reconhecendo a raiz de modelo corporativista e particularista, baseado na lógica dual de inserção e exclusão de grupos populacionais, segundo sua posição ocupacional e de renda da estrutura produtiva. A autora periodiza a construção do sistema de proteção social brasileiro em três fases anteriores à Constituição de 1988: a primeira, de 1930 a 1943; a segunda, de 1943 a 1963 e a terceira de 1964 até a nova Constituição. Utilizo essa periodização sem rigidez dos anos, mas considerando o entorno deles a partir da análise do conteúdo das propostas evidenciadas ao longo do capítulo. E, como já foi ressaltado, o período em torno da Constituição e da transição democrática será debatido em capítulo posterior.

Pelo vértice da “ajuda aos pobres” e “da assistência a pessoas necessitadas”, é de conhecimento comum que as intervenções assistenciais começaram apoiadas na filantropia, religiosa ou leiga⁴², e ações para com grupos específicos. A intervenção estatal voltou-se inicialmente para grupos específicos, tendo caráter suplementar e, por isso, tinha uma modelagem residual assistencialista – em que o benefício não estava ligado ao desempenho ocupacional, como nas medidas de proteção de tipo trabalhista, mas sim a uma comprovação da necessidade. Tanto os benefícios como as ações assistenciais estavam voltados aos grupos desprovidos ou não incluídos na estratificação ocupacional regulada.

⁴¹ O autor indica que é necessário discutir “de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (EPING ANDERSEN, 1991, p.1001).

⁴² Sabe-se que as Santas Casas de Misericórdia monopolizaram o que se realizava como assistência social no Império Português, pelo menos até o século XIX. Mas conhece-se pouco sobre outras irmandades religiosas e outras iniciativas. (TOMASCHEWSKI, 2007). Há diferenças entre filantropia e caridade, assim como entre ações e fluxo de comando das ações entre associações religiosas e não religiosas no campo maior do voluntariado e da ação não-direta estatal. Claudia Viscardi afirma: “o uso do termo caridade e filantropia relaciona-se às ações que visam minorar o sofrimento dos pobres. Para alguns estudiosos, a caridade se refere às práticas assistenciais motivadas por crenças religiosas – das mais diversas colorações – e a filantropia teria caráter laico” (2011, p. 196, nota 2).

Adailza Sposati (1995) comenta que os regimes de proteção social em países capitalistas de terceiro mundo, como o Brasil, baseiam suas intervenções em critérios de estrutura ocupacional e carência social:

[...] longe de Estados de Bem-estar social, são, em realidade, meritocráticos, ou, ainda, Estados de Bem-estar ocupacional, já que os direitos avançam segundo a pirâmide ocupacional dos cidadãos trabalhadores; ou ainda, Estados Assistenciais já que a seletividade introduzida converte direitos em favores, ou submete aos critérios de necessidade e às consequentes verificações ou demonstrações de posse e de bens (SPOSATI, 1995, p. 25)

Para Sposati (1995; 2006), antes do século XX e até as suas primeiras décadas, o referencial sobre ação social circulante e predominante na sociedade era “filantropia higienista”, pois a miséria era considerada uma disfunção pessoal dos indivíduos e não uma questão social. Assim, as ações voltadas a esses indivíduos eram de reclusão, asilamento, internamento e repressão policial. Progressivamente, o Estado reposiciona-se, e suas ações assistenciais passam a constituir-se mecanismo de controle e prevenção de problemas, cuja atuação pretende civilizar, controlar “desajustes”, moralizar costumes e gerir uma comunidade mais “integrada”⁴³. De fato, o problema está no que se considera questão social. Porque as ações da filantropia higienista consideravam, sim, que os problemas de pobreza, saneamento e mortalidade infantil eram questões sociais, mas não as vinculavam com as premissas do socialismo ou marxismo, e da organização operária, sobre a origem dela. Já a literatura do serviço social entende que a “questão social é considerada como o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos engendrados pela sociedade capitalista resultante historicamente da constituição do operariado”, mantendo um vínculo visceral com a relação capital-trabalho (SPOSATI *et al.*, 1989, p. 27).

O debate da literatura mostra que o modelo de proteção social construído assentou-se em duas lógicas: a do seguro (bismarckiana) e a da assistência (beveridgiana) (BOSCHETTI, 2006). A autora frisa “a presença de relações nebulosas entre poder público e as instituições privadas assistenciais” (BOSCHETTI, 2003, p. 41). Como se percebe, os estudos concentraram-se em avaliar as iniciativas pioneiras no Brasil de pensões e seguros aos trabalhadores homens chefes de família, e em tomar as ações filantrópicas como pontuais, descoladas do Estado ou residuais. No entanto, parece relevante produzir outro olhar para a ação das organizações e instituições ditas filantrópicas e sua ação na produção de políticas sociais. Isso porque, como afirma Skocpol (1995, p. 17), “o voluntariado não é algo oposto ao Estado,

⁴³ De acordo com Nunes, “a concepção do serviço social como área capacitada a qualificar os serviços de atenção social e de saúde, fossem eles caridosos ou públicos, esteve ligada a dois processos que ocorreram concorrentemente e, estiveram, muitas vezes, relacionados” (2012, p. 455): 1) a atuação católica com novas estratégias de atuação do social – encíclica *Rerum Novarum* do papa Leão XIII e do *Quadragesimo Anno* do Papa Pio XI – que indicavam uma participação da Igreja e do catolicismo leigo na construção da paz e estabilidade social nos países capitalistas; 2) reposicionamento da ação estatal para modernizar as nações e usar da ação de assistência para controlar manifestações populares, controlar e civilizar. Para Gonçalves esse relacionamento entre Catolicismo e Varguismo pode ser identificado como “afinidade eletiva” (ver GONÇALVES, 2011, p. 335), em seu trabalho o autor nomeia quais as congregações cristãs católicas que obtiveram subvenções durante o período de seu estudo (1931-1937).

quase sempre o envolvimento do voluntariado leva ao envolvimento com o governo e cria novas demandas sociais”.

Friso a necessidade de recuperar o portfólio das ideias que as instituições filantrópicas e caritativas trouxeram para a arena pública e também de restabelecer o papel de políticas maternalistas nos primórdios da construção da política de proteção social brasileira, que posteriormente vai ser consolidado com a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Práticas e programas adotados por instituições variadas influenciaram tanto nos modelos de políticas adotadas quanto na profissionalização de algumas ocupações assistenciais. Na recuperação desse portfólio, evidencia-se a ação organizada das mulheres⁴⁴, que apesar de reconhecida pela historiografia ainda é pouco explorada e sistematizada. A maioria dos estudos que existem sobre instituições específicas e, mais recentemente, sobre a ação feminina, tem seu foco voltado para uma ou outra mulher de referência⁴⁵. O que aponta para uma perspectiva de orientação maternalista.

Dessa forma, antes de seguir a discussão, preciso apresentar o que se consideram políticas maternalistas em relação às políticas paternalistas/trabalhistas para a construção de *Welfare*. Essa distinção nesse campo de estudo nasce com Skocpol (1995), no seu argumento central do livro *Protecting Soldiers and Mothers*, mesmo que outros estudiosos já tivessem ressaltado a importância das iniciativas dos movimentos de mulheres na construção de políticas sociais.

Ao falar de maternalismo se pensa, primeiro, sobre as orientações para estender ideais domésticos para a vida pública. Segundo, baseado nos ideais domésticos, as políticas e os referenciais para as políticas vão se fundamentar principalmente na proteção da maternidade e na relação com a infância, e, em seguida, na difusão de “cuidados”. A preocupação reside na proteção para as responsabilidades da maternidade (individual ou social). Todavia, é indispensável avaliar o conceito em seu contexto histórico: o desenvolvimento de Estados de Bem-estar Social no período finissecular e início do século XX (LARSEN, 1996).

O discurso maternalista se apropria da ideia de distinção e divisão de papéis entre sexos e suas respectivas esferas de ação para reivindicar uma missão moral feminina na vida

⁴⁴ Admito ser mais interessante adotar a posição de Michele Pierrot que, ao invés de identificar a filantropia com dominação patriarcal ou de classe ou subalternidade, quer avaliar as experiências efetivas em que as mulheres se envolveram por meio dela, e com isso abriram oportunidades de engajamento, mobilização e inserção pública. (PERROT *apud* FREIRE, 2013, p. 3). É o mesmo fundamento que faz Skocpol (1995) debruçar-se sobre as evidências a respeito das ações e políticas maternalistas nos EUA.

⁴⁵ Estudos da historiadora Maria Lúcia Mott sobre saúde, maternidade, enfermagem e costumes do século XIX e início do século XX fala de Maria Rennotte, de Madame Durocher (a primeira parteira formada em 1834), entre outras. Trabalhos de Maria Martha de Luna Freire (2006) sobre o discurso maternalista no Brasil. Apresentação da História das Mulheres no Brasil, organizada por Mary Del Priori. Entre os vários trabalhos que aparecem em congressos de assuntos feministas, como o Fazendo o Gênero (SIMILI, Ivana. O que virou moda na 2.º Guerra; A construção de uma personagem: a trajetória da primeira-dama Darcy Vargas), ou estudos recentes da historiografia (CARVALHO, Andréa. Entre Pérolas e Violetas: Mulheres na montagem do sistema de proteção social).

pública⁴⁶, para reivindicar sua inserção pública. A noção da separação das esferas e da naturalização das diferenças entre sexos foi utilizada também pelas mulheres para destacar a importância da função maternal, unificando a “condição” feminina pela maternidade, bem como pleitear espaço na vida pública no exercício de determinadas funções. Não deixa de existir controvérsias e ambiguidades nesse discurso⁴⁷.

Segundo Linda Gordon (GORDON apud LARSEN, 1996), a distinção entre maternalismo e paternalismo em Skocpol (1995) não é propriamente definida⁴⁸. Para Skocpol é possível reconhecer as orientações das políticas pela direção dos benefícios iniciados: se estes incidem diretamente na “mãe trabalhadora, mãe solteira e viúvas” são de tipo maternalista; se os benefícios incidem indiretamente nas mulheres como dependentes de homens trabalhadores, são de tipo paternalista.⁴⁹

Concordo com a autora que, ao definir um caminho de *Welfare* baseado na experiência histórica europeia, progressiva e de contraposição entre capital e trabalho, outros caminhos foram obscurecidos. Trata-se, assim, de dar valor às diversas referências para políticas de proteção, de entender como eles se influenciam, em que espaços e intermediações conseguem se desenvolver e que legados produzem.

Diante disso, o uso da ideia de política maternalista também parece adequado para enriquecer a história sobre a construção da política de proteção social no Brasil. Com isso pode-se dar relevância analítica não apenas às atividades políticas centradas nos partidos, burocracias e sindicatos, mas também às interações travadas entre organizações civis e Estado, de modo a ampliar a compreensão das lógicas e consequências das regulações. Sendo assim, ações e propostas das associações e do desenvolvimento de certas profissões de cuidados no Brasil podem ser identificadas nessa matriz maternalista.

Nesse sentido, advogo que se compreenda a gênese da proteção social brasileira como uma matriz dupla, no que diz respeito à dimensão de administração/gestão dos riscos (*risk coping*) (PRIBBLE, 2011, p. 192) e de responsabilização pública sobre a proteção social. Dupla porque constrói dois caminhos paralelos ancorados em elementos e processos diferentes de atuar sobre os riscos ocorridos. O que preciso recuperar são as ideias sobre a

⁴⁶ Ver Mott (2001; 2005); Skocpol (1995), Freire (2006; 2013), Larsen (1996).

⁴⁷ Estudos sobre movimentos feministas na história apresentam as ambiguidades do paradigma maternalista e discutem a historicidade do conceito, bem como as divergências entre as reivindicações dos grupos de mulheres a respeito das funções maternas e do papel social das mulheres (ver BOCK e FUCHS, *apud* FREIRE, 2006; e LARSEN, 1996).

⁴⁸ Para a historiadora Linda Gordon, Skocpol falha ao não produzir uma definição do que é paternalista ou maternalista, e falha porque não tem uma discussão contemporânea de gênero e do poder masculino na geração do próprio paradigma maternalista. (LARSEN, 1996).

⁴⁹ Para Skocpol, apenas mulheres iniciam políticas maternalistas. Porque as atividades são realizadas por cada grupo, diferentemente, mulheres / homens. Linda Gordon discorda, porque se homens e mulheres partilham do mesmo entendimento sobre as funções de cada sexo, qual seja, a maternidade é especificidade e propriedade da mulher e suas atividades estariam ligadas a essa função maternal, um homem poderia iniciar uma política maternalista.

matriz dupla de ações sociais em que o papel feminino parece fundamental para a formação de um legado de inter-relacionamento entre Estado e entidades filantrópicas⁵⁰ e de caminhos duplos na proteção social.

O estudo de Skocpol rediscutiu o peso da contribuição das políticas maternalistas na construção do Estado Social americano, elencando exemplos de iniciativa legislativa e regulações nos estados e no âmbito federal que demonstram a precedência dessas políticas sociais. No Brasil, a mesma autora (1995, p. 4 e p. 160) considerou a precedência de políticas paternalistas/trabalhistas que foram possibilitadas pelas configurações das instituições políticas e das capacidades dos atores envolvidos. Por um lado, no Império, como um estado centralizado e uma organização de trabalhadores de estrada de ferro e correios, já se configuravam iniciativas de pensões e seguros para os trabalhadores⁵¹. Para além da extensão federal do “benefício” de aposentadoria a todos os ferroviários, também se encontraram iniciativas pontuais de caixas de pensões específicas a algumas ocupações, de algumas companhias, de estados ou locais. Por outro lado, algumas instituições iniciavam sua ação social a grupos específicos contando com o papel das mulheres na assistência. A determinação sobre quais seriam as pessoas e grupos merecedores de cuidados dependia dos valores e referenciais circulantes entre os atores que criaram o portfólio de ações das instituições. Conforme afirma Ana Paula Vosne Martins: “apesar das diferenças de enfoque entre médicos, mulheres ativistas, organizações de trabalhadores, filantropos e religiosos, o problema da maternidade e da infância cresceu em importância e visibilidade a partir de 1870” (2011, p. 25). Mesmo com essas questões em vista, não advogo propriamente um paralelismo entre maternalismo na construção do estado de Bem-estar nos EUA e aqui no Brasil. Regatando o que se disse anteriormente, a chave maternalista pode enriquecer a discussão, mas não se trata de substituir a identificação da construção trabalhista corporativo do *welfare* brasileiro. Importa nesse caso, entender que há um componente pouco explorado na construção histórica da proteção social brasileira ligada às relações entre associações de mulheres, cuidados e moralização das classes trabalhadoras e que têm um componente maternalista, embora não dominante na trajetória nacional como o é naquele outro país⁵². O que abre uma agenda de debate a ser explorada melhor.

⁵⁰ Cabe a ressalva de que é necessário produzir um estudo mais sistemático e abrangente sobre o papel das instituições filantrópicas no período antes de 1930 e 1930 para discutir sua influência sobre a construção da política assistencial, sem o estereótipo de subalternidade e atividade pernicioso presumida da filantropia.

⁵¹ Decreto n.º 9.912-A, de 26 de março de 1888, regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios; Lei n.º 3.397, de 24 de novembro de 1888, criou a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

⁵² Essa relativização na qualificação da construção de um *Welfare* maternalista no Brasil foi apontada pela banca de defesa da tese.

No portfólio dessas primeiras organizações⁵³ encontra-se uma relação entre os reformadores sanitários e as mulheres, com preocupação sobre a mortalidade infantil e as condições de vida das famílias pobres, ligando o discurso da maternidade social e seus cuidados com o “higienista”. Portanto, a apresentação de Sposati sobre a filantropia higienista parece adequada.

O Instituto de Proteção e Assistência Social à Infância (IPAI), fundado em 1899 no Rio de Janeiro, teve papel precursor na ação de assistência e saúde, e mantinha como objetivos: a) inspecionar e regular “amas de leite”; b) estudar condições de vida das crianças pobres; c) campanhas de vacinação; d) inspecionar escolas; e) fiscalizar o trabalho feminino; f) difundir conhecimento. A Associação Damas da Assistência Social se criou em conjunto com esse instituto, baseava-se nos objetivos do IPAI e reunia voluntárias para esse trabalho. Em São Paulo há o trabalho de Maria Rennotte, médica e incentivadora da criação da Cruz Vermelha (CV) no Brasil, que trazia a preocupação com a mortalidade infantil e os cuidados de saúde. Foi fundadora da CV em 1908 e também atuou no primeiro curso de enfermagem⁵⁴, em 1912, dado por essa instituição, e na campanha pela criação de um hospital infantil. Pode-se assumir que a reunião entre dois atores foi fundamental para o avanço das prestações sociais nesse princípio de século: o papel das associações de mulheres e dos médicos sociais.

Outras associações de mulheres foram criadas no país⁵⁵. Como afirma Maria Lucia Mott (2005), a participação das mulheres nas entidades sociais e nos grupos de apoio a elas favorecia a circulação de ideias, questionamentos, discussões sobre a administração de problemas fora do grupo familiar e o estabelecimento de redes de interesse e de articulação de ações sociais. As associações se voltavam para o papel feminino na assistência, na profissionalização de cuidados de saúde com a infância e na construção de saberes nas instituições de ensino. O início do século XX foi marcado por iniciativas de cursos para voluntárias, combinando informações de cuidados de higiene, alimentação, educação infantil, assistência materno-infantil, que misturavam referências de saúde, escolarização e maternidade.

Ao lado disso, não se pode ofuscar os movimentos de mulheres reivindicando pelo direito de votarem e serem votadas, participar de partidos e de sindicatos. Existia, então, uma complexidade de ideais mobilizados e reivindicados pelas mulheres no Brasil. A ambiguidade a abrangência e complexidade a respeito do papel da maternidade e da mulher no espaço público podem ser exemplificadas pela incorporação dos direitos das mulheres na Constituição

⁵³ É importante reconhecer a existência de grupos e associações de mulheres que não as organizações de instituições benemerentes. Como exemplo, ressaltos os grupos exclusivamente femininos abolicionistas (SILVA e BARRETO, 2014). De qualquer forma, sabe-se que as mulheres eram presença minoritária em sociedades de trabalhadores mutualistas (VISCARDI, 2009, pp. 297-301), que consistia na maior parte das sociedades de trabalhadores formadas na cidade do Rio de Janeiro entre 1835 e 1899.

⁵⁴ Esse era um curso para leigos e não era de nível superior.

⁵⁵ Em 1919 foi fundada a Legião da Mulher Brasileira, uma organização de permeabilidade nacional. Havia também a Federação para o Progresso Feminino (BONATTO, 2005).

de 1934. Bertha Lutz⁵⁶ foi nomeada para apresentar propostas para a Constituição (MOTT, 2001, p. 217), entre as quais estavam: 1) o direito da mulher votar e ser votada; 2) o direito de as mulheres conservarem a nacionalidade e transmitirem aos seus filhos quando eles casassem com estrangeiros; 3) proibição da diferença de salário entre sexos para trabalhos iguais (art. 121); 4) participação das mulheres na direção de programas de assistência e bem-estar referentes à maternidade e infância; 5) licença maternidade; 6) acesso às funções públicas; 7) proibição do trabalho de menores de 14 anos e no período noturno para mulheres (art. 121); 8) igualdade em outros direitos trabalhistas.

Ressalto a importância de visibilizar que o referencial do maternalismo ganhou extensão no Brasil, construindo uma identidade feminina no campo da proteção social. Todas as profissões relativas a cuidados infantis e gerais passaram por uma feminização e posterior profissionalização muito pela ação voluntária dos grupos femininos no primeiro terço do século (CARVALHO, 2013). O referencial da maternidade social foi também recuperado mais tarde na ação feminina no período da Segunda Guerra Mundial, com maior entrelaçamento entre papel de entidades assistenciais e Estado, e maior profissionalização das ocupações voltadas ao cuidado.

Podem-se reconhecer os efeitos e as influências do portfólio das primeiras ações das entidades filantrópicas e associações de mulheres na profissionalização das ocupações voltadas aos cuidados que avançam durante o século, que teve início com cursos para voluntários e chegou à formação de escolas específicas, com separação nas áreas de magistério, enfermagem⁵⁷ e serviço social. Dentre esses efeitos e influências, encontram-se o papel das visitadoras sociais, atividade que passou a ser prática da Assistência Social⁵⁸.

A historiadora Ana Paula Martins alerta que: “no contexto finissecular e de início do século XX o modelo moral dos cuidados articula-se com um novo modelo racionalista e público que começa a se organizar no Brasil, denominado na época de filantropia” (2011, p. 31). Essa articulação vai ter desdobramentos em regulações estatais, como se nota a partir da década de 1930. Pode-se também concordar com Andréa Ledig Carvalho (2013, p. 338) que afirma existir um deslocamento do padrão filantrópico associativo das ações assistenciais para um padrão profissionalizante das escolas de serviço social, ao longo do tempo, com modificações no discurso de cuidados e do referencial maternalista. Em síntese, se as organizações ocuparam o vazio que existia nas ações estatais voltadas para uma lógica de assistência, deve-se ter em

⁵⁶ Fundadora da Federação para o Progresso Feminino, reconhecida como líder na luta pelos direitos políticos das mulheres brasileiras. (ver BRASIL, SENADO, s/ano)

⁵⁷ O curso da Cruz Vermelha de 1912 foi o embrião da formação de mão de obra especializada em enfermagem – como afirmei em nota anterior, não era considerado um curso de educação superior. O curso de educadora sanitária criado em 1925 em São Paulo depois se tornou o curso de enfermagem, e a associação de educadoras sanitárias, criada em 1931, além de ser de uma associação de categoria/classe era também assistencial e fundou a Cruzada Pró Infância.

⁵⁸ E hoje dos agentes comunitários de saúde.

conta a importância dos grupos femininos e seus referenciais. Nesse contexto, aparato de assistência das entidades sem fins lucrativos se estendia pelo país, e a relação entre Estado e entidades em nível estadual e local era diversificada, mas as instituições enfrentavam dificuldades para obtenção e gestão de recursos.

2.2 Da Ação Voluntária à Política Pública: Interações com o Poder Público

Em 1931, com a criação da Caixa de Subvenções⁵⁹ inaugurou-se um modelo de política assistencial de aliança entre Estado central e sociedade, via filantropia, qual seja, o de prestação de serviços por meio indireto, que garantia recursos financeiros “para centenas de organizações particulares que se ofereciam como portadoras de um projeto público de perfil salvacionista” (GONÇALVES, 2011, p. 319). As entidades já conseguiam, parcialmente e sem uniformidade, financiamento do poder público local e às vezes nacional.

A Caixa de Subvenção institucionalizou no orçamento público da União recursos para as entidades privadas, e pode ser a primeira regulamentação nacional sobre a assistência, já que em sua justificativa declara: “[...] paralelamente aos serviços públicos de assistência, tem o Estado o dever de subvencionar e amparar os estabelecimentos de iniciativa particular com as mesmas finalidades (BRASIL, Decreto n.º 20.351, de 31 de agosto de 1931)”⁶⁰. É possível defender que a criação da caixa constituiu-se de um passo para a incorporação estatal das ações das entidades como repertório para intervenção.

A existência desse instrumento que garante alguma segurança de financiamento às entidades associativas de variadas ordens pode apontar para o acesso dos atores à burocracia pública e evidenciar as interações socioestatais⁶¹ que produziram a matriz de prestação indireta de serviços sociais no Brasil. As ações anteriores das associações, nos diversos níveis de governo e áreas temáticas, criaram condições propícias para as interações. E essas interações entre agentes filantrópicos, caritativos e Estado acabaram por produzir a legislação de subvenções.

Note-se que essas interações não foram suficientemente exploradas pela literatura, para além da noção de “afinidade eletiva” entre Estado e Igreja Católica, projeto de classe

⁵⁹ Decreto n.º 20.351 de 31 de agosto de 1931. A Caixa de Subvenção alcançou amplas dimensões, garantia financiamento para variados tipos de associações: de leprosários e hospitais a orfanatos e estabelecimentos de ensino. Primeiro a caixa esteve vinculada ao Ministério de Justiça e Negócios Interiores, depois, em 1932, (Decreto n.º 21.220 de 30 de março de 1932) foi vinculada ao Ministério da Saúde e Educação. A Caixa foi extinta em 1935, desse ano até 1938 a concessão das subvenções era estudada e autorizada por um Conselho Consultivo, vinculado diretamente ao presidente Vargas, composto por cinco especialistas na área social e nove elementos do governo (Lei n.º 119, de 25 de novembro de 1935).

⁶⁰ É preciso lembrar que já havia sido estabelecida no Distrito Federal uma contribuição de “caridade” pelo Decreto n.º 5.432, de 10 de janeiro de 1928, e mantida pelo governo Vargas, no Decreto n.º 19.550, de 31 de dezembro de 1930, que orça a Receita Geral da República.

⁶¹ Szwako, 2013. Reivindicação de se olhar para os atores e suas motivações que se engajam em interações com as instituições políticas, de modo a seguir suas ações, em vez de deduzir suas preferências, motivações e comportamentos. E distinguir as dinâmicas implicadas na incorporação estatal das demandas dos atores do posterior desenvolvimento institucional.

dominante e filantropia, de uma relação entre figuras ilustres e burocratas⁶². Tomaram-se as interações como valores e princípios vagamente partilhados pelo grupo no poder e grupos beneficiários das regulações. A avaliação das interações ficou em meta ou macronível, uma “visão de satélite”, em que não foi explorado o contexto em que elas ocorriam, quais as preferências dos atores envolvidos e por quais mecanismos operavam, desagregando as forças de influência no processo de formação dessa matriz de prestação indireta.

Retornando à questão das regras estabelecidas, as regulações do governo central também se dirigiram às emissões das declarações de utilidade pública⁶³. As declarações antes da lei de 1935 eram concedidas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo e não obedeciam a critérios ou a requisitos mínimos partilhados entre os poderes para sua concessão⁶⁴. A princípio, essa regulamentação não embutia, em si, em concessão de vantagens ou benefícios para as entidades – seria apenas um título honorífico recomendando à estima pública – bem como não era muito clara a definição do que era “fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade”, e a declaração se dirigia ao Ministério da Justiça (e Negócios Interiores – na época). Faz sentido pensar que a regulação teve consequências não esperadas para o Estado, para além de já assumir a contribuição de entidades via Caixa de Subvenções, o desenvolvimento da legislação agregou diversos instrumentos de reconhecimento e credencial de quais seriam as entidades que mereceriam concessão de benefícios. Aumentaram com o tempo as isenções fiscais para associações civis e esses benefícios foram controlados pela regulação de certificados e declarações.

Essas regulações aconteceram primeiramente em âmbito nacional. Posteriormente, estados e municípios foram regulamentando as suas “declarações de utilidade pública” e esse procedimento ganhou sentido porque a concessão do título também foi vinculada à concessão

⁶² O trabalho de Gonçalves associa a Igreja ao Varguismo, trabalhos da área do serviço social também repetem a associação. Mestriner afirma que a Igreja e o Estado buscaram se aliançar tendo em vista a situação de pobreza e a brecha/encaixe possibilitado pela *Rerum Novarum* de 1891. A princípio, a regulação baseada na subsidiariedade favoreceu para além da Igreja Católica e a de utilidade pública também. A contribuição de caridade de 1928 já demonstrava a variedade de associações beneficiadas. Quanto à ação católica, Dom Sebastião Leme desencadeou nos anos 1920 e 1930 chamamento de intelectuais católicos para difusão e preparo de “quadros”, criando o Centro Dom Vital e a Confederação Católica do Rio de Janeiro. Foi Jackson de Figueiredo quem atuou nesse início do movimento de renovação católica. Inicialmente a relação entre a revolução de 1930 e a Igreja foi de certa hostilidade e desconfiança. Mas, aos poucos, Francisco Campos procurou restabelecer, em nível nacional, uma proposta de um pacto entre a Igreja e Getúlio Vargas. A mobilização da Igreja estava acompanhada de discussões doutrinárias e difusão das suas ideias pela sua revista *A Ordem*. Em 1931, Francisco Campos conseguiu que se decretasse o restabelecimento do ensino religioso nas escolas públicas. Francisco Campos solicitava “quadros” intelectuais da Igreja. Em 1934, Gustavo Capanema, nome da Igreja, tornou-se Ministério da Educação e Saúde. E sofria a influência de Dom Leme e Alceu Amoroso Lima. Alceu Amoroso Lima assumiu a direção do Centro Dom Vital em 1928 e teve profunda influência no Ministério pela sua ligação com Capanema. Assim que o ministro assume ele entrega uma lista de medidas para educação explicando a tarefa da Ação Católica. Por sua vez, o estado precisava da Igreja como aliada, a fim de que esta, juntamente com outros aparelhos da sociedade civil, difundisse uma visão de mundo favorável ao governo. (ver SCHWARTZMAN, BOMENY e COSTA, 1984).

⁶³ Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935. Estabelece as regras para declarar sociedades civis, associações e fundações como de “utilidade pública”.

⁶⁴ Damião Alves de Azevedo (2005) analisa que as primeiras declarações estavam atreladas a instituições de ensino que concediam diplomas às pessoas, mas em 1917 ele observou que houve três mudanças: as declarações passaram a ser dadas pelo Legislativo; elas aumentaram e foram concedidas a variados tipos de instituição, não somente a instituições de ensino. As declarações dos parlamentares prestigiavam várias instituições, independente de justificativa.

de alguns benefícios às instituições que obtinham o título de utilidade pública. De certa forma, ao longo do tempo, a esse título ('utilidade pública') se "conferiu um efeito para o qual ele não fora criado" (AZEVEDO, 2005, p. 3). Passaram-se 24 anos para que o governo federal transformasse a declaração de utilidade pública em um pré-requisito para a obtenção de benefícios fiscais. Com isso, consolidaram-se vantagens às entidades declaradas de utilidade pública⁶⁵, tais como: isenção fiscal; dedutibilidade do imposto de renda das contribuições de pessoas físicas e jurídicas às entidades; possibilidades de receber doações do patrimônio estatal.

Esses primeiros passos iniciam um caminho de relacionamento Estado-entidades que se aprofundou com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), pelo Decreto-Lei de 1938, que explicita o objetivo do serviço social, altera a estratégia para a política de subvenções e cria um órgão consultivo "dos poderes públicos e das entidades privadas em tudo que se relacione com a administração do serviço social" (BRASIL. Decreto-Lei n.º 525, de 1º de julho de 1938). É interessante frisar que esse conselho também teve um relacionamento direto com o Poder Legislativo, apenas minimizado no período do Estado Novo. Isso foi herdado da regulação anterior, que estabelece que a Comissão, responsável pela avaliação dos processos de habilitação às subvenções, deve enviar seus processos para a Câmara dos Deputados⁶⁶.

O conselho foi criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, sendo formado por "figuras ilustres" da sociedade cultural e filantrópica e substituindo a anterior comissão vinculada ao presidente da República na decisão de quais organizações auxiliar/subsidiar. O CNSS era composto por sete membros, tendo como obrigatoriedade que apenas três fossem do poder público (o Juiz de Menor do DF e dois diretores do Ministério ao qual o conselho era vinculado).

Maria Luiza Mestriner (2011, pp. 56-57)⁶⁷ ressalta que a transmutação das subvenções em CNSS passa a responsabilidade de arbítrio sobre as subvenções do Estado para

⁶⁵ A Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, isenta da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não recebam remuneração. Essa lei foi revogada em 1977 (Decreto-Lei n.º 1.572). Alguns estados e municípios dão precedência na destinação das subvenções ou transferências à conta do orçamento municipal ou de auxílios de qualquer natureza (exemplo: ver Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro). No geral, atualmente, as vantagens são para todas as entidades sem fins lucrativos. A Constituição Federal de 1988 assegura no art. 150, inciso VI, alínea c, imunidade de tributos: "é vedada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partido políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das **instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos** atendidos os requisitos da lei". Pode existir também isenção de outros impostos federais ou subnacionais, a depender das lei aprovadas.

⁶⁶ Lei n.º 119, de 25 de novembro de 1935, que regula a distribuição de subvenções a instituições de assistência social, educação e cultura.

⁶⁷ A autora realiza uma extensa busca de legislação e documentação do CNSS para discutir em seu trabalho. Apesar de sua narrativa muitas vezes não obedecer uma linha histórica, o que faz com que o leitor se confunda com suas inferências, e que pareça que ela esteja se contradizendo, seu estudo é de extrema importância por reunir esse conjunto de informações para ancorar sua tese. Como também trabalhei com documentação, o seu trabalho se tornou um ponto de comparação e verificação (ver apêndice sobre o CNSS).

a sociedade (2011, p. 84). Ambas as instituições – Caixa de Subvenções e CNSS, segundo Mestriner (*apud* GONÇALVEZ, 2011, p. 326), podem ser consideradas “instrumentos de fronteiras imprecisas da relação entre o Estado e as organizações filantrópicas de natureza privada”. Pode-se dizer, então, que se trata de política de fronteiras, como apontado por Marcos Gonçalves:

A política das subvenções, ao lado de outras, era uma equação colocada para solucionar e superar possivelmente um dilema: de uma parte, consolidar o paradigma de política moderna, criando um mundo de cidadãos “racionais”, sob convivência de procedimentos públicos impessoais. De outra parte, e tal como refere a autora [Ângela de Castro Gomes], compreender uma realidade que se confrontava com esse “público”, reconhecendo a existência de padrões de autoridade tradicional (personalizada e emocional) (GONÇALVES, 2011, p. 326).

A regulação das subvenções atingia estabelecimentos bastante diversos, desde hospitais e “leprosários” até “orfanatos”, asilos e escolas, garantindo ampla dimensão para o financiamento de entidades privadas, muitas ligadas à Igreja Católica. Mestriner (2011, p. 91) argumenta que é possível distinguir dois campos na filantropia incentivada: o da assistência médico-hospitalar e o do atendimento à criança – ambos mantêm relações com referenciais maternalistas de organizações anteriormente existentes nas práticas assistenciais do país.

Esse legado mantém um sistema de tendência e estímulo para que a oferta dos serviços ocorra por meio das entidades filantrópicas e beneficentes (COLIN, 2008), em que funções públicas estão embutidas nas atividades desse setor “não lucrativo”. Esse legado⁶⁸ coexiste até hoje com o sistema público de Assistência Social e é ainda mais predominante no que diz respeito à condução de políticas de defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes⁶⁹.

Anteriormente, a declaração de utilidade pública e a atividade de assistência social filantrópica não estavam atreladas. Mas leis e decretos posteriores acabaram por atrelar e deixar incongruências entre a ideia de utilidade pública e entidade de fins filantrópicos. A lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, isenta da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas como de utilidade pública – ou seja, reúne dois conceitos, “fins filantrópicos” e “utilidade pública”, sem melhor especificar o que ambos são e no que são diferentes. Além disso, órgãos diferentes eram responsáveis pelas atividades de concessão do título e de regulação das subvenção, no

⁶⁸ Não assumo que esse legado é negativo ou pernicioso para a construção de uma política pública de proteção social ou de desenvolvimento social, mas compreendo que tem sua força persistente na elaboração de diretrizes e ação do poder público.

⁶⁹ A década de 1990 separa a condução da política de assistência social da política de defesa de direitos das crianças e adolescentes. Esta última conta com o Fundo da Infância e Adolescência (FIA) em todo os níveis de governo que financia largamente as iniciativas das entidades privadas sem fins lucrativos ou filantrópicas (desde hospitais de atendimento infantil, até organizações não governamentais que fazem trabalho de acolhimento institucional ou programas de 2ª jornada para crianças e adolescentes em idade escolar).

caso da primeira era o Ministério da Justiça e no segundo o Ministério da Educação e Saúde, sendo que o parecer sobre a subvenção era atribuição do CNSS⁷⁰.

Em 1962, foi produzido um amálgama entre os dois conceitos. É estabelecida pelo Decreto n.º 1.117, de 1º de junho de 1962, a competência ao CNSS para certificar a condição de “entidade filantrópica” e servir de prova no Instituto de Previdência a que estiver sujeita a instituição beneficiária da isenção feita pela lei de 1959. Essa indistinção de fronteiras produziu mais sentido às vantagens dos títulos e certificados regulados pelo Estado e ao relacionamento entre este e entidades, em que a prestação de serviços sociais se realiza indiretamente. Esse amálgama igualmente criou dilemas e vestígios de incongruências pelo menos até meados dos anos 2000⁷¹.

Ao longo do tempo, foi estabelecida uma rede complexa de interlocução e intermediação entre Estado e entidades na prestação de serviços. E com isso pretendo ressaltar que às pioneiras iniciativas trabalhistas/paternalistas somaram-se as ações de uma rede não estatal de serviços de assistência, em que se verifica uma orientação maternalista, que cada vez mais passou a ser intermediária do Estado na prestação de serviços. Por sua vez, a matriz de prestação indireta de serviços revelou também uma mistura de funções de cuidados (saúde, educação, assistência) que as entidades prestavam antes das regulações e especificações de cada área, voltadas ao público identificado como foco da intervenção. O público das entidades se estabeleceu sobre, inicialmente, referências maternalistas – ou seja, tratava-se de crianças sem mães ou com mães carentes e sem companheiros. A respeito do desenho das ações, saliento novamente a criação da atividade de visitadora social, que prestava auxílio dos mais variados tipos, envolvendo as mais variadas formas de “cuidados” – por exemplo, troca de bandagens, cadastramento de famílias, recomendações de higiene, cuidados com amamentação, com a casa e preparo dos alimentos. O foco das visitadoras dependia dos objetivos da instituição da qual faziam parte.

Dirigindo o olhar para o campo da Segurança Alimentar, as iniciativas assistenciais e outras ligadas aos benefícios previdenciários e ocupacionais nesse campo apareceram também no governo de Getúlio Vargas, mantendo a lógica da extensão de benefícios baseada na estratificação ocupacional. Foram criados a Comissão de Abastecimento e o Serviço Central de Alimentação (SCA), ligado ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1939, e foi estabelecida a obrigatoriedade da existência de refeitórios para os

⁷⁰ Inicialmente de uma Comissão vinculada ao presidente de 1935 a 1938 (Lei n.º 119 de 25 de novembro de 1935). Depois, do CNSS, regulado pelo Decreto-Lei n.º 5.698 de 22 de julho de 1943. Mestriner afirma que o grande fluxo de pedidos de subvenção para o conselho tomava todo o tempo desse conselho, que a princípio, poderia se dedicar à proposição de estudos e propostas de políticas (2011, pp. 121-127).

⁷¹ Até 2009, para a “declaração de utilidade pública” o Ministério da Justiça tem que avaliar, a partir dos relatórios de atividades apresentados, se há o benefício público dos serviços. Se o Ministério não conseguir verificar se a entidade promove filantropia, ele se basearia no Decreto n.º 2.536, de 6 de abril de 1998 (REVOGADO pelo Decreto n.º 7237, de 20 de julho de 2010, que trata da certificação do que é uma entidade filantrópica). O problema está que um dos requisitos que se coloca como fundamento para concessão do certificado exige declaração de utilidade pública, ora: “para ser de utilidade pública é preciso promover filantropia e para promover filantropia é preciso ser de utilidade pública” (AZEVEDO, 2005, p. 7).

trabalhadores nas empresas com mais de 500 funcionários, pelo Decreto-Lei n.º 1.238, de 2 de maio de 1939. A consideração de que a fome seria propriamente uma questão social e que mereceria intervenção estatal ancorou-se nos estudos dos anos de 1930 do pernambucano Josué de Castro (ver quadro A.6 – Apêndice II). A relação entre miséria/pobreza e fome entrou, assim, na agenda de atenção e intervenção do Estado, mas não alcançou uma dimensão ampla de intervenção vinculada à ideia de justiça ou direitos sociais. Os programas alimentares começaram como complementares aos benefícios dos direitos trabalhistas e no âmbito assistencial, de melhoramento nutricional. Nesse sentido, nesse período inicial, tratavam-se de iniciativas pontuais sem que se pudesse identificar articulação de ideias e políticas na relação de produção e distribuição de alimentos.

Em 1940, o SCA se transformou em Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), vinculado ao Ministério da Previdência, sendo o primeiro órgão responsável pela política de nutrição e alimentação no Brasil (L'ABBATE *apud* BARROS; TARTAGLIA, 2003, 119). Outras instituições foram criadas com objetivos semelhantes aos do SAPS na década de 1940: o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), criado pela Portaria n.º 5-42, de 19 de outubro de 1942 e extinto em 1945; o Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA), criado em 31 de abril de 1944 e incorporado pela então Universidade do Brasil em 1946, no Rio de Janeiro; a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada pelo Decreto-Lei n.º 7.328, de fevereiro de 1945 e extinta em 1972; o Instituto Nacional de Nutrição (INN), criado pelo Decreto-Lei n.º 8.684, de 16 de janeiro de 1946, (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

A alimentação escolar passou a ser considerada nas ações estatais. No final da década de 1940, inicia-se no âmbito do governo federal a discussão sobre a oferta estatal para ela. Mas apenas na década seguinte é que foi elaborado um programa de merenda escolar, dentro de um Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (FNDE, s/ano).

Paralelamente, a criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA)⁷² em 1942, em nível nacional, voltada para ajudar as famílias dos soldados brasileiros que participaram da Segunda Guerra Mundial, centralizou e fortaleceu as ações assistenciais estatais não previdenciárias. A LBA foi criada com o apoio (“sob a égide” foi o termo oficial usado) da Federação das Associações Comerciais do Brasil. As atividades inicialmente eram voltadas a atender a mães e crianças (materno-infantil), e ao longo do tempo foram acompanhando demandas em relação às populações específicas em estado de vulnerabilidade. Segundo Carvalho e Yamamoto (2011, p. 266), a instituição atua “em praticamente todas as áreas de

⁷² Poucos trabalhos realizam uma sistematização das ações da LBA (ver SPOSATI e BRANDÃO), seus referenciais e legados para o desenho das políticas, em âmbito nacional. Há o trabalho clássico do grupo de Serviço Social da PUC-SP do início dos anos 1980. Há o trabalho de Tumeleiro sobre a LBA em Santa Catarina, e os trabalhos clássicos do serviço social sobre as visões gerais da assistência social no século XX e inúmeros estudos acadêmicos que frisam e resenham essas visões mais gerais sobre a LBA. Mas, volto a frisar, são poucos trabalhos que usam os arquivos da instituição (acervo pouco explorado) para fazer uma análise nacional. Em andamento, há o projeto de tese de Michele Barbosa orientada pela historiadora Ana Paula Vosne Martins intitulado: A Legião Brasileira de Assistência Social e as relações de gênero na organização da Assistência Social no Brasil (1942-1960).

assistência social, inicialmente para suprir sua atividade básica e em seguida visando a um programa de ação permanente”. Tanto as políticas estatais de assistência como as ações filantrópicas eram catalisadas por essa instituição.

A assistência, em nível estatal, era comandada pela LBA e os estados e municípios dependiam de arranjos políticos com a Legião para obtenção de recursos financeiros. Os programas eram totalmente definidos e comandados pela estrutura do governo central, mas com ação fragmentada. A LBA tratava os, hoje, subníveis federativos, com a mesma ordem de importância com que tratava as entidades privadas de ação social. Portanto, não havia um foco ou prioridade de relação intergovernamental na ação da instituição central. Essa opção fortaleceu a matriz de prestação indireta de serviços mantendo os vínculos entre voluntariado e Estado. É possível entender, assim, que a ação da LBA em conjunto com o CNSS centralizava a regulação da filantropia (MESTRINER, 2011).

A LBA pode ser considerada uma instituição que traz luz à presença feminina na condução dos desenhos e na organização da assistência. O primeiro aspecto a respeito dessa presença pode ser percebido pela direção da primeira-dama nesse órgão público. Simili (2006) afirma que Darcy Sarmalho Vargas foi a primeira esposa de presidente da República a se tornar responsável por políticas públicas⁷³. Mas esse modelo de condução das esposas nas ações de benemerência já era conhecido desde o século XIX, quando os maridos eram reconhecidos filantropos ou engajados socialmente e as mulheres eram responsáveis pela organização dos cuidados das instituições⁷⁴. O encaminhamento de Darcy Vargas em postar telegramas às primeiras-damas dos estados para estender a ação da LBA consagrou a influência do chamado “primeiro damismo” no campo da Assistência Social (SPOSATI *apud* MARIN, 2012, p. 44).

A literatura de serviço social costuma avaliar que a condução das primeiras damas na ação da LBA representava caráter privado, pontual e de ato de vontade na ação social, como nas primeiras iniciativas filantrópicas. Os estudos ressaltam o problema de que a direção concedida à primeira-dama não exige conhecimento específico sobre Assistência Social, depende apenas do tal “ato de vontade”, de um despertar de voluntariado na sociedade, distanciando-se da perspectiva de Assistência Social como direito social, universal. Somado a isso, o trabalho da LBA fundamentado em associação voluntária seria de alcance restritivo e

⁷³ O cargo de direção da LBA foi o primeiro cargo de nível federal responsável pela formulação de políticas sociais ocupado por uma mulher no Brasil. Não pode ser igualado ao de um ministério, mas a instituição era responsável pelas ações sociais desvinculadas da previdência e abrangia mais de um setor (saúde, educação, justiça). Uma das primeiras ações da LBA dizia respeito à providência do Registro Civil (RG) dos cidadãos, ação que permanece até hoje nos serviços prestados pela área de Assistência Social dos municípios.

⁷⁴ Silva e Barreto (2014, pp. 57-58) verificaram que algumas associações de mulheres contra a escravatura mantinham relações com outras associações das quais seus maridos participavam. O IPAI foi exemplo de que a esposa organiza as ações filantrópicas do marido (esposa do médico Arthur Moncorvo Filho). A nomeação de obras beneficentes indica as esposas, mas pela denominação do marido (creche Sra. Alfredo Pinto) (FREIRE, 2013). Isso não significa que os maridos estavam sempre envolvidos nas ações femininas, mas mostra que o modelo de condução da esposa já era conhecido há bastante tempo.

pontual. Essa avaliação está marcada pela visão de comparação das ações iniciais de assistência com um modelo de *Welfare State* europeu universalista, em especial o escandinavo, contrastando também com as iniciativas de proteção que permitem aos trabalhadores um alcance gradativo, mas abrangente, de direitos.

Identifico dois problemas nessa visão crítica sobre as ações sociais: preocupação menor com a distinção sobre as políticas com ideias maternalistas e outras quaisquer, apenas como moralizantes das classes subalternas; e um viés negativo e de subalternidade do voluntariado e o que ele envolve. Isso pode subestimar ou mascarar os efeitos e o alcance que essas experiências tiveram. Essa visão crítica revela pouco sobre quais as ideias, referenciais e desenhos que as ações ditas “pontuais, de caráter privado e de ato de vontade” trouxeram para a política e para o portfólio de políticas que se construíram ao longo do tempo. Esse legado é sempre tratado na literatura crítica do serviço social como uma herança maldita. Contudo, como já mencionei, é preciso lembrar que o portfólio das ações filantrópicas influenciou as políticas assistenciais posteriormente desenvolvidas e aperfeiçoadas pelo apoio estatal, a lembrar a ação das visitadoras domiciliares e os abrigamentos.

Com isso não se deve subestimar a herança das obras assistenciais, beneméritas, filantrópicas que perpetuam uma visão privatista sobre a ação aos públicos em situação de vulnerabilidades. Tão pouco desprezo a disputa nas ideias e nas ações políticas sobre uma construção e política pública que se responsabilize estatalmente pela direção e regulação da ação social, transformando o conceito de ajuda em direito. De todo modo, creio que é essencial recuperar as interações público privadas produzem interpenetração de iniciativas, ideias e intervenções que se moldam ao longo do tempo de maneira mais aberta. O legado da filantropia e suas interações mantêm-se como disputa na construção da Assistência Social ainda nos tempos atuais, assim como o estado não é monolítico e o mesmo desde 1930 as associações filantrópicas, assistenciais e organizações da sociedade civil que prestam serviços socioassistenciais também não são as mesmas daquela época. Para matizar o debate, entendo que avaliar as iniciativas associativas desse período histórico, do início a meados do século XX, significa identificar que não se pensava numa responsabilização pública da sociedade sobre a proteção social de modo abrangente e se atuava a partir de uma visão moral da “ajuda” na organização da filantropia, mantendo-se vínculos clientelistas a partir da concessão de subvenção estatal.

Sob outro ponto de vista, pode-se pontuar que o segundo aspecto da presença feminina na organização da Assistência Social⁷⁵ se observa pelo trabalho da profissionalização. A LBA do Estado do Rio de Janeiro teve importância nessa construção, na abertura de

⁷⁵ A primeira percepção são as iniciativas das ações filantrópicas finissecular e do início do século XX.

postos de trabalho e na sua organização, além da relação direta com a Escola de Serviço Social de Niterói, fundada em 1945. No estudo sobre mulheres na assistência, a historiadora Andrea Carvalho (2013) afirma que a LBA contribuiu para o deslocamento de um padrão filantrópico típico para um padrão profissionalizante da Assistência Social. A autora se dedica ao estudo de duas trajetórias individuais, de Pérola Byington e de Violeta Campofiorito, que acabam por evidenciar os processos de desenvolvimento da Assistência Social. O que ela percebe é que de uma ação por fora do Estado em entidades filantrópicas chega-se a ações por dentro da estrutura pública em favor da profissionalização⁷⁶ do serviço social que criam uma estrutura pública de proteção social. Não significa que a filantropia e que as entidades sociais voluntárias diminuam ou acabem, mas que as suas ações se modificam e que o Estado incorpora responsabilidades e acaba por redefinir seu papel no inter-relacionamento com as entidades sociais.

Como indicado anteriormente, as ações assistenciais não nasceram com a LBA, mas a sua criação e a operacionalização de seus recursos reforçaram o legado assistencial de prestação indireta, em grande parte por meio de um corpo voluntariado, com legitimação do governo central. A LBA que inicia ação em defesa da maternidade e infância amplia sua atuação, mobilizando as escolas de serviço social. A instituição começa a planejar sua ação avaliando entidades que complementariam os seus projetos, orientando suas subvenções e qualificando profissionais. O portfólio das associações filantrópicas também foi trazido para dentro da experiência da LBA⁷⁷. A partir desse primeiro período de produção legislativa e de criação de organizações estatais, foi aberto um campo de ação profissional de serviço social que combinava ação beneficente filantrópica e análise⁷⁸. Ivana Simili destaca a articulação desses dois fenômenos: “o processo de ampliação das funções maternas no espaço público e a profissionalização da assistente social para o feminino, como extensão das atividades de mãe e de professora primária, tendo como motores as políticas públicas estatais” (2006, p. 3).

Outra questão importante de ressaltar diz respeito à amplitude de programas que a LBA ganhou ao longo do tempo. No início dos anos 1980, a instituição desenvolvia programas que iam desde a implantação e manutenção de creches até o tratamento e reabilitação dos então denominados “excepcionais”; programas de atividades comunitárias em mutirões até distribuição de leite; de fornecimento de documentos à atenção primária em saúde. A LBA

⁷⁶ As interações das associações se mantinham pela relação na LBA e CNSS, mas cada vez mais se fundamentavam na profissionalização das atividades e de exigência de profissionais específicos para a intervenção. A profissionalização do serviço social, porém, não é tema dessa tese e não será tratada detalhadamente.

⁷⁷ A LBA em seu início organizou cursos de: Visitadoras Sociais (percurso da Escola de Serviço Social): Noções de Enfermagem; Defesa Civil; Nutricionistas e outros, para atuar junto à família dos “pracinhas” da Segunda Guerra Mundial. Após a guerra a atenção da LBA se volta à ação materno-infantil. Violeta Campofiorito que fez um desses primeiros cursos é nomeada para ser chefe dos serviços sociais da entidade e mais tarde assume a direção da Escola de Serviço Social de Niterói (ESSN), vinculada à LBA. Inicia no voluntariado da instituição e depois contribui para a profissionalização e a expansão institucional.

⁷⁸ O tema da infância foi também um ponto de estímulo para o desenvolvimento do serviço social (NUNES, 2012, p. 547).

cobria um diversificado leque de ações, voltadas ao público “excluído” – abandonados, doentes, acidentados, “inválidos”, idosos, denominados carentes (SPOSATI *et al.*, 1989, pp. 82-107).

O período de 1930 a 1943 consiste na primeira etapa de formação do *Welfare* brasileiro, como colocou Draibe (1993). É nesse segundo período que a LBA expande sua ingerência e consolida o modelo caritativo e de prestação indireta, que orientou as intervenções no campo da Assistência Social até a CF de 1988.

2.3 Influência de Organismos Internacionais e os Planos do Período Autoritário

Na periodização realizada por Sônia Draibe os anos de 1943 a 1964 que se caracterizariam pela expansão dos programas de maneira fragmentada e seletiva, sem alteração nas estruturas, e pelo aumento da influência dos organismos internacionais na formulação e financiamento dos programas estatais.

Essa influência de organismos internacionais ressaltou o tema da criança e da alimentação e marcou os anos de 1950. Em 1952, a Comissão Nacional de Alimentação elaborou o Plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, no qual foram incorporadas as recomendações da Organização das Nações Unidas para a Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Em seguida, em 1955, a principal política alimentar brasileira foi financiada e estimulada pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente *The United Nations Children's Fund* (UNICEF) ou Fundo da Criança da Organização Mundial das Nações Unidas, instituída como Campanha de Merenda Escolar⁷⁹. Pouco antes do golpe militar, em 1962, foram criadas duas companhias importantes para a área de Segurança Alimentar, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), que atuavam em áreas distintas, mas complementares, de abastecimento e armazenagem de alimentos.

De 1960 a 1980 houve acréscimos financeiros da “ajuda” externa para o “terceiro mundo” por meio de agências europeias e norte-americanas não governamentais. Segundo Leilah Landim (1993, p. 12), nesse período o subsídio dos governos europeus para as Organizações Não Governamentais (ONGs)⁸⁰ aumentou, e isso possibilitou o crescimento da ajuda internacional no Brasil. Concomitantemente, o Banco Mundial também passou a

⁷⁹ Decreto n.º 37.106 de 31 de março de 1955. Renomeada para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) em 1956, pelo Decreto n.º 39.007 de 11 de abril de 1956.

⁸⁰ O termo Organização Não Governamental (ONG), ou *Non Governmental Organization* (NGO), foi primeiramente utilizado em documento de ata das Organizações das Nações Unidas em 1945, em que trata de universo amplo e pouco definido de instituições. No Brasil, o termo começa a ser usado nos anos 1980, pela imprensa, por alguns estudos das próprias organizações. Mas é a partir dos anos 1990 que o termo se consolida com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), quando aconteceu o “Fórum Brasileiro de ONGs Preparatório para a Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Em 1991 funda-se a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), que iniciou as discussões sobre revisão de critérios de concessão de registro sobre instituições assistenciais e uma discussão sobre o termo e a classificação dessas organizações civis.

investir em ONGs do “terceiro mundo”. A autora comenta sobre o estudo de Wanderley Guilherme dos Santos, com base em registros civis, que demonstrou a crescente diversificação organizacional e a criação de várias organizações na década de 1970⁸¹. Muitas dessas organizações estiveram envolvidas com a discussão sobre a fome e a pobreza.

Governos autoritários no Brasil foram responsáveis por moldar diversas políticas sociais em termos de expansão das ações estatais, sem que isso significasse uma reavaliação profunda da justiça social. Seguindo a periodização de Sônia Draibe, o governo autoritário estabelecido pelo golpe de 1964 instalou definitivamente os traços principais da intervenção estatal na área de políticas sociais: foi armado o aparelho centralizado de suporte às ações do Estado; identificados os fundos e recursos para o financiamento delas; definidos os princípios de operação dos programas e as regras de inclusão/exclusão dos beneficiários do sistema (DRAIBE, 1993, p. 21). Entre esses desenvolvimentos, ressalta-se a centralização do controle financeiro, baseado na capacidade contributiva do trabalhador, e do poder de decisão sobre as políticas. O padrão de organização burocrática das políticas assumiu sua plenitude na década de 1970, com o crescimento de algumas instâncias estatais e a reestruturação de outras, a multiplicação de órgãos públicos de administração indireta e a abertura no atendimento, ampliando a cobertura dos beneficiários, no caso da saúde, educação, alimentação escolar, além da negação de controles e participação social no sistema de proteção.

Emergiram na década de 1970 planos nacionais para tratar da questão alimentar e nutricional, elaborados por equipes técnicas de institutos e companhias reestruturados, disseminando mais programas de suplementação alimentar (Programa de Nutrição em Saúde (PNS), Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)) e expandindo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁸² e programas de apoio aos pequenos produtores e de garantia de compra para a COBAL. Essa companhia consistiu em um exemplo de centralização do governo militar que criou um “mercado institucional por meio da unificação das compras de alimentos dos programas governamentais em uma única instituição” (TAKAGI, 2006, p. 32).

A antiga Comissão Nacional de Alimentação foi extinta e, em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Nutrição (INAN), responsável pelos Planos Nacionais de Alimentação e Nutrição (I PRONAN e II PRONAN). Destaca-se o II PRONAN, elaborado em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esse plano conseguiu fazer as primeiras articulações entre políticas de produção, distribuição e abastecimento na área alimentar pelo menos no que se trata dos referenciais para a comunidade da política de Segurança Alimentar e na dimensão do fluxo de alternativas. Ele é publicado (Decreto Federal n.º 77.116, de 6 de

⁸¹ Mestriner (2011) também comenta que houve aumento do número de associações que solicitavam e adquiriam o certificado do CNSS para conseguir subvenções e poder participar das isenções e imunidade tributária, concedidas pelo aumento de vantagens que a legislação proporcionou às entidades filantrópicas.

⁸² Esse programa passou a ter esse nome em 1979 (FNDE, s/ano).

fevereiro de 1976), mas não é implementado da forma como fora idealizado⁸³, tendo restrições em programas, como o de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB) e o de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB). O II PRONAN⁸⁴ conseguiu, por sua vez, ampliar as dimensões incorporadas na política de Segurança Alimentar, saindo de um campo estritamente nutricional ou de produção.

Esse plano tinha um caráter multisetorial e integrado e envolvia sete diretrizes (BRASIL, 1976): 1) a racionalização da assistência e da educação na área da alimentação e da nutrição; 2) o estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos necessários aos programas oficiais de suplementação alimentar, mediante, especialmente, concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado aos pequenos produtores cooperativados; 3) o combate a carências nutricionais, sobretudo por meio de medidas preventivas; 4) o incentivo a estudos e pesquisas para melhoria dos padrões e das condições de alimentação e de nutrição; 5) o apoio à capacitação de recursos humanos para os serviços técnicos referentes à alimentação e nutrição; 6) a expansão do sistema de alimentação do trabalhador, por meio de concessão de financiamentos e de incentivos a empresas e instituições civis de empregados e empregadores; 7) a organização de sistema integrado de aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos destinados aos programas de suplementação alimentar.

A essa amplitude de diretrizes corresponde uma comunidade bastante ampla da política de Segurança Alimentar, como profissionais da saúde voltados para questões nutricionais e suas mensurações, os produtores familiares rurais, engenheiros agrônomos e ambientalistas – uma comunidade que abrange também diversas organizações da sociedade civil preocupadas com a produção do alimento, a garantia de abastecimento de água e recursos naturais para a preservação de seu meio e modo de vida.

Para Maya Takagi (2006), o avanço das ideias e concepções que moldam a área de Segurança Alimentar pode ser simplificado em uma sequência de temas predominantes que aparecem na produção de políticas públicas: 1) oferta de alimentos, produção e abastecimento; 2) distribuição e acesso aos alimentos (suplementação alimentar); 3) utilização dos alimentos, qualidade e sanidade; 4) sustentabilidade da produção alimentar. Até a década de 1970 a preocupação chegava apenas até o início do terceiro tópico de temas. Como dito anteriormente, as ações iniciais de Segurança Alimentar estavam no campo assistencial da legislação do trabalho e da saúde. Com o II PRONAN e a criação de instituições centralizadas de compras, abastecimento e armazenagem, a área produtiva passa a ter uma visibilidade diferenciada dentro do campo da política, mas ainda não constitui um campo separado de política.

⁸³ O envolvimento do IPEA rendeu participações dele em diversas fases da construção da política de Segurança Alimentar, principalmente, em meados dos anos 1980, com o início do Governo Sarney, após o impeachment de Collor, no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O IPEA também se envolve em outras áreas de políticas sociais.

⁸⁴ O INAN e o PRONAN atualizavam as tendências mais recentes na discussão internacional sobre nutrição, fazendo relações entre desenvolvimento econômico e social com nutrição, incorporando assessoria de economistas, sociólogos, administradores – profissionais, para a época, atípicos do campo de preocupação com nutrição (COSTA, 1992, pp. 8-10).

A princípio, essa amplitude do campo gera a impressão de que suas ações se mostram independentes e pulverizadas, umas no campo assistencial e de distribuição, outras no campo de assistência à produção. A articulação se fez posteriormente às primeiras iniciativas, e o próprio conceito de Segurança Alimentar⁸⁵ (algo que poderia agregar diversas preocupações tanto pelo lado da oferta quanto pela demanda de alimentos) só começa a ser difundido internacionalmente após a Conferência Mundial de Alimentação, em 1974 (CUSTÓDIO, 2009, p. 15). Os estudos que resgatam a trajetória dessa política, como os de Takagi (2006), de Custódio (2009), de Peliano (1990 e 2010) e de Silva (1995), ressaltam o passo a passo das articulações em perspectiva de longo prazo e destacam uma trajetória de construção não setorial, que se advoga, aliás, transversal, sem reivindicar exclusividade em nenhuma das partes que correspondem aos atores participantes. Esse argumento será trabalhado em outras partes do texto.

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social e três anos depois instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS)⁸⁶. Jennifer Pribble argumenta que “as experiências autoritárias do Brasil e do México foram únicas, porque envolvem esforços de cooptar setores chave da população mais do que depender de opressiva repressão para manter seu grupo no poder” (2011, p. 207). Talvez por isso, os governos da ditadura militar nos anos de 1970 estenderam parcialmente os direitos previdenciários para a população rural, domésticas e autônomos, e também constituíram a renda mensal vitalícia⁸⁷.

No campo assistencial, o governo autoritário produziu uma alteração do *status* jurídico da LBA, concedendo-lhe maior autonomia (ela passa a ser uma fundação) e reforçando sua equipe. A instituição cria o Programa Nacional do Voluntariado (PRONAV)⁸⁸, conseguindo maior interiorização da LBA no território brasileiro, com objetivos de arrecadação financeira, o que expandiu o modelo de prestação indireta dos serviços de proteção (MESTRINER *apud* MARIN, 2012). O governo habilitou a LBA para obter recursos no sistema de Caixa Única do SINPAS⁸⁹ e, com isso, definiu como competência da instituição: “prestar assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social⁹⁰ e de atendimento às pessoas”.

⁸⁵ Por exemplo, o termo nutricional juntou-se ao conceito de Segurança Alimentar a partir dos anos 1990, mais especificamente após a Cúpula Mundial de Alimentação da FAO, em 1996, e com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil, em 1999.

⁸⁶ Criação do Ministério: Lei n.º 6.036, de 1º de maio de 1974. Criação do SINPAS: Lei n.º 6.439, de 1º de setembro de 1977. O SINPAS é tanto um embrião do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto um vislumbre da articulação das áreas no conceito constitucional de seguridade social em 1988.

⁸⁷ Lei n.º 6.179, de 11 de dezembro de 1974 - Renda Mensal Vitalícia.

⁸⁸ Portaria n.º 1.762, de 22 de agosto de 1979. Diário Oficial da União, 4 de setembro de 1979, pp.106-107.

⁸⁹ Lei n.º 6.439, de 1º de setembro de 1977.

⁹⁰ A criação do Conselho de Desenvolvimento Social e seu Fundo (Lei n.º 6.118, de 9 de outubro de 1974 e Lei n.º 6.168, de 9 de dezembro de 1974) colocou em discurso a ideia de desenvolvimento social na articulação de diversas políticas setoriais. No entanto, a interação entre as políticas era praticamente inexistente. Paralelismo, contradições e independência no desenvolvimento institucional dos setores são diagnósticos partilhados na discussão posterior nos anos que criam a Constituição Federal de 1988.

A LBA criou o Programa de Complementação Alimentar (PCA). Esse programa era, inicialmente, um exemplo de desconformidade com as diretrizes do II PRONAN, pois ele priorizava a distribuição de alimentos formulados enquanto o PRONAN dava ênfase para articular a produção de alimentos básicos e sua subsequente distribuição pelos programas governamentais. A política de suplementação com alimentos formulados era ainda resultado da influência de financiamento dos organismos internacionais.

Sposati e Falcão (1989 *apud* MESTRINER, 2011, pp. 165-167) avaliam que o final dos anos 1960 e os anos 1970 modificaram a qualidade do inter-relacionamento do Estado com as entidades, a partir da descentralização e ampliação de ações via convênios e acordos de cooperação mútua, instrumentos jurídicos que auxiliaram na racionalização das práticas assistenciais. O que muda é que, para além de uma subsidiariedade, conforme a demanda das entidades, os órgãos governamentais, como o Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS), LBA e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), passam a organizar seu trabalho por meio dos braços da iniciativa privada, mas com regulação, controle e determinação do que se pretende desenvolver por meio desses instrumentos jurídicos. Por exemplo, nos convênios, um plano de aplicação deve ser aprovado detalhando a transferência dos recursos. Na avaliação da literatura do serviço social, a modalidade de cooperação por convênios e acordos preestabelecendo a execução de ações nubla o papel do Estado em relação à Assistência Social porque não assume responsabilidade direta pelas ações nem se subordina inteiramente à iniciativa privada (MESTRINER, 2011; SPOSATI, 1995; SPOSATI; FALCÃO, 1989; COLIN, 2008).

Porém, mais do que entender os instrumentos jurídicos produzidos e a escolha de usá-los como uma indefinição sobre o modelo de proteção social, entendo que o seu desenvolvimento pode mostrar uma modificação nos pontos de acesso dos atores envolvidos nessa área da política. Primeiro, porque os agentes administrativos estatais avaliaram repertórios de ação e decidiram sobre eles pautando o que pretendiam desempenhar na promoção de convênios. Por isso, a profissionalização nos órgãos de coordenação da Assistência Social importa, assim como os profissionais que foram incorporados e as escolas de formação. Segundo, porque a forma de ação das entidades que queriam participar da rede assistencial estava regulada e seu portfólio deveria se adequar.

Como já foi afirmado anteriormente, a profissionalização do serviço social trouxe em seu processo a criação de associações e a rediscussão sobre a função do serviço social. Em termos conceituais, a década de 1970 também consolidou novas bases teóricas do serviço social. Desde a década de 1960, um movimento amplo e difuso se espalhou pela América Latina, chamado de Movimento de Reconceituação, que questiona, a partir dos profissionais de serviço social, as bases metodológicas e de atuação das escolas. Mendosa (2012) apresenta que a expressão brasileira desse movimento mais amplo desenvolveu-se depois da metade da década de 1970, com o marco do III Congresso Nacional de Assistentes Sociais, em 1979, conhecido como o Congresso da Virada. As ideias efervesciam, novos referenciais sobre o

trabalho dos profissionais no interior das políticas sociais tornavam-se conteúdo de formação, criando uma cultura profissional particular, engajada, em um campo de política mais delimitado e autorrefenciado por essa cultura profissional mais estrita. Mesmo assim, as ações efetivamente implantadas via intervenção estatal se mantinham no caminho da prestação indireta, fragmentação, sobreposição, desarticulação intergovernamental entre os níveis de atuação, como desenvolvia a LBA e, muitas vezes, ainda eram ancoradas em visões segregacionistas (repressivas, higienistas, isolacionistas) sobre o público atendido⁹¹.

Distintamente da área da saúde, para a área de Assistência Social, os anos 1970 não foram de experiências municipais e estaduais, contrastando com o modelo nacional assistencial, que serviriam de base para a construção de um novo modelo subsequente de proteção social federal. A análise de Tulia Falletti (2010) sobre as mudanças institucionais na política de saúde defende que as reformas dessa área no Brasil, representadas pelo texto constitucional de 1988, não foram resultado de uma *conjuntura crítica*, mas de transformações graduais que começaram bem antes da transição para a democracia – dos anos de 1960 em diante. Ela advoga que essas reformas consistem em uma mudança institucional de tipo *layering*, em que os representantes do movimento sanitaria atuam como atores subversivos por dentro das estruturas da periferia do sistema nacional. Esse movimento de atores subversivos ocupa espaços de poder na periferia (nos espaços subnacionais) e implementa programas diferentes em suas esferas e, ao longo de um tempo, infiltra o Estado⁹², compondo camadas de experiências, estas que acabam por modificar a política central. Com isso, não entendo que os momentos de mudanças são explicados apenas por um único modelo. Como já apresentado no capítulo 1, há linhas de criação de políticas que geram retornos crescentes, há momentos de *conjunturas críticas*, há sobreposição de ações graduais e exacerbação de tensões internas, enfim, uma diversidade de forças entrelaçadas, ou não, no processo de mudanças institucionais.

De acordo com Bichir, a década de 1970 também foi marcada pela presença dos embates sobre a questão da pobreza e pelas “primeiras reflexões a respeito das possibilidades de criação de programas de transferência de renda no Brasil [...] debates suscitados pelo artigo de Antonio Maria da Silveira” (BICHIR, 2011, p. 65). As questões da fome e da pobreza já estavam anunciadas e entravam de maneira fragmentada na agenda do governo por meio de campanhas, programas e ações pontuais. No entanto, foi somente duas décadas depois que a

⁹¹ Um exemplo foi a política de remoção de favelas do governo de São Paulo dos anos 1970 (MARIN, 2012, p. 72).

⁹² Monica Dowbor (2012) discute que, para além da infiltração de agentes no Estado, na área da saúde, reuniu-se um conjunto de situações como *lobby* parlamentar, apropriação de espaços coletivos, criação de associações que puderam produzir e disseminar as reformas sanitarias. A análise da autora procura relacionar a abordagem institucionalista histórica e a teoria dos processos políticos e dos movimentos sociais.

transferência de renda⁹³ entrou na agenda de política e pode provocar a discussão sobre um outro paradigma de fazer assistencial, com financiamento e apoio direto à população (MARIN, 2012, p. 54).

Ancorado no que foi apresentado até o momento, pode-se compreender que as mudanças na Assistência Social, durante a década de 1970 e 1980, ocorriam na dimensão dos problemas e fluxos das alternativas, nos referenciais acadêmicos e formativos dos profissionais. E não chegaram ao nível de implementação ou experimentação. No caso da Segurança Alimentar, as mudanças substanciais ou que promovem diferenciações estruturais vão ocorrer muito mais tarde. Mesmo assim, também eram discutidos problemas sobre fluxos de alternativas e referenciais na burocracia. Como já argumentei, o II PRONAN pode ser considerado um embrião para essa política que combina uma diversidade de ideias e concepções, culturas profissionais e atores. Mesmo assim é considerado apenas um embrião porque as iniciativas estatais nesse campo ainda continuaram pontuais e fragmentadas, sem articulação de financiamento ou entre suas dimensões, pelo menos até o começo dos anos 1990. Pode-se sugerir que uma delimitação menos clara do que comporia esse campo de política permitiu uma maior liberdade discricional, assim como uma fraca possibilidade de veto (já que não estavam estabelecidas regras claras para isto), que configurou um largo período propício a mudanças graduais de tipo *conversion*.

2.4 Uma Síntese das Políticas de Proteção, Bem-estar e Desenvolvimento Social

Neste capítulo, foram resgatados portfólios de iniciativas de ação sobre a questão social e o tipo de inter-relacionamento dos atores sociais desde a Primeira República. Esse resgate mostrou que a construção do sistema de proteção social, estruturado pelo Estado na década de 1930, fundamentou-se numa matriz dupla: 1) o desenvolvimento de políticas de raiz meritocrática conservadora, de ação direta estatal, ancoradas nos problemas da relação capital-trabalho que estudos clássicos identificam como cidadania regulada, convivendo com políticas de subsidiariedade de iniciativas filantrópicas e caritativas; 2) a incorporação de políticas ancoradas nos portfólios das associações filantrópicas, como um complemento de prestação não direta .

O quadro 2.1 reúne sinteticamente as contribuições e discussões do capítulo sobre referenciais, contexto e iniciativas de regulamentação das políticas.

⁹³ Como a transferência de renda entra na agenda política apenas posteriormente à CF 88, não temos exemplos de ações e programas que possam ser debatidos nesse capítulo.

QUADRO 2.1 – SÍNTESE DE IDEIAS, REFERENCIAIS E MARCOS INSTITUCIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO – POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL DE 1889 A 1980.

PERÍODO	REFERENCIAIS	CONTEXTO	POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL		
			SEGURANÇA ALIMENTAR	ASSISTÊNCIA SOCIAL	OUTRAS
Primeira República 1889-1930	Filantropia higienista. Iniciativas de ações sociais voltadas para mulheres e crianças. Perspectiva caritativa sobre a pobreza.	Processo lento de industrialização. Padrão de economias regionais diferentes: mercado interno x agricultura de <i>commodities</i> de exportação. Disputas entre elites regionais. Baixa integração de pessoas anteriormente escravizadas. Lutas dos movimentos operários pela melhoria de condições de trabalho (greve geral de 1917). Criação de entidades filantrópicas em relacionamento com ação das mulheres (IPAI, Cruz Vermelha, Legião da Mulher Brasileira).	Programas caritativos isolados de oferta de alimentos às populações de rua, idosos, órfãos.	Código de Menores Iniciativas pontuais para pobres, órfãos, idosos sem família – asilamento, internação. Percentuais sobre produtos da alfândega vão para um fundo de caridade. Subsídios para associações de caridade são iniciativas municipais e bastante desiguais entre as cidades.	Primeiros Fundos de pensões. Reforma das caixas de aposentadoria – Lei Eloy Chaves
Anos 1930 e Estado Novo 1930-1943	Questão social como objeto de intervenção estatal. Intervencionismo estatal. Corporativismo – controle do Estado sobre categoriais profissionais.	Estudos sobre a pobreza e a fome – análise de hábitos alimentares brasileiros – Josué de Castro. Movimento de reação católica – ação social da Igreja Católica vinculada ao serviço social como missão e serviço para a sociedade. Criação de escolas de serviço social. Autoritarismo de Estado – golpe de 1937 – interventores regionais.	Serviços de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Instituição do salário mínimo e regulação das Comissões do Salário Mínimo com especificação de uma ração-tipo, base para o cálculo do valor da cesta básica.	Regulação Federal sobre subvenções a instituições de assistência. Regulação da cooperação financeira da União com as entidades privadas. Critérios para Declaração de Utilidade Pública Federal. Criação do Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS). Criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Regulação sobre organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência. Criação do Serviço de Atendimento ao Menor.	Reformulação de institutos de pensão. Consolidação das Leis do Trabalho. Regulação da jornada de trabalho e proibição de trabalho de menores de 14 anos. Fundação da matriz dupla de Proteção Social (corporativista + assistencialista).

continua

PERÍODO	REFERENCIAIS	CONTEXTO	POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL		
			SEGURANÇA ALIMENTAR	ASSISTÊNCIA SOCIAL	OUTRAS
1944 a 1963	Desenvolvimentismo. Caráter técnico-instrumental do serviço social.	Influência de organismos internacionais na política de alimentação e educação (Organização das Nações Unidas para a Agricultura - FAO, <i>United States Agency for International Development</i> (USAID)). Programas de empréstimos e auxílios internacionais. Geografia da Fome. Construção de Brasília. Desenvolvimento de associações de classe e promoção de congressos dos profissionais do Serviço Social.	Comando da política de alimentação passa para o Ministério da Saúde. Plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil. Início da Campanha da Merenda Escolar. Criação de companhias de abastecimento, estocagem e distribuição da produção agrícola (Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL), Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM))	Criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Primeiras regulações sobre isenção de impostos para entidades filantrópicas. Veda a União, estados e municípios lançar impostos sobre instituições sociais inscritas no CNSS. Regulamenta Lei de Declaração de Utilidade Pública. Regulamentação da profissão de Serviço Social.	Criação de serviços sociais da indústria e comércio (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Comércio (SESC)).
Ditadura Militar 1964-1980	Autoritarismo estatal. Nacional desenvolvimentismo.	Golpe militar. Movimento de “Reconceitação” no Serviço Social. Primeiro trabalho brasileiro sobre programas de transferência de renda (anos 1970).	Planos Nacionais – PRONAN: 1) Nutrição em Saúde; 2) Abastecimento de Alimentos em áreas de Baixa Renda; 3) Racionalização da produção de alimentos básicos; 4) Incentivo ao Aleitamento Materno; 5) Combate às Carências Nutricionais Específicas; 6) Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Criação do Instituto Nacional de Nutrição (INAN). Programa de Nutrição em Saúde (PNS)	Criação do Conselho do Desenvolvimento Social. Ministério da Previdência e Assistência Social. Programa Nacional do Voluntariado (PRONAV) da LBA. Regulação dos convênios e acordos de cooperação técnica com entidades via órgãos federais.	Unificação dos institutos de aposentadoria dos trabalhadores no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS)

FONTES: Diversas fontes. Portal da Legislação e trabalhos acadêmicos.

NOTA: Elaboração própria.

É possível reconhecer diferentes atores em atividade que estão envolvidos na dinâmica de produção dessa matriz dupla de proteção social. É possível perceber que o desenvolvimento desse caminho foi acompanhado pela infiltração de políticas maternalistas no repertório estatal e pela feminização de áreas profissionais. Esse período estabelece um legado de inter-relacionamento entre Estado e entidades filantrópicas e de caminhos duplos na proteção social.

O prosseguimento de regulação e normatização indicou um caminho incremental nessa matriz dupla. Uma expansão de legislação que diz respeito à prestação de serviços por parte de entidades, consolidando o apoio estatal a elas, e a criação de espaços e órgãos estatais que regulam as políticas. A ulterior burocratização de procedimentos e a profissionalização dos agentes envolvidos em cada campo da política contribuíram para o desenvolvimento comum nos anos de 1945 a 1964. A dinâmica de prosseguimento perpetuou por dentro do Estado por meio da LBA, do CNSS, do SAPS e da CNA⁹⁴. A novidade ficou por conta do campo da Segurança Alimentar, que sorveu de fontes da ajuda internacional, produzindo uma ligação entre alimentação, saúde e infância (Programa da Merenda Escolar e Programa Alimentos para a Paz).

A legislação desse período (1946-1964) terá, portanto, duas marcas distintas: de institucionalização definitiva da subvenção, que ganha maiores exigências e controle, e de institucionalização do cadastramento das entidades sociais, pelo Registro Geral no CNSS, na primeira fase do período; e do alargamento das vantagens fiscais, na segunda fase (MESTRINER, 2011, p. 130).

Acompanhando a cadeia de eventos, o próximo intervalo na trajetória abrange a ditadura militar de 1964 a 1980⁹⁵. O CNSS aumenta seu poder ao mesmo tempo em que é estabelecida normativamente a articulação entre áreas por Planos Nacionais, e a matriz de prestação indireta de serviços sociais se perpetua, sendo que o relacionamento entre Estado e entidades ganha nova qualidade de controle por meio de convênios e acordos de cooperação técnica. As isenções fiscais proliferam para associações com fins filantrópicos bem como são criados requisitos mais detalhados para restringir o volume dispendido com subsídios. Com isso, o amálgama conceitual entre beneficência, filantropia e utilidade pública é reforçado. O aparelho estatal da ditadura cresce, burocratiza-se, expande-se. O Estado em ação, como lembram Jobert e Mueller (1987), setorializa ações e especializa-se para desenvolver programas e projetos, procurando fazer uma relação entre os referenciais setoriais e a sociedade. Setores se multiplicam e se superpõem – quanto mais setorialização maior interdependência entre eles e

⁹⁴ O aprofundamento de estudo, durante esse período histórico, a respeito da interação entre organismos estatais e atores não-estatais precisa ser ainda realizado, mas não é o objeto direto dessa tese. Lembro que esse capítulo trata de antecedentes e de clarificação sobre os embriões de iniciativas que puderam servir na construção de legados.

⁹⁵ A delimitação dos anos de início e de fim não é rígida, assumo a periodização de Draibe, mas admito “escapar” uns anos adiante ou anteriormente do que ela delimita, de acordo com o observado na documentação legislativa em conjunto com os mandatos de governo e o contexto político envolvente.

maior fonte de incertezas sobre o resultado da ação estatal. Os Planos Nacionais, como o II PRONAN, o SINPAS e o Conselho de Desenvolvimento Social, parecem indicar essa interdependência de setores. Porém, as implementações permanecem desconexas e não são aprofundadas as consequências do que está previsto nas normas. É possível identificar que esse período traz uma ampliação de ideias e referenciais disponíveis para reformas, nos quais já se encontram traços normativos de mudanças⁹⁶.

A figura 2.1 reuniu questões genéricas sobre o sistema de proteção social, mas o importante como antecedente na construção das políticas em análise consiste no caminho da prestação indireta via entidades filantrópicas.



FIGURA 2.1 - PONTOS RESSALTADOS SOBRE A GÊNESE DA MATRIZ DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

FONTES: SANTOS, 1979; DRAIBE, 2003; ESPING-ANDERSEN, 1991; SKOCPOL, 1995.

NOTA: Elaboração própria

⁹⁶ Na área da saúde evidenciam-se as camadas (*layers*) que produzirão as mudanças, já em termos de legislação, programas e ação nos municípios. No entanto, para a Assistência Social e Segurança Alimentar, essas camadas parecem mais traços difusos na dimensão de fluxos de alternativas e de alargamento de repertório pelos exemplos em outras áreas de políticas.

A intenção desta narrativa de antecedentes não foi encontrar propriamente a origem das ideias sobre os problemas da fome, assistência e pobreza – pois essa busca pode levar a uma regressão infinita –, nem a origem subsequente de “soluções” (fluxo das alternativas) sobre os problemas representados por programas específicos. Esta narrativa pretendeu mostrar a variedade de origens das ideias (nos problemas e soluções) das três áreas em estudo e demonstrar que as ideias são aproveitadas, emprestadas e reapresentadas. Uma linha sequencial de eventos foi traçada, indicando os legados construídos e sugerindo uma leitura sobre os antecedentes históricos das áreas envolvidas, que não enfatiza exclusivamente a intencionalidade dos atores. A descrição dessas trajetórias mostrou que não há linearidade ou uma direção unívoca do processo de desenvolvimento das políticas que se agregam no sistema de proteção social. Os próximos capítulos procuram discutir, tendo em vista a gênese da matriz dupla de proteção social, como avaliar os conceitos de *conjuntura crítica* e de mudança gradual que irão contribuir para a continuidade da análise dos eventos com objetivo de explicar o resultado do processo particular de construção institucional da política de desenvolvimento social brasileiro pós-CF 88.

3 CONJUNTURAS CRÍTICAS E TENSÕES ENDÓGENAS NAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Este trabalho teórico combina para criar a seguinte abordagem explicativa: um evento ou uma série de eventos, normalmente exógenos para a instituição de interesse, levam a uma fase de incerteza política em que diferentes opções de mudança institucional radical são viáveis; condições antecedentes definem o leque de alternativas institucionais disponíveis para os responsáveis pelas decisões, mas não determinam a alternativa escolhida; uma destas opções é selecionada; e sua seleção gera um legado institucional de longa duração (CAPOCCIA, 2015, p. 151).

Nós tivemos a plena consciência da importância e singularidade do momento histórico que vivemos no período Itamar (PAIVA, 2009, p.105).

Os anos de 1980, mais especificamente, o período de transição democrática no Brasil, caracterizam-se pela mobilização social, que teve seus reflexos na Constituinte: “em paralelo e junto à democratização política uma quantidade cada vez maior de atores sociais passou a travar diferentes modalidades de interação com autoridades legislativas, executivas e judiciárias de modo a ampliar as chances de serem institucionalmente incorporadas suas demandas” (GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015, p.158)⁹⁷.

As interpretações sobre a história da proteção social brasileira do período anterior à Constituição Federal de 1988 (CF 88) enfatizam a pulverização e sobreposição de públicos dos programas, campanhas e serviços em relação à distribuição de alimentos e de assistência e a falta da participação e controle social. A abertura da agenda política para a reconstrução das diretrizes sobre as questões sociais propiciada pela Constituinte estabeleceu mudanças conceituais estruturais na organização de aspectos redistributivos e de problemas de exclusão/inclusão da população; mudanças conceituais que divergiram da raiz corporativista-particularista que fundamentou a construção das primeiras políticas sociais brasileiras. Mas isso não significou de antemão a resolução dos problemas da prestação de serviços públicos e da incorporação dos direitos sociais no dia a dia da população.

Como destacam Draibe (2003) e Almeida (1995), propostas na área de políticas sociais tinham por objetivo a correção de distorções do sistema de proteção social para torná-lo instrumento de redução das desigualdades sociais. Mas, as forças progressistas da Aliança Democrática foram perdendo espaço no exercício do governo Sarney. O diagnóstico ressaltava a hipercentralização e a fragmentação das ações; assim, o prognóstico se traduz em descentralização:

⁹⁷ Como bem trazem os autores dessa citação, não se assume uma visão “emergentista” da sociedade civil nos anos 1970. Já se debateu no capítulo anterior a existência de um tecido associativo não desprezível no Brasil desde o século XIX, seja pelas associações abolicionistas, caritativas, de auxílio mútuo seja de proteção à maternidade e à infância. Também já posicionei acerca da mútua constituição entre Estado e Sociedade. Por isso, quando se acentua a quantidade crescente de atores e interações dos anos 1980, trata-se de reconhecer a atuação associativa e suas ações em volta da Constituinte, do pleito e da incorporação de suas demandas.

[...] para os críticos do sistema de proteção vigente a descentralização deveria implicar a transferência de competências e atribuições de outras esferas para os municípios, nos quais se supunha ser mais fácil o controle democrático exercido pelos cidadãos. Não se tratava, pois, neste caso, de redefinir a natureza da intervenção pública de caráter social no âmbito de um novo pacto federativo que fortalecesse os estados, mas de redistribuir competências e funções de forma a incrementar o acesso da população aos serviços sociais, propiciando-lhe maiores oportunidades de controle (ALMEIDA, 1995, p. 90).

Para Almeida, o que se consolidou com o fim do período autoritário e a transição do regime, da década de 1980, sobre os referenciais para as políticas sociais foram: a) ideias difusas sobre descentralização; b) uma identificação positiva da assistência social como mecanismo de acesso e distribuição de bens e serviços aos excluídos, reconhecendo direitos sociais; c) uma opção de complemento da previdência social; d) fracasso de planos emergenciais assistenciais; e) a manutenção de órgãos que articulam uma matriz de prestação de serviços dupla; f) exemplo de organização da prestação de serviço via modelo sistêmico, já estipulado na seguridade social pela área da saúde.

A constituinte moldou-se pela influência dessa visão a respeito da ação governamental até então realizada. Mais do que rediscutir como redefinir competências e definir atribuições específicas, concretizando valores e princípios em instituições específicas, a força dessa conjuntura política estava ancorada na convergência de opiniões (associação normativa com expectativas positivas) sobre a potencialidade democratizadora da descentralização⁹⁸.

Este capítulo pretende demonstrar como determinados eventos relevantes na construção da política de desenvolvimento social (assistência social, segurança alimentar e transferência de renda) podem ser explicados pela categoria de *conjuntura crítica*. A partir disso, tais eventos redimensionam os mecanismos de reprodução de legados e tendências na trajetória das políticas, bem como evidenciam novas tensões endógenas para mudanças e reajustes.

Vou trabalhar com dois conceitos paralelos, já debatidos no capítulo 1: *conjuntura crítica* e “janela de oportunidades”. Aquilo que produz uma convergência entre eles diz respeito à incerteza sobre o resultado no processo de decisão realizado durante o período e a ampliação de poder de agência dos atores envolvidos, em específico daqueles que podem ser tratados como empreendedores políticos. De um ponto de vista descritivo, assumo que o processo de construção da Constituição de 88 pode ser compreendido como período em que se abriram várias “*janelas de oportunidades*” (KINGDOM, 2011[1984]) para os atores políticos envolvidos na construção do sistema de proteção social brasileiro, das várias políticas sociais. Ou seja, houve uma convergência entre os fluxos de problemas, alternativas e da política, possibilitando ação de empreendedores políticos.

⁹⁸ A respeito da convergência de opiniões sobre reformas descentralizadoras na América Latina e os problemas sobre a pressuposição de consequências delas, ver ARRETICHE, 1996.

O texto se divide em três partes, além desta breve introdução contextual. A primeira parte apresenta os argumentos para tratar a CF88 como *conjuntura crítica* na trajetória da política de Assistência Social. A segunda mobiliza os argumentos para defender que a criação do CONSEA é um evento que também pode ser considerado como uma *conjuntura crítica*, mas para a trajetória da política de Segurança Alimentar. A última parte se concentra em sintetizar o capítulo.

3.1 Constituinte e Constituição de 1988 na Trajetória da Política de Assistência Social

O conceito de *conjuntura crítica* é operacionalizado para identificar um momento de grande modificação na política de assistência social que corresponde à inserção da mesma como um direito componente da seguridade social na Constituição de 1988. O período constitucional configurou-se como um momento de abertura da estrutura política para reorientar e modificar as instituições que moldam o campo das Políticas Sociais. Sendo assim, acompanho os estudos que consideram a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) como um momento crítico na definição de instituições políticas e políticas públicas.

Com base na explicação conceitual de *conjuntura crítica* procuro demonstrar: 1) a identificação da conjuntura; 2) os antecedentes que a conformam; 3) o seu tempo de duração; 4) a caracterização sobre o relaxamento das restrições institucionais e as oportunidades para engendrar mudanças; 5) os atores capazes de agir estrategicamente nesse momento e os efeitos imediatos.

3.1.1 A *conjuntura crítica* e os eventos precursores

Em relação à discussão sobre tipo de mudanças institucionais, que advogo, pode-se dizer que a Constituinte culminando na promulgação da CF88 promoveu uma ruptura em termos normativos no modelo de proteção social e exigiu adequação e experimentações *a posteriori* na atuação da Assistência Social em termos de desenho e implementação. Com isso essa mudança, engendrou um processo de construção institucional de longa duração. O assistencial muda de *status* e sai do campo na iniciativa benemerente, filantrópica, caritativa para o “lugar” de direito social⁹⁹. De um modo genérico, a nova Constituição inscreve novos referenciais para várias políticas, no que diz respeito à extensão de direitos, descentralização e exigências de novas relações intergovernamentais e de procedimentos de participação social. Essas mudanças

⁹⁹ A CF88 não modificou o papel do CNSS. O Conselho manteve sua vinculação ao Ministério da Educação e Cultura e não ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Foi transferido em 1991 para o Ministério da Promoção Social. Em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social extingue o CNSS e passa parte de suas responsabilidades para o Conselho Nacional de Assistência Social.

gerais para a condução das políticas interferem em vários campos setoriais e transversais, fornecendo repertório de ação para troca entre setores e áreas de políticas.

A mudança constitucional operou no nível normativo exigindo subsequente legislação infraconstitucional. Mesmo assim, ela pode ser considerada uma reforma estrutural já que altera significativamente o paradigma conservador que conduzia as ações na área assistencial e empodera o caminho de regulações progressivas ancoradas num novo referencial de política pública como direito. Com isso, a nova norma cria obstáculos adicionais para governos de tipo conservador, com vistas à evitar retrocessos (SATYRO e CUNHA, 2014, p. 83; 86 e 104). Isso posto, todos os atores envolvidos, de fora e de dentro dos governos, de entidades e da comunidade acadêmica, precisaram lidar com uma nova metanorma para reformular, regulamentar e desenhar suas intervenções e reorganizar lógicas de interferência.

Advogo que o período constitucional brasileiro signifique uma *conjuntura crítica* para a Assistência Social, não para as outras políticas sociais. Nesse caso, o legado de prestação e serviços via entidades filantrópicas ancoradas na herança assistencialista era regra institucional. Somente após a Assistência Social ser incluída no rol dos direitos sociais é que as experiências públicas municipais tornaram-se repertório para elaboração do SUAS, este sim, um sistema que só ganha implementação sistêmica muito mais a frente nos anos 2000.

Dentro da possibilidade analítica, o caminho inaugurado pelas decisões constitucionais não aboliram completamente o legado da política assistencial anterior. Essas decisões foram possíveis porque esse período esteve marcado por mobilização de ideias, disputas políticas, *lobby*, alianças em que não se poderiam antecipar todos os efeitos dessas interações. Quero dizer que pelas condições prévias e estruturais anteriores da área não havia nenhum indicativo de que a Assistência Social modificaria, de fato, seu *status* de política subsidiária, pontual, benemerente. Não havia razão para acreditar que essa mudança de *status* fosse inevitável durante o processo constituinte.

Quanto aos antecedentes, eles são importantes para apresentar o que estava disponível em termos referenciais e de ações para produzir decisões no tempo da *conjuntura crítica*. Sendo assim, além da matriz dupla de prestação indireta de serviços, da fragmentação e falta de coordenação de programas assistenciais, preciso lembrar que um entendimento de seguridade composto pelas áreas de assistência, saúde e previdência já tinha sido instituído pela formulação do SINPAS em 1977. O papel da assistência nesse sistema era pouco articulado, devia prestar atendimento à população carente, confirmando seu vetor subsidiário às entidades. Mas, nessa reunião das instituições de saúde, previdência e assistência, residia a ideia de um conjunto de ações que deveriam tratar dos problemas já ocorridos¹⁰⁰, ou seja, dar

¹⁰⁰ Uso aqui as definições de Jennifer Pribble sobre duas dimensões dos regimes de políticas sociais: uma área que diz respeito à prevenir riscos pelo investimento em capital humano, chamada dimensão da prevenção de riscos; outra que trata dos riscos que já ocorreram através de subsídios e outras formas diretas de intervenção, chamada dimensão da gestão de riscos (PRIBBLE, 2011, p. 192).

conta dos inválidos, das pessoas não ativas no mercado de trabalho, dos acidentados, dos doentes, ainda numa lógica de seguro com um complemento residual assistencial. O passo subsequente de transformar essa reunião num conceito mais robusto de direitos de seguridade só acontece na Constituinte¹⁰¹.

3.1.2 Tempo da *Conjuntura Crítica*

Conforme argumentam Collier e Collier (1991) e Capoccia e Kelemen (2007), a *conjuntura crítica* envolve vários passos para instaurar a mudança, assim sendo, o período da *conjuntura crítica* também depende do que ela engendrou de legado. A promulgação da Constituição foi apenas o evento marco, mas o período em que se afrouxam as restrições institucionais pode ser compreendido a partir da abertura democrática¹⁰², em especial, após as primeiras eleições para governadores em 1982, até as primeiras regulações pós-Constituição. Nesse período, em torno de dez anos, exemplos de programas e propostas nos governos subnacionais, intenções descentralizadoras, mobilizações populares por políticas, reorganização de interesses em associações não mais clandestinas e criminalizadas entram em cena na dimensão do fluxo de problemas quanto no fluxo de alternativas.

Vale notar que essas restrições às decisões dos agentes políticos envolvidos variaram em intensidade ao longo do período. Em termos de fluxo das ideias, de problemas ou alternativas, a abertura foi ampla e longa; porém, a convergência com o fluxo da política só ocorre nos dois anos de envolvimento da Assembleia Constituinte. Há antecedentes que a preparam e processos subsequentes.

¹⁰¹ O debate sobre a mudança da ideia de previdência como um seguro individual para um seguro coletivo pode ser percebido já na primeira fala do Ministro de Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, para a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio ambiente, em que afirma: “o financiamento do sistema da seguridade social se faz, direta ou indiretamente, pela totalidade da coletividade brasileira; não é uma relação contratual, não gera direitos individuais, ela tem uma concepção mais abrangente e mais ampla, que é exatamente o conceito de seguridade social” (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, p. 71). A comissão de Ordem Social que sistematiza também os trabalhos dessa subcomissão também frisou que se avançou para uma “concepção de Seguridade, que reconhece a pessoa como sujeito de direitos sociais”. (ANC, Atas de Comissões, Comissão de Ordem Social, p. 10).

¹⁰² O período de abertura democrática, conhecido para definir a transição do regime ditatorial dos militares para um regime democrático, e identificado como uma abertura apelo alto, ou seja, a partir do reconhecimento pelo militares das contradições e crises de transformação da sociedade brasileira é datado a partir de 1974 até a promulgação da Constituição. O projeto de abertura dos militares diferenciou-se do processo de abertura efetivamente realizado, notando-se o papel fundamental das mobilizações populares, da pressão social (ARAÚJO, 2000). Até o início dos anos 1980, apesar de em processo de abertura, o Regime ainda proibia greves e ainda contava com um aparelho repressivo significativo. O projeto militar não era democratizar o país, apenas reconstitucionalizar o regime. O processo foi cheio de oscilações dos representantes militares, no último da de 1978 expira o Ato Institucional nº 5, e a ditadura a partir de 1979 estava limitada. Com isso quero apontar que o período pós 1979, em que se concentram as mobilizações pelas diretas-já, as eleições diretas para governos de estado e a subsequente para os municípios, junto com as eleições indiretas para presidente e a constituinte, descreve o período de abertura ligado à *conjuntura crítica* que se representa no marco da CF88.

Em relação a eventos que a preparam, num contexto mais genérico de transição política¹⁰³, tem-se: 1) lei da anistia e reforma partidária (1979); 2) eleições diretas para governos estaduais (1982); 3) movimento pelas Diretas-Já (1983-84); 4) rejeição da emenda Dante Oliveira (eleições diretas) (1984); 5) realização de colégio eleitoral (1985); 6) governo civil e debates internos sobre as políticas públicas (1985-86). A *conjuntura crítica* compreende: 1) Emenda sobre Constituinte (1985); 2) eleições para Assembleia Nacional Constituinte (1986); 3) processo de discussão em subcomissões e comissões da AMC; 4) Comissão de Sistematização; 5) votações e negociações em plenário; 6) e promulgação da Constituição (1987-1988).

O relaxamento do controle ditatorial marca a erosão de acordos de suporte do regime entre elites. A crise econômica e suas perdas abrem espaço para contestação¹⁰⁴. Nesse processo, protestos e ressignificações sobre os protestos são produzidos pelos mais diversos atores¹⁰⁵. Porém, vou destacar apenas alguns pontos importantes para a Constituinte como *conjuntura crítica*.

O primeiro ponto relaciona-se com o fato de as elites políticas terem realizado uma aliança que descartou eleição direta para presidente da República, que frustra o movimento mais progressista pelas “Diretas-Já”. A consequência mais evidente da eleição indireta foi a formação de um governo misto entre representantes tradicionais e alguns agentes mais progressistas nos ministérios, um acordo que se chamou “Aliança Democrática (PMDB-PFL)”. Por sua vez, os ministérios engajaram-se em discussões sobre políticas sociais em áreas que movimentos sociais organizados pressionaram e encontraram interlocutor dentro do Estado. Por exemplo, no caso da Previdência e Assistência Social o ministro sofreu pressão do movimento sanitário para a indicação do presidente do Instituto Nacional de Assistência Social Médica da Previdência Social (INAMPS).

O segundo ponto diz respeito ao tipo de constituinte, que poderia marcar a ruptura com o regime anterior. O trabalho de Daniel B. Medeiros analisa com detalhes os atores e as ideias em torno da convocação, da decisão sobre regimentos e regras na ANC¹⁰⁶. A convocação de

¹⁰³ Assumo uma ideia geral de transição em que “é característico da transição que as regras do jogo político não sejam definidas. E não só essas regras estão em constante fluxo, mas elas também são usualmente alvo de ardorosa contestação. Os atores lutam não só para satisfazer seus interesses imediatos ou os interesse daqueles que propõem representar, mas também para definir as regras e procedimentos cujas configurações vão determinar prováveis vencedores e perdedores no futuro” (O’DONNEL; SCHMITTER, 2013 [1986], p. 5).

¹⁰⁴ A lembrar que no Brasil mantiveram-se eleições e uma certa representação que apaziguou certos interesses de influência

¹⁰⁵ Não vou me deter a respeito da transição democrática brasileira. Não há consenso entre os estudiosos sobre o início do período de transição. Há diversos trabalhos disponíveis para consulta: O’DONNEL; SCHMITTER, 2013 [1986]; KINZO, 2001; Stepan (1989), Lamounier (1988 e 1989); Figueiredo e Cheibub (1982) e Diniz (1985).

¹⁰⁶ Interessante notar a participação dos movimentos sociais que estavam ativos no Movimento pelas Diretas-Já e se mantiveram ativos na discussão pela Assembleia exclusiva. Bem como identificar, que muitos desses agentes voltam a aparecer nos debates políticos de intensa participação social como no Movimento pela Ética na Política e no CONSEA. Destaco a participação da CNBB, com Don Luciano Mendes de Almeida, da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da CONTAG.

uma Assembleia Nacional Constituinte seria um “substituto funcional da ruptura não ocorrida” (MEDEIROS, 2013, p. 24). Forças sociais que pressionavam por um modelo de ruptura mais profundo perderam novamente. O *establishment* governamental venceu; seria convocada uma ANC de tipo congressional. Com isso “se deixou pendente o problema [...] da convivência complicada com o regime que se pretende encerrar” (MEDEIROS, p.13). Como bem apontado pelo autor, a Constituinte Congressional era a opção que facilitava a transição fortalecendo os partidos que já dominavam o cenário nacional, ganhando a previsibilidade num contexto de dificuldade de criar uma alternativa.

O terceiro ponto em discussão refere-se à condução dos trabalhos na constituinte: a escolha do Regimento Interno e as mudanças no decorrer do processo. O regimento interno descartava a centralização do processo, articulando subcomissões e comissões em cadência crescente, tendo-se criado uma comissão de sistematização final para compilar o que iria a crivo do plenário¹⁰⁷. O que interessa é ter em mente que esse modelo exigia tempo e permitiu inúmeras audiências públicas oficiais com agentes burocráticos, representantes de movimentos sociais e categorias profissionais. De 1º de fevereiro de 1987 quando instalou-se a ANC até 5 de outubro de 1988, data de sua promulgação, passaram-se 20 meses – próximo de dois anos. O ritmo da *conjuntura crítica* foi de intensa mobilização e exigente atenção para com processos de alianças e negociações. É nesse momento que se encontram os esforços de mudanças e que se tomam decisões que terão consequências prolongadas para a Assistência Social.

Mesmo assim, a CF88 deixou encadeado um processo de regulamentações posteriores que também se estendeu no tempo. A Carta de 1988 ainda não definia suficientemente as competências dos entes federados sobre as políticas sociais. Alguma indeterminação de responsabilidades e atribuições dos entes federados na formulação e implementação das políticas sociais precisou ser resolvida pela legislação complementar. Essa regulação subsequente, ao definir sobre as formas de cooperação entre os níveis de governo e o detalhamento de quem faz o quê e como unificar a cadeia de coordenação das políticas em todo território, possibilitou que cada área da política social adotasse instrumentos diferentes. No caso das políticas envolvidas neste estudo a concretização de regulações fundantes acontecem em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição.

3.1.3 Afrouxamento das Restrições Institucionais

Os momentos que envolveram o processo da Assembleia Nacional Constituinte, por sua vez, representam o “afrouxamento” decisivo às restrições institucionais, já que as regras sobre as regras estariam sendo discutidas. A produção de uma Constituição se trata de um evento muito particular de rediscussão de regras. Uma Constituição é um instrumento de

¹⁰⁷ Não me dedico a discutir se esses procedimentos enviezaram ou não os trabalhos iniciais e produziram a emergência de uma aliança para mudança conservadora que lutou para emendar e modificar pontos nos textos das relatorias, essa discussão é realizada por Medeiros (2013).

coordenação dos diversos ramos do Estado e como um sistema de garantias mútuas entre elites, mas sua elaboração também pode ser compreendida como resultado de conflito entre as elites (PRAÇA; NORONHA, 2012, p. 137). No caso da Constituinte Brasileira, de tipo congressual, não se discutia estrutura do Poder Legislativo no qual estavam imersos os parlamentares, e seus trabalhos se fundamentavam em um Regimento Interno que limitava os atores políticos.

Todos os momentos da Constituinte¹⁰⁸ – “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais” que indica como se iria distribuir o trabalho dos eleitos para formular a Constituição, as audiências públicas, as reuniões nas Comissões e subcomissões, e a Comissão de Sistematização – abriram várias “janelas de oportunidades” para as políticas sociais. Quando um assunto atinge a agenda política com as “janelas de oportunidade” abertas, todos os agentes/participantes se afetam igualmente; sendo assim, “uma combinação de pessoas é levada a fazer com que uma ideia seja concretizada politicamente” (KINGDOM, 2011, p.76, tradução livre), e nenhum ator sozinho controla o sistema de informações (frouxidão do sistema de informação).

Durante esse processo, o poder de grupos organizados e seus representantes aumentou, as fricções entre temas de políticas, visões e princípios sobre elas agitaram-se e o papel dos “empreendedores políticos” se ampliou. Parece interessante ressaltar que o modo como se desenvolve os debates e produção de textos na constituinte influenciou para que a Constituição tivesse tantas políticas públicas:

[...] não apenas nos já conhecidos fatos de o Brasil ter tido uma Constituinte bastante heterogênea e porosa a influências externas, devido à intensa participação da sociedade, [...] esse efeito se tornou ainda mais intenso na fase das comissões, pela presença de preferências extremas (*preference outliers*) em momentos de baixo custo para a aprovação de propostas (PRAÇA; NORONHA, 2012, p. 143).

Não se trata de decisões livres de quaisquer estruturas, mas o importante está em reconhecer que a heterogeneidade de atores e a participação mantinham uma situação de incerteza sobre os resultados e exigiam trabalho de agência dos atores intensificado. E até mesmo os membros com preferências extremas adquiriram peso nas decisões em torno dos temas constituintes.

De acordo com Oliveira (1993, p.13), “no decorrer dos trabalhos da Comissão de Sistematização, foram se consolidando manifestações político-ideológicas divergentes de grande vulto”. As negociações não pararam até que os projetos chegassem para a aprovação

¹⁰⁸ A presente tese não se aprofunda no análise dos trabalhos da constituinte. O Senado Federal reúne vários documentos desse processo em sua página (ver BRASIL/SENADO FEDERAL). A literatura da ciência política também é vasta, para citar alguns exemplos, ver 2013, Medeiros, Organizando Maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, 2008; Pilatti, Adriano, A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo, Rio de Janeiro, Lumen Júris; 2008; Praça, Sérgio e Diniz, Simone (Orgs.), Vinte anos de Constituição, São Paulo, Paulus; 2008; Limonji, Fernando “O Poder Executivo na Constituição de 1988”, In George R. Oliven, Marcelo Ridenti e Gildo Marçal Brandão (Orgs.), A Constituição de 1988 na vida brasileira, São Paulo, Hucitec.

em plenário. Isso reforça o que Praça e Noronha discutem, as comissões eram os momentos para os empreendedores políticos agirem. A heterogeneidade entre relatores das comissões e os outros membros da comissão e os partidos também é demonstrado nas notas do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) que os autores utilizam (2012, p. 138) para testar a ideia de inclusão de temas na Constituição. Esse foi um momento propício a todos os atores que tinham interesses em eliminar as instituições existentes e rejeitar o *status quo*, e almejavam uma mudança rápida, os ditos incitadores – *insurrectionaries* (MAHONEY; THELEN, 2010) e queriam incluir políticas e assuntos que poderiam imaginar não ser de interesse de uma maioria em plenário.

Avaliando o que se produziu sobre a Constituinte e a ação de grupos de pressão sobre ela, a ANC adequa-se ao que Giovanni Capoccia reconhece como particular do momento de *conjuntura crítica*:

Durante conjunturas críticas, a tomada de decisões políticas, as iniciativas para a mobilização política e a formação de coalizões e interações estratégicas entre os principais atores-chave são suscetíveis de serem diretamente influenciadas pelas múltiplas e contraditórias pressões políticas de força variável, que, dada a incerteza generalizada, são suscetíveis de serem ambíguas e de mudar rapidamente (CAPOCCIA, 2015, p. 159, tradução livre).

Essas pressões, reações, alianças e tomadas de decisão e como estas são exercidas levam ao quinto elemento para defender a ideia de *conjuntura crítica* na trajetória da política de Assistência Social no Brasil: a discussão sobre os atores capazes de agir estrategicamente.

3.1.4 Empreendedores Políticos e as Ideias em Movimento

Recuperando o afirmado anteriormente, o movimento pelas “Diretas-já”, as discussões sobre a instalação da ANC e o próprio trabalho da Assembleia contaram com a mobilização de diversas organizações: sindicatos, federações e confederações de trabalhadores, organizações de categorias profissionais; associações de moradores e de movimentos por habitação; entidades científicas; grupos que colocavam em evidência e lutavam por direitos das mulheres, de negros, dos indígenas, de presidiários, de pessoas com deficiência, de idosos e de crianças e adolescentes; organizações patronais, federações e confederações do comércio e indústria; associações bancárias; federação e grupos de reunião de municípios; institutos de apoio e assessoria a movimentos sociais¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Murillo de Aragão (1994, p.119-123) identificou 121 grupos de pressão na Assembleia Nacional Constituinte. Alguns exemplos são: Associação Brasileira de Bancos Comerciais (ABBC); Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA); Associação Municipalista Brasileira (AMB); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Centro de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Departamento Intersindical de assessoria Parlamentar (DIAP); Grupo Evangélico de Ação Política (GEAP); Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC); Organização dos Advogados do Brasil (OAB), entre muitos outros. Mas, em sua relação não apareceram algumas instituições que fizeram declarações nas audiências públicas, sendo assim, sabe-se que mais organizações poderiam ser identificadas, por exemplo: Confederação Israelita do Brasil; Confederação dos Servidores Públicos do Brasil; União das Nações Indígenas; Confederação das Casas de Misericórdia do Brasil, etc.

Dentre esses grupos que se mobilizaram para fazer valer suas ideias a respeito de uma nova configuração de políticas sociais, a saúde contou com forte ação de atores específicos influenciando por dentro da Constituinte (DOWBOR, 2012, p.134-155). O termo Sistema Unificado de Saúde ou Sistema Único já circulava na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente (SSSMA), a proposta da Comissão Nacional da Reforma Sanitária foi lida na terceira reunião dessa subcomissão. Já no caso da assistência¹¹⁰, as menções específicas a um campo de assistência social eram voltadas apenas às ações da LBA e algumas vezes da FUNABEM.

Ainda na décima-nona reunião da subcomissão, os parlamentares tinham dúvidas sobre a especificidade e abrangência da assistência, como demonstra a fala do deputado Constituinte Floriceno Paixão¹¹¹:

Inclusive a expressão “assistência social” induz a muitas dúvidas. Estou, através de uma emenda, não só definindo o que seja assistência social. Não entendo assistência social como sendo um serviço meramente de assistente social, mas abrange assistência médica ampla, clínica, hospitalar, cirúrgica, odontológica, farmacêutica, psiquiátrica etc. Estou procurando colocar uma definição na expressão “assistência social (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, p.247).

Esse pouco conhecimento do que seria a assistência social se complementava com ideias genéricas de que ela era algo residual, compensatório, temporário, necessário apenas porque o desenvolvimento pleno ainda não havia sido alcançado, conforme a fala do então Ministro Raphael de Almeida Magalhães¹¹²:

[...] Prefiro uma política social de renda a uma política social compensatória tão ampla como a que o Brasil está praticando. Acredito que na medida em que nos acostumemos com uma medida compensatória muito ampla em que o Estado, na verdade, exerce um papel paternal muito amplificado e multiplica suas ações, então o Governo brasileiro está dando lápis às crianças, borrachas, alimentos, leite etc., e acaba um Estado gigantesco [...] Mas, é evidente, que enquanto esta política de renda não tenha esta extensão que todos gostaríamos que tivesse, a política compensatória tem o seu papel. E a LBA e a FUNABEM são certamente dois instrumentos dessa política. (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, p. 85)

Essa percepção de pouco conhecimento da área também foi constatada pelos agentes acadêmicos da Assistência Social que procuraram fazer esforços de estudos na década de 1980,

¹¹⁰ Nos anais das atas da subcomissão, que contêm 330 páginas foram mencionadas 47 vezes as palavras assistência social (em conjunto), dessas 23 vezes eram para se referir ao ministro, ao ministério, ao conselho ou ao secretário de Assistência Social. Para além disso, mais de uma centena de vezes foi utilizada a palavra assistência ou assistencial para se referir à assistência à saúde, hospitalar, médica, de enfermagem.

¹¹¹ Floriceno Paixão era filiado ao Partido Democrático Trabalhista, foi deputado federal do estado do Rio Grande do Sul, por 5 mandatos, foi cassado em 1969 próximo à liderança Leonel Brizola. (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Constituição 25 anos, disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituintes/constituicao20anos_bioconstituintes?pk=106042)

¹¹² Militou na União Democrática Nacional (UDN), foi secretário de Carlos Lacerda no governo do estado da Guanabara. Em 1986 virou Ministro de Previdência e Assistência Social do governo Sarney. Envolvido na trajetória do mercado de seguros.

para entender melhor o que seria a assistência social como política pública (SPOSATI *et al.*, 1989). Um dos entrevistados afirmou que não havia clareza para nenhum agente do conceito de proteção social; havia concepções de que a assistência social era subsidiária e compensatória, uma noção equivocada de que seriam apenas ações para “enxugar gelo”. Até hoje, permanecem concepções rançosas sobre as ações assistenciais e sua relação com exclusão e inclusão de grupos populacionais vulneráveis (ENTREVISTA 8 – Dia 17 de junho de 2015).

Em alguns debates da Constituinte via-se claramente que se tomava por assistência social o que vinha se realizando, contrastando a ideia de sujeito de direitos *versus* objeto de assistência¹¹³. Durante o trabalho inicial da subcomissão na ANC, a assistência social aparecia apenas como uma auxiliar da previdência e da saúde, não havia menção à ideia de assistência social como direito. Mesmo no relatório final identifica-se esse caráter meramente auxiliar (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, p. 253-255 e p. 326-328).

Na subcomissão da Seguridade, Saúde e Meio Ambiente, por um lado, agentes do movimento sanitarista que pressionam para uma compreensão de saúde mais ampla, unificada, como participação social, também pressionam para entender previdência, saúde e assistência social como mundos distintos que se intercambiam. O deputado constituinte Eduardo Jorge¹¹⁴ apresenta a proposta da Comissão de Reforma Sanitária sobre a separação dos sistemas (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, p. 75):

Ora, se estamos montando um sistema de seguridade social universal e equânime, no qual estão previstas atividades de assistência social, é importantíssimo que esta seja universalizada e gerida de forma mais coletiva, com participação dos trabalhadores (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, p. 309).

Ao lado disso, se os constituintes não tinham clareza sobre o modelo assistencial, a categoria profissional de assistentes sociais ainda se debatia sobre diferentes compreensões a respeito dos “serviços assistenciais enquanto espaço contraditório que exclui e inclui as classes subalternizadas” (SPOSATI *et al.*, 1989, p.108). Com isso destaca-se que o *status* da Assistência Social poderia ter permanecido o mesmo; não há razão para acreditar que a

¹¹³ “a Constituição hoje exclui da proteção do Estado, passa da condição de sujeito, de direito para a de objeto de assistência, de proteção, da caridade pública, de outras formas” (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão da Família, Do Menor e do Idoso, p. 83). Existia uma preocupação de que as ações em relação à infância fossem de tipo assistencialista e se pautassem por circunstâncias e direção compensatória, marginalizando os pobres. “[...]parece-nos que a Constituição deve afirmar fundamentalmente o direito e estabelecer que a assistência possa ser historicamente superada [...] o fundamental do ponto de vista do princípio da Constituição desta Nação é que a assistência possa ser superada, e o direito respeitado.” (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão da Família, Do Menor e do Idoso, p. 164-165). Outras vezes a ideia de assistência social se confundia a benefícios previdenciários, na impossibilidade dos pais manterem seus filhos e independente da contribuição destes (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão da Família, Do Menor e do Idoso, p. 259).

¹¹⁴ Eduardo Jorge é médico sanitarista e militante do movimento popular de saúde e sanitarista, elegeu-se pelo voto popular de saúde a deputado constituinte, pelo Partido dos Trabalhadores (DOWBOR, 2012, p. 108, 153-154, 192).

mudança fosse inevitável apenas pelas forças e ideias reformadoras da Constituinte. Mas, os debates das pessoas envolvidas na formação do serviço social chegaram até a burocracia do Ministério da Previdência e Assistência Social, em seminários da LBA e também partilhavam da ideia-força maior de constituintes progressistas que visualizavam uma Constituição voltada à garantia de direitos sociais. Por isso, mesmo que empreendedores específicos da assistência social não tivessem um papel delineado para a área, partilhava-se de um projeto de construção de país com garantias de proteção social, na saúde, na previdência, que também se projetava para a Assistência Social¹¹⁵.

Outro ponto interessante diz respeito a como os deputados em subcomissão ouviram as entidades das áreas de interesse. Primeiro, eles dividiriam as audiências em três temas: seguridade¹¹⁶, saúde e meio ambiente. A assistência social poderia ser abordada nos dois primeiros temas. Mas, por isso, entidades envolvidas na reconceituação da ideia de assistência ou mesmo entidades prestadoras de serviço que não se encaixavam na saúde ou previdência ficaram de fora¹¹⁷. Isso parece relevante, pois a LBA havia realizado anteriormente um conjunto de seminários (Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Sul) sobre a Assistência Social (SPOSATI, 1995, p. 37-38) e não foi chamada para suas colocações¹¹⁸. A Secretaria de Assistência Social (SAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social já havia há algum tempo repensando sua própria organização. Em 1984, produziu um documento chamado Proposta Nacional de Assistência Social. Segundo Sposati *et al.*, embora o documento contivesse necessários diagnósticos sobre grupos populacionais vulneráveis, ele se tratava mais de um replanejamento de funções e organização das decisões do que de uma reflexão sobre o papel da área dentro das políticas públicas (1989, p.83-92). Novamente ressalto o fato de não se entender a área como algo específico a ser debatido.

¹¹⁵ Esse ponto de cruzamento das ideias progressistas e de como se inscrevem direitos na constituição mereceria investigação mais específica, como sugeriram no debate da banca de defesa da tese.

¹¹⁶ É bastante presente nos discursos da subcomissão e também da Comissão de Ordem social que a ideia de seguridade estava relacionada a um sistema de pensões e aposentadorias, universalizado e desvinculado da exclusividade de contribuições, protegendo cidade e campo, acidentados e incapacitados, garantias a todos.

¹¹⁷ Destaco que foram ouvidas em audiência pelo menos 3 entidades representativas que posteriormente conseguiram acento em pelo menos 1 mandato do Conselho Nacional de Assistência Social, quais seja: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAN); Confederação das Misericórdias do Brasil. Nenhuma delas no momento constituinte formulou a ideia de criação de um sistema independente de assistência social. Constatou nas atas da subcomissão o convite a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Mas, seus representantes não fizeram pronunciamento como os representantes das outras três entidades citadas acima. Destaco também que o representante da Confederação das Misericórdias do Brasil, sr. Arimar Ferreira, defendeu a “necessidade de que, em qualquer formulação de assistência social, ou qualquer planejamento de assistência social, qualquer execução, necessariamente tem que contar com a presença e com a participação opinativa e até com efeito de voto das instituições filantrópicas” (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, p. 124).

¹¹⁸ A FUNABEM e a LBA foram chamadas para audiências na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. O órgão responsável pela Assistência Social (LBA) não era o mesmo que o responsável pela Criança e Adolescente (Funabem - CBIA), desde 1940 com a criação do Departamento da Criança. No entanto, suas ações se interconectavam e por vários anos estiveram sob o Comando do mesmo ministério, Ministério da Previdência e Assistência Social, até que a extinção dos órgãos, em 1995, produziu um afastamento maior.

O artigo sobre a seguridade identificando saúde, previdência e assistência social separadamente como direitos sociais passou a constar somente no relatório da Comissão de Ordem Social (ANC, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Sistematização A, p.169, 182). Após esse relatório, consegue-se identificar nos discursos do processo constituinte uma tímida ênfase de separação¹¹⁹. Nessa Comissão o debate em termos de assistência social centrou-se em questões de pessoas com deficiência e idosos, relacionadas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹²⁰.

É possível identificar atores representantes de entidades assistenciais, nas subcomissões de Seguridade e na da Família, como na Comissão de Ordem Social e na de Sistematização, posicionando-se em defesa da manutenção de seus benefícios, que seriam a isenção sobre contribuições e imunidade tributária para entidades sem fins lucrativos. O debate sobre as isenções é um exemplo de manutenção de regras anteriores, mas que precisaram ser defendidas pelos beneficiários e reinscritas constitucionalmente¹²¹.

Entidades como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), Aldeia SOS foram ouvidas em audiências da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso¹²². A preocupação estava em esclarecer as ações das entidades em torno de diversos temas relacionados com a criança, defender a manutenção de isenções tributárias, defender a ideia da criança como prioridade nacional, enfatizando o posicionamento de garantia e promoção de direitos. A preocupação sobre o tema da criança resultou em intensa mobilização e os movimentos em defesa de direitos de crianças e adolescentes. A sua ação mobilizadora, todavia, não se articulava com o debate e reconstrução de um projeto de assistência social por dentro da seguridade social, apesar de alguns agentes da área também se envolverem com a construção da política da Criança e do Adolescente.

¹¹⁹ “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações, voltado para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”[...] “art. 231 diz: A assistência social será prestada independentemente de contribuição à seguridade social.” [...] “ O povo precisa de apoio, precisa de uma excelente estrutura previdenciária, de apoio à saúde, de assistência social.”[...] “A previdência neste País, assim como a assistência social e assistência à saúde, precisa de recursos para ser viabilizada.”[...] “Quando, em nossa história constitucional, a saúde, a seguridade social, a previdência social e a assistência social, obtiveram uma dignificação tão clara e ampla?” etc (ANC, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Sistematização, a, b e c).

¹²⁰ Entidades representantes de pessoas com deficiência e de aposentados puderam se pronunciar.

¹²¹ [...] a primeira colocação que propomos aos Srs. Constituintes é de que as instituições filantrópicas equiparem-se às instituições governamentais nas imunidades de impostos, taxas e contribuições de melhoria. E além disso que se lhes dê – e isso poderia ser por uma lei complementar – imunidade ou isenções de contribuições para fiscais quanto à cota patronal, [...] (ANC, Atas de Comissões, Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, p. 125). Essa fala concluiu a ideia de que as entidades sociais estão suprindo deficiências do Estado

¹²² A CNBB foi ativa no processo constituinte, em especial aos temas relacionados com a proteção da família, religião, educação e reforma agrária. E realiza monitoramento regular de matérias (ARAGÃO, 1994, p.61). O MNMMR foi criado em 1985 e foi bastante atuante na Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e nas campanhas pelos Direitos da Crianças e Adolescentes da Constituinte. A subcomissão da Família, do Menor e do Idoso sistematizou uma lista de participantes segundo o calendário e tema de suas reuniões ver: ANC, Atas de Comissões, Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, p. 227-228. De outro lado, muitas organizações sociais também discutiam os problemas sociais Brasileiros e se interessaram no acompanhamento da Constituinte, algumas com abrangência de preocupação e interferência, como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e o INESC, a OAB, o DIAP (ARAGÃO, 1994).

De qualquer maneira, a configuração que a Assistência Social poderia tomar não estava claro na visão das entidades filantrópicas. O que se percebe é que entre as envolvidas na questão de direitos da infância e adolescência transitava a ideia de que a transformação de *status* da assistência social poderia reforçar o papel de prestação de serviços das entidades. Essas entidades eram braços do Estado e necessárias para que os serviços chegassem até a população.

No processo das audiências e discussões das subcomissões, até então, mostravam-se duas forças: uma da manutenção de benefícios e outra, da mudança de *status* da assistência social. Um grupo de atores defendia de maneira pulverizada as vantagens adquiridas, em qualquer subcomissão em que lhe abrissem espaço. Tratavam-se das entidades sem fins lucrativos que realizavam serviços assistenciais e que mantinham relacionamento no CNSS. Dentre esse grupo também havia um conjunto de organizações que especificamente se voltaram para a transformação da legislação sobre criança e adolescente. Nesse caso, as entidades queriam manter suas vantagens adquiridas, mas, ao mesmo tempo, promover mudança, inscrever a garantia de direitos na atenção à infância e adolescência. Mesmo sem articulação direta com a área de assistência social, a defesa de garantia e promoção de direitos para crianças e adolescentes espriava efeitos de reorganização do papel da assistência social como política pública. A ideia mais geral sobre uma visão de políticas públicas sociais mais abrangentes e com ênfase na luta por garantia de direitos era repertório dos agentes que pleiteavam a mudança. Esse grupo também era difuso. O que apresentei como falta de clareza sobre o modelo assistencial, a especificidade e a abrangência do que seria a Assistência Social evidencia a ausência de um agente específico da área para empreender mudanças. Nota-se que os avanços normativos se vincularam à influência dos agentes políticos que discutiam a política de saúde e a defesa amplas por direitos sociais.

Apesar de várias iniciativas acerca da questão social, políticas sociais e assistência social, na dimensão do fluxo de problemas e alternativas, não se contou com apoio e com um movimento da assistência organizado para *lobby* em defesa de ideias a serem incluídas na Carta de 1988. Com efeito, Thais Marin (2012, p. 47, nota 33) assume a análise de Boschetti que constata a falta de empreendedores políticos e grupos organizados da assistência social que atuassem nesse período. Para as autoras, a inserção da Assistência Social como direito, participe do conceito legal de seguridade, teria sido uma questão pragmática, qual seja, a necessidade de distingui-la da previdência. E isso transpareceu no texto constitucional pela generalidade e brevidade ao tratar da assistência social, deixando vários aspectos para serem reformulados, regulamentados e normatizados posteriormente.

Na mesma direção de Boschetti, Maria Tavares de Almeida (1995) avaliou que:

[...] faltou uma elite profissional capaz de nuclear e dar rumo a uma coalizão mudancista e que aliasse clara concepção do novo modelo assistencial com experiência de gestão pública e forte penetração nos centros de decisão da política assistencial no Executivo (ALMEIDA, 1995, p.26).

A não evidência de empreendedores que representassem referenciais e visões de uma política de assistência social em sua totalidade e não apenas em termos de benefícios invalidaria a ideia de assumir o período da Constituinte e seu produto, a CF88, como uma *conjuntura crítica* para a área? Minha opção pelo uso desse conceito para a trajetória de construção da política de assistência social baseia-se no reconhecimento de empreendedores políticos não setoriais que auxiliaram na mudança normativa. Não se pode esquecer que empreendedores políticos de outras comunidades interferiram de uma maneira mais geral sobre a visão de políticas públicas sociais, provocando alterações de maior amplitude. Atores envolvidos na construção da Constituição perseguiram suas visões sobre as políticas sociais, que poderiam não estar vinculadas diretamente a benefícios imediatos, mas muito mais a sua visão de mundo e ao clima das ideias mobilizadas durante o período.

A possibilidade de *experts* serem chamados para contribuir como consultores durante as relatorias na Constituinte foi muito importante para a consolidação das ideias gerais no texto da Constituição. A relatoria da Comissão de Ordem Social, feita pelo senador Almir Gabriel¹²³, contou com a consultoria de Sonia Fleury¹²⁴ para a elaboração do capítulo sobre a Seguridade Social. Sonia Fleury trabalhou com entidades de Saúde, ABRASCO e CEBES, participou ativamente na redação do documento preparatório e como expositora na 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986). A consultora também trabalhou no Ministério da Previdência e Assistência Social, na gestão do ministro Waldir Pires (1985-1986), em propostas de previdência inclusiva (combatendo o sistema de saúde previdenciário). Essa ação de consultoria foi essencial para repensar a assistência social como área independente da seguridade, para garantir seu *status* de direito, para aproveitar e incorporar a discussão da saúde. Essa interferência direta na consultoria e produção de texto incluiu referências que não estiveram presentes no debate das reuniões das subcomissões e comissão, sobre a assistência social, mas estavam no da saúde e expressavam a visão ideológica do movimento sanitaria sobre políticas públicas.

Vale recordar que a inovação normativa não se deu na subcomissão inicial, mas no relatório final da Comissão da Ordem Social que se apresentou à Sistematização da Assembleia; relatório esse com forte influência da sua consultoria. Essa questão reforça a atenção para se pensar, como Praça e Noronha (2012) alertaram, a força de agentes com preferências extremas nas comissões e neste caso um agente de preferências extremas externo, um consultor.

¹²³ Médico, natural de Belém, foi nomeado prefeito (1983-1986) e eleito senador (1987-1994) e governador (1994-1998 e 1999-2002) dos Estado do Pará, ocupou cargo de secretário inteirinho da Secretaria Nacional de Programas Especiais de Saúde. Fundador do PSDB, em 1988, no grupo de Mário Covas.

¹²⁴ Bacharel em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Também foi consultora do IBASE na gestão de Betinho e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no governo Lula de 2003 a 2006. Ver: <http://ebape.fgv.br/node/60> A contribuição de Fleury na definição de uma assistência como direito foi citada por duas militantes entrevistadas (MENDOSA, 2012 – ENTREVISTA 5 e 9).

Em relação às repercussões das mudanças, tem-se que as decisões realizadas durante esse período criaram trajetórias duradouras na construção de novas políticas. Por mais que a mudança tenha sido incompleta e cheia de contrarreações, sua inscrição constitucional não foi banal. A mudança aconteceu nas regras e não somente em funções¹²⁵ sobre o modelo assistencial. A forma de operação assistencial via matriz dupla precisava, a partir desse momento, ser ressignificada. A intervenção no campo assistencial não mais poderia ser tratada apenas como ações de complementação; a assistência precisava ser compreendida como direito e garantia de inclusão da população.

Em termos gerais, a Constituição de 1988 produziu choques nas políticas pela abrangência de temas a serem readaptados, rearticulados, reescritos; e, dessa forma, introduz um novo modelo, embrionário e ainda por se incrementar, desacreditando arranjos tradicionais em favor de novas lógicas comportamentais (MAHONEY; THELEN, 2010). Em termos particulares, o arranjo anterior ficou desacreditado, erodindo as bases de legitimidade do funcionamento da LBA. Com as mudanças nas regras sobre a participação da sociedade civil¹²⁶, a nova lógica de participação propiciou incongruências a respeito do papel e composição do antigo Conselho (CNSS) que vão gerar novas reelaborações e negociações entre agentes políticos no decorrer do tempo.

Essa mudança implicou a necessidade de que as áreas de políticas regulamentassem os procedimentos e as novas características de sua implementação. Com a Carta de 1988 engendra-se uma sequência de normatizações para construir a área de assistência social. O processo subsequente de produção das leis orgânicas congregou a comunidade da política de assistência social de forma mais intensa e particular, efetivamente, criando interações entre atores políticos que conformarão o Movimento em Defesa da Assistência Social como Política Pública e Garantia de Direitos (MAS)¹²⁷.

Esse movimento, em sua formação, reúne atores como ativistas das associações profissionais do Serviço Social, acadêmicos, ativistas de organizações não-governamentais pela defesa de direitos, alguns grupos da burocracia estatal que operavam na matriz benemerente da assistência já existente, ativistas de outras áreas de políticas sociais pela defesa de

¹²⁵ Mestriner argumenta que a maior dificuldade de reconstrução do período de transição democrática consistiu no relacionamento entre funções previdenciárias às assistenciais. Não havia clareza sobre as conexões entre as mesmas e prevalecia a separação das lógicas, uma baseada em seguro (e de cálculos atuariais) e corporativista e outra assistencialista residual (2011, p. 187-188).

¹²⁶ A CF 88 consagrou a possibilidade de participação na gestão de políticas públicas, instituiu no referencial da seguridade a participação da comunidade no SUS e abre espaço para a participação na área de assistência.

¹²⁷ Não há uma denominação publicamente reconhecida. Márcia Maria Biondi Pinheiro (2008) usa o nome movimento da assistência social, com sigla MAS. Gutierrez fala de movimento em defesa da Assistência Social como direito, mas não define uma sigla. Em complemento, chamo de movimento em defesa da Assistência Social como política pública e garantia de direito e, como artifício analítico, vou também usar a sigla MAS. Note-se que já havia o início de construção de uma rede de atores agrupando-se em torno do tema da Assistência, desde o início dos anos de 1980. Rede, por um lado, ancorada por grupos acadêmicos de assistentes sociais, e que se envolveram na reconceituação disciplinar da área e na formação profissional das escolas de serviço social (MENDOSA, 2012), por outro lado, apoiada em ativistas que explicitaram a múltipla filiação e as intersecções.

direitos. O que se tem é uma heterogeneidade no campo desse ativismo em movimento. Douglas Mendosa (2012) e Kellen Gutierrez (2015) reconhecem que o momento de produção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que vai desde 1989 a 1993, possibilitou a articulação desses atores políticos e suas ideias. Logo, é possível afirmar que a inscrição da assistência social como direito na Constituição promoveu esse processo de articulação.

Nesse sentido, trago de Gutierrez (2015) a interpretação de que o projeto político desse movimento compartilhava uma matriz cultural mais abrangente sobre a reorganização das políticas públicas contida no processo de transição e abertura do regime autoritário, que se expressou a constituinte. Neste caso, partilhava-se a ideia genérica de que o Estado deveria interferir em questões sociais, com ênfase na luta por políticas públicas garantidoras de direitos. Isso o afastava das concepções assistencialistas e de caráter benemerente em que agiam entidades filantrópicas. O aprofundamento da mobilização e do esclarecimento do projeto desse movimento é longo e se desenvolve durante o período subsequente. Nesse campo/ rede/ movimento, no entanto, já se podia reconhecer um grupo específico de ativistas de múltiplos vínculos comuns nas categorias profissionais, no Partido dos Trabalhadores, na academia e por fim nas gestões governamentais¹²⁸.

Para finalizar, advogo que na inexistência de condições exibidas na *conjuntura crítica*, como o afrouxamento de constrangimentos institucionais, a construção da política poderia resultar em outro tipo de mudanças. Mesmo para manter condições prévias certos empreendedores políticos precisaram defender seu posicionamento, como foi exemplificado pela ação de entidades filantrópicas. As ações tomadas durante a *conjuntura crítica* reforçaram as fricções e criaram porosidade para influências mais genéricas entre as comunidades de políticas que mantinham algum tipo de relação ou interdependência, como a saúde. Com a influência de outras áreas de políticas, os repertórios interinstitucionais e referenciais foram ampliados. Assim, a *conjuntura crítica* conseguiu transformar o ambiente; tornar propícia a incorporação de novos modelos e impulsionar a formação de um movimento em defesa da Assistência Social como política pública e garantia de direitos.

3.2 A Crise como Oportunidade: *Impeachment* de Collor, Governo Itamar e o CONSEA

O exame inicial da trajetória da política de Segurança Alimentar permite reflexões de tipo bastante diverso da política de Assistência Social. Esse percurso mostra, num olhar de superfície, momentos mais oscilantes de criação e extinção de programas e órgãos, sugerindo pouca continuidade. Nesse caso parece mais nebuloso identificar o processo de mudança que

¹²⁸ Esse é um núcleo mais fechado em torno de seu ativismo e compartilhamento de visões, que interage de maneira mais próxima na troca de referenciais e transforma projetos mais genéricos em propostas circunscritas sobre a Assistência Social. Uso tanto a referência ao movimento social, como a de *policy community* em defesa da Assistência Social, sem excluir um ao outro, de acordo com os momentos em que os grupos agem.

fez emergir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1993 e articulou essa área de política pública.

Para a construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, a Constituição de 1988 não teve o mesmo significado e não se configurou como uma *conjuntura crítica*¹²⁹. Por sua vez, o *impeachment* de Collor, a formação de novo governo e a subsequente criação do CONSEA conformaram uma conjuntura que mudou a trajetória dessa área. Se antes, como discuti em capítulo anterior, as ações eram consideradas dispersas, sem articulação entre políticas e público-alvo, muitas vezes sobrepostas¹³⁰, com financiamento restrito e descontinuidade no atendimento (TAKAGI, 2006; PELIANO, 2010), após a instituição desse *locus* de intermediação uma nova área se constrói. Essa criação não resultou de um processo gradativo de experiências anteriores. Foi uma erupção repentina influenciada muito mais por forças exógenas que abriram “janelas de oportunidades” do que tensões endógenas num caminho gradual de mudanças.

3.2.1 A *Conjuntura Crítica* e os Eventos Precursores

Assim como a Constituinte/CF88, o *impeachment* de Collor/Formação do CONSEA estabeleceu novos referenciais para várias políticas em termos de interlocução entre agentes estatais e não estatais e de novas relações intergovernamentais. Porém, o repertório oferecido foi menos difundido do que os referenciais constitucionais. Para fins analíticos, a criação do CONSEA e a experiência nele instaurada constituem o que trato como evento marco resultante da *conjuntura crítica*. O argumento para sustentar o uso desse conceito baseia-se na ideia de que sem as ocorrências envolvidas o resultado para a trajetória da política de Segurança Alimentar seria diferente. As condições estruturais existentes no período não poderiam direcionar e prever o resultado efetivado, por isso, revela-se o potencial de agência dos empreendedores políticos na condução do processo – uma das condições típicas de *conjunturas críticas*.

Nessa conjuntura não estava em questão a reformulação de regras sobre um novo regime, como na Constituinte. O que estava em pauta dizia respeito à incorporação das inovações Constitucionais no funcionamento ordinário da Nova República. Não obstante, a situação de incerteza sobre o que aconteceria para o sistema brasileiro era alta. Diversas características contextuais produziram o clima de incertezas e impeliram esse período de *conjuntura crítica* abrindo “janelas de oportunidade” para criação e mudança institucional.

¹²⁹ A constitucionalização do direito à alimentação é fruto de uma emenda em 2010, depois de muitas iniciativas e ações no desenvolvimento da área. Na CF havia somente o reconhecimento de que pelo menos a alimentação escolar era direito constitucional.

¹³⁰ Como exemplo, em 1985-86, o governo federal operava 12 programas de alimentação e nutrição, através de quatro instituições governamentais, e nenhum deles atingia a totalidade de seu público (TAKAGI, 2009, p.36).

Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente eleito a operar sob as novas normas constitucionais em um ambiente democrático, nesse novo sistema presidencialista multipartidário. Estudiosos falam a respeito das tensões entre Executivo e Legislativo que contribuíram para que esse governo não tivesse apoio majoritário do Congresso e o presidente utilizasse de apelos plebiscitários ancorados no apoio que obteve do povo em sua votação (ver, LAMOUNIER *apud* SALLUM JR.; CASARÕES, 2011). Sob outro ponto de vista, creio ser importante observar, de acordo com Brasília Salum e Guilherme Casarões, que “não constituir uma maioria parlamentar estável foi uma opção tomada e reiterada várias vezes pelo Presidente” (2011, p.180), assim como formou um gabinete não partilhado com os partidos da maioria parlamentar¹³¹, pelo menos até o início de 1992. Mas, enquanto a base do governo era oscilante, a oposição mantinha-se forte. A lembrar, o PT formou uma espécie de *Shadow Cabinet*¹³², que chamou de governo paralelo, com intenções de avaliar e fiscalizar a política do governo Collor, bem como apresentar-lhe¹³³.

Com isso, concordo com Sallum Jr. e Casarões que afirmaram:

Ainda que se possa argumentar existirem tensões institucionais inerentes ao presidencialismo brasileiro, elas só se tornaram relevantes na produção de ingovernabilidade e do *impeachment* porque não foram adotadas as soluções institucionais oferecidas pelo próprio sistema para minimizá-las (2011, p.183).

O governo Collor não foi de coalizão, não foi de partidos, e quando Collor buscou adotar as soluções disponíveis para as tensões, as denúncias de corrupção já tinham chegado a um ponto de difícil retorno. A oposição, por sua vez, conseguiu articular uma coalizão de centro-esquerda sempre que se tratava de questões trabalhistas e também levou em frente às investigações contra o presidente em conjunto com outros partidos centrais.

A instabilidade provinha das incertezas e impasses sobre o sistema político, da falta de consensos organizados sobre os rumos da sociedade na acomodação de demandas sociais que tinham sido debatidas na Constituinte, mas ainda não estavam assentadas. A debilidade em equacionar problemas sociais apenas aumentou o descompasso entre expectativas sobre a democracia e o governo e os efeitos das ações tomadas. A expectativa da utopia liberal plebiscitária não correspondeu à realidade. O reforço desse descompasso abriu oportunidades para agentes opositores e descontentes atuarem. As denúncias de corrupção foram uma explicação fácil para o insucesso do governo e um fator de mobilização de alianças por parte dos movimentos civis que não partilhavam da utopia liberal plebiscitária.

¹³¹ Isso não significou que ele não negociou com o Congresso. Os autores alertam para o fato de Collor negociar suas iniciativas e praticar clientelismo.

¹³² Quando Lula perdeu as eleições para executivo Federal em 1989, o Partido dos Trabalhadores (PT) resolveu montar, inspirado do modelo de *Shadow Cabinet* do modelo parlamentarista inglês, um grupo de pessoas para pensar as políticas públicas e acompanhá-las do ponto de vista do partido e chamou esse grupo de governo paralelo.

¹³³ A avaliação sobre o governo Collor e a consequente avaliação sobre o que realizar frente a ele era motivo de várias divergências internas no PT, o que chegou a situação e expulsão de uma das tendências internas chamada Convergência Socialista (para ter alguma noção sobre as tensões internas ver 2010, MARTUSCELLI).

À crise governamental e política somavam-se outros aspectos contextuais mais amplos que influenciaram as tensões existentes no período. Dentre eles o fracasso (sucessivo) na luta contra a inflação; a política agressiva de abertura econômica que gerou quebra de empresas, demissões em massa; a recessão prolongada; a intensificação de greves; e a falta de consenso sobre soluções a serem adotadas para sair da situação de crise econômica. Salum e Casarões ressaltam que a opção por Collor correspondia a uma utopia política derivada do contexto dos anos 80, uma “opção popular pelo liberalismo econômico e pelo presidencialismo na sua modalidade plebiscitária” (*Ibidem*, 2011, p.188). Ou seja, era uma crença partilhada por alguns segmentos da população, mas que não encontraram suporte suficiente no Congresso e no Judiciário e que também estava cheia de hesitações e resistências seletivas na adoção de uma política neoliberal.

A tudo isso agrega-se uma preocupação mais genérica com a fome e seus condicionantes sociais, partilhada por organizações sociais que já haviam atuado na Constituinte. A crise econômica e seu desdobramento no aumento da miséria foram elementos adicionais nas inquietações dos agentes políticos, ao menos por parte daqueles que lutaram por direitos sociais no processo Constituinte.

Esse contexto de crise germinou uma *conjuntura crítica* na qual se nota o afrouxamento de restrições institucionais e aumento do poder de agência de empreendedores políticos. A formação de um novo governo no fim do terceiro ano de mandato presidencial e a necessidade de recompor a organização governamental permitiram ação de grupos anteriormente alijados. Dentre as decisões ocorridas nessa formação de um novo governo, a Segurança Alimentar ganhou uma posição de destaque. Os passos no tempo que levam à formação do CONSEA são abordados nas duas seções seguintes.

É importante pensar sobre os antecedentes que consistiam em repertórios (de ideias e ações) disponíveis para produzir decisões no tempo da *conjuntura crítica*. Anteriormente ao CONSEA, não havia indicação de que a área de Segurança Alimentar pudesse se tornar um foco de política pública. Já se retratou que as instituições públicas trabalhavam separadamente e com programas pulverizados (INAN, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), LBA, Ministério da Educação (MEC)). Não havia projetos ou programas que articulassem a variedade de atores na área de Segurança Alimentar (produção, distribuição, estoque, educação alimentar, nutrição, etc). Não se partilhavam conceitos sobre a política ou consensos acerca de uma agenda para a área. Não havia momentos suficientes anteriormente que congregassem esses atores, os únicos exemplos encontrados são o II PRONAN, de 1976, e a reunião entre agentes da sociedade civil para discutir o Programa de Abastecimento Popular (PAP) com o Ministério da Agricultura, em 1985.

Em relação ao PRONAN, esse plano fornece um repertório amplo de ações e um desenho articulado de políticas conduzindo a uma concepção diversificada sobre alimentação

e nutrição. Sua implementação, no entanto, não conseguiu avançar. A responsabilidade estava sob o INAN, órgão vinculado ao setor de saúde, mas o Ministério da Saúde não estava convencido de que poderia ou deveria interferir nas outras áreas:

Bom, aí já se pensava num programa amplo, que unisse os programas de alimentação da LBA que já tinha o Pronan já previa ações entre Ministério da Saúde e o Ministério da Assistência Social, que era a LBA, mais o merenda escolar e o PAT, programa de alimentação do trabalhador [...]o que se observava, na época, é que o Ministério da Saúde tinha muito pouca força, politicamente, para coordenar um programa tão intersetorial [...] O Ministério da Saúde não incorporava muito bem essa ideia, porque não se achava que ele tinha que ficar olhando, conversando com o Ministério da Agricultura, com LBA [...] os Ministros da Saúde nunca deram a devida força para fazer essa coordenação, e nunca acreditaram que tinham poder para isso (ENTREVISTA 1 – Dia 22 de abril de 2014).

Já em relação à reunião do PAP, tem-se o anúncio do uso do termo de segurança/seguridade alimentar. Essa movimentação dentro do Ministério da Agricultura, em 1985, incorporava propostas apresentadas por técnicos sobre seguridade alimentar, que acabaram sendo resgatadas posteriormente no plano apresentado pelo governo paralelo do PT¹³⁴.

Considero também como situações antecedentes relevantes, as articulações entre movimentos sociais de esquerda realizados na Constituinte¹³⁵ que foram remobilizados na formação do Movimento pela Ética na Política (MEP). São antecedentes que não dizem muito a respeito da implementação de programas e projetos da Política de Segurança Alimentar, mas da agitação dos atores políticos em torno do tema e suas tentativas de articular grupos de suporte para ideias em formação. Não se pode esquecer que “o jogo político de idéias é o que em última análise, determina o resultado institucional de uma conjuntura crítica” (CAPOCCIA, 2015, p.165, tradução livre).

3.2.2 Tempo da *Conjuntura Crítica* e Afrouxamento das Restrições Institucionais

As ocorrências que conformam a *conjuntura crítica* para a área de Segurança Alimentar e Nutricional, em sentido mais amplo, abrangem um ano e meio; iniciam-se com as denúncias de corrupção em maio de 1992, estenderam-se durante o governo (não provisório) de Itamar Franco, quando se forma o gabinete ministerial, e consolidam-se com a criação do CONSEA. Mas, o momento auge do afrouxamento das restrições institucionais para tomada de decisões, em que pesa a característica de incerteza, seria composto pelos meses de governo

¹³⁴ Pessoas que trabalharam com o então Ministro da Agricultura de Sarney, Pedro Simon, em 1985, auxiliaram o PT e José Gomes, que foi indicado como Ministro de Abastecimento do governo paralelo montado pelo partido (ENTREVISTA 4 – Dia 21 de julho de 2014).

¹³⁵ A Constituinte mostrou os pontos de vista defendidos pelos grupos de pressão de uma forma mais explícita em audiências e nas falas dos constituintes. O posicionamento de Plínio de Arruda Sampaio em relação à Reforma Agrária o localizou como um aliado do MST e de associações de agricultores familiares, trazendo-o para o campo de discussão da política de Segurança Alimentar.

provisório e o subsequente de decisões sobre o novo gabinete ministerial a ser formado. Isso corresponderia a aproximadamente cinco meses, de outubro de 1992 a abril de 1993, culminando na criação do CONSEA¹³⁶.

Os acontecimentos que criam condições para a conformação da *conjuntura crítica* podem ser narrados na seguinte sequência: 1) denúncias de corrupção variadas envolvendo parentes do presidente da República – declaração do irmão do presidente (abril de 1992); 2) “Vigília pela Ética na Política” e Declaração ao Povo (maio de 1992) – inicia o Movimento pela Ética na Política (MEP); 3) instauração de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar os negócios de PC Farias no governo (junho de 1992); 4) CPMI incrimina presidente Collor (agosto de 1992); 5) pedido de *impeachment* do Presidente Collor feito pelas organizações da sociedade civil (setembro de 1992); 6) instauração do processo de *impeachment* no Senado (outubro de 1992) e afastamento de Collor da Presidência;

As decisões mais relevantes para os novos rumos da política de Segurança Alimentar concentraram-se nas ocorrências que seguem ao afastamento de Collor: 1) governo provisório de Itamar Franco (outubro a dezembro de 1992); 2) início do governo de Itamar Franco e arranjos ministeriais (janeiro de 1993); 3) Reunião de ministros da área social com a pauta do problema da fome e seu plano de combate (março de 1993); 4) criação CONSEA (abril de 1993). O ritmo dessa *conjuntura crítica* foi intenso e concentrado.

Dessa maneira, é possível sustentar que se viveu um período de difíceis acomodações e incertezas sobre como direcionar maiorias, um amplo descompasso entre expectativas e soluções para acomodar conflitos sociais e alargamento de tensões institucionais que torna relevante o posicionamento dos empreendedores políticos e suas opções ideacionais e práticas. Num período de amplos descompassos e organizações não consolidadas “permite-se que os atores explorem suas divisões internas e essa fluidez para obter o realinhamento político mais favorável a sua reforma institucional preferida” (CAPOCCIA, 2015, p.160, tradução livre). Diferentes resultados poderiam surgir dessa conjuntura, o que destaco como importante para a trajetória da política de Segurança Alimentar diz respeito à exploração dessa fluidez pela oposição e seu relacionamento com alguns grupos específicos da sociedade civil.

Os primeiros meses do governo Itamar¹³⁷ foram marcados por intensas negociações para definir a agenda prioritária nos assuntos governamentais. Segundo relatos de assessores da época, o presidente Itamar Franco desejava fazer um governo voltado à superação de problemas sociais (PAIVA, 2009). Sua administração inicia precisando equacionar tensões sociais e pressões diversas. Abriu-se a janela política e na sequência possibilitou-se uma confluência de fluxos (de problemas, de alternativas, fluxo político) em que os empreendedores

¹³⁶ Decreto n.º 807, de 22 de abril de 1993.

¹³⁷ Fernando Collor de Mello foi afastado da Presidência da República no dia 02 de outubro de 1992 para que o Senado Federal conclísse o processo de *impeachment*. Itamar Franco assumiu o governo provisoriamente até 29 de dezembro de 1992, em janeiro de 1993 assumiu como presidente.

políticos conseguiram instituir na agenda do Executivo nacional a preocupação com a Fome e engendrar uma articulação em termos de Segurança Alimentar.

3.2.3 Empreendedores Políticos, seus Passos e Avanços da Construção Institucional

Do ponto de vista do *impeachment* de Collor propriamente dito, identifica-se um movimento bastante amplo dos atores, envolvendo ziguezagues de posições e mudanças rápidas nas táticas efetivadas. Alguns desses atores ganham espaço na formação do novo governo. Essas movimentações geraram alianças significativas para o aproveitamento das oportunidades abertas na *conjuntura crítica*.

Desde as primeiras grandes denúncias de corrupção e improbidade administrativa da gestão Collor, em fins de 1991, em especial àquelas que se dirigiam a sua esposa, primeira-dama e presidente da LBA, alguns grupos sociais levantaram a discussão do “Fora Collor”¹³⁸. Por dentro do Congresso, mesmo após uma reforma ministerial feita para tentar construir uma base partidária do governo, as denúncias do irmão do presidente acabaram intensificando a crise por meio da divulgação na grande mídia. A maioria dos partidos não alinhados com o governo (PMDB, PSDB, PDT e PPS) não defendia a CPMI. O PT foi o único que abertamente movimentava-se pela constituição da CPMI. A insistente cobertura midiática contra o governo, mostrando os fortes vínculos entre Collor e PC Farias, contribuiu para que os demais partidos mudassem seus posicionamentos. A Comissão foi aprovada (36 assinaturas de senadores e 179 de deputados) e, depois, foi instaurada no dia 1º de julho de 1992.

A instalação da CPMI acabou impulsionando a formação do MEP, que tinha intensão de acompanhar as investigações. O MEP reunia vozes bastante diferentes, expressando uma insatisfação difusa contra os efeitos da política do governo Collor, sustentando “uma bandeira progressista de luta contra a recessão, as altas taxas de inflação, o desemprego, o arrocho salarial, ou mesmo de oposição genérica ao neoliberalismo sem, com isso, apresentar uma alternativa política concreta” (INESC, 1999, p.107).

Segundo jornal do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a ideia do movimento teria sido uma sugestão do ex-deputado José Carlos Saboya (PSB) numa rotineira reunião de análise conjuntural dos técnicos do INESC com convidados. Assim, teria sido sugerido, a partir dessa reunião, um encontro com algumas entidades para organizar um movimento contra os desmandos do governo. Com isso, formou-se um grupo de entidades de sustentação do MEP: INESC, IBASE, OAB, CNBB, Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Federação Nacional dos Jornalistas

¹³⁸ Danilo Martuscelli (2013) faz uma descrição sobre as posições, por exemplo, da CUT, PT e União Nacional dos Estudantes (UNE), mostrando que já em 1991 dentro das três organizações havia grupos organizados que encorajavam uma posição de pedido de saída do presidente.

(FENAJ), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (CONTAG), Movimento Nacional dos Direitos Humanos, Conselho Federal dos Economistas (CFE)¹³⁹. Ao longo das mobilizações foram-se incorporando muitas outras organizações.

A heterogeneidade presente mobilizava diferentes conteúdos por dentro do MEP. Para a CUT, tratava-se de questionar a própria implementação do modelo neoliberal do governo; para setores empresariais, a crítica estava na falta de controle social sobre a implementação de políticas públicas (ALMEIDA, 2006, p. 112-113). Além disso, encontravam-se divergências táticas, alguns grupos inicialmente já pressionavam pelo encaminhamento do pedido de *impeachment*, mas a OAB defendia a conclusão da CPMI. Com a conclusão da comissão que indicava fortes indícios de que o presidente “recebeu vantagens econômicas indevidas” (Relatório da CPMI, 1992, p.369-370), a OAB e a ABI encaminharam pedido de *impeachment* à Câmara dos Deputados.

A articulação do MEP, mesmo a partir de vozes difusas, constituiu-o como ator relevante na interlocução com o governo de Itamar Franco. Após o *impeachment*, o movimento discutiu uma nova agenda, defendida por Dom Luciano Mendes de Almeida e Herbert de Souza (Betinho), que seria de Combate à Fome.

O debate subsequente sobre essa nova agenda, no entanto, não foi encampado por todas as entidades, mantendo-se um núcleo menor de colaboradores (PAIVA, 2009, p.55 – depoimento de André Spitz e INESC, 1999, p. 13). Esse núcleo fortaleceu possibilidades de articulação internas e decidiu por continuar a organização, emergindo como interlocutor legítimo em face do Estado. O grupo, que identifiquei como empreendedor político, aspirava participar efetivamente da definição das políticas e iniciou a transformação do MEP em Ação da Cidadania contra Fome, a Miséria e Pela Vida, com influência direta no CONSEA¹⁴⁰.

No interior das estruturas burocráticas, grupos da burocracia perceberam a chance de defender suas visões sobre a estruturação das políticas sociais. A coordenação de políticas sociais do IPEA apresentou ao presidente um texto sobre diretrizes para políticas sociais, entre elas, a ideia de descentralização da merenda escolar. No mesmo mês, uma delegação de prefeitos veio discutir o Problema da Alimentação Escolar. A proposta do IPEA foi apresentada na reunião com os prefeitos e disso derivou-se um grupo técnico com representantes das prefeituras de São Paulo (Luiza Erundina – PT), Porto Alegre (Olívio Dutra – PT), Belo Horizonte (Eduardo Azeredo – PSDB) e Rio de Janeiro (Marcelo Alencar – PDT), do IPEA e outros ministérios para reorganizar as ações da merenda.

¹³⁹ Foram essas as entidades que assinaram a Declaração ao Povo datada de 29 de maio de 1992. Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ).

¹⁴⁰ Dentre os recursos que Kingdon (2011) distingue, têm-se: tempo, energia, reputação, recursos financeiros. Dentre os retornos/ganhos futuros esperados estão: a implementação de políticas com as quais se concorda, satisfação por terem participado do jogo, influência na produção de política pública, ou engrandecimento pessoal, seja em carreira por promoções seja em segurança/estabilidade no trabalho.

Nessa reunião Denise Paiva participou como assessora da prefeita Luiza Erundina (São Paulo), mas em poucos dias já estava trabalhando como assessora de assuntos sociais da Presidência da República. Ressalto isso, pois, Denise Paiva foi agente de intermediação contínua durante o governo Itamar, seja no CONSEA, seja com atores da assistência social e do governo, amparando-se no grupo da coordenação de políticas sociais do IPEA.

O PT, como outro empreendedor distinto¹⁴¹, construiu um Plano Nacional de Segurança Alimentar por meio do grupo em torno do ministro de abastecimento do governo paralelo formado pelo partido. Lula, presidente do partido na época, articulou com Pedro Simon, então senador, para apresentar esse documento ao ministro do Planejamento ou da Fazenda (PAIVA, 2009, p. 181 – Pedro Simon). Mas, o senador conversou com Itamar e decidiu articular a reunião dessa equipe do plano (José Gomes da Silva, Flávio Valente e Renato Maluf) diretamente com o presidente, sendo convidados os integrantes do IPEA, bem como a assessoria de assuntos sociais da Presidência. Nessa reunião, Lula solicitou ao presidente que envolva Betinho na discussão.

Em seguida, marcou-se outra reunião no IPEA com representantes do PT, Betinho, a assessoria da Presidência e os técnicos da instituição. Foi nesse momento que Betinho sugere um diagnóstico, um “Mapa da Fome” (ENTREVISTA 1 – Dia 22 de abril de 2014). O grupo do IPEA já estava envolvido com um trabalho sobre linha da pobreza e conseguiu, em tempo mínimo, desenvolver o estudo ancorado na ideia de fome. No governo estabelecia-se a prioridade no campo social. Em 18 de março de 1993, aconteceu a reunião ministerial que elegeu como prioridade governamental o Combate à Fome e apresentou o documento “Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar”. Formou-se, então, uma comissão para criar o “Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapas das Ações de Governo”, que em sua elaboração incorporou a proposta do PT em criar um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Estavam urdidos os laços e vínculos entre: a) ideias de Segurança Alimentar e combate à fome¹⁴²; e b) assessoria do presidente, IPEA e participação da sociedade civil. A interação no CONSEA inaugurou uma nova forma de articulação das políticas públicas, ampliando a participação social. Para os diretamente envolvidos, Itamar Franco tomou a decisão de se apoiar no grupo da sociedade civil, criando esse tipo de conselho inédito, para ganhar legitimidade e representatividade na condução do seu governo¹⁴³ (PAIVA, 2009, p. 90-97 – Paulo Pires).

¹⁴¹ Dentro do MEP existiam agentes políticos que também eram filiados e participavam das estruturas do PT, os múltiplos vínculos e filiações também é característica do MEP e da rede que se criou, posteriormente, em torno do CONSEA e da área de segurança alimentar e nutricional.

¹⁴² Com grande visibilidade para o aspecto assistencial da área.

¹⁴³ O presidente possibilitou que a sociedade civil se posicionasse como protagonista no Plano de Combate à Fome. Em 24 de julho de 1993, o presidente cedeu seu espaço na Radiobrás - a Hora do presidente - para que Betinho falasse sobre a Ação da Cidadania, contra Fome, miséria e pela vida e a agenda conjunta entre sociedade civil e governo (ENTREVISTA 10 - Dia 05 de junho de 2015).

Essa relação sociedade-Estado por meio do CONSEA não deixava de ter tensões, advindas de fronteiras não muito claras sobre responsabilidades entre as partes. Dessas tensões, ressalto dois pontos cruciais para existência do CONSEA: o primeiro ponto diz respeito à representação da sociedade civil; o segundo, à estrutura e funcionamento da instância de intermediação representativa.

Ora, quando se fala sociedade civil não se trata de uma abstração, pois há diversos grupos e interesses que estão abarcados nessa ideia. O que se identifica no momento era um grupo amplo e diversificado de atores na mobilização do *impeachment*, mas sem que todos partilhassem da agenda contra à Fome. O grupo do MEP que forma a Ação da Cidadania acabou se propondo como representante da sociedade civil no CONSEA¹⁴⁴, sem contestação. O governo não interferiu nessa indicação de conselheiros. O que se constata é que se tem uma autorização genérica de representação e sobram questionamentos a respeito: quais os critérios para se escolher esses conselheiros; como seria o prolongamento dessa representação; quem fala em nome de interesses dos desorganizados. O fato é que o CONSEA não aceita a interferência do governo, mas não esclarece quem pode se autenticar como legítimo para ser um representante da “sociedade civil”.

Com essas considerações, não pretendo invalidar o processo que se criou nesse inter-relacionamento direto da Presidência, ministros, conselheiros da sociedade civil e tantos outros técnicos da burocracia estatal na produção de políticas públicas. O importante é ter em consideração a ambiguidade e a particularidade desse *locus* de intermediação, durante esse período, mantendo algumas indefinições na sua reinstalação em 2003¹⁴⁵.

O segundo ponto consiste no caráter experimental da estrutura e funcionamento do CONSEA. Outros conselhos já haviam sido estruturados com a nova visão de participação social que a Carta Constitucional imprimia, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), em 1990 e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)¹⁴⁶, em 1991. Dentre as características do CONSEA destaco que sua representação era de tipo não vinculada e que mantinha uma composição múltipla não paritária, com 2/3 de representação da sociedade civil. Tudo estava sendo experimentado. Não havia formalmente uma secretaria executiva, mas o grupo de políticas sociais do IPEA fazia esse papel informalmente¹⁴⁷. A dinâmica instalada no conselho era diferente e atípica, criando tensões relacionadas com a mistura de papéis dos participantes, como enfatizam alguns deles:

¹⁴⁴ Betinho (IBASE) e Bizeh (INESC) fazem uma lista de pessoas para serem representantes no Conselho e essa lista é aprovada no movimento. Segundo Paulo Pires cada entidade formulava uma lista de indicação com 20 nomes, assim, Bizeh e Betinho formariam um lista final com as pessoas mais indicadas e o movimento aprovaria o resultado final.

¹⁴⁵ Esse tema será resgatado no capítulo 5.

¹⁴⁶ Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991.

¹⁴⁷ A coordenadora de políticas sociais do IPEA precisou ser indicada como uma representante da sociedade civil para poder participar do Conselho Os atores da sociedade civil decidiram indicar o nome da coordenadora de políticas sociais do IPEA como representante da sociedade civil para que o IPEA, através dela, pudesse atuar como secretaria executiva.

[...] Nós, do IPEA, várias vezes, fazíamos trabalho de mediação entre eles [conselheiros do Estado] e a sociedade civil. Do mesmo modo que enfrentávamos a sociedade civil, também enfrentávamos o governo.. Isso foi possível porque no governo Itamar, como nunca, nem antes nem depois, nós do estamento técnico tínhamos legitimidade dos dois lados. Foi tudo muito atípico, um grupo atípico, um momento atípico (PAIVA, 2009, p.86 – Anna Peliano).

[...] O CONSEA na medida em que definiu suas prioridades, passou a cumprir um conjunto de atividades governamentais importantes [...] Mas era uma situação completamente nova, até então inexistente, em que os envolvidos estavam conseguindo alcançar seus objetivos ... não havia uma formulação estruturada, previamente elaborada, que orientasse e delimitasse, claramente, papéis. Concordo com o Guilherme quando diz que era um aprendizado tenso [...] o problema é que os projetos não eram claros para ninguém, tampouco para o Itamar, para nós, para o Betinho, para ninguém (PAIVA, 2009, P. 95, 97-98 – Ronaldo Coutinho Garcia).

[...] Tivemos situações muito fortes com o grupo de Dom Mauro – presidente do CONSEA - que possuía *status* de Ministro e nós tínhamos que passar coisas para ele. Mas, algumas eram delicadas, sigilosas, e ele mandava procurar pessoas que não tinham vinculação com o serviço público [...] Foi uma situação meio anômala (PAIVA, 2009, p. 96 – Guilherme Delgado).

[...] E a vida no CONSEA ia muito além das reuniões. Era muita atividade no dia a dia, muita energia se aglutinando, muita gente comprometida de todos os lados. Todos nós, Assessoria do presidente, IPEA, Ação da Cidadania e, especialmente, os aliados silenciosos nos ministérios, torcendo, fazendo as coisas acontecerem (PAIVA, 2009, p. 108 – Nathalie Beghin).

[...] No CONSEA, em alguns momentos, nós quebramos essa cultura da dicotomia [sociedade civil-Estado].. Quantas vezes não me senti como uma militante do movimento social, todavia, com a prerrogativa de falar duas ou três vezes por dia com o presidente da República. Nós não podíamos perder-se no que não fosse essencial nem nos deixar enganar ou nos atrasar pelas regras e artimanhas do poder, porque nosso tempo era curto (PAIVA, 2009, p. 109- Denise Paiva).

Os entrevistados reconheceram que não havia limites muito definidos entre sociedade civil e governo no desenvolvimento dos trabalhos do CONSEA (ENTREVISTA 1 – Dia 22 de abril de 2014). O IBASE atuava como grande articulador das ações, de fora para dentro do governo (ENTREVISTA 10 – Dia 4 de junho de 2015).

Como se pode observar pelas discussões do capítulo, a Segurança Alimentar no Brasil¹⁴⁸ é um campo de política não setorial, com uma comunidade de agentes atuantes bastante diversa e sem especificidade de formação ou atuação profissional. Ao longo de um período extenso de tempo, iniciativas específicas e muito distintas, às vezes sem intercâmbio organizacional, vão se apresentando sem uma diretriz unificada.

Descrevi como atores na formação do MEP, em primeiro lugar, e da Ação e Cidadania, em seguida, “ofereceram a percepção da existência de um campo comum de preocupação entre diferentes segmentos e abriram uma perspectiva de ação compartilhada” (ALMEIDA, 2006, p.111). Sustentei ser necessário retomar a narrativa sobre a origem desses movimentos

¹⁴⁸ A ideia de segurança alimentar foi sendo construída por diferentes partes, inicialmente identificando-se com o problema da Fome e ancorada na concepção de alimentação e nutrição, depois agregando a ideia de abastecimento, e por fim incorporando concepções sobre soberania de produção e educação alimentar, vinculando todas as ideias. O PRONAN como já discutido é o primeiro momento em que essa articulação se explicita. O ponto auge de modificação culmina na construção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (PELIANO, 2010).

e das iniciais ações que preparam a criação do CONSEA para demonstrar quanto a sociedade civil dependeu do apoio estatal e como se nublam papéis entre esses atores. Houve muito retrabalho por dentro do Estado e as propostas da sociedade civil não surgiram num contexto de ausência de referenciais históricos de ações governamentais. Por fim, advoguei que a criação e a interação no Conselho estabeleceram tema e instrumentos, como o Plano de Combate à Fome e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar, e vão mais adiante, produzindo mudanças em programas de assistência alimentar (PELIANO, 2010, p. 36-37). Com isso, articulou-se uma área de política e uma rede de atores dessa política que passou a interferir ininterruptamente, na temática, mesmo quando o CONSEA foi extinto em 1995¹⁴⁹. Porque o embrião de articulação entre grupos da sociedade civil e representantes estatais estava formado e pode se avolumar e desenvolver. De todo o exposto, é perceptível que a formação do CONSEA mudou esse caminho desarticulado da trajetória da política e pode ser avaliada como uma mudança/criação institucional que emerge de uma *conjuntura crítica*.

3.3 Mudança e Criação Institucional: Reunião das Análises

Procurei no capítulo defender dois exemplos de construção institucional que modificaram as trajetórias das políticas envolvidas. Assumi que essas ocorrências marco poderiam ser consideradas oriundas de *conjunturas críticas*. Essas foram compreendidas como momentos em que forças exógenas de mudanças gerais fortaleceram as principais forças/ tensões causais endógenas de ação, a serem aproveitadas pelos empreendedores políticos. A trajetória examinada debateu os períodos de incertezas e efervescentes rediscussões sobre direitos sociais e áreas de políticas, exacerbando divergências e incongruências no funcionamento das instituições.

Pretendi demonstrar, por um lado, que o período de reformulação constitucional alargou as possibilidades de alternativas a serem escolhidas e reconstruídas na área da Assistência Social. Por outro, descrevi que a área de Segurança Alimentar teve como evento fundador a criação do CONSEA, igualmente relevante na trajetória de longo prazo dessa política. Com isso, resumo sinteticamente as características analisadas no quadro 3.1.

¹⁴⁹ O Programa Comunidade Solidária assumiu uma composição semelhante ao CONSEA, assimilou membros anteriores e tentou incorporar a agenda de ações prioritárias do conselho anterior. Mas, a trajetória da Comunidade Solidária não dialogou profundamente na área de Segurança Alimentar e acabou optando por uma reflexão e interferência de outro tipo, ligada a ideia das parcerias e do marco das organizações da sociedade civil.

QUADRO 3.1 – SÍNTESE COMPARATIVA DE CARACTERÍSTICAS DAS CONJUNTURAS CRÍTICAS PARA AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

CARACTERÍSTICAS	ÁREA DE POLÍTICA	
	Assistência Social	Segurança Alimentar e Nutricional
Identificação da <i>conjuntura crítica</i>	Constituinte - CF 88	<i>Impeachment de Collor</i> - Criação CONSEA
Antecedentes Institucionais	Matriz de prestação indireta de serviços assistenciais. Ações não abrangentes - cobertura restrita.	Ações pulverizadas e não articuladas em diversos órgãos. Cobertura restrita
Tipo da Mudança	NORMATIVA	AGENDA E CRIAÇÃO DE INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA
Descrição da Mudança	O assistencial muda de <i>status</i> e sai do campo na iniciativa benemerente, filantrópica, caritativa para o “lugar” de direito social. CF 88: 1) assegurou a previdência, a saúde e a assistência social como direitos ela transforma esse sistema, a assistência social não se trata mais de complementação; 2) estabeleceu mudanças conceituais estruturais na organização de aspectos redistributivos e de problemas de exclusão/inclusão da população.	Criou-se um <i>locus</i> de intermediação e de articulação de ações socioestatais sobre o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Atores políticos se articulam em torno do conceito e de uma agenda específica para a área. Estabelecimento de uma rede de atores articulados sob a temática da segurança alimentar baseada nos movimentos sociais.
Condições Contextuais	Transição democrática, convergência de demandas de descentralização populares com necessidades pós-desenvolvimentistas de descentralização. Constituinte e pressão de movimentos sociais por inscrição de direitos sociais.	Crises econômicas dos anos 80, insucesso do Plano Collor (economia), inflação, crescimento da miséria, pobreza e fome. Denúncias de corrupção envolvendo parentes do presidente. Governo de substituição - baixa legitimidade. Pressão dos prefeitos.
Tempo de Duração (ocorrências preparatórias) Foco da <i>conjuntura crítica</i>	10 anos 20 meses	1 ano e meio 5 meses
Sequência de Passos que preparam a <i>conjuntura crítica</i> .	1) lei da Anistia e reforma partidária (1979); 2) eleições diretas para governos subnacionais (1982); 3) movimento pelas Diretas-Já (1983-84); 4) rejeição da emenda Dante Oliveira (eleições diretas) (1984); 5) realização de colégio eleitoral (1985); 6) governo civil e debates internos sobre as políticas públicas (1985-86); 7) Emenda sobre Constituinte (1985); 8) eleições para Assembleia Nacional Constituinte (1986).	1) denúncias de corrupção variadas envolvendo parentes do presidente da República - declaração do irmão do presidente (abril de 1992); 2) “Vigília pela Ética na Política” e Declaração ao Povo (maio de 1992) – início do Movimento pela Ética na Política (MEP); 3) instauração de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar os negócios de PC Farias no governo (junho de 1992); 4) CPMI incrimina presidente Collor (agosto de 1992); 5) pedido de <i>impeachment</i> do Presidente Collor feito pelas organizações da sociedade civil (setembro de 1992); 6) instauração do processo de <i>impeachment</i> no Senado (outubro de 1992) e afastamento de Collor da Presidência.
<i>Conjuntura crítica</i>	1) processo de discussão em subcomissões e comissões da AMC; 2) Comissão de Sistematização; 3) votações e negociações em plenário; 4) e promulgação da Constituição (1987-1988);	1) governo provisório de Itamar Franco (outubro a dezembro de 1992); 2) governo de Itamar Franco (1993-1994); 3) Reunião de ministros da área social com pauta da fome e ações de combate à pobreza (março de 1993); 4) criação CONSEA (abril de 1993).
Afrouxamento das restrições institucionais	Processo de convocação e elaboração da CF88 girou em torno de regras, seja de como a compor e como distribuir direitos para se apresentar propostas e emendas. Houve bastante abertura para influência de organizações sociais no processo de discussão das subcomissões e comissões. A incerteza sobre os resultados era alta. A constituinte também foi um jogo político de ideias. Os constituintes usaram de atalhos informacionais disponíveis e compatíveis com seus <i>core-beliefs</i> .	Alargamento de tensões institucionais entre o Legislativo e Executivo, incerteza sobre construção das políticas sociais inscritas na Constituição. Aumento do descompasso entre expectativas e demandas sociais e soluções adotadas. Formação de um governo de “salvação”, e recomposição da equipe de governo. Formação de uma nova agenda presidencial e necessidade de legitimar o novo presidente.
Empreendedores Políticos	Movimentos sociais da saúde; experts em políticas públicas; Ministério da Previdência e Assistência Social; LBA; entidades filantrópicas.	Organizações sociais (CNBB, OAB, IBASE, INESC, CUT, UNE entre outros), PT, Assessoria do Presidente, coordenação e políticas sociais do IPEA

FONTE: A autora

NOTA: As características relacionadas são inspiradas no texto de CAPOCCIA e KELLEMEIN, 2007.

Como apresentei no capítulo 1, defensores de modelos explicativos de mudanças graduais tendem a rejeitar o conceito de *conjuntura crítica* como explicação para criação e mudança institucional. Eu procurei argumentar que não precisa ser contraditório o uso do termo para explicar mudanças, sob um aspecto, para não cair na simplificação de tratar todos os processos como incrementais. Adicionalmente, o uso do termo permite evidenciar as interdependências entre áreas nas trajetórias das políticas. A influência de uma conjuntura maior de alterações podem incitar mudanças em áreas específicas com subsídio dos repertórios e visões das outras áreas.

A abertura da agenda política, para a reconstrução das diretrizes sobre as questões sociais, propiciada pela Constituinte estabeleceu mudanças conceituais estruturais na organização de aspectos redistributivos e de problemas de exclusão/inclusão da população, mudanças conceituais que divergiram da raiz corporativista-particularista que fundamentou a construção das primeiras políticas sociais brasileiras. Isso não significou que a partir da introdução de um novo modelo, acompanhou-se imediatamente mudanças de funcionamento e implementação nas políticas. Por isso, aplica-se a necessária distinção analítica entre o momento de incorporação das mudanças e o prosseguimento de desenvolvimento a que lhe sucede. Esse processo sem volta foi fundante para a Assistência Social (SATYRO; CUNHA, 2011, p. 10). O novo caminho instaurado na Constituição de 1988 na assistência social, apesar de ter um longo desenvolvimento até o que se reconhece atualmente, posicionou a política num arranjo institucional que é de difícil reversibilidade, tanto pela sua relação com outras políticas, dentro do campo da seguridade, quanto pelo papel de intervenção pública estatal.

Para o caso da Segurança Alimentar a inexistência de condições exibidas na *conjuntura crítica* identificada, seguindo apenas o ritmo preexistente de seu desenvolvimento, poderia ter resultado em outro tipo de trajetória. Ao mesmo tempo, há evidências e características contextuais suficientes para compreender que a criação do CONSEA dá origem a uma sequência processual coerente com a formação de uma nova área de política pública específica, mesmo que não setorial. A primeira formação desse Conselho e suas atividades articularam visões sobre a área que foram subsequentemente debatidas e reivindicadas por um movimento social que se gerou em torno da nova área. A *conjuntura crítica*, sendo assim, mudou o ritmo de construção sequencial da Segurança Alimentar e Nutricional a partir da: 1) inserção do tema na agenda governamental; 2) articulação de atores e produção de projeto político na área.

Insisto em argumentar que importa identificar as ocorrências relevantes nas trajetórias das políticas, avaliar como elas se configuram e o que dão origem e engendram, e posteriormente reconhecer algum padrão possível de ser comparado. Coerentemente com o objeto desta tese, parece possível, em uma análise longitudinal, sustentar a coexistência de três condições: 1) força, direção e mecanismo de reprodução; 2) forças e mecanismos endógenos de alteração e descaixei da reprodução (em que os refluxos estão contidos); e 3) fatores exógenos, que provocam mudanças e seus consequenciais redimensionamentos nos mecanismos de reprodução e alteração das trajetórias institucionais.

O presente capítulo tratou do esforço de reconhecimento e explicação a respeito da terceira condição, em se identificar as ocorrências a serem tratadas como eventos que representem *conjunturas críticas*. Para identificação dessas ocorrências não se escapa de descrições. Creio, no entanto, que a discussão de narrativa realizada aqui difere substancialmente de uma explicação puramente contextual.

Na sequência, o próximo capítulo debate o desenvolvimento institucional da Assistência Social e da Segurança Alimentar subsequente a essas mudanças de traçado nas suas trajetórias e problematiza a emergência dos Programas de Transferência de Renda no Brasil na década de 1990.

4 SEQUÊNCIA DAS POLÍTICAS EM ANÁLISE – DE 1990 AO INÍCIO DOS ANOS 2000

Nós entendemos que na política não se mover para trás pode ser tão significativo quanto a avançar em outros momentos (SATYRO; CUNHA, 2014, p. 104).

Orren e Skowronek enfatizam que os diferentes domínios sociais interagem uns com os outros, que as diferentes raízes históricas destes domínios e diferenças no momento de seus desenvolvimentos podem modelar profundamente o caráter dessas interações, e que essas interações são marcadas por tensões, dissonâncias e, assim, inerente dinamismo (ORREN; SKOWRONEK *apud* PIERSON, 2004, p. 56).

O presente capítulo pretende dar continuidade à exposição sobre emergência e desenvolvimento de iniciativas para as áreas de política (Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, e Transferência de Renda)¹⁵⁰, dos anos 1990 até 2002. Intenta esclarecer como os caminhos traçados, a partir do que já se debateu nos capítulos anteriores, envolvem paralelismo de projetos políticos, ações e contrarreações dos atores interessados, descolamento de agendas num desenvolvimento com ritmos diferentes de implantação. Igualmente, procura evidenciar estratégias dos atores na construção de seus projetos.

O texto está subdividido em quatro partes. A primeira seção dedica-se à análise das tensões entre procedimentos anteriores e novas normas, numa sequência intensa de (re)criação da política de Assistência Social. A segunda debate a defesa de projetos em conflito e reativos da Segurança Alimentar e Nutricional. A terceira centra-se no exame de programas de transferência de renda em sua sequência contínua de criação, salientando sua insurgência coadjuvante. A quarta parte reúne as reflexões do capítulo.

4.1 Tensões entre o Novo e o Velho na Arquitetura da Assistência Social

Considerando que o Estado não tinha envolvimento estruturado e de alcance espraído na prestação de serviços de assistência social, que a área era tratada como residual ou ligada ao atendimento de segmentos ocupacionais predefinidos, as mudanças provocadas pela CF88 exigiram (e exigem) diferentes tipos de alterações em termos de normas, financiamento e implementação da política. As diretrizes para a área na Constituição eram mínimas. Para aqueles que desejavam implementá-las havia necessidade de uma legislação infraconstitucional que estabelecesse as competências dos entes federados e o funcionamento da política de Assistência Social.

¹⁵⁰ Destaco dois materiais de apoio para essa análise: a) linha de ocorrências simplificada – quadro A.2.4, e b) descrição de ocorrências na construção das trajetórias de políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Transferência de Renda - quadro A2.6. Ambos em apêndice.

Como discutido, a CF 88 emerge de uma *conjuntura crítica* que introduz mudança normativa: “permitindo a criação de mecanismos redistributivos legais que tendem a geral equidade e criar caminho em direção à promoção da solidariedade nacional” (SATYRO; CUNHA, 2014, p.86)¹⁵¹. Mas a distância entre essa introdução e uma mudança de implementação se mostrou grande. As iniciativas subsequentes estiveram atreladas à competição entre atores e projetos políticos diferentes no objetivo de criação institucional. Adoto o argumento de Natália Satyro e Eleonora Cunha (2015) para as quais o período que segue a Constituição até 1993 pode ser classificado como uma agenda conservadora do executivo federal. O avanço progressista de regulamentação necessitou de sucessivos passos estratégicos por parte dos atores que se construíam como MAS¹⁵².

O primeiro instrumento de discussão foi a LOAS. A CF 88 deixou assinalada a necessidade de se produzir alguns Projetos de Lei Orgânica nas áreas de política social; o governo deveria enviar propostas de regulamentação e contou com o conhecimento técnico do IPEA para as iniciativas. No caso da Assistência Social, como recordou uma entrevistada (MENDOSA, 2012 – Entrevista 9), o IPEA percebeu que a área de assistência social estava sem articuladores e já as áreas de saúde e de previdência já tinham se adiantado quanto a sua regulamentação.; assim, a coordenação de políticas sociais desse instituto¹⁵³ contactou o Reitor da Universidade de Brasília (UnB) para incorporar o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPOS) como organizador da proposta de regulamentação para assistência social. articulado e debatendo a regulação na área específica.

O NEPPOS tinha pouco tempo para se apropriar de ideias e produzir um texto inicial para regulamentação. A entrevistada de Douglas Mendosa comentou que eles procuraram se fundamentar em experiências internacionais e contribuições de estudos no Brasil, citando o grupo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e o grupo de Saúde Pública da UnB. Ela identificou, porém, que a proposta restou bastante atrelada ao projeto da saúde. Parece importante ressaltar que a vinculação com a seguridade não era uma discussão que a

¹⁵¹ As autoras destacam três grandes eixos de mudança normativa: 1) os princípios sobre os quais se assentam os objetivos da seguridade asseguram a igualdade nos benefícios para homens e mulheres, população rural e urbana, contribuintes e não contribuintes (diretos) e minimizam distribuição de benefícios via patronagem; 2) criação de uma renda solidária para idosos e pessoas com deficiência; 3) acesso aos serviços para população em vulnerabilidade e risco.

¹⁵² O Movimento em defesa da Assistência Social como política pública e garantia de direito (MAS) estava se construindo. Durante a década de 1980 primeiras articulações acadêmicas aconteciam e foi o processo de construção da Loas que o fundou como referência de atuação na área. No desenvolvimento desse movimento vai se formando uma comunidade de especialistas (*policy community*) que vão se fazer presente em todos os momentos de discussão conceitual (nas Conferências, no CNAS), apresentação de propostas de gestão e programas ao longo da trajetória de criação e mudança institucional da área. Ao me referir ao movimento vou usar a sigla (MAS) como no capítulo 3.

¹⁵³ A coordenação (núcleo) de políticas sociais do IPEA tinha muitas relações com o Núcleo de Estudos de Saúde Pública (NESP) e uma das suas técnicas (Anna Peliano) também coordenava o Programa de Estudos da Fome da UnB de 1987 a 1992, ligado ao NESP.

categoria profissional da assistência social tinha empreendido durante esse tempo. O esforço realizado pelo NEPPoS não gerou ação direta do Executivo no governo Sarney. Já a Câmara dos Deputados aproveitou esse texto do IPEA/UnB e criou um Projeto de Lei em 1989¹⁵⁴. Esse projeto da LOAS foi vetado integralmente pelo então presidente da República Fernando Collor de Mello¹⁵⁵ em setembro de 1990.

A apresentação da proposta e a resistência do Executivo por meio do veto integral provocaram intensa mobilização de agentes políticos externos ao governo, que fortaleceu o movimento em defesa da assistência social como política pública e garantia de direitos e o levou a articular ações com deputado Eduardo Jorge (PT) para apresentar um novo Projeto de Lei (PL n.º 3.154, de 1992). Satyro e Cunha (2014, p. 89) enfatizam que houve inúmeras discussões na Câmara de Deputados sobre a nova proposta, bem como alguns seminários organizados pelo Ministério da área e a LBA. Dessa forma, as militantes do MAS reuniram-se com parlamentares, assessores do governo federal e entre si para defender seu projeto e evitar vetos.

Esse processo de consultas, debates, disputa de alianças e negociações durou até julho de 1993, culminando na proposta que o Ministério do Bem-estar Social (MBES) apresentou ao novo presidente, Itamar Franco. A proposta foi encaminhada ao Congresso¹⁵⁶ como Projeto de Lei (PL) n.º 4.100, de 1993. O líder do governo e outros líderes de vários partidos solicitam urgência para aprovação do projeto, solicitação fruto das articulações prévias do MAS com o ministério e os parlamentares. Há vários autores¹⁵⁷ que discorrem sobre o processo de elaboração da LOAS (BOSCHETTI, 2006; MENDOSA, 2012; GUTIERRES, 2015). Não pretendo repetir sua análise sobre as ações dos grupos e empreendedores chave. Antes, porém, preciso demonstrar três inferências acerca desse processo e o contexto em que se inseria.

Eis a primeira inferência: todo percurso da regulamentação da LOAS propiciou a produção de ideias e conceitos sobre Assistência Social e mobilizou os atores em sua defesa, delineando o MAS. Nele já se identificava um grupo mais coeso e que, ao longo do tempo, se

¹⁵⁴ Foi apresentado o projeto de Lei n.º 3.099 de 1989, do Deputado Raimundo Bezerra (PMDB). A ele apensou-se o PL 8.418, de 1986. Houve também apresentação de substitutivo pela Comissão de Saúde, Seguridade e Assistência Social, entre outras emendas.

¹⁵⁵ O veto presidencial foi mantido, por 180 votos contra 117, tendo-se 1 abstenção e 2 votos nulos. Ver BRASIL, Câmara dos Deputados. PL 3099/1989. Para análise, ver BOSQUETTI, 2006.

¹⁵⁶ Com esse projeto o outro, iniciado em 1992, PL n.º 3154, foi arquivado. Collor tinha vetado argumentado vício de iniciativa, já que um projeto de regulamentação de tipo lei Orgânica deveria ser iniciada pelo poder executivo. O recurso por dentro do executivo foi favorecido pela novo governo.

¹⁵⁷ Ivanete Boschetti (2006) realizou uma análise detalhada do jogo de forças envolvido na elaboração da LOAS. Mendosa (2012, p.63-65) destacou o papel de condução pela equipe do Ministério do Bem Estar Social na reorganização e aprovação da LOAS, que garantiu apoio de outros ministérios. Sob outro ponto de vista, Gutierrez (2015) ressaltou o papel do MAS, suas estratégias de aliança com outros sujeitos políticos do Congresso e do Poder Executivo federal.

especializou, constituindo uma *policy community* da Assistência Social, mais perceptível quando as suas ativistas assumem posições de gestão federal¹⁵⁸.

À primeira vista, pode-se dizer que o veto do Executivo, em 1990, retardou a regulação da área. No entanto, como segunda inferência, é mais interessante entender que isso acelerou o ritmo de integração e articulação interna da comunidade, forçando para que os conceitos fossem compartilhados e integrados pelos atores políticos, para além da discussão acadêmico-profissional. O veto também poderia ser indicativo da própria agenda do Executivo Federal na construção da política de Assistência Social. O que se observou no último ano de governo Sarney foram tímidas de proposições governamentais para a área e no governo Collor uma reação conservadora contra inovações na legislação de regulação da área de Assistência Social.

É difícil pensar que sem a conjuntura que enfraqueceu a agenda conservadora, com a formação do governo Itamar Franco, a LOAS tivesse sido aprovada como o foi – trago aqui a terceira inferência. Uma ex-assessora da Presidência do Governo Itamar Franco enfatizou que as denúncias de corrupção no Congresso enfraqueceram o poder de contestação interno dos políticos, fazendo com que um acordo da liderança do governo para aprovação da lei pudesse acontecer de forma rápida. Outros esforços intragovernamentais teriam corroborado para que o texto da lei, depois de aprovada, não sofresse vetos. A mesma entrevistada comentou que quando a lei retorna para sanção presidencial, tentativas de vetos parciais foram controladas no governo, porque o presidente Itamar tinha uma agenda progressista nas questões sociais:

[...] foram várias tentativas de veto, não da lei inteira, mas um veto “apócrifo”... Que foi da LBA, mas não se tinha coragem de falar. Ai, o Ministro da Administração, que era na época o Romildo Canhim, ele desmontou esse veto na Casa Civil, pela secretaria de administração porque eles [LBA] estavam querendo impedir, impedir a descentralização (ENTREVISTA 10 - Dia 05 de junho de 2015).

A abertura e permeabilidade a movimentos sociais do governo Itamar influenciaram no encadeamento das estratégias empregadas pelo MAS. O que se destaca, para além da constatação da ação estratégica dos empreendedores, é a existência de estruturas situacionais diferentes de interferência e influência dos empreendedores. Durante os primeiros anos de

¹⁵⁸ Há de se reconhecer que a ideia de movimento abarca heterogeneidade e generalidade em contraposição à de *policy community* que compele à especialização. Muitas vezes os atores se autodenominam movimento, querem se mostrar abrangentes em termos de concepções e acesso, abertos, no entanto sua dinâmica se mostra bem mais circunscrita. E foi a descrição a respeito da sua dinâmica, realizada pela autora e reconhecida pelos dados que trabalhei na tese, que me demonstrou mais restrição do que a ideia de movimento. Pois, apesar das militantes circularem como consultoras dos municípios, experimentarem e descobrirem aos poucos suas propostas mais definidas sobre a política, elas não estavam abertas a todas as contribuições e realizavam os embates com grupos de economistas do PT, com o grupo do desenvolvimento local do Comunidade Solidária, etc. É possível compreender pela análise de Kellen Gutierrez (2015) que as decisões sobre as propostas são realizadas num círculo mais fechado de atores, que embora possam ter divergências, são mais coerentes entre si do que os outros, partilhando de características uniformes. Essas ativistas em comum mantêm vínculos no Partido dos Trabalhadores (PT), por dentro do setorial de assistência, transitam em cargos de administrações subnacionais petistas e depois vão para o governo federal, diretos ou através de consultorias e articulam-se para ocupar espaços em associações profissionais e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Collor o encadeamento de passos para aprovação da LOAS transcorre numa sequência reativa, estruturada num ambiente institucional de forte poder de veto contra implementação de mudança. A CF 88 podia ser suficiente para bloquear reversões na concepção da política de Assistência Social, mas não era suficiente para implementação de sua mudança. Uma agenda governamental direcionada para a reforma da área era pleiteada pelas militantes do MAS. A alteração relativa de equilíbrio do poder de veto e a quebra na agenda abriram oportunidades, o que se delineou com o governo Itamar Franco, mudou a sequência de implantação e reformas. As militantes procuraram caminhos dentro e fora do Executivo, lançando mão de novas arenas mais favoráveis, depois de terem perdido em outras.

Uma vez regulamentada a lei, a trajetória da construção da Assistência Social assumiu uma sequência contínua de iniciativas, gradual e lenta, em que os empreendedores envolvidos precisaram explorar os desencaixes institucionais entre o legado anterior e novas normas para introduzir iniciativas de criação e reformas.

Em relação aos desencaixes observados, é possível identificar quatro pontos de tensão: a) o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁵⁹, instituído pela LOAS, demorou a ser regulamentado e pago aos beneficiários; b) continuidade do financiamento ainda prioritariamente conveniente dos programas de assistência social; c) manutenção de uma função cartorial no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que continuou certificando entidades que não de assistência social; d) a manutenção de programas fragmentados com cobertura restrita.

O debate sobre o BPC já durante a apresentação do projeto da Lei Orgânica gerou embates nas negociações com os deputados e o governo¹⁶⁰, na época o de Itamar Franco. As militantes do MAS propunham que o benefício deveria ser estendido às pessoas com deficiência com rendimento familiar abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, mas o aprovado foi o corte de $\frac{1}{4}$ *per capita*¹⁶¹. Também pleiteavam a extensão do benefício a pessoas idosas (rendimento familiar abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo) com mais de 65 anos, mas aprovou-se o limite de idade de 70 anos e mais, que deveria ser diminuído ano a ano com a implementação do BPC. O limite de 70 anos já havia sido traçado pela Renda Mensal Vitalícia (RMV)¹⁶². Os primeiros desembolsos foram realizados em 1996, já no segundo ano do governo Fernando Henrique

¹⁵⁹ O BPC é um direito social de caráter constitucional, foi regulamentado pela LOAS como benefício não contributivo a que tinham direito idosos e portadores de deficiência física cuja renda familiar per capita fosse inferior a um quarto do salário mínimo. A implantação do BPC implicou a extinção da renda mensal vitalícia existente no âmbito da Previdência Social.

¹⁶⁰ O Ministro da Fazenda na época, FHC, e o deputado federal José Serra eram contra as propostas das militantes.

¹⁶¹ Também houve batalha jurídica, a Procuradoria-Geral da República interpôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade, alegando que o corte de $\frac{1}{4}$ restringia e limitava o direito garantido constitucionalmente. Mas, em 1998, o STF considerou que o critério de renda de um quarto do salário mínimo não afrontava a CF 88. Essa questão também instigou projetos de lei na Câmara dos Deputados para aumentar o corte da renda familiar e conseqüentemente estender o benefício a mais famílias (PENALVA, DINIZ e MEDEIROS, 2010).

¹⁶² Lei n.º 6.179, de 11 de dezembro de 1974.

Cardoso (FHC)¹⁶³, portanto com dois anos de atraso em relação à sua inicial regulamentação pela LOAS (e oito anos em relação a sua garantia constitucional). Deve-se levar em conta que a regulamentação e implementação desse benefício era prerrogativa do Executivo Federal.

O desenvolvimento da legislação em torno do BPC foi se alterando em relação: à idade mínima de acesso pelo idoso; aos conceitos, à caracterização e à avaliação da deficiência e grau de impedimento que obstruem a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições de pessoas com deficiência; e às formas do cálculo de rendimento familiar, baseado nas mudanças sobre concepção de família que se utilizou ao longo do tempo¹⁶⁴. O corte de rendimentos, no entanto, se manteve até hoje, mesmo após a inserção da *policy community* da Assistência Social no governo federal. A tensão entre a nova norma e o velho era relativamente baixa apesar do embate entre propostas, de intervenção na justiça, pois a RMV já havia criado precedente, o maior problema seria as rearticulações do benefício previdenciário passar ao controle da Assistência Social. A construção, camada sobre camada, dependeu da abertura da agenda do executivo federal, que em princípio, priorizava o ajuste fiscal.

Quanto ao financiamento de programas, a primeira regulamentação para constituição de Fundos de Assistência Social aconteceu em 1995 (Decreto n.º 1.605, de 25 de agosto de 1995)¹⁶⁵. A estrutura convenial herdada da LBA tratava municípios igualmente às instituições privadas de prestação de serviços. Para além dessa equalização, a discussão sobre o modelo convenial se ancorava no questionamento sobre a lógica da transferência negociada o tempo todo, no balcão de prefeito/secretário, e nas dificuldades documental e fiscalizatória que o convênio particular trazia para a operacionalização dos programas. O problema do financiamento estava diretamente relacionado com a definição de programas, serviços e ações permanentes na área. A proposta do MAS era de construção de equipes e equipamentos públicos na prestação de serviço, que poderiam ser mais eficientemente financiados via transferências automáticas entre fundos públicos, em contraposição, à prestação indireta via entidades em que se mantém o financiamento convenial. Contudo:

O financiamento da política manteve-se dicotomizado: os serviços de combate à pobreza e de assistência foram organizados por meio de transferências regulares e automáticas, baseadas em séries históricas, ao passo que os programas e projetos ficaram submetidos ao estabelecimento de convênios pela esfera federal (COSTA; PALOTTI, 2011, p.215).

¹⁶³ Como o ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso é mais conhecido como FHC, será usada a sigla para se referir a ele.

¹⁶⁴ Decreto n.º 1.330, de 8 de Dezembro de 1994; Medida Provisória (MPV) n.º 754, de 8 de dezembro de 1994; Decreto n.º 1.744, de 8 de Dezembro de 1995; Decreto n.º 4.360, de 5 de Setembro de 2002; Decreto n.º 4.712, de 29 de Maio de 2003; Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007; Decreto n.º 6.564, de 12 de Setembro de 2008; Lei n.º 12.435, de 6 de Julho de 2011; Decreto n.º 7.617, de 17 de Novembro de 2011; Sobre conceito de família e extensão do cálculo: Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991; Lei n.º 9.720, de 30 de Novembro de 1998.

¹⁶⁵ Outras legislações a respeito: Decreto n.º 2.298, de 12 de agosto de 1997; Lei n.º 9.604, de 5 de fevereiro de 1998; Decreto n.º 2.529, de 25 de março de 1998; Decreto n.º 3.613, de 27 de setembro de 2000 – essencial, porque permite que o recurso vá direto ao beneficiário, consolidando o modelo dos programas de transferência de renda via cartão, pago pelos recursos da Assistência Social. Posteriormente, consolida-se com a Portaria do MDS n.º 736, de 15 de dezembro de 2004, as transferências regulares e automáticas de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, destinados à rede de Serviços Socioassistenciais de Ação Continuada.

Os debates na LOAS e o aprofundamento subsequente da argumentação entre as militantes da *policy community* da Assistência Social indicavam que os recursos deveriam ser repassados com base em critérios equânimes, de forma regular, sistemática e automática garantindo a continuidade de ação dos serviços municipais/estaduais. Não se tinha um modelo predeterminado sobre o financiamento da área, quando se aprovou a LOAS, havia apenas princípios que se desejavam implantar e discussões sobre o modelo via convênio. Essas questões que se aprofundaram ao longo da década de 1990, com experiências municipais e estudos de como sobre a implementação da Lei Orgânica. As militantes em entrevista à Douglas Mendosa falam sobre as experimentações que fizeram nas gestões municipais para entender como deveria ser o desenho de transferências automáticas entre fundos – “Fundo a Fundo” (MENDOSA, 2012 – ENTREVISTA 7, ENTREVISTA 2, ENTREVISTA 5).

A nova legislação também exigia Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social constituídos aos municípios e estados para que estes pudessem receber recursos federais. A efetivação desses instrumentos que compõem a LOAS se desenrolou a partir dos municípios com intervenções de diversas ordens das militantes do MAS. A implementação gradativa de fundos públicos, estabelecimento de serviços continuados, equipes e equipamentos públicos de atendimento foram mostrando a necessidade da criação de instrumento de transferência automática. Esse processo só se consolidou em meados da década de 2000. O desenrolar gradativo dos instrumentos é dado, predominantemente, de baixo para cima, do local para o federal, em função da concepção de serviços e programas, critérios de financiamento, na produção de camadas de novas estruturas.

No caso do Conselho Nacional de Assistência Social, o legado do antigo CNSS que consolidava uma relação de beneficiamento das entidades perdeu até recentemente. Os debates travados no processo de produção da LOAS representavam o desejo das militantes do MAS de criação de um *locus* de discussão específica sobre a política e seu controle, e a participação social, para além de um papel de concessão de benefícios para as entidades. As entidades, por sua vez, tinham interesses de autorregular o processo de certificação para obtenção de subsídios e isenções. Ressalta-se que a certificação tratava de todas as entidades filantrópicas, não somente as de assistência social¹⁶⁶, mas de saúde, educação e cultura.

Na conformação desse Conselho, contam-se com sucessivas disputas para regulamentar os processos de certificação, decretos e resoluções¹⁶⁷. As ativistas do MAS aproveitavam oportunidades para levantar questionamentos no processo das certificações, solicitar suspensão temporária dos certificados e/ou postergar seus prazos. Assim, como as militantes recorriam a esses expedientes, outros representantes podiam recorrer e procurar invalidar avanços do projeto delas. Não havia compartilhamento da agenda de mudanças com o governo de FHC, nem com a maioria dos representantes das entidades.

¹⁶⁶ A pauta do CNAS muitas vezes era capturada pelo assunto das certificações. Ver em capítulo posterior sobre o CNAS.

¹⁶⁷ Linha de ocorrências em apêndice, quadros A 2.4 e A 2.6 .

Os anos 1990 foram repletos de decretos e resoluções que podiam suspender temporariamente concessões e pagamentos, reestabelecer critérios e seus prazos de cumprimento, bem como criar grupos para reavaliar as concessões, dentro do CNAS. Essa proliferação de normativas não alterava¹⁶⁸, porém, dois pontos principais do legado: 1) delimitação do campo da entidade de assistência social, portanto, mantendo casas de saúde e outros tipos de instituições educacionais, no rol de avaliação da Assistência Social; 2) permanência da situação em que os próprios membros do conselho eram interessados em determinadas certificações.

A literatura reconheceu que as primeiras gestões do CNAS exibiram bastante enfrentamentos políticos entre grupos. Um espaço entendido como de resistência política para as defensoras da assistência social e de manutenção de *status quo* para entidades prestadoras de serviços, e de uma agenda restrita da parte da representação governamental.

Sobre as tensões a respeito da fragmentação dos programas, Satyro e Cunha enfatizam que o início do primeiro governo FHC gerou problemas de sobreposição de responsabilidades e incerteza sobre rumo das políticas de assistência social (SATYRO; CUNHA, 2014).

Um dos primeiros atos do governo extinguiu o MBES, a Fundação do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), a Fundação da Legião Brasileira de Assistência Social (FLBA) e o CONSEA, e lançou a Estratégia Comunidade Solidária, criando um conselho agregado a ele. As fundações que eram subordinadas à mesma direção, tiveram suas competências redistribuídas em diferentes pastas da administração federal. E a direção da Assistência Social que foi deslocada para o Ministério da Previdência permaneceu por cinco meses sem representação. Essa falta de interlocução foi prejudicial na relação com os municípios e, erroneamente, conduzia os contatos à Secretaria do Conselho da Comunidade Solidária.

A estratégia se chamou na lei “Programa Comunidade Solidária”, mas não era em si um programa e, sim, uma estratégia de articulação entre diversos programas pré-existentes e outras criações em parceria com a sociedade civil. Vou utilizar a referência sempre à estratégia, por isso usando o feminino (RESENDE, 2000, p. 6 – nota 2). Foi coordenada pela primeira-dama Ruth Cardoso, nos oito anos de governo FHC. Em entrevista, a ex-assessora da Presidência da República relata que a primeira-dama entendia que políticas de assistência eram atraso, não acreditava nelas e criticava o estatismo da LOAS. Ruth Cardoso, segundo a entrevistada, tinha dificuldades de incorporar as contribuições da área, mesmo com a Ministra Lúcia Vânia, na época, tentando fazer aproximações (ENTREVISTA 10 – Dia 4 jun. 2015).

¹⁶⁸ A alteração ocorre gradualmente, nas iniciativas de 2004/2005 sobre a regulamentação do que são entidades de assistência social, e das iniciativas de 2009/2010, no repasse da função certificadora do conselho para a burocracia dos ministérios. A segunda alteração é dependente da primeira e se beneficia de um contexto de auditoria promovida pelo Ministério Público, Operação Fariseu (ver GUTIERRES, 2015 e CORTES, 2015).

Outras entrevistadas também recordaram que a primeira-dama não conseguia destituir a ideia de assistência social da herança assistencialista filantrópica¹⁶⁹.

Essa ausência de direção, em parte, demonstra que a agenda do governo federal não priorizava a assistência social. Para além disso, o foco estava na Comunidade Solidária. E esse foi o grande embate entre militantes do MAS e o governo. Essa estratégia procurava atuar sobre o problema da pobreza, de maneira intersetorial e em interlocução com a sociedade civil organizada. Os agentes participantes e defensores do programa argumentavam que o problema da pobreza não deveria ser responsabilidade de uma política setorial, que a articulação intersetorial só seria possível numa compreensão de agenda da Presidência da República. Percebe-se que esses agentes possuíam visões antiquadas sobre o que seria a assistência social, entendida mais como residual, subsidiária e temporária. Com isso, defendiam a articulação apesar e acima da Assistência Social:

E o Comunidade Solidária entrou numa linha assim, não era pra se entrar na questão da assistência social. O Comunidade Solidária era pra pegar a experiência do Consea [...] Então, o que era o Comunidade Solidária era pegar uma coisa mais global, era saúde, alimentação, educação, moradia, trabalho e renda, e agricultura [...] Quando veio o Fernando Henrique então a assistência devia virar Assistência Social e Previdência, e o Comunidade Solidária seria pra pegar todos esses diversos ministérios [...] o Comunidade Solidária tira o foco da fome e da segurança [alimentar], o foco vira pobreza... Com um tratamento de combate a pobreza, um tratamento mais amplo e multisetorial, mas aí teve uma briga enorme com o pessoal da assistência... o pessoal da assistência queria matar o Comunidade. Porque eles achavam que quem cuidava de pobre era a assistência (ENTREVISTA 1 – Dia 22 de abril de 2014).

Já as militantes do MAS defendiam a assistência social como articuladora da estratégia de combate à pobreza, ancoradas no parágrafo único do art. 2º da LOAS: “a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza¹⁷⁰, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL. Lei n.º 8.42, de 7 de dezembro de 1993). O exemplo de funcionamento da assistência social até o momento se ancorava no modelo de prestação indireta de serviços, baseado na ideia de filantropia e benemerência. Essa era a visão que se tinha da área. Contudo, o MAS estava no processo de transformar essa visão assistencialista e criar novas formas de condução da política, mas os modelos e os resultados ainda eram incertos. Naquele momento a área não tinha seus instrumentos, serviços, programas, formas de financiamento e controle consolidados no

¹⁶⁹ Nesse sentido, a Comunidade Solidária não se exime da responsabilidade para com a pobreza, mas o projeto político por traz de sua formulação é diferente do que a construção da LOAS imaginava como primazia do estado na responsabilidade pública de proteção social.

¹⁷⁰ Não se pode entender que essa descrição indique diretamente que a assistência social tenha o monopólio sobre o problema de enfrentamento à pobreza e que seja a partir dela que se produza a articulação intersetorial necessária.

governo federal¹⁷¹. Uma articulação para enfrentamento à pobreza poderia ter valorizado e integrado a política de Assistência Social e a construção de seus instrumentos de intervenção. Mas, a construção da Comunidade acabou sendo concorrencial e paralela aos desenvolvimentos da área, prejudicando sua implementação¹⁷².

As descrições sobre a Comunidade Solidária (PELIANO, RESENDE e BEGHIN, 1995; RESENDE, 2000) enfatizavam que se tratava de uma estratégia guarda-chuva, que selecionava programas já existentes e universalizantes, que seriam considerados prioritários para investimento e aprimoramento. A intervenção se daria sob as áreas e as populações que vivenciavam situações de exclusão, a partir de critérios técnicos, e após a definição, tantos dos programas quanto dos públicos de intervenção, se realizariam priorização de recursos, acompanhamento e coordenação dos programas. Nesse sentido, a estratégia aperfeiçoava algumas das ideias de gestão e intervenção discutidas anteriormente no CONSEA. Esse era o entendimento oficial da Secretaria Executiva da Estratégia, que a nova estratégia era uma continuidade e não uma oposição ao CONSEA. Havia uma disputa de ideias entre grupos que conseguiam visualizar a Comunidade Solidária como continuidade e aperfeiçoamento e aqueles que ao longo do tempo perceberam que ela tinha ofuscado o debate sobre segurança alimentar iniciado no CONSEA. Mesmo assim, os recursos que se priorizavam na estratégia eram escassos e as ações acabaram sendo de baixa abrangência. A avaliação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1998, sobre a estratégia Comunidade Solidária destacou seis principais problemas, dentre eles a demanda acima da oferta (RESENDE, 2000, p.15).

Sob outra perspectiva, a Comunidade Solidária também defendia um projeto de construção de desenvolvimento comunitário de mobilização social e resoluções de problemas, com baixa intervenção direta do Estado, que deveria apenas ser coordenador. Essa tendência desse tipo de mobilização social se mostra nas várias legislações que regulamentaram a intervenção da sociedade.

Esse jogo de baixa intervenção do Estado combinado com esse tipo de mobilização social foi engendrado pela mudança de inclinação dos partícipes do Conselho da Comunidade Solidária, produzindo uma guinada de orientação:

Eu gosto de ler a realidade no seu movimento [...] aquele grupo que a Ruth escolheu, era um grupo, vamos dizer, também, bastante misturado, era uma elite de ONGs, de empresas, de figuras significativas na sociedade. E esse grupo foi se animado, se entusiasmando dando certa guinada, guinada num sentido de pensar a sociedade civil e não mais tanto o combate à pobreza [...] E nessa guinada que ela vai dando nos 8 anos, ela vai migrando também pra

¹⁷¹ No primeiro mandato de FHC, contou-se com poucos exemplos de elaboração de programas específicos para a Assistência Social. Um dos exemplos consiste nas primeiras ações para erradicação do trabalho infantil, em 1996, que posteriormente se desenvolve como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), ver apêndice quadro A.2.6.

¹⁷²As ativistas também tiveram dificuldade na relação com o Programa Fome Zero e do Programa Bolsa Família, inicialmente. As militantes ressaltaram que não foram procuradas para construir o projeto, mas elas também não fizeram presentes na construção das outras áreas. Algumas delas reconhecem o caráter corporativista dos assistentes sociais que dificultam os debates (MENDOSA, 2012 – ENTREVISTA 7).

fortalecer o marco legal da sociedade civil, as OSCIPs. Então, isso tá em movimento, com ela [Comunidade Solidária] de um lado, de outro lado, a Secretaria de Assistência Social se firmando, com seus projetos. O Comunidade Ativa foi praticamente morto e foi substituído por uma projeto da Wanda” (ENTREVISTA 8 – Dia 17 de junho de 2015)

Essa guinada de orientação transformou a Comunidade Solidária em Comunidade Ativa, em que a Secretaria Executiva deixa de atuar no eixo central de combate à fome e à miséria, para englobar a proposta de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DELIS). O problema nessa guinada residiu no fato da reversão no direcionamento das políticas sociais: de uma cesta de políticas oferecidas pelo Estado para os municípios; a Comunidade Ativa passa a avaliar os projetos que os municípios encaminhavam com vistas à distribuição de recursos¹⁷³.

As críticas das militantes do MAS, por vezes, denunciavam que a construção da Comunidade Solidária era um esforço paralelo que se sobrepunha ao processo iniciado pela LOAS de se reconstruir uma área pública de Assistência Social, por outras, criticavam a ênfase nos arranjos com sociedade civil. O embate era forte: “aí gerou uma competição árdua entre os atores que fizeram a LOAS que foram protagonistas, com a Comunidade Solidária, isso foi realmente um desastre, era praticamente um campo de inimigos (entrevista)”¹⁷⁴.

Os conflitos e sobreposições entre o projeto das militantes do MAS e da estratégia Comunidade Solidária apresentavam avaliações questionáveis de ambos os lados. Mas, que não se tratava de ser somente um problema de disputa entre partidos diferentes, embora a agenda de baixa intervenção estatal (na área) representava primeiro mandato de FHC. As militantes do MAS também mantinham disputas dentro do PT sobre o lugar da política de Assistência Social num projeto de desenvolvimento social e na abordagem sobre a pobreza. Era um diálogo difícil, com obstáculos para formação de consensos e acordos, que se expressou na eleição e no começo do governo Lula.

Essa estratégia caminhou paralelamente ao desenvolvimento setorial da Assistência Social. No segundo mandato de FHC, houve uma mudança de status do órgão responsável pela Assistência Social, quando se cria a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS). Ela, por sua vez, assumiu para si o Projeto Alvorada¹⁷⁵, que apresenta muitas semelhanças em relação à Comunidade Solidária em sua versão inicial, no objetivo, nas formas de focalização

¹⁷³ Resende destaca que inicialmente se pensava que iria se trabalhar pela oferta governamental e pela demanda local, mas a avaliação de limitações em atuar por mão dupla, atrelados ao despreparo técnico-administrativo dos municípios, fez com que optassem pela oferta governamental da cesta de programas e serviços. A avaliação do IBAM fala a respeito das dificuldades de gestão (2000, p. 19; 53-54).

¹⁷⁴ A primeira Conferência Nacional de Assistência Social aprovou moção de repúdio ao Programa Comunidade Solidária, moção de repúdio n.º 38: “Os participantes da I Conferência Nacional de Assistência Social, reunidos em Brasília, no período de 20 a 23 de novembro de 1995, manifestam-se contrários ao Programa Comunidade Solidária por este traduzir-se em ações focalistas e pontuais, distanciadas das causas reais da pobreza e da miséria, contribuindo, inclusive, para o incentivo e a prática do Primeiro Damismo no Brasil.” (RELATÓRIO FINAL DA I CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional>).

¹⁷⁵ Ver BRASIL. Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS). Projeto Alvorada. s/ano. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/relocrys/alvorada/apresentacao.htm#1>

e seleção do público beneficiado, na condição de parceria com a sociedade civil e na proposta de oferta integrada de programas federais.

Apesar de uma agenda restrita de mudanças, no segundo mandato de FHC, o foco da Assistência Social em âmbito federal se voltou ao Projeto Alvorada, que articulava de maneira mais central e por dentro das normatizações setoriais da área programas sociais voltados ao bem-estar (CURRALERO, 2012, p. 51). A instituição do Programa Núcleo de Apoio à Família (N) em caráter piloto; a criação do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), independente de sua operacionalização e espraiamento; o reconhecimento de ações continuadas de Assistência Social financiadas pelo FNAS¹⁷⁶, foram iniciativas que alimentaram experiências federais na construção da política de Assistência Social e romperam como a descontinuidade nas ações (ver quadro A 2.6 em apêndice).

Os anos 1990, pós LOAS (1993), não podem ser resumidos numa linha coerente de ação do Executivo federal. Inicialmente, o governo rejeitou e alijou a área, priorizando a Comunidade Solidária. As questões que não podiam ser evitadas ou adiadas aconteciam aos poucos e lentamente. A ambiguidade de orientação nos governos FHC sobre a construção da política de Assistência Social levou Satyro e Cunha (2014, p.91) identificarem o período como “dois termos duas posições”.

Os primeiros anos pós- LOAS evidenciaram o quão iniciante a construção da área ainda estava. A LOAS é um exemplo da generalidade da produção das normativas de assistência social, muito voltadas aos princípios e diretrizes¹⁷⁷ e pouco explícitas quanto aos procedimentos. Mas os embates contínuos consistiram em questões de implementação e sobre procedimentos. As tensões endógenas, entre novo e velho, se exacerbaram à medida que experiências municipais se concretizavam e se desenhavam os serviços e as ações de assistência social. As estruturas e os instrumentos iam se delineando em nível local e as militantes do MAS tiveram papel fundamental na orientação dos municípios e na continuidade de discussão nas associações de categoria profissional.

As entrevistas de Douglas Mendosa (2012) evidenciam a preocupação das militantes em desenvolver trabalho de consultoria para os municípios e empreender suas inovações. Gutierrez (2015, p.119) destaca as experiências de Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Londrina (PR), e os governos do Distrito Federal e do Mato Grosso do Sul, que acabaram influenciando quando integrantes da *policy community* da Assistência Social assumem posições de gestoras federais em 2004¹⁷⁸. Essas experiências agregaram-se ao repertório federal para consolidar as mudanças na Assistência Social.

¹⁷⁶ Núcleo de Apoio à Família (NAF): Portaria MPAS, n.º 880 de 3 de dezembro de 2001. CADÚNICO: Decreto n.º 3877, de 24 de julho de 2001. Ação continuada: Decreto n.º 3.409, de 11 de abril de 2000 e Portaria SEAS n.º 2.854, de 19 de julho de 2000.

¹⁷⁷ Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995, p.26) fala da ausência de uma elite profissional com experiência de gestão e penetração dos centros de decisão política do Executivo.

¹⁷⁸ As entrevistas e as teses também falam de gestões do PT em Santo André, Santos, Campinas, São Vicente, João Monlevade (MENDOSA, 2012 – ENTREVISTAS DISPONIBILIZADAS; GUTIERRES, 2015, p.124-125).

Com isso, entende-se que o período dos 1990 apresentou a coexistência de programas e projetos fundados em princípios organizacionais distintos, não só na estrutura do governo federal, mas na possibilidade dessas convivências nos diferentes níveis governamentais. É importante destacar que a fraca indução normativa do governo central para os municípios propiciou esse experimentalismo e a pluralidade de execuções, permitindo nesse período, em especial no primeiro mandato FHC, que os governos subnacionais tomassem decisões de conteúdo e formato dos programas e serviços da assistência social. Essa condição evidencia um processo de formulação e aprendizagem política do tipo *bottom-up*. Condição que vai mudando no tempo, com a retomada do poder normatizador e da capacidade de coordenação central sobre as experiências municipais¹⁷⁹ e estaduais.

A apresentação dessas quatro linhas de tensão produzidas pela introdução das novas normas (CF 88 e LOAS) teve a intenção de demonstrar os desencaixes nas instituições que abrem oportunidades relativas para agência dos empreendedores políticos no processo de mudança e reconstrução institucional. Foi possível identificar a disparidade entre a elaboração da nova regra e a sua aplicação, que se expressou também nas disputas entre o MAS em contraposição ao grupo que assume o governo federal nesse período.

4.2 Reações e Contrarreações dos Projetos Políticos de Segurança Alimentar e Nutricional

O governo eleito em 1994 assume o Executivo federal com uma agenda social diferente, desloca o foco do problema da fome para o da pobreza, esgarçando a articulação em torno do tema da Segurança Alimentar e Nutricional. Contudo, retomando o que se discutiu anteriormente, a *conjuntura crítica* que engendrou a formação do CONSEA havia inserido a questão agroalimentar e a fome na agenda do Executivo federal, produzindo a politização da fome. Acreditava-se que o governo federal poderia avançar na ideia de SAN nucleando políticas de produção agroalimentar, de comercialização, distribuição e consumo de alimentos em paralelo a ações emergenciais contra a fome (MALUF *et al.*, 1996, p.68). Entende-se que, nesse momento, que o conselho obteve avanço em dois sentidos: a) emprego da agenda de combate à fome e miséria como problema de governo e ação estratégica; b) implantação da coordenação intersetorial de ações voltadas ao tema geral da Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, o primeiro ponto tomou um caráter emergencial e mostrou-se com maior visibilidade do que o segundo.

O esgarçamento referido iniciou pela extinção do próprio conselho e pela criação da estratégia Comunidade Solidária e um outro conselho a ela vinculado. Aparentemente, não se

¹⁷⁹ Os municípios, por sua vez, não deixam de gozar de significativa autonomia decisória e de execução, pois possuem uma teia de relações com organismos não governamentais prestadores de serviços, como lembrava Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995).

desmontou a relação dos movimentos e organizações sociais com o governo, já que se manteve a participação de alguns conselheiros¹⁸⁰ do anterior CONSEA nesse novo conselho, bem como, formalizou-se uma Secretaria Executiva ancorada no grupo do IPEA. No entendimento dessa secretaria, a nova estratégia seria um amadurecimento da experiência anterior ou, em outros termos, uma “continuidade da linha de orientação das políticas públicas”, inédita após uma mudança de governo (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995, p.20).

A estratégia Comunidade Solidária formou uma agenda básica de ações, em que se inseriam questões de alimentação, melhorias no meio rural e geração de renda como constava no Plano de Combate à Fome (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995). Pretendia-se uma estratégia de parceria entre níveis de governo e sociedade em torno do combate à pobreza, com novas formas de gerenciamento das ações¹⁸¹, voltadas à inserção dos mais pobres nas políticas universais. Estava sendo montado um projeto de política social em torno do combate à pobreza, que se afastava das questões agroalimentares mais amplas. Na articulação com a segurança alimentar e nutricional a ênfase da estratégia Comunidade esteve na dimensão assistencial.

Ainda assim, por certo tempo, parte dos agentes políticos que conviviam no CONSEA não fizeram uma oposição direta à Comunidade Solidária, participaram das discussões temáticas das Rodadas da Comunidade Solidária¹⁸² e afiançaram a Agenda Básica montada no primeiro ano da estratégia; havia confiança na Secretaria Executiva. O grupo de SAN, ao contrário do da Assistência Social, não sentia desconforto pela transferência parcial das ações de proteção social para o setor público não estatal, pois percebia a potencialidade da participação social. É preciso lembrar que as ações do CONSEA foram desenvolvidas em relação imbricada do Estado com a Ação da Cidadania, contra Fome e a Miséria e pela Vida, uma organização não estatal.

Apesar de tudo, esse grupo já desconfiava de que a Segurança Alimentar e Nutricional poderia sofrer uma redução parcial a sua dimensão assistencial (MALUF; MENEZES;

¹⁸⁰ Betinho, Dom Luciano Mendes de Almeida e André Spitz participaram das atividades do CONSEA e foram conselheiros do Conselho da Comunidade Solidária no primeiro ano de seu funcionamento. A FASE e a ABONG também. A Secretaria Executiva do Conselho era composta por algumas das pessoas da coordenação de políticas sociais do IPEA, a secretária era Anna Maria Medeiros Peliano.

¹⁸¹ Outra defesa da secretaria executiva dizia respeito a enfatizar que a Comunidade Solidária não criava mais uma estrutura paralela de ação governamental, mantendo apenas a função de articulação através da secretaria executiva (SE) do seu Conselho. Seria obra do Conselho a escolha, montagem e decisão sobre as ações, e com isso, procurava induzir os órgãos do Estado na ação do que se decidia. A preocupação estava atrelada a querer se desvincular da ideia de uma política setorial, encampando o discurso da estratégia intergovernamental intersetorial. Nesse arranjo, uma mudança no Conselho podia significar muito.

¹⁸² O IPEA lançou uma coletânea com textos elaborados pelos conselheiros, assessores e consultores do Conselho da Comunidade Solidária, que organizaram sob o nome de Cadernos da Comunidade Solidária, realizados durante as discussões/debates realizados ao longo dos primeiros anos da estratégia: 05/08/1996 – Reforma agrária; 26/08/1996 – Renda Mínima e Educação Fundamental; 29/10/1996 – Segurança Alimentar e Nutricional; 12/05/1997 – Criança e adolescente; 25/08/1997 – Alternativas de ocupação e renda; 06/10/1997 – Marco legal do terceiro setor.

VALENTE, 1996). Com o tempo, essa restrição foi percebida pela modificação dos rumos da estratégia de combate à pobreza para os de desenvolvimento local (DELIS). A Segurança Alimentar e Nutricional deixou de ser tratada como área articuladora para além de sua dimensão assistencial. Nesse momento, de meados dos anos 1990 ao início dos 2000, as suas iniciativas só foram articuladas sob o problema específico da pobreza.

Nesse mesmo período, outras políticas que se envolviam nessa articulação promovida pelo CONSEA continuaram tratadas em seus setores independentes, como são nos casos da saúde, agricultura e educação. Programas de acompanhamento nutricional, regulações a respeito do controle de vigilância sanitária sobre os alimentos¹⁸³ e a aprovação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)¹⁸⁴ persistiram em suas trajetórias independentes e subordinadas à área de saúde. E foi por essa via que se integraram algumas das discussões internacionais a respeito do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)¹⁸⁵, já avançadas na Cúpula Mundial de Alimentação da FAO¹⁸⁶.

Já o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)¹⁸⁷ consistiu na principal política pública para apoiar agricultores familiares, desenvolvendo-se, dessa forma, o eixo de SAN que garante a disponibilidade de alimentos (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELA, 2004, p. 2-3). Ele não esteve articulado, inicialmente, ao eixo de acesso ao alimento ou, de um modo mais amplo, à autonomia de um sistema agroalimentar brasileiro. Mesmo assim, as modificações ao longo desse programa contribuíram para consolidar a concepção mais ampla de Segurança Alimentar e Nutricional, resgatada a partir de 2002.

Quanto ao PNAE – merenda escolar, o novo governo consolida, em 1998, a descentralização financeira, na qual Itamar já havia avançado, vinculando os recursos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹⁸⁸ e realizando transferências automáticas para os municípios. Para além dessa descentralização, destacam-se que nos municípios da

¹⁸³ “Regulamento Técnico para Inspeção Sanitária de Alimentos”; “Diretrizes para o Estabelecimento de Boas Práticas de Produção e de Prestação de Serviços na Área de Alimentos”; e “Regulamento Técnico para o Estabelecimento de Padrão de Identidade e Qualidade (PIQ’s) para Serviços e Produtos na Área de Alimentos” – Portaria MS n.º 1.428, de 26 de novembro de 1993. E “Condições Higiênicas-Sanitárias e de Boas Práticas de Fabricação para Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos” – Portaria MS n.º 326, de 5 de dezembro de 1997.

¹⁸⁴ Portaria MS n.º 710 de 10 de junho de 1999. Considerou o DHAA como princípio norteador.

¹⁸⁵ Ainda levará mais tempo para os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional e de Direito Humano a Alimentação Adequada se consolidarem e estabelecerem inter-relações duradouras, observável após a construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, de 2006) e seus prosseguimentos (VALENTE; BEGHIN, 2006, p.11).

¹⁸⁶ Para participação do Brasil nessa Cúpula foi criado um comitê com representantes governamentais e da sociedade civil. Esse grupo foi formado a partir do Conselho da Comunidade Solidária, como um comitê técnico interministerial que acompanharia a atuação do governo na área de Segurança Alimentar e se responsabilizaria pelo documento brasileiro a ser apresentado nessa reunião internacional. A Cúpula propôs um avanço, além do estabelecimento de metas para a redução da subnutrição, em se pensar questões referentes à qualidade dos alimentos e padrões de consumo alimentar, abordada em três níveis (nações, domicílio e indivíduos) e em quatro dimensões disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização dos alimentos (BELIK, 2012, p. 97).

¹⁸⁷ O PRONAF foi um avanço do anterior Programa de Valorização da Pequena Produção Rural criado em 1994 (governo Itamar Franco) como resposta às pressões movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980.

¹⁸⁸ Medida Provisória n.º 1.784 de 14 de dezembro de 1998 e suas várias reedições.

Comunidade Solidária o *per capita* (por estudante na escola) era um pouco maior e criou-se Conselhos de Alimentação escolar (Medida Provisória n.º 1.979-19 de 2 de junho de 2000) para acompanhar o programa nos municípios. Ademais, fruto de discussões embutidas no PNAN, tornou-se obrigatório o percentual de 70% dos recursos do PNAE na comprar de produtos básicos, respeitando hábitos alimentares de cada localidade e sua vocação agrícola (Medida Provisória n.º 2.178-34 de 28 de junho de 2001 e suas reedições).

Em uma medida menor do que o que ocorreu na Assistência Social, algumas iniciativas municipais também aperfeiçoaram programas convencionais de abastecimento e puderam auxiliar como portfólio e conteúdo de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional. O Programa da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, na gestão de 1993-1996, integrava um conjunto de ações, que se completavam mutuamente, com objetivos de combate à distribuição imperfeita de alimentos, de valorização do mercado interno e de inclusão da parcela da população que não tem acesso ao direito de se alimentar¹⁸⁹. Esse programa é citado como uma das novas práticas testadas e difundidas no Brasil que influenciariam os novos programas sociais na década de 2000 (BELIK, 2012, p. 97 e 99).

Em algum momento, essas ações difusas do Governo Federal foram reunidas, mas não de forma integrada, e sim, como uma mera exposição. Por exemplo, foi elaborado um documento para a visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre Direito à Alimentação, que discorre sobre essas ações. Como evidencia a análise de Maya Takagi (2006, p.25) “o resultado do documento é claramente uma somatória de ações e realizações independentes”.

De todo exposto, observa-se que tratar a Segurança Alimentar e Nutricional como um macro objetivo, ou uma estratégia, não afiançou sua priorização na agenda do Executivo federal. A criação do CONSEA, como instrumento de articulação e *locus* institucional dessa política pública foi necessária, mas não suficiente para garantir a permanência de uma área de política integrada. Defendi no capítulo anterior que a formação do CONSEA criou muito mais do que um conselho, engendrou uma nova área de intervenção de política pública, porque criou um projeto político que modificou os atores que a estavam construindo, assim como a direção de iniciativas sobre ela. Mas, como visto, a sequência produzida não foi contínua, e sim, reativa. A figura 4.1 a seguir sugere um esquema simplificado da ideia de sequência reativa.

¹⁸⁹ No apoio à produção de alimentos integraram-se as iniciativas: a) Central de Abastecimento Municipal (CAM), com setor varejista (feira) e atacadista; b) pró-pomar; c) hortas escolares e comunitárias; d) campanha da safra; e) Direto da Roça, ponto fixo de venda para o produtor; f) centro de vivência agroecológica. Na questão da Regularização de preço e controle de qualidade na comercialização do produto: a) comboio do trabalhador; b) projeto abastecer; c) feira e mercados; d) cesta básica regional, divulgação de preços. No âmbito da Defesa do Consumo alimentar, reúnem-se as iniciativas: a) restaurante popular; b) alimentação de crianças e adolescentes, prevenção e combate á subnutrição; c) assistência alimentar às creches; d) alimentação escolar; e) Parceria com sociedade civil – ação da cidadania contra fome e miséria e pela vida; f) compras comunitárias; g) educação alimentar (PT/SNAI - PTdoc, s/ano).

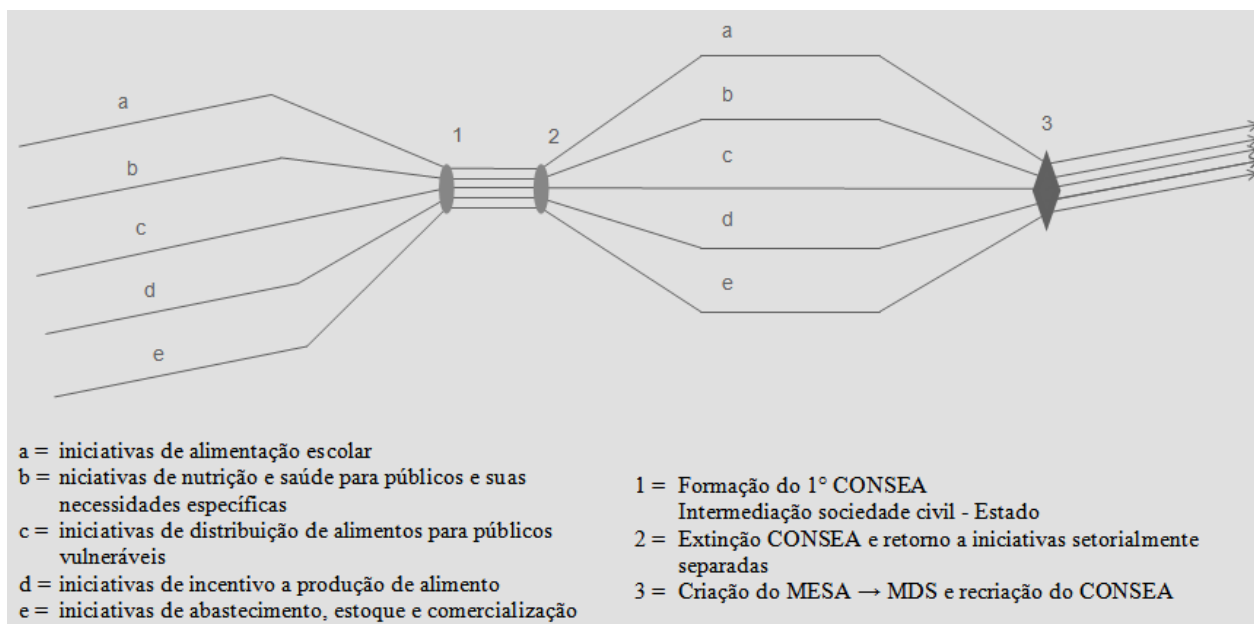


FIGURA 4.1 - DIREÇÃO DAS AÇÕES VINCULADAS À POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
EVENTOS SIGNIFICATIVOS EM SUA TRAJETÓRIA – BRASIL 1988 A 2004.

FONTE: A autora

É possível perceber a sequência reativa¹⁹⁰ na identificação de projetos diferentes dos atores envolvidos na construção dessa política de SAN. De um lado, configurou-se um projeto político para os quais a concepção de Segurança Alimentar e Nutricional como apresentou Takagi, “assumiu um conteúdo abrangente, quase sinônimo de política social” (TAKAGI, 2006, p. 21)¹⁹¹. Sendo assim, para uma determinada rede de atores societais a Segurança Alimentar e Nutricional estava sendo tratada como defesa de política pública articulada, com cobertura de questões sobre sustentabilidade e tecnologia produtiva, distribuição das terras, educação alimentar etc. Essa rede de atores envolvia os movimentos sindicais dos trabalhadores rurais, as associações em defesa do DHAA, os comitês da Ação e Cidadania, as organizações genéricas de assessoria aos movimentos sociais e foi se expandindo¹⁹². Do outro lado, a Segurança Alimentar e Nutricional era apenas mais uma concepção genérica que potencialmente reunia ações diversas de áreas setorialmente consolidadas. Esse grupo deixava

¹⁹⁰ A percepção de uma sequência mais contínua ou auto reforçadora na construção de uma política não significa obscurecer as disputas ou o reconhecimento de projetos em competição sobre o resultado das políticas em desenvolvimento. Quando enfatizo que o que chamo de sequência reativa, apenas, assumo que o encadeamento das ações do desenvolvimento institucional analisado provocam reversões umas nas outras, sendo reações entre si.

¹⁹¹ Esse conteúdo está expresso nas discussões da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

¹⁹² Criação do Fórum Brasileiro de Segurança (e Soberania) Alimentar (FB(S)SA), do projeto Fome Zero, da Rede de Educação Cidadã, da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH).

de exprimir suficiente ou adequadamente o essencial para o outro lado, que seria a integração de intervenções de largo alcance sobre um sistema agroalimentar¹⁹³.

Apesar do *locus* institucional ter sido criado, em 1993, o grupo político e seu projeto que o sustentava como concepção articuladora eram diferentes do grupo que assumiu o governo federal em 1995. O modo de conceber e desenvolver ações sobre a com a extinção do CONSEA retornou à manutenção das linhas de ação em suas áreas setoriais sem integração permanente. É nesse sentido que entendo que houve uma resposta reativa do governo FHC à emergência do projeto de Segurança Alimentar e Nutricional iniciado em 1993 pelo CONSEA. Nos seus governos (1995-1998 e 1999-2002), os agentes estatais em posição de comando não sustentaram a ideia de SAN, não era seu projeto (ou agenda) manter sua articulação permanente e abrangente.

O esforço de manter a articulação abrangente entre produção agroalimentar, distribuição e comercialização de alimentos, e acesso ao alimento seguro avançando na construção dessa área de política, ficou por conta das interações dos atores não estatais que construíam esse projeto a partir de 1993. O diagnóstico, de 1994 sobre problemas do CONSEA indicava a ausência de um projeto político por parte das organizações da sociedade civil (PELIANO *apud* VALENTE; BEGHIN, 2006, p.9). Mas, esse projeto estava se formando e, assim como se percebeu na Assistência Social, ele tinha imbricações com o Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁹⁴. No PT, o grupo em torno da Segurança Alimentar e Nutricional contava com aliados poderosos como o candidato a presidente e dialogava com pessoas diretamente relacionadas com propostas de renda mínima.

Outros esforços de articulação da sociedade civil podem ser observados, como a criação do Fórum Brasileiro de Segurança (e Soberania) Alimentar (FBSSAN)¹⁹⁵; a expansão da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida¹⁹⁶ em seus comitês locais e a manutenção do Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP)¹⁹⁷.

¹⁹³ Mesmo que essencial essa integração de intervenções estatais sobre o sistema agroalimentar, não significa que esse projeto de fato atinja esse objetivo abrangente, mesmo quando no executivo federal, pois significa resistir contra o sistema produtivo de commodities e outras forças estruturais de mercado agroindustrial que limitam o alcance desse projeto. Mas, de outra forma, ele se caracteriza como um grupo e um projeto definido em torno da segurança alimentar contraposto a outros grupos que não a incorporam como projeto e por isso não há interesse em transformá-la em ação articulada de política pública.

¹⁹⁴ Assim como na assistência, muitos militantes desse projeto abrangente tinham múltiplos vínculos, tendo papel nas organizações sociais, no governo, no partido. Dentro do partido também disputavam com outros grupos.

¹⁹⁵ Foi acrescentado mais tarde o conceito de Soberania somando-se à segurança alimentar. O FBSSAN articula pessoas, organizações, redes, movimentos sociais e instituições de pesquisa na luta pelo Direito Humano à Alimentação e atualmente influi na produção da política de SAN, tendo participação em mais de um *locus* institucional de intermediação. Foi lançado em um encontro nacional em São Paulo, em 1998. Em 2014, participava: 1) do CONSEA; 2) da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN); 3) do Grupo Consultivo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); 4) do Comitê Temático do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e 4) do Grupo de Trabalho de Normas Sanitárias para a Produção Familiar e Artesanal.

¹⁹⁶ A Ação se denomina uma rede de mobilização formada por comitês locais da sociedade civil organizada. Ver site: <http://www.acaodacidadania.com.br/?page=quemsomos>

¹⁹⁷ O COEP foi inicialmente formado com as empresas públicas para somar esforços na articulação e implementação de ações voltadas para o combate à fome e à miséria. Ambas as organizações fazem parte do atual CONSEA, reativado em 2003.

A expectativa dos agentes socioestatais era de que na continuidade permanente de articulação em torno do tema da Segurança Alimentar e Nutricional, a pauta mais estrutural se desenvolvesse, debatendo e criando intervenção sobre o sistema agroalimentar. De certa forma, os agentes que faziam parte dessa construção colocavam-se em posição de alta expectativa sobre a trajetória da política: “a manutenção da segurança alimentar na agenda política do governo, portanto, dependerá, em grande parte, da capacidade da sociedade civil em manter viva esta discussão” (MALUF *et al.*, 1996, p. 71).

Essa alta responsabilização do papel da sociedade civil não garantiu essa agenda, nem a sua integração, mesmo que a pressão e influência das organizações sociais se mantivessem através de outros canais setoriais¹⁹⁸. As organizações da sociedade civil esperavam a nova conferência nacional, em 1997, que não aconteceu, já que esse conceito se perdeu na agenda governamental.

O que se evidencia nesse processo é a produção de tensões e desencaixes institucionais na política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) também produziu tensões e desencaixes. Para finalizar esta seção, destaco e reitero duas origens de tensão criadas no esforço de articulação e as dinâmicas reativas observadas: 1.^a) a perspectiva do combate à fome e a miséria como potencial articulador, mas também restritivo; 2.^a) a construção de uma estratégia intersectorial concomitante ao desenvolvimento de inovações setoriais.

A primeira diz respeito ao que se apresentou como possível redução da ideia de SAN a sua dimensão assistencial. O diagnóstico sobre a contribuição do CONSEA, em 1994 (PELIANO apud VALENTE; BEGHIN, 2006), ressaltou que seus esforços concentraram-se em atividades compensatórias. Como apontou Belik (2012), a incorporação brasileira do conceito de SAN foi realizada sob a perspectiva da oferta de alimentos e combate à fome. A partir disso, enfatizou-se a incapacidade de acesso ao alimento como fator determinante da situação de insegurança alimentar (MALU; MENEZES; VALENTE, 1996) no direcionamento das iniciativas. Sendo assim, o início da articulação institucional se ancorou nessa dimensão assistencial, o que foi absorvido com esse perfil, em continuidade, na Comunidade Solidária. O empenho na ampliação para as outras dimensões componentes da área, durante os período dos anos 1990 esteve associado à ação das organizações e dos movimentos sociais que se articulavam na defesa de um projeto político para Segurança Alimentar e Nutricional como eixo estratégico de desenvolvimento. As múltiplas dimensões contidas nessa concepção podiam ser operadas conforme os projetos em disputa. Mas, a forte associação da ideia de Segurança Alimentar e Nutricional com a fome, seja devido às campanhas socioestatais, seja em função das políticas emergenciais do Estado, constitui-se numa herança de concepção que acabou também por ser reativada no projeto Fome Zero do Instituto Cidadania e no início do governo Lula em 2003.

¹⁹⁸ Por dentro, do Conselho e Saúde na Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN).

A segunda fonte de tensões consiste no problema da construção intersetorial da área. Atores nela envolvidos perceberam que a política de Segurança Alimentar e Nutricional não podia ser entendida como uma política setorial específica. Esse é um discurso presente na trajetória pós-CONSEA. Com isso, têm-se dois esforços combinados, o primeiro em aprimorar o conceito e o entendimento sobre Segurança Alimentar e Nutricional, e o segundo em desenvolver iniciativas específicas das áreas que se integrariam em um objetivo comum. Parece fazer muito sentido o apelo intersetorial quando se têm estruturas setoriais que estão mais consolidadas e são capazes de integrar-se em torno de objetivos comuns. Ocorre que as estruturas setoriais também estavam sendo reconstruídas a partir do novo marco constitucional, abrangendo questões sobre a terra e a reforma agrária¹⁹⁹, benefícios assistenciais, reformulações no sistema atacadista de abastecimento, direito à alimentação (entre outras). Havia a necessidade de uma construção concomitante entre áreas específicas e um entendimento abrangente de SAN, o que tornava necessário “vertebrar” suas iniciativas. Mas, o lugar de SAN na estrutura estatal não era consensual e esteve²⁰⁰ em debate até sua colocação no MDS, em 2004.

Tanto a redução a uma dimensão no conceito de SAN quanto a sua natureza intersetorial são fontes de tensão interna no sentido de que há um largo espaço para que os agentes possam usar de sua discricionariedade na aplicação das ações, ficando evidente as reações entre grupos. Havia uma forte exploração de espaços e possibilidades de interpretação sobre como operacionalizar a ideia de Segurança Alimentar e Nutricional durante o período. Os diversos atores envolvidos na formulação ou implementação da política nem sempre cooperaram, mesmo com a existência de um arranjo formal de coordenação, como o Conselho da Comunidade Solidária e sua secretaria executiva, pois suas visões e seus projetos políticos não se ajustavam.

Adicionalmente, vale mencionar a continuidade do projeto político amplo de SAN condensada no projeto Fome Zero²⁰¹, do Instituto Cidadania²⁰² (2001), ligado ao PT, entendida como uma reação à dissolução da área promovida pelo governo nos dois mandatos de FHC. Nesse sentido, o processo de construção do projeto Fome Zero pode ser entendido como um fio condutor das ideias, dos conceitos e das práticas em torno da Segurança Alimentar e

¹⁹⁹ O primeiro governo FHC criou o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários em um contexto de acirramento da luta pela terra no Brasil (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELA, 2004).

²⁰⁰ Ainda há contestação, mas a consolidação de estratégias de gestão e gerenciamento na relação CONSEA e MDS legitimou seu posicionamento múltiplo na Presidência como conselho e na execução com área ministerial.

²⁰¹ Sobre o programa Fome Zero ver INSTITUTO CIDADANIA, 2001; TAKAGI, 2006; SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA (Orgs.), 2010; ARANHA, 2010 (vol. I, II e III); BELIK, 2012.

²⁰² De acordo com Belik (2012, p. 100, nota 10): “o Instituto Cidadania é uma Organização Não Governamental (ONG) criada no início dos anos 90 a partir da experiência do Governo Paralelo e das Caravanas da Cidadania lideradas por Luiz Inácio Lula da Silva a partir da derrota sofrida nas eleições presidenciais de 1989. O Objetivo do Instituto era o de desenvolver um *thinktank* que pudesse reunir a intelectualidade brasileira para repensar os processos de desenvolvimento. Nesse sentido, o Instituto Cidadania não era um organismo da estrutura do Partido dos Trabalhadores, abrindo espaço para a diversidade de opiniões.”

Nutricional. O projeto procurou se inspirar em experiências municipais integradoras, além de revisitar os planos de 1991 do governo paralelo e o Plano de Combate à Fome de 1993. Os esforços em torno de sua elaboração contaram com diversas reuniões e discussões nas regiões do país, proporcionando a participação de vários especialistas e organizações sociais que foram compor o CONSEA²⁰³ em sua recriação, em 2003.

O projeto originou-se da preocupação em acabar com a fome, mas os envolvidos em sua elaboração destacavam que sua ideia era criar uma proposta de política de segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil, abrangendo três níveis de ação simultâneos: políticas estruturais, políticas específicas e emergenciais, políticas locais (ENTREVISTA 3 - 24 de abril de 2014). Outro ponto importante trata-se do esforço empreendido pelo projeto na análise de programas de garantia de renda, para articular propostas que associassem esses programas às ações de acompanhamento social e nutricional. Walter Belik também afirma que esse projeto difere dos planos anteriores porque incorporou a noção de reconhecimento de direitos (2012, p. 102). No entanto, a sua denominação – Fome Zero – enfatiza o problema do acesso ao alimento como fator determinante para insegurança alimentar, o que o associa à dimensão assistencial da Segurança Alimentar e Nutricional.

4.3 A Rota Vicinal²⁰⁴ tomada pelos Programas de Transferência de Renda

Esta seção procura apresentar as origens e particularidades dos programas de transferência de renda, um tema muito estudado nas últimas décadas²⁰⁵. As inovações e elaborações desses programas, como bem argumenta Renata Bichir (2011), não podem ser consideradas como decorrência das políticas de assistência social. Elas surgem de diálogos paralelos ao aperfeiçoamento setorial dessa área.

Ana Fonseca e Cláudio Roquete (2005, p.127) consideram antecedentes desses programas as experiências de garantia de renda associadas às políticas de seguro trabalhistas, como já apontadas no capítulo dois. Como exemplo, tem-se na década de 1970 a inovação de incorporação dos trabalhadores rurais ao sistema previdenciário, sem exigir-lhes o mesmo tipo de contribuição que trabalhadores urbanos com carteira assinada. Mais um exemplo seria

²⁰³ As pessoas e organizações que constaram como colaboradoras desse projeto e depois participaram do CONSEA (como representantes não governamentais) a partir de 2003 são: Ação e Cidadania; ASBRAN, FBSSAN, FETRAF, CONTAG, CUT, Cáritas, CNBB, ASA, Instituto Ethos, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Francisco Menezes, Walter Belik, Moisés Machado, Renato Maluf, Maria Regina Nabuco. José Graziano da Silva, Mauro Del Grossi, Maya Takagi entre outros. Também participaram do projeto e das discussões do Instituto Cidadania pessoas ligadas às propostas de políticas de garantia de renda, como Eduardo Suplicy, Lena Lavinas.

²⁰⁴ Num dos significados de vicinal encontra-se a referência aos caminhos que levam até povoações próximas. O significado enfatiza o caráter não principal de um caminho em relação a uma direção principal.

²⁰⁵ Ver LAVINAS, 1999; FONSECA e ROQUETE, 2005; CAMPOS FILHO, 2007; ARANHA, 2010; BICHIR, 2011; MONTEIRO, 2011; CURRALERO, 2012; LÍCIO, 2012; COUTINHO, 2013; CAMPELLO e NERI (Orgs.), 2013, entre outros. O próprio MDS abriu linhas de pesquisa para que se estudasse o Programa Bolsa Família e paralelamente também contratou pesquisas de avaliação e impacto do mesmo.

a criação da Renda Mensal Vitalícia, para pessoas com mais de 70 anos e “inválidos”²⁰⁶, que garante uma aposentadoria mínima ainda que sem contribuição previdenciária. A Constituição de 1988 ampliou essa concepção em termos de garantia de direitos e assegurou o Benefício de Prestação Continuada, já apresentado na primeira seção deste capítulo. As inclusões dos anos de 1970 e da CF 88, e o projeto de lei do senador Eduardo Suplicy, em 1991, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima, são antecedentes que relacionam a garantia de renda aos direitos sociais.

Se os antecedentes se vincularam às políticas de seguro trabalhista, a implementação dos programas tomou outro rumo. Como afirmam esses autores (FONSECA; ROQUETE, 2005, p.125), essas implementações, iniciadas em meados da década de 1990, acabaram por emergir pelo campo das estratégias de combate à pobreza, o que os afasta de uma perspectiva de renda mínima universal, como proposta por Eduardo Suplicy. Por sua vez, Bichir argumenta que os programas de transferência de renda condicionados se inseriram em contexto de novas formas de intervenção estatal contra a pobreza e de crise econômica, conduzindo-se para uma ênfase na administração de riscos e investimento no capital humano com vistas à superação da pobreza em longo prazo (2011, p.75-76).

Esses programas foram construídos em pelo menos nove países da América Latina e, apesar de suas diferenças, todos se consolidaram como programas de múltiplos componentes (FONSECA; ROQUETE, 2005). O desenho desses programas com múltiplos componentes, também, tinham em comum a questão das condicionalidades a serem acompanhadas e observadas no repasse dos benefícios. Ademais, eles adquirem uma “natureza complementar – e não substitutiva, da transferência de renda, o que, praticamente, supunha algum tipo de capacidade produtiva” (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p.25) da parte dos beneficiários.

No caso brasileiro, uma característica observada foi a sua emergência a partir de iniciativas municipais²⁰⁷, desde 1995; programas esses coordenados por diversas instâncias das burocracias governamentais. Fonseca e Roquete (2005) chamam a atenção para o fato de que essas iniciativas surgiram de municípios ricos. As experimentações municipais foram essenciais para a difusão desses programas e para a construção de seu direcionamento no âmbito da União, evidenciando uma dinâmica *bottom-up* na criação de políticas: “uma vez que as primeiras experiências locais de transferência de renda conformaram o leque de

²⁰⁶ Lei n.º 6.179, de 11 de dezembro de 1974. A lei na época usou o termo inválido, o que atualmente se consideram pessoas com deficiência com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais em interação com diversas barreiras podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

²⁰⁷ Com exceção do Distrito Federal, que não se caracteriza como município ou estado, e implantou o Bolsa Escola em 1996. Mas, o DF assemelha-se em tamanho e condições aos municípios mais ricos.

alternativas de políticas desse tipo e começaram o processo de capacitação institucional para operação de programas desse tipo” (BICHIR, 2011, p. 77).

O governo federal tinha sua estratégia de combate à pobreza, a Comunidade Solidária, mas não tinha atrelado inicialmente a ela nenhum programa específico de transferência de renda. A proliferação de iniciativas municipais levou o governo federal a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de renda mínima associados à ações educativas²⁰⁸:

[...] pra que você tenha uma ideia, José Roberto Arruda, então senador, tinha projeto, Renan Calheiros tinha projeto, Ney Suassuna tinha projeto, tinham muitos projetos circulando nos diversos âmbitos legislativos. Então, isso acaba dando início em 1997, que o governo federal aprove uma legislação [...], um projeto autorizativo aos municípios que implantarem programas de renda mínima (ENTREVISTA 7 – Dia 17 de setembro de 2014).

Foi assim atribuído, por essa norma, ao Ministério de Educação (e Desporto) que realizasse convênios com os municípios, via FNDE. Ainda levaria alguns anos para o governo federal instituísse seus próprios programas de transferência de renda condicionada.

É importante lembrar que o governo federal já havia criado, em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como projeto piloto, voltado às crianças e aos adolescentes em risco por trabalho insalubre (carvoaria, cana de açúcar), sob responsabilidade da área de Assistência Social. No entanto, entendendo seu público como bastante específico, o PETI não estava diretamente relacionado aos municípios atendidos pela estratégia de Comunidade Solidária em sua primeira formulação, ele se dava paralelamente. Após seu crescimento e reformulação, o PETI passou a fazer parte do rol de programas do Projeto Alvorada. A primeira iniciativa federal de transferência de renda, apesar de ter um caráter de “bolsa de estudos”, foge parcialmente de uma estratégia mais ampla de prevenção e combate à pobreza.

“Sob a justificativa de que cada setor ou órgão deveria associar as transferências à sua missão institucional” (CURRALERO, 2012, p.51), no segundo mandato de FHC, surgiram os programas federais de transferência de renda. Assim foram criados: Bolsa Escola²⁰⁹, Agente Jovem²¹⁰, Bolsa Alimentação²¹¹, Auxílio Gás²¹², Bolsa renda para agricultores familiares atingidos

²⁰⁸ Lei n.º 9.533, de 10 de dezembro de 1997; Decreto n.º 2.609, de 2 de junho de 1998; Decreto n.º 2.728, de 10 de agosto de 1998; Decreto n.º 3.117, de 13 de julho de 1999 e Decreto n.º 3.578, de 30 de agosto de 2000. Esse programa dependia dos estudos do IPEA na seleção dos municípios que poderiam ser beneficiados. A autorização de incentivo funcionou de 1998 a 2000, até que foi criado o Programa Bolsa Escola Federal.

²⁰⁹ Medida Provisória n.º 2.140-1, de 14 de março de 2001. Convertida na Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001. Regulamentado pelo Decreto n.º 3.823, de 28 de maio de 2001.

²¹⁰ Portaria SEAS n.º 1.111, de 06 de junho de 2000 – revogada e alterada pela Portaria SEAS n.º 879, de 03 de dezembro de 2001.

²¹¹ Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Portaria MS n.º 1.770, de 20 de Setembro de 2001.

²¹² Medida Provisória n.º 18, de 28 de dezembro de 2001. Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

por estiagem²¹³. Os três primeiros estavam diretamente relacionados com as ações do Projeto Alvorada. Com essa institucionalização de programas, pode-se compreender que o governo federal produz uma centralização de recursos e controle sobre benefícios sociais.

Essa centralização também exigiu instrumentalização da burocracia envolvida. Nesse sentido, não se pode negligenciar que uma inicial, embora insuficiente, tentativa de coordenação dos programas aconteceu por meio da implantação do CADÚNICO, sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social²¹⁴. Há severas críticas a respeito das fragilidades e dos problemas de operacionalização do cadastro (FONSECA; ROQUETTE, 2005; ENTREVISTA 5 – 22 de julho de 2014):

O Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, [...] a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços. Foi uma conquista importante embora tardia, pois, quando criado, as prefeituras já tinham sido instadas a cadastrar milhões de famílias nos cadastros dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação (FONSECA e MONTEIRO, 2010, p.69).

O aprofundamento do poder regulatório e de indução do governo federal aconteceu mais tarde, com a introdução de mecanismos de coordenação aprimorados com a unificação dos programas no Bolsa Família (PBF). Por enquanto, interessa reconhecer a guinada centralizadora do governo na produção de normas, financiamento e coordenação desses programas, no início dos anos 2000. A figura a seguir pretende sintetizar a ideia da construção de iniciativas *bottom-up* que foram sendo centralizadas pelo governo federal nos exemplos de programas de transferência de renda federais.

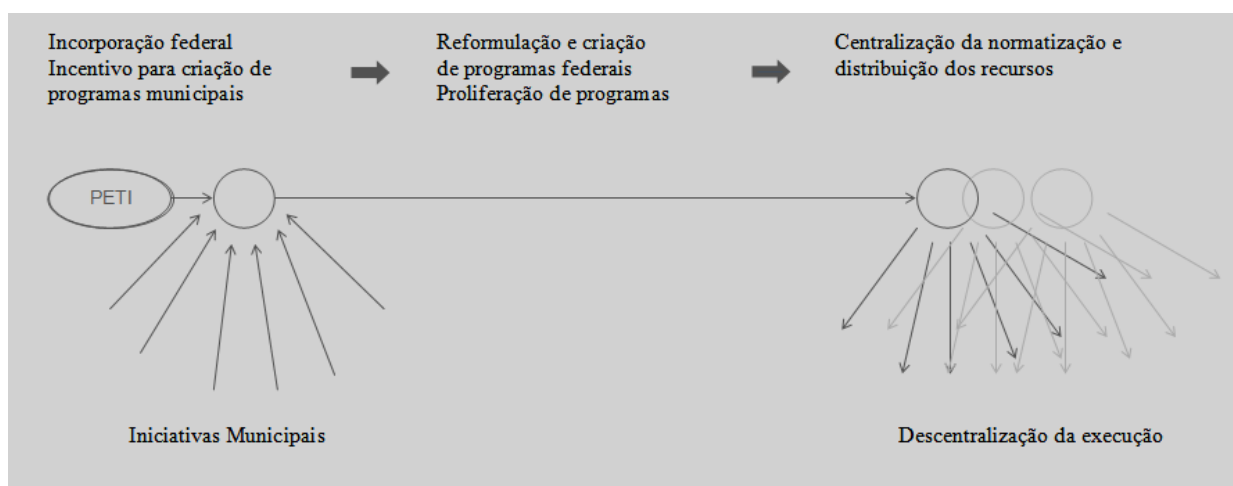


FIGURA 4.2 - MAPA CONCEITUAL DA INCORPORAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PELO GOVERNO FEDERAL

FONTE: A autora

²¹³ Medida Provisória n.º 30, de 13 de fevereiro de 2002. Convertida na Lei n.º 10.458, de 14 de maio de 2002.

²¹⁴ O cadastro unificava as transferências de renda num único cartão, o cartão cidadão (GARCIA, 2013).

É possível perceber uma sequência de surgimentos independentes (*bottom-up*), seguidos da incorporação pelo governo federal, da múltipla criação federal com alguma ação centralizadora e da subsequente unificação dos programas – esta última que só vem a ocorrer em 2003. Eles foram se instituindo independente de uma agenda governamental federal, por iniciativas municipais e do Distrito Federal²¹⁵, como estradas vicinais, mas acabaram se tornando uma das estratégias mais bem sucedidas no período, sendo incorporados à agenda e coordenação federal.

Esse processo de formulação e aprendizado de tipo *bottom-up* desses programas e sua caracterização de múltiplos componentes produziram tensão na condução das políticas sociais. A principal fonte de tensão diz respeito à fragmentação em meio à proliferação de iniciativas municipais e depois federais: “prevalencia a concorrência interburocrática tanto na gestão dos distintos programas no âmbito federal como na interface com programas similares nas esferas estaduais e municipais” (FONSECA; ROQUETE, 2005, p.130).

Burocracias concorrentes, disputas sobre paternidade política dos programas e sobre seus efeitos na pobreza aconteciam num contexto de múltiplos repertórios a serem aproveitados para mudanças. No governo da época, uma entrevistada acentua a competição entre dois nomes políticos que poderiam pleitear a continuidade do PSDB no poder, ancorada na disputa dos programas Bolsa Escola, do MEC, e Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde (MS)²¹⁶ (ENTREVISTA 10 – 4 de junho de 2015).

Outra fonte de tensão pode ser percebida no relacionamento entre os programas, as estratégias principais do governo federal e políticas setoriais. Como já apresentado, esses programas não nasceram vinculados à principal estratégia de combate à pobreza do governo, a Comunidade Solidária ou a Comunidade Ativa. Os programas acabaram sendo absorvidos, ao longo do tempo, na linha de estratégia como outros produtos de políticas setoriais e se tornaram fonte principal de recursos no Projeto Alvorada. Este projeto criou um conjunto de programas para cada faixa etária e recursos para transferência de renda à família (ENTREVISTA 9 – 3 de junho de 2015).

Nesse sentido, é preciso apontar que o Projeto Alvorada não foi alvo de críticas severas e ação de contraposição direta por parte das militantes do MAS como ocorreu com a Comunidade Solidária. Contudo, acrítica geral sobre o caráter conservador das estratégias se mantinha. O que aparecia no discurso governamental como inovação, pela adoção dos princípios de focalização, descentralização e parcerias com a sociedade civil, acaba por ser identificado como inovação conservadora, porque se revestia das características anteriores das políticas assistenciais (YASBEK; GOMES, 2001).

Esses programas criaram repertórios no caminho de assegurar benefícios não contributivos à população. O desenvolvimento insurgente desses programas pelo campo de

²¹⁵ A exceção às iniciativas municipais seria o PETI, que também é um programa que transfere renda e foi gestado e implementado pelo governo federal, já em 1996, como já visto na primeira seção desse capítulo.

²¹⁶ Seriam os ministros, Paulo Renato Souza do MEC e José Serra do MS, este último concorreu à Presidência da República em 2002.

combate a pobreza acabou por reforçar caminhos de acesso aos direitos sociais – transformando-se em estratégia protagonista no governo federal. Ao mesmo tempo, as tensões criadas pelas múltiplas lógicas operantes sinalizava uma agenda de unificação de programas de transferência de renda.

Essa agenda já havia sido esboçada por um grupo de estudos que apontava para os problemas de fragmentação e um ensaio de unificação dos programas sob uma perspectiva mais técnica. Ela foi levada a cabo pelo mesmo grupo que realizou o ensaio de unificação na cidade de São Paulo, em 2001-2002, concomitantemente ao lançamento do programa Bolsa Escola federal. Esse grupo também estava ligado ao Partido dos Trabalhadores²¹⁷ e vai interagir com os grupos de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional, além disso, tinha forte ligação com tradições de estudos econômicos e a opção defendida aproximava-se da proposta mais universalista de garantia de renda mínima, já defendida em 1991 pelo senador Eduardo Suplicy²¹⁸.

O ensaio de unificação de São Paulo será o embrião para o Programa Bolsa Família (PBF), a ser debatido no próximo capítulo.

4.4 Aspectos Evidentes das Análises

Este capítulo procurou argumentar que os caminhos paralelos de construção de políticas sociais, de sequências diferentes, são legados importantes para o entrelaçamento das três políticas objetos deste estudo.

Ao examinar o processo da área de Assistência Social, depois de sua inscrição constitucional, percebeu-se a sequência incremental de ocorrências que vão produzir a consolidação da sua mudança institucional. Apresentei que a intensa mobilização para a formulação da LOAS fundamentou a integração e articulação interna da comunidade e delineou um Movimento em defesa da Assistência Social como política pública e garantia de direito (MAS). Enfatizei as tensões existentes entre as antigas práticas de organizar a Assistência Social e as novas criações a partir da CF 88 e da LOAS. Novas concepções e experimentações subnacionais que se ancoravam em visões sobre a primazia do Estado na direção dessa área de política

²¹⁷ A prefeita de São Paulo de 2001-2004 foi Marta Suplicy, na época do PT, a prefeita convidou Ana Fonseca para coordenar um projeto de transferência de renda para o município, baseada numa lei de um vereador de São Paulo, mas que não havia sido implantada porque os prefeitos anteriores não tinham essa agenda. Ao invés de implantar um programa paralelo Ana Fonseca e Márcio Pochman, na época coordenador de programas sociais, realizaram uma atualização da lei municipal e reuniões com governo federal e estadual para tentar unir a gestão dos programas em relação às famílias beneficiadas no município. Ana Fonseca é pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP e trabalhou com pesquisas sobre programas de transferência de renda desde meados dos anos 1990. A experiência em São Paulo e seus conhecimentos históricos acadêmicos sobre os programas levou Ana Fonseca ao grupo de transição do governo Lula em fins de 2002.

²¹⁸ Havia um debate difícil entre economistas e assistentes sociais por dentro do PT. A entrevistada de Douglas Mendosa argumentou diretamente que os economistas simplificavam a pobreza como um problema de acesso à renda, que um Programa Universal de Renda Mínima poderia resolver, enquanto as assistentes sociais entendiam que a abordagem da pobreza iria além do acesso à renda, mas gostariam que esse tipo de programa pudesse estar subordinado a uma linha dentro da assistência, como o BPC (MENDOSA, 2012 - ENTREVISTA 7).

pública tencionavam agenda e visões conservadoras sobre a assistência social. Da mesma forma, novos programas e regulações incrementais no âmbito federal também compunham fontes de tensão com a estrutura antiga, aumentando o espaço de desencaixe entre uma camada e outra da produção de normas.

Verifiquei igualmente a despreocupação inicial com a área, evidenciada pela vacância, por alguns meses, do cargo superior responsável pela Assistência Social, mas que acaba se modificando no segundo mandato de FHC, com a implantação de uma Secretaria de Estado com *status* de ministério. De qualquer maneira, a fragmentação e justaposição de programas se mantiveram, em paralelo com iniciativas embriões que foram reformadas e aperfeiçoadas no próximo governo – recorro os exemplos do CADÚNICO e Núcleo de Apoio à Família (NAF).

Constatei no campo da SAN que a extinção do CONSEA assemelha-se a uma reação do governo a uma agenda mais abrangente e articulada dessa política. Tal extinção não eliminou as iniciativas pontuais e setoriais de alimentação escolar ou na área de nutrição ou de agricultura familiar, a lembrar que o PRONAF e a PNAN foram elaborados nos governos FHC. Mas, o retorno ao caminho setorial das iniciativas retardou um processo de avanço da concepção e de promoção sistemática de ações que se reforças sem mutuamente no alcance de um objetivo mais abrangente de Segurança Alimentar e Nutricional.

Ademais, a análise destaca a permanência de mobilização das organizações da sociedade civil e o avanço de um projeto mais delineado no grupo do PT com o Fome Zero. Com isso, mostraram-se os grupos e as concepções em disputa para construção da Segurança Alimentar e Nutricional. A diferença esteve na proposta de articulação dessas iniciativas em torno de uma concepção mais restrita ou mais abrangente de SAN. Esta última volta à agenda no governo Lula.

Identifiquei na literatura que as primeiras iniciativas dos programas de transferências de renda fugiram do que era usual quanto às políticas sociais no Brasil, tendo emergido nos municípios. Os programas atuavam sob a perspectiva de rompimento com o ciclo da pobreza e acabavam por viabilizar direitos universais, já que, em geral, condicionavam sua concessão ao atendimento em áreas de saúde, educação ou assistência social. Mas, havia também exemplos de programas que funcionavam apenas como subsídio, como o auxílio gás e a tarifa social de energia. A proliferação de iniciativas subnacionais e em seguida em nível federal acabou por criar um caminho de desenvolvimento de políticas sociais não esperado e de alta visibilidade no início dos anos 2000, numa sequência crescente de criação. A fragmentação levou a grandes debates sobre a pulverização dos recursos, à sobreposição de programas entre as esferas governamentais e à setorialização da intervenção por parte dos programas. Esses debates vão orientar a estruturação de um programa federal unificado de transferência de renda condicionado, o Bolsa Família (PBF), por parte do novo governo.

No próximo capítulo procuro concluir o circuito analítico a respeito das trajetórias das políticas e o entrelaçamento entre elas, na experiência de construção do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

5 CONSTRUÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME: ENTRELAÇAMENTO DE POLÍTICAS

O processo pelo qual instituições mudam muitas vezes pode envolver o rearranjo ou a combinação de princípios institucionais [criação] e práticas [adoção] em maneiras novas e criativas; ou, semelhantemente, a mistura de elementos novos em arranjos institucionais já existentes (CAMPBELL, 2009, p.98-99, tradução livre).

Explicar um resultado ou padrão de desenvolvimento específico, portanto, envolve uma lógica particular de explicação: situando eventos ou resultados, em termos de sua localização na intersecção de trajetórias com diferentes temporalidades” (AMINZADE *apud* PIERSON, 2004, p. 55, tradução livre).

Este capítulo pretende discutir como três trajetórias políticas relativamente autônomas se entrelaçam em uma tentativa de criação de convergências representadas pela configuração do MDS, em 2004. Os agentes políticos que estiveram presentes nessa reconfiguração organizacional iniciaram um processo de justificativas para a unificação, *a posteriori*, engendrando um discurso sobre a construção de uma política de desenvolvimento social, de acordo com uma agenda ancorada em projetos políticos da esquerda. Amplas disputas e reconfigurações estão endogenamente presentes, forças de separação e setorialização contestam essa linha unificada. Encerro, assim, o circuito analítico a respeito da trajetória das políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e dos programas de Transferência de renda.

Ele está dividido em quatro partes. A primeira parte analisa o período de transição do governo. A segunda problematiza a formação do MDS e debate as tensões presentes na reconfiguração organizacional promovida. A terceira produz uma descrição de informações sobre instâncias de intermediação, instrumentos adotados e equipamentos pelos quais as políticas se fazem presente nos estados e municípios. A quarta faz alguns exercícios de reflexão sobre a relação entre programas e projetos e as potencialidades de entrelaçamento entre as políticas.

5.1 Questões em Pauta: Transição de Governo e o Primeiro Ano do Governo Lula

Na disputa pelo Executivo federal, o programa de governo vencedor das eleições em 2002 reunia três caminhos não necessariamente convergentes a respeito das três áreas de políticas aqui discutidas. Como já apresentado em capítulos anteriores, o grupo de militantes da Assistência Social, do PT, pleiteava a coordenação na construção desta política – trazia como legado o debate da LOAS e as experiências municipais de implantação da lei – e travava debates com economistas sobre a pobreza disputando o domínio a respeito das propostas. Esse grupo ambicionava a implantação de uma rede de proteção pública e descentralizada da política de Assistência Social e dispunha de diagnósticos a respeito das estratégias de enfrentamento da pobreza, exploradas na década de 1990.

Quanto à Segurança Alimentar e Nutricional, havia um grupo forte e diretamente ligado ao presidente eleito que havia formulado o projeto Fome Zero. Essa ligação com Lula já vinha desde 1991 na formação do governo paralelo, como já apresentado no terceiro capítulo. A relembrar, o grupo em torno da construção de um projeto de SAN atribuía um conteúdo abrangente à área, quase sinônimo de política social.

Por sua vez, os primeiros diagnósticos sobre a agregação de programas de transferência de renda surgiram em meio à construção do programa de governo. A princípio esse debate se apresentou como uma proposta técnica de integração e racionalização de recursos; era um debate especializado sem a integração dos projetos das outras duas políticas.

Os diagnósticos e propostas de alternativas e soluções não se mostravam coesas dentro do partido, ainda que os diversos grupos ligados ao PT criticavam as estratégias de combate à fome e a falta de priorização das políticas sociais do anterior governo. O debate da transição de governo para desenhar um modelo institucional acabou por organizar uma estruturação não cooperativa entre os projetos e as áreas, criando órgãos separados para cada uma delas.

Com efeito, a transformação da SEAS em ministério foi alcançada. Já a unificação dos programas teve um processo mais lento de negociação realizado pela Casa Civil e um grupo especial de trabalho. Quanto ao desenho intersetorial do projeto Fome Zero, trabalhava-se com um modelo de secretaria especial vinculada à Presidência, mas, ele acabou por ser contemplado com um ministério extraordinário. Nas palavras da entrevistada:

[...] quando a gente viu que a Secretaria de Assistência Social viraria um ministério, a decisão foi vamos também transformar num ministério extraordinário de segurança alimentar, uma figura que não existia, por quê? Porque a tendência era que numa Secretaria de Segurança Alimentar a agenda diminuísse no meio de uma conjuntura de criação de novos ministérios, entendeu?! Foi uma coisa conjuntural” (ENTREVISTA 3 – Dia 24 de abril de 2014).

Iraneth Rodrigues Monteiro (2011, p.41-43) menciona que a raiz da polêmica a respeito da diretriz unificadora dos programas de transferência de renda residiu na tensão entre o Projeto Fome Zero de 2001 e o Programa de Governo do PT de 2002. Já o relatório de transição reforçava a posição de integração, mesmo reconhecendo que haveria um novo programa a ser criado. No modelo de gestão apresentado pelo grupo de transição, Ana Fonseca (FONSECA *apud* MONTEIRO, 2011, p.47) sugere quatro possibilidades para o gerenciamento unificado dos programas: no primeiro, o órgão responsável poderia ser o Ministério de Assistência e Promoção Social (MPAS); no segundo, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome; nas outras duas possibilidades, tratar-se-iam de secretarias exclusivas, podendo ser vinculadas ao Ministério do Planejamento ou à Casa Civil. Fonseca se posiciona a favor do segundo arranjo, justificando que haveria dificuldades em se atribuir uma tarefa de coordenação intersetorial e ampla com atividades em

diferentes ministérios a um órgão setorial, como o da Assistência Social²¹⁹. Em todos os apontamentos, Fonseca afirma que:

O novo modelo de gestão, em qualquer situação, a ser implementado imediatamente deverá procurar romper com a estrutura fragmentada atual das políticas sociais e articular os programas sociais de transferência de renda existentes com as políticas afins, executadas pelos ministérios e demais secretarias de estado [...] [se] introduza um novo conceito de gestão das políticas sociais – que unifique não somente a gestão dos programas, mas também o orçamento – mostrando, claramente, o compromisso do futuro governo com a questão social (FONSECA *apud* MONTEIRO, 2011, p.48 e 49).

O resultado das discussões do grupo de transição não resolveu o impasse sobre a unificação dos programas. O grupo de SAN criou sua estrutura ministerial e manteve a proposta original do projeto Fome Zero em se criar o cartão alimentação, mesmo que procurando uma articulação com o cartão do Bolsa Escola (ENTREVISTA 3 – 24 de abril de 2014). A agenda da unificação, por sua vez, se manteve na Casa Civil e na assessoria da Presidência, e, a partir desse local, se construiu um grupo que rearticulou as diretrizes e propôs uma inflexão nas relações entre as três áreas de políticas sociais envolvidas.

Observo, então, no primeiro ano (2003) do novo governo caminhos relativamente autônomos de construção da SAN, Assistência Social e transferência de renda. Ademais, durante esse período destaco três tópicos em que se identificam as tensões nesses caminhos: 1) disputas pela diretriz da política de Assistência Social; 2) superexposição de uma dimensão assistencial do projeto Fome Zero em contraste com o desafio de criar uma área abrangente dessa política; e 3) a agenda de unificação dos programas de transferência de renda pela Casa Civil.

5.1.1 Disputas pela Diretriz da Política de Assistência Social

Apesar de se conseguir a transformação da Secretaria de Estado da Assistência Social em ministério, as militantes do MAS não alcançaram a posição de comando. Elas, inclusive, precisaram realizar negociações para que algumas delas ocupassem posições no ministério. Ocorre que a ministra priorizava o lançamento de um Plano de Atendimento às Famílias (PNAIF). Já as militantes defendiam o aprofundamento da implantação de um sistema descentralizado de assistência social. Isso significava uma não correspondência entre esses dois agentes políticos. Na verdade, esse PNAIF não seria necessariamente contradição ao

²¹⁹ As militantes falam que na equipe de transição para fazer um diagnóstico sobre política social não havia inicialmente ninguém do grupo da assistência. Após algumas conversas conseguiram que duas pessoas pudessem acompanhar e que conseguiram fazer um bom diálogo com a Ana Fonseca. Elas já sabiam que o nome para o ministério não seria da militância do setorial (MENDOSA, 2012 – ENTREVISTA 7).

aprofundamento de um SUAS, no entanto, ele não se distanciava do que já fazia anteriormente – lançar ações separadas para atuação específica de um público-alvo isolado²²⁰.

As militantes do MAS defendiam uma reestruturação das ações continuadas de assistência sociais e como deveriam estar articuladas. Sob uma perspectiva mais geral, elas pretendiam aprofundar conceitos lançados na LOAS e entendiam que esse debate deveria ser consolidado em uma Conferência Nacional. As dissonâncias apareciam em detalhes. Como apontou Kellen Gutierrez (2015), mesmo a chamada para esta Conferência não era consenso entre esses agentes políticos. As militantes rediscutiam o retorno ao prazo anterior de dois anos, estabelecido no primeiro texto da LOAS. A Ministra entendia que poderia ser mantido o prazo de quatro anos, modificado na gestão anterior. A garantia do prazo anterior para o evento precisou ser discutida até mesmo com a Assessoria do Presidente (MENDOSA, 2012-ENTREVISTA 6).

Para além desses pequenos desacordos, uma vez assumido o compromisso com a Conferência, os estudos encomendados pelo ministério sobre o que deveria ser o SUAS e como se organizariam as ações continuadas, os debates e as reuniões foram criando uma linha argumentativa sobre as proteções e garantias de seguranças sociais. As militantes passaram a orientar os processos da concepção da área (MENDOSA, 2012 - ENTREVISTA 7). Concomitantemente, aprofundava-se um processo de especialização no MAS, que acaba por configurar sua *policy community*²²¹.

Ainda assim, persistia certa tensão entre as ativistas e a direção ministerial, que refletia problemas de entendimento sobre a dimensão da Assistência Social num governo de esquerda. As entrevistadas de Douglas Mendosa (ENTREVISTA 6 e 7) evidenciaram que havia um questionamento no PT sobre o crescimento e a amplitude das ações de assistência, em sua vertente setorial. Em paralelo, o desenho do Plano governamental do Fome Zero estava em construção, sem ligações com a Assistência Social. Nesse sentido, a área social do governo Lula estava sendo desenvolvida concomitante e autonomamente, em diferentes visões e instâncias governamentais.

As falas da Ministra no CNAS não evidenciam, porém, esse conflito entre a construção das áreas. Seu discurso procurava esclarecer as funções do ministério no encaixe com a prioridade do Governo Federal:

Benedita da Silva [...] O Fome Zero é um programa [...] O governo assumiu compromissos eleitorais ao estabelecer que a criação do Programa Fome Zero seria a sua primeira medida. Portanto, o governo tem a sua meta. Nós estamos trocando os pneus com o carro em

²²⁰ Como já visto, a SEAS tinha lançado o NAF, o Agente Jovem, o Sentinela, que constavam como ações de assistência financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social

²²¹ A análise do desenvolvimento das trajetórias e das estratégias das ativistas para empregar seus projetos de políticas, a constatação das intersecções e múltiplos vínculos partilhados pelo grupo, a articulação dentro do setorial de Assistência Social do PT (fechando acesso para outros agentes no processo de decisão de propostas), realizada na tese de Gutierrez (2015), consegue convencer de que houve essa especialização.

movimento. Temos que acompanhar o que é prioridade do Governo Federal e estamos nos estruturando para respaldar a iniciativa do Fome Zero. As nossas [do MAPS] ações são estruturantes [...] Não podemos ter a avidez — e o nosso Ministério não a tem — de querer que o Fome Zero estivesse no nosso Ministério. Eu chego a pensar, muito particularmente: se esse programa estivesse no nosso Ministério, dada a expectativa em relação a ele, se nós poderíamos estar propondo essas ações estruturantes, reformulando e articulando, para treinarmos pessoal e termos equipes para a avaliação de impacto dessas ações? [...] Para nós, portanto, é fundamental que nosso Ministério esteja visivelmente presente na ação do Fome Zero, mas achamos que ele está onde deveria estar (BRASIL, 2003b, p.205/206)

Mas, as intervenções dos conselheiros da sociedade civil no CNAS, nas reuniões de 2003, demonstram que havia questionamento sobre a condução do Fome Zero e sua relação com a área de Assistência Social e o MAPS:

Maria Aparecida Medrado [...] Eu também acho que nós deveríamos estar participando de muitas discussões que já estão acontecendo neste país, como, por exemplo, a que diz respeito ao Programa Fome Zero. É um absurdo nós, do Conselho, não termos elementos para fazer uma discussão sobre esse tema, que, a meu ver, faz parte da Política de Assistência Social (BRASIL, 2003a, p.131).

Charles Roberto Pranke [...] Com o lançamento do Fome Zero, haverá o Conselho Nacional de Segurança Alimentar. No ano passado, havia encaminhamentos de que estaríamos acompanhando esse processo. Naquela época, era o Conselho de Segurança Alimentar informal. Agora ele foi instituído e queremos saber como vamos fazer esse acompanhamento (BRASIL, 2003a, p.183).

Maria de Fátima Ferreira [...] Como é o comando único e a inter-relação com o Fome Zero e a Conferência de Assistência Social, qual é a sua opinião sobre isso?" (BRASIL, 2003b, p.202).

MARIA CECÍLIA ZILLOTTO [...] Quero retomar outra discussão com [sic] relação ao comando único da assistência social em referência aos programas desenvolvidos pelo atual governo e ao próprio Programa Fome Zero. Como está a atuação do Ministério da Assistência Social? (BRASIL, 2003c, p.235).

Outro ponto de questionamento no CNAS recaiu sobre a proposta de unificação dos programas de transferência de renda e o papel da Assistência Social, tópico específico de tensão a ser tratado em outra seção.

5.1.2 Superexposição da Dimensão Assistencial do Projeto Fome Zero

Ao se resgatar as trajetórias percorridas da política de SAN, constata-se que nos principais projetos para a área ações emergenciais de combate à fome sempre tiveram seu lugar. Mas, no projeto de Segurança Alimentar de 1991 se reconhece uma predominância de ações vinculadas à produção e às políticas de abastecimento. Na orientação do CONSEA, os próprios agentes participantes avaliam que houve concentração dos esforços em atividades “compensatórias” e ausência de formulação de políticas estruturais que permitissem reduzir a necessidade dos programas compensatórios (VALENTE; BEGHIN, 2006). No projeto Fome Zero de 2001, embora o problema da insegurança alimentar tenha sua resolução atrelada à ideia de melhoria no nível de renda da população considerada pobre, incorporaram-se os

avanços do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, trabalhados na década de 1990, para reconhecimento de direitos, e se procurou inovar na esquematização articulada das propostas em níveis de ação simultâneos. Isso o diferiu das propostas não articuladas e fragmentadas das diversas áreas que envolvem todos os componentes de SAN.

O discurso do presidente eleito em 2002 promoveu aquilo que Maya Takagi (2006, p. 25-26) identificou como superexposição do projeto Fome Zero. A indicação de que a prioridade seria a “solidariedade para com os brasileiros que não têm o que comer”²²² apontou para uma linha assistencial do projeto. E ao que parece isso fez com que sua imagem se atrelasse a essa dimensão assistencial do conceito de SAN. A superexposição da dimensão assistencial pode ser argumentada com a dificuldade de se criar ações articuladas nas questões de produção, comercialização, distribuição, consumo e educação alimentar e com a avaliação dos agentes políticos de que o principal fator de insegurança alimentar era a incapacidade de acesso ao alimento (fome).

A cobrança sobre o Projeto Fome Zero se posicionava para além do discurso presidencial, pois se criou um ministério extraordinário que o abrigasse. Nas estruturas governamentais, pressionava-se o novo grupo responsável pelo MESA para implementar o projeto. Mas, sua tradução em programas estava apenas iniciando. Como diz um entrevistado:

[...] Qual foi a nossa primeira surpresa? O projeto não existia. Você tinha o Comunidade, mas você tinha uma nova proposta que era na época um projeto Fome Zero e que devia virar o programa Fome Zero, então, todo o trabalho inicial foi como é que a gente traduz esse que é um projeto que vem da sociedade civil, em um projeto de governo sob uma pressão imensa da mídia e da sociedade (ENTREVISTA 5 – 22 de julho de 2014).

Existia uma estrutura burocrática pequena para transformação do projeto em programas e ações de governo, poucos servidores concursados, poucos cargos comissionados, e os responsáveis não tinham experiência governamental federal. Por outro lado, havia uma alta expectativa sobre seus resultados. A aposta governamental para implementar tamanho empreendimento foi a organização de além de um ministério, um Conselho Nacional vinculado à Presidência e um Gabinete de Mobilização Social²²³, que tinha como objetivo criar ambiente de educação popular na temática do Combate à Fome. Como esse projeto dava uma grande ênfase à articulação com a sociedade civil, até mesmo na criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) estabeleceram-se Comitês Locais com a participação desse agente para implementá-lo.

²²² Discurso de Lula, ver TAKAGI, 2006, p.25-26.

²²³ A ideia era mobilizar dois setores: o popular, por meio de Frei Betto, e o empresarial, com Oded Grajew. O primeiro buscou o diálogo com vários setores populares motivados naquele momento para a luta contra a fome (COUTINHO, 2012, p. 55-56).

Contudo, a pressão por resultados desconsiderou que os programas construídos – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)²²⁴, PNAA, o Programa de construção de cisternas, entre outros – exigiam tempo para serem estabelecidos e gerar seus primeiros efeitos e consequentes ajustes. Nesse contexto, a equipe do MESA trabalhava tentando implementar o cartão alimentação para avançar no compromisso de fazer todos “os brasileiros se alimentarem três vezes ao dia”. Essa pressão fez parte do terceiro grande ponto de tensão da construção institucional desse primeiro ano de governo, tratada a seguir.

5.1.3 Agenda da Unificação dos Programas de Transferência de Renda

Como já apresentado anteriormente, a unificação foi uma diretriz assumida por um terceiro grupo de agentes dentro do governo e de vínculos no PT. Embora existissem discordâncias entre projetos, em especial, com o de segurança alimentar, um grupo próximo à Presidência assumiu a discussão técnica e construção dessa diretriz. Destaco os nomes das assessoras, na época, Míriam Belquior e Tereza Campello, que sustentaram pela Casa Civil, na Câmara de Políticas Sociais, a formação e ação do grupo de trabalho interministerial²²⁵ de discussão sobre a unificação.

Em decorrência do trabalho desse grupo interministerial, criou-se o programa unificado Bolsa Família (PBF). O PBF fez a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda, aprimorando o Cadastramento Único do Governo Federal e reunindo: o “Bolsa Escola”, o PNAA, o “Bolsa Alimentação”, o Auxílio- Gás (BRASIL. Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003. BRASIL, Lei n.º 10.836 de 9 de janeiro de 2004). Ademais, esse trabalho de discussão mobilizou temas abrangentes da área social, tais como: os custos de operacionalização e a pulverização de recurso; a perspectiva intersetorial no combate à pobreza; a gestão de cadastros e suas fragilidades; as reflexões sobre as “portas de saída” da população beneficiada e a integração das condicionalidades; o controle sobre o destino dos recursos pelas famílias e a titularidade do benefício, entre outros.

Todavia, projetos anteriormente elaborados foram contrariados o que se percebe por duas circunstâncias. Na primeira, destaca-se a ausência de membros do setorial de assistência

²²⁴ Desde o princípio formou-se um grupo para criar projetos vinculados com o MDA e o ministro extraordinário negociou a colaboração com a CONAB. Uma vez criado o PAA, relações de cooperação entre CONAB do MAPA e MDA se consolidaram e o Grupo de Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) acabou sendo o embrião de uma equipe interministerial de formulação e condução de políticas de SAN, ao menos em sua dimensão de incentivo à produção e distribuição.

²²⁵ Pela assessoria especial da presidência : Miriam Belquior e Tereza Campello; pela Casa Civil: Tereza Cotta e Darci Bertholdo; pelo MESA: Maya Takagi; pelo MAPS: Ricardo Henriques, Cláudio Roquete e Rosane Mendonsa (nenhum deles participante do setorial de assistência social – ou militantes do MAS); pelo Ms: Gastão Wagner, Elisabetta Recine (pessoa ligada ao CONSEA); Michele Oliveira e Marcelo Duarte; pelo MEC: Rubens Fonseca, Marcelo Aguiar e Maurício Muniz; pelo IPEA: Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin (ambas importantes na construção a área de Segurança Alimentar e Nutricional); pela CEF: Isabel Costa e Ana Fonseca (CAMPELLO e NERI, Orgs., 2013, p. 16).

(composto pelas militantes do MAS) nesse grupo interministerial. A discussão dos programas de transferência de renda eram disputas em que a Assistência Social não era muito ouvida como recordam as militantes (MENDOSA, 2012, ENTREVISTAS), marcando o peso dos economistas na definição do programa. De igual maneira, os conselheiros da sociedade civil do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) questionavam o poder de agência da área de assistência na formulação do programa:

Maria Albanita Roberta de Lima [...] Refiro me à unificação dos programas de redistribuição de renda. No caso do Ministério, qual o nosso lugar nesse bonde? Nós corremos o risco de perder o lugar. Há alguns dias, eu estava lendo no jornal que existe a possibilidade de o Ministério do Planejamento fazer o pagamento. Teremos de nos apropriar dessa discussão, como Conselho, até para não perdermos o bonde da história. Nós o perdemos — e está claro para nós. O fato de o Fundo da Pobreza não ser coordenado por nós, pela Assistência, é uma perda. O Bolsa-Escola está lá. E isso ocorreu porque perdemos o bonde da discussão do Renda Mínima, que saía do Fundo da Assistência e ia para o MEC. Perdemos todo esse bonde de discussão. Agora, mais uma vez, há uma discussão de unificação de programas de redistribuição de renda sobre a qual nem o Conselho tomou conhecimento BRASIL, 2003c, p. 235/236)

Como segunda circunstância, tem-se que as pessoas envolvidas na gestão do MESA não estavam alinhadas com a unificação via PBF. Tanto para o ministro como para seus assessores mais próximos, a construção do cartão alimentação significava mais uma diretriz de Segurança Alimentar e Nutricional com vistas em associar o cartão à compra de alimentos locais, evitando o seu uso para alimentos processados. Havia um debate ancorado no exemplo do *Food Stamp* norte-americano que a equipe no Instituto Cidadania já havia feito e uma dificuldade de abandoná-lo em nome do PBF: “Então, trabalhamos aí seis meses, mais ou menos, nesse desenho... e depois acabou de forma de cima pra baixo. Não foi uma coisa consensual, claro, poderia ter sido?! Poderia, mas era muito difícil porque já existia essas resistências.” (ENTREVISTA 3 – 24 de abril de 2014). Houve um esforço dos representantes do MESA no grupo interministerial de incluir a ideia de educação alimentar como condicionalidade, mas que acabou sendo diluída no plano geral.

Sob outro ângulo, os seus servidores não gestores do MESA mantinham o esforço de estruturar o PNAA, ordinariamente conhecido como Cartão Alimentação, e incluir o máximo de beneficiários. A decisão de reunião dos programas no PBF foi surpreendente para a equipe, como contou um entrevistado:

[...] não se criticava tanto o cartão alimentação, assim, por exemplo, você não tinha quase denúncias sobre pessoas que não deveriam estar recebendo ou coisas do tipo, mas que ele não conseguia atingir em número, metas. Existia essa forte pressão pra gente ampliar o número, mas se tinha todo um processo [...] Existia um processo de capacitação do município, de concessão, de operacionalização que era laborioso. Uma vez iniciado, corria, mas, até iniciar, tinha uma dinâmica que demorava. A gente sofria essa pressão, que, na época, eu achava exagerada e não entendia muito. [...] Esse foi um processo extremamente traumático, para a equipe. Eu vim entender quando saiu a publicação no diário oficial a lei que criou o Bolsa

Família [...] que dizia que era proibido dar continuidade a todos os outros projetos [...], por que expandir um projeto se você já estava gestando outro projeto que iria incorporar esse? Porque existia uma disputa na realidade, de qual projeto... (ENTREVISTA 5 – Dia 22 de julho de 2014).

A implementação do PNAA procurou se diferenciar daquela realizada no Bolsa Escola, que tinha muitas críticas por parte da sociedade civil. Com isso, esse programa criou um arranjo de gestão ancorado em comitês locais, em que 2/3 era formado pela sociedade civil, assemelhando-se ao CONSEA. O comitê deliberava sobre o cadastro dos beneficiários, controlava os gastos dos benefícios e fazia o acompanhamento. O Cartão Alimentação usava dos cadastros anteriores do Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, e os seus comitês “imaginavam que estavam limpando o cadastro, excluindo quem não precisava ou não devia estar recebendo [mas] ser excluído não produzia efeitos desejados, porque ninguém sabia: nem as instâncias municipais, nem o MEC, nem o MS” (FONSECA e ROQUETE, 2005, p.136).

As críticas dos comitês sobre o cadastramento de beneficiários e concessão de benefícios via prefeituras era uma crítica sobre o enviesamento clientelista que podia ser igualmente direcionada aos próprios comitês.

[...] Quando a gente ia, por exemplo, nos municípios começar o processo de inclusão o que a gente mais ouvia era isso, “ah mas esse daqui não vai ser um programa igual ao bolsa escola na qual o prefeito bota e tira quem ele quer, né?!”. Então, uma vez eu ouvi uma coisa, pensei eu acho que a gente tem que rever essa questão, dentro das diversas capacitações, eu ouvi de uma das pessoas que participava do comitê gestor, da sociedade civil [...] assim ó: “não, agora esse é o nosso governo”, “o prefeito tá lá, mas aqui quem manda somos nós”. [...] Eu pensei isso é muito perigoso, porque cria um descompromisso com o governo instituído [no município] (ENTREVISTA 5 - 22 de julho de 2014)

Essa questão a respeito do “controle das políticas públicas [...] ganhou corpo após a constatação de problemas da ordem jurídico-institucional na esfera local” (FONSECA e ROQUETE, 2005, p.137). Para o MESA, a inclusão do PNAA em um programa unificado e a modificação da gestão de comitês foram perdas expressivas do desenho original do Fome Zero²²⁶. De outro ponto de vista, a maneira de inclusão e controle dos beneficiários do PNAA fugia aos procedimentos comuns de relacionamento interfederativo, porque o desenho propiciava que o governo federal chegasse direto à comunidade, sem um esforço de coordenação com os entes subnacionais. A intensa construção da área de Segurança Alimentar e Nutricional, por intermédio da participação da sociedade civil, rompia parcialmente com os combinados do pacto federativo.

Na elaboração final do Programa Bolsa Família, a responsabilização do controle e gestão do programa acabou por ficar pública e governamental e sua fiscalização e controle

²²⁶ Os gestores do MESA insistiam em afirmar que o Programa cartão alimentação não era um programa de combate à pobreza, mas um programa de Segurança Alimentar e Nutricional, visando desenvolvimento de mercado local de alimentos básicos.

couberam a um conselho de tipo paritário, na justificativa de aprimoramento do poder e espaço público²²⁷. Já a qualificação para o processo de cadastramento foi gradual e exigiu que o governo federal desse apoio às prefeituras, além de regras claras para que elas desenvolvessem seu trabalho.

A agenda da unificação ancorou-se em avaliações técnicas sobre racionalização de recursos públicos e intersectorialidade no combate à pobreza, defendida pelo grupo técnico da Casa Civil, com aval do chefe do Ministério da Fazenda. Essa agenda foi implementada. No entanto, em meio a diversas disputas – gestão do cadastro, tipo de benefício e suas condicionalidades, nome do programa – o grupo que defendia a unificação não desejava a coordenação do programa. O PBF foi construído sem que se soubesse onde seria alocada sua coordenação. Desde a transição, como apresentei acima, não estava claro qual a instância de subordinação do programa. As resistências das áreas que haviam perdido a jurisdição setorial de seus programas, em especial do MEC, do MS, e do MESA, dificultavam a decisão. Como afirmou esta entrevistada:

[...] Criou-se uma Secretaria Extraordinária, por quê? Porque é uma forma de não decidir... Não teria necessidade de ter criado, só que para não beneficiar um ou outro e não sei, em algum momento já se começou a isso envolveria também o Ministério da Assistência Social que tava também meio, não tava com uma boa avaliação. [...] Então põe o programa na rua, e isso também, obviamente foi muito de cima pra baixo (ENTREVISTA 3 – Dia 24 de abril de 2014)

Havia disputas de programas existentes. E havia a Assistência Social ainda não incorporada. O PETI não foi incorporado no início, mas os ajustes do Bolsa Família acabaram por reunir todos os outros programas de bolsas assistenciais contínuas, como PETI e Agente Jovem²²⁸. Quando a Assistência Social foi se apropriando dessa pauta, desejou ser o órgão responsável pelo programa unificado (e não o foi), como afirmou Valdete de Barros Martins, em reunião do CNAS:

[...] Hoje estamos discutindo a unificação dos programas de transferência de renda para futuramente pensar em ter uma renda básica assistencial, que algumas pessoas denominam de Programa de Renda Mínima. [...] A proposta discutida é unificar esses programas e deixá-los sob a responsabilidade da Assistência Social, porque entendemos que qualquer benefício de transferência de renda que não seja contributivo deve ficar no âmbito deste Ministério (BRASIL, 2003d, p.183).

²²⁷ A diretriz de tornar o processo de cadastramento e controle por meio das prefeituras e seus técnicos reduziu os vínculos com a sociedade civil. As opções de aperfeiçoamento do PBF conduziram-no para uma direção técnica, em que a equipe responsável se tornou insulada burocraticamente.

²²⁸ Em 2013, consolidou-se a operacionalização de seis tipos de benefícios no PBF: (a) benefício básico no valor de setenta reais às famílias em situação de extrema pobreza; (b) benefício variável (limitados a cinco) no valor de trinta e dois reais para as famílias pobres e extremamente pobres com filhos/as de 0 a 15 anos, limitados a cinco por família; (c) benefício variável à gestante no valor de trinta e dois reais (concedido em nove parcelas consecutivas); (d) benefício variável à nutriz no valor trinta e dois reais (concedido às famílias com crianças entre 0 e 6 meses de vida em seis parcelas consecutivas); (e) benefício variável vinculado ao adolescente (16 e 17 anos) no valor de trinta e oito reais e limitado a dois por família; (f) benefício para a superação da extrema pobreza – calculado caso a caso – destinado às famílias que, mesmo com as transferências acima descritas, não superavam a linha de extrema pobreza (FONSECA; JACCOUD; KARAM, 2013, p.320).

A implementação do PBF via Secretaria Extraordinária permitiu que o governo obtivesse mais tempo para avaliar como os conflitos poderiam ser coordenados. Ao mesmo tempo, isso possibilitou que o governo questionasse e repensasse as diretrizes das políticas sociais que estavam em seu primeiro ano de implantação. As tensões entre grupos e suas diretrizes, aliadas às pressões externas por resultados da nova gestão, contribuíram para uma reorganização institucional do governo efetivada na criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

5.2 A Construção de um Ministério Articulador: MDS

O MDS foi criado em 2004²²⁹, como uma tentativa ao menos parcialmente de integrar políticas sociais. Incorporou órgãos distintos que vinham funcionando separadamente como se apresentou na introdução desta tese e faz a gestão de quatro órgãos colegiados. Desde o início, o ministério formou secretarias nacionais independentes para cuidar das três áreas agregadas e mais duas secretarias de apoio: 1) Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), 2) Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), 3) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), 4) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e 5) Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP).

Essa organização derivou das circunstâncias anteriores que identificavam três grupos diferentes e a necessidade de suporte para o relacionamento entre eles. A última secretaria (SAIP) nasceu sem uma definição clara sobre suas funções, mudou seus objetivos durante os dois mandatos de Lula e se transformou, em 2011, em Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP).

A experiência do Brasil com a criação dessa instância governamental está em consonância com a evolução dos ministérios e órgãos específicos para o desenvolvimento social em outros países da América Latina. Estes órgãos específicos, estudados por Carmem Midaglia e Guillermo Fuentes (2013) na Argentina, Chile e Uruguai, representam uma evolução da administração pública para o seu foco em ações intersetoriais e uma combinação de intervenções para grupos específicos e suas vulnerabilidades. Os autores frisam que esses órgãos, com pretensões de coordenação intersetorial e focalização em vulnerabilidades e programas de transferência de renda, “nasceram em momentos históricos caracterizados por importantes ‘janelas de oportunidades’ a partir de alterações na marca ideológica do partido no poder” (2013, p.52, tradução livre), especificamente, surgem em administrações de esquerda²³⁰.

²²⁹BRASIL. Medida Provisória n.º 163, de 23 de janeiro de 2004. BRASIL. Lei n.º 10.869, de 13 maio de 2004.

²³⁰ Partidos de esquerda, ou de centro esquerda, historicamente defendem um modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado e uma proteção social de provisão pública: “uma ideologia de esquerda/centro-esquerda é caracterizada por uma visão de uma sociedade ideal que enfatiza a igualdade e os baixos níveis de marginalização [...] obtidos através da manutenção de um forte papel para o Estado na regulação do mercado e na prestação de serviços sociais e de transferência de renda” (PRIBBLE, 2015, p.1 e 35). Contudo, a autora recomenda que para capturar o efeito maior do partido é necessário também discutir o tipo do partido e os mecanismos que o liga com elites técnicas e movimentos sociais (*ibidem*, p. 173-174).

A esse respeito, Jennifer Pribble (2009) assume que partidos políticos continuam sendo importantes para demonstrar mudanças na formulação de políticas, e também partidos de esquerda exibem diferenças dos de direita no que diz respeito à reestruturação das políticas de bem-estar de forma a redistribuir direitos para os grupos sociais de menor renda²³¹.

É preciso reforçar que não se trata da troca do grupo em si que força a criação de novos ministérios e responsabilidades, mas os projetos de agenda do novo grupo. Como já analisei, a alteração na marca ideológica do partido no Executivo trouxe diferentes grupos e projetos que se enfrentaram durante o primeiro ano de mandato. Suas agendas estavam sendo construídas de forma independente, mas havia o perfil de esquerda comum, uma visão de mundo de intervenção estatal sobre as políticas públicas e de inclusão social. Tinha-se uma compreensão compartilhada sobre o papel de primazia do Estado na responsabilidade dessas políticas, não mais um ator semelhante à sociedade civil e mercado. Com isso, põe-se em movimento a produção de normatizações, criação de programas, inovação de estruturas de financiamento. Adicionalmente, esse novo governo assumiu como prioridade a preocupação com as questões sociais da fome e pobreza e sua assistência.

As consequências das novas políticas e programas elaborados ou aperfeiçoados no primeiro ano de nova gestão acabaram por gerar um conjunto de problemas políticos que precisavam ser resolvidos. Por exemplo, a criação anterior da secretaria extraordinária para operar o PBF foi uma forma de adiar decisões, mas elas teriam que de ser tomadas. Como bem expõe Otávio Soares Dulci, “[n]essas circunstâncias, o desafio que estava implícito na formação do Ministério era articular setores com identidades tão peculiares em uma organização capaz de estruturar e fortalecer a política de desenvolvimento social” (DULCI, 2012, p. 230).

Sobre o desafio da integração, Cláudia Baddini Currello, ao analisar políticas sociais sob a perspectiva do enfrentamento à pobreza, argumenta que as trajetórias de desenvolvimento dessas políticas se deram a partir do aprofundamento do seu caráter setorial, tratando inclusive daquelas que faziam parte do MDS: “cada política vem se consolidando de forma isolada, desconsiderando a interdependência de grande parte das questões sociais” (CURRALERO, 2012, p.7)²³². De acordo com a autora, o MDS assumiu um conjunto amplo de políticas, sem ter conseguido uma integração maior entre as diferentes áreas.

Uma das entrevistadas ressaltou que ela percebeu a criação do ministério como mera agregação de áreas-problema; e não consegue identificar uma tentativa de fato da articulação dos projetos diferentes com vistas a seus entrelaçamentos:

²³¹ Recentemente, a autora publicou um estudo que explora as diferenças entre as decisões dos partidos de esquerda, em países da América Latina (Chile, Uruguai, Argentina e Venezuela). Ela propõe uma avaliação mais detalhada sobre o partido (combinação de ideologia, organização interna, mecanismos de ligações com a sociedade), legados políticos e competição eleitoral para explicar diferenças nos tipos de políticas de bem estar implementadas (ver PRIBBLE, 2015).

²³² A tese da autora foi finalizada no início do Plano Brasil Sem Miséria (2011).

[...] Dentro do Ministério, são coisas apartadas, são... Se fala o seguinte, eu vou botar três pernas pra fazer uma mesa, mas as três pernas são três fios. Você não vai segurar a mesa! Então, quando você consegue ter mais solidez, nessas três pernas, ainda que isoladamente, a mesa se sustenta! Então talvez, você tenha de fato, ao lançar o fome zero, você lançou uma coisa, que não estava preparada naquele momento, você precisava ter mais musculatura [...] é a sensação que eu tenho (ENTREVISTA 6 – Dia 25 de julho de 2014).

No entanto, para a mesma entrevistada: “criar, essa institucionalidade, ainda que você não tenha mecanismos internos lá de uma integração, fora o Brasil Sem Miséria (BSM)... já trouxe por si só essas externalidades positivas” (ENTREVISTA 6 – Dia 25 de julho de 2014). Como externalidade positiva, a entrevistada avaliou que por criar o MDS engendrou-se uma pressão para integração intraministerial e para articular uma proposta mais ampla de desenvolvimento social que ultrapassasse o próprio ministério.

Numa perspectiva inferencial, pode-se interpretar que ao introduzir uma nova institucionalidade, uma nova lógica em relação à cadeia de comando se instaura, que uma vez difundida, pode deixar o comportamento anterior incongruente, abrindo espaço para instalação de um novo modelo de gestão. Mas, no caso do MDS, mesmo essa possibilidade pareceu enfraquecida porque as áreas nem mesmo conviviam em espaço físico conjunto. Nesse sentido, outros entrevistados igualmente destacam as dificuldades de associação entre projetos, apontam o desafio ainda presente para criar um novo padrão de concertação entre as ações no ministério e divergem sobre a possível intencionalidade dessa integração:

[...] acho que hoje a articulação, 10 anos depois, ainda é um grande desafio dentro do Ministério. No começo eu te digo, seguramente, foi uma junção física, foi uma junção administrativa... eu estava lá no antigo MESA, passei a ser SESAN, continuei trabalhando com as mesmas ações, com a mesma lógica, quem estava na SNAS também, que estava criando o SUAS, quem estava lá na SENARC a mesma coisa, cada um cuidando do seu pedaço, a gente estava num processo de firmar estacas, de construir sistemas firmar essas políticas, pouco disponível inclusive para dialogar (ENTREVISTA 5 – Dia 22 de julho de 2014).

[...] até hoje, essa gestão ainda não é bem resolvida, [...] por incrível que pareça, eu ouço pessoas falando que querem separar a área da Assistência pra voltar a ser Ministério. Mesmo a área de Segurança Alimentar, eu não digo que ela tá mal colocada, mas, ela fica muito abaixo de uma agenda que é pra ser de desenvolvimento [...] Eu acho que quem impõe muito a agenda é a transferência de renda, é o Bolsa Família. Eu acho que a gente poderia no Ministério trabalhar de forma mais transversal, por processos talvez, não por áreas, assim, por exemplo, a articulação com municípios, todo mundo tem articulação com município, independente se é segurança alimentar, transferência, entendeu (ENTREVISTA 3 – Dia 24 de abril de 2014).

[...] se você for ver a segurança alimentar e combate à pobreza é uma relação muito forte, né, pra mim foi uma sacada muito boa juntar assistência social, transferência de renda e combate à fome... Vai dizer que não tem a ver uma coisa com a outra, né?! Então, eu acho que não foi acidental [...]o fator primordial dessa unificação toda foi o Bolsa. Acho que foi o Bolsa, quando unificou o bolsa se percebeu que não tinha como gerir sozinho... Acho que, aí, foi muito mais experiências do governo do PT de municípios, que daí, o Patrus representava isso (ENTREVISTA 2 – Dia 22 de abril de 2014).

Não há evidências suficientes para afirmar que a integração das três áreas no MDS foi uma decisão programática, como se o governo e os três projetos dos grupos mencionados

estivessem ensaiando um consenso para criar um novo padrão de políticas em articulação. Ao invés disto, há indícios de muitas disputas entre os grupos e desconhecimentos recíprocos que conduzem à permanência de construções independentes das políticas. Os grupos especializaram seus conhecimentos, compartilharam em parte seus instrumentos, mas resistem à ideia concertação de ações, para manter controle sobre seus objetos de intervenção.

Os problemas vivenciados durante o primeiro ano de gestão impuseram uma reorganização conduzida pela Casa Civil. Os grupos para integração dos programas de renda e as discussões na Câmara de Políticas Sociais coordenados pela Casa Civil foram produzindo, ao longo do tempo, um caminho possível de unificação em torno de uma diretriz assistencial para um Ministério de Desenvolvimento Social (ENTREVISTA 3 – Dia 24 de abril de 2014; ENTREVISTA 4 – Dia 21 de julho de 2014; ENTREVISTA 11 - cedida).

O perfil de comando escolhido para o Ministério poderia exacerbar algumas divergências ou facilitar integração. Considero que a nomeação de Patrus Ananias tendeu a criar um estímulo à integração em termos de visões sobre gestão pública interfederativa, ao mesmo tempo em que acentuou o caráter assistencial do projeto Fome Zero e promoveu o insulamento burocrático da equipe do PBF. A nova divisão ministerial, apresentada no início desta seção, foi discutida com o novo ministro em planejamento de equipe e com pessoas ligadas à Casa Civil (ENTREVISTA 4 – Dia 21 de julho de 2014; ENTREVISTA 11 – cedida).

A nomeação de Patrus trouxe novas questões para o inter-relacionamento dos atores que dizem respeito tanto ao poder de agência do ministro quanto às condições institucionais de criação de um novo ministério em relação às trajetórias anteriores que as políticas agora reunidas tiveram. É preciso elencar três grupos delas relacionadas com problemas de ajustes que já se percebiam em cada área: o primeiro grupo trata da incorporação da agenda da *policy community* da assistência no novo ministério; o segundo diz respeito à conformação de uma diretriz por condicionalidades no PBF e o insulamento de sua equipe de condução; o terceiro grupo refere-se à pulverização de interesses na área de Segurança Alimentar e Nutricional, em que o aspecto assistencial foi privilegiado nesse ministério, deixando aos demais espaços do governo federal a construção dos aspectos mais amplos desse campo de política. O que se tem de similar é que no evento de unificação ministerial não houve somente problemas de articulação entre áreas, mas dentro delas.

Quanto ao primeiro grupo de consequências, ressalto que a extinção do MPAS ao invés de enfraquecer o projeto da *policy community* da Assistência, resolveu sua tensão com a cadeia de comando ministerial e, por isso, fortaleceu a diretriz desse grupo. Na secretaria que lhe coube, a SNAS, o consenso entre as militantes e as experiências municipais anteriores puderam ser gradativamente implantadas. Ademais, possuía-se o respaldo de um ministro que, tendo sido prefeito em Belo Horizonte, já havia oferecido posto de gestão para algumas ativistas do MAS, permitindo experiência de implementação para a construção das propostas do grupo.

Patrus Ananias abriu oportunidade para que enfim as militantes do setorial de assistência do PT desenvolvessem a Política Nacional de Assistência Social e os passos de concepção e organização do Sistema Único de Assistência Social, procurando expandir algumas das experiências subnacionais para o resto do país. De certa forma, a clareza das diretrizes e um relativo consenso dentro da equipe da SNAS mantiveram a estruturação da área num caminho independente e particular.

Relembro que a construção da trajetória de assistência pós-CF 88 evidencia um processo de formulação e aprendizagem política do tipo *bottom-up*. Mas, depois que o grupo militante se incorpora na gestão federal, a dinâmica de produção de política pública passa a ter maior direcionamento de tipo *top-down*. Muitas das produções normativas, dos incentivos e padrão de financiamento, da circunscrição dos serviços acabam sendo formulados a partir do âmbito nacional, efetivando-se uma coordenação mais centralizada²³³ na área pós-2004. Essa assertiva está de acordo com a recente constatação de Renata Bichir sobre o processo de construção de capacidades estatais que produziram “maior centralização decisória e definição de parâmetros nacionais” (BICHIR, 2016, p. 132) na área de Assistência Social.

No tocante ao segundo grupo, além das tensões entre as pré-existentes equipes da cada programa de transferência de renda, enfrentava-se o problema de decidir entre a concessão de renda mínima não condicionada e a escolha por subordinar as transferências às condicionalidades.

Trabalhos como de Antônio Claret Campos Filho (2007), Bichir (2011), Curraleiro (2012), Elaine Lício (2012), Cleyton Domingues de Moura (2012) detalham melhor os caminhos engendrados na construção do PBF. O importante é identificar que o debate sobre condicionalidades era profícuo. Diz uma entrevistada que o novo Ministro não tinha sua preferência por nenhum dos dois modelos, mas denúncias sobre a falta de controle dos beneficiados acabaram influenciando na opção pelo programa condicionado:

[...] Na área de bolsa família, nós tínhamos dois conflitos, tá, nós tínhamos as pessoas que eram da renda mínima e as pessoas da condicionalidades. O Patrus, ele não tinha, em tese, ao menos que ele tenha negado isso... mas, eu não percebia no Patrus nenhuma preferência por um dos dois grupos. Por quê? Aí eu acho que é uma característica do Patrus [...] ele é uma pessoa de escuta, então, o que ele faz, ele chama as pessoas chave, pessoas tecnicamente competentes pra escutar [...] Mas, então no primeiro ano, em 2004, esse conflito chegou no limite no final dele, quando foi denunciado que tinha alguns desvios, que as pessoas não estavam na condicionalidade [...]. Nesse momento nós tivemos uma crise no ministério, inclusive teve mudanças no ministério... e aí o Patrus fez uma opção de, de fato, pelo caminho de condicionalidades, que era inclusive uma própria exigência do presidente Lula [...] a princípio as condicionalidades não foram mais radicais porque o próprio Patrus discutiu isso, porque ele achava que ela tinha que ser um direito, não uma exigência (ENTREVISTA 11, 20015 – cedida).

²³³ Esse apontamento traz luz ao que Martha Arretche (2002 e 2005) aponta como a distinção entre distribuição intergovernamental de funções para avaliar padrões de centralização ou descentralização dos sistemas de políticas. No caso da assistência social a produção de normas e grande parte do financiamento está concentrado no governo federal, deixando-se a parte de execução com os municípios, e mantendo uma ambiguidade de competências no caso dos estados.

Com as denúncias e a pressão por resultados nesse programa, ganharam atenção na imprensa as contradições entre dados do PBF. Tem-se, então, um transtorno interno no MDS que leva à mudança da secretaria responsável pelo programa. Moura (2012, p. 127-129) comenta que no segundo semestre de 2004 havia uma visão negativa do PBF e a nova gestão da SENARC conseguiu dimensionar os problemas e as pressões e desenvolver uma estratégia convincente para resolvê-los. Entrevistados assinalam a visão de que o grupo que vai coordenar o Bolsa Família, a SENARC, acaba sendo uma equipe de trabalho mais insulada, técnica, estruturada e separada:

[...] E aí o Patrus faz uma opção, que é uma opção ‘eu preciso ter essa secretaria insulada’, eu preciso ter técnicos que deem condições, condições de operar e cria uma institucionalidade, e que essa institucionalidade respondesse exatamente às críticas (ENTREVISTA 5 – Dia 22 de julho de 2014).

[...] o pessoal da Senarc, apesar de todas as conquistas que foram feitas, não se pode esquecer que esse é um programa tecnocrático operado ali, é um programa tecnocrático que aqui, funciona na base do atualiza o cadastro, e manda depositar o dinheiro (ENTREVISTA 4 – Dia 21 de julho de 2014).

Sendo assim, é possível entender que o fortalecimento da opção de condicionalidades e a reestruturação da equipe em condição de relativo insulamento burocrático foram passos gradualmente realizados sob pressão das denúncias e das inconsistências percebidas no programa. Moura (2012) destaca a atuação da imprensa como ator que cobra os agentes estatais na condução de mudanças incrementais. O apoio e a decisão do ministro nessa configuração parecem-me fundamental. Sustentar uma equipe insulada, em meio a projetos políticos diferentes advindos da eleição e carregados de história, configurou certa autonomia técnica para a área de transferência de renda.

De outro ponto de vista, a ideia de condicionalidades desenvolvida foi de garantia de direitos. Essa opção permitiu certa integração com outras políticas sociais. Mais do que um programa, o Bolsa Família foi desenhado com a ambição de ser uma matriz para articulação de políticas (CURRALERO, 2012). Como discute Bichir (2011), o PBF é instrumento importante para a implementação do SUAS e o seu desenho, estratégico para pensar na articulação das políticas. Os exemplos bem-sucedidos de integração municipal do PBF com o SUAS reforçam o caminho de sua articulação, num entendimento de retornos positivos de *path dependence*.

Em referência ao terceiro grupo, nota-se que a falta de consensos e a pulverização de atores responsáveis pela agenda prioritária do Fome Zero criou situações de maior tensão, tanto na unificação dos programas de transferência de renda quanto na reunião das áreas no novo ministério. A superexposição do projeto Fome Zero gerava tensão para o grupo responsável pela sua implementação. Além disso, mais de uma instância se responsabilizava pela organização do projeto: CONSEA, MESA, que se condensa em SESAN, Gabinete de Mobilização Social da Assessoria da Presidência.

Adicionalmente, Patrus Ananias já tinha implantado no município de Belo Horizonte sua visão de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo seus posicionamentos a respeito²³⁴. Um dos entrevistados alerta para os descompassos entre o fato de o PT ter experiência de gestão em municípios prioritariamente urbanos e mais populosos e as experiências do grupo de elaboração do projeto Fome Zero estarem ancoradas numa agenda de pesquisas sobre o meio rural (ENTREVISTA 2 – Dia 22 de abril de 2014). Essa pluralidade de instâncias e visões na Segurança Alimentar e Nutricional, as fraturas no projeto do Cartão Alimentação e a descontinuidade dos comitês locais ocasionaram desgastes entre os agentes políticos.

A principal ação de Patrus na retomada da construção do Fome Zero tratou de fortalecer a cadeia interfederativa de espraio das propostas. Gradativamente, foi se pensando em um sistema, editais públicos e pactuações federativas (ENTREVISTA 2 – Dia 22 de abril de 2014; ENTREVISTA 11 – cedida). Assim, a formulação de uma Lei Orgânica de SAN (LOSAN) e a idealização de um sistema (SISAN), influenciados pela condução do novo ministro, por sua vez, diferente de políticas setoriais sistêmicas, geraram a formação da Câmara Intersetorial de formulação da política (CAISAN)²³⁵, em 2007. Esta Câmara constituiu-se em instância gestora formada pelas representações governamentais do CONSEA, responsável por elaborar a política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; encaminhar as recomendações do CONSEA; coordenar a execução da Política; monitorar e avaliar seus resultados e articular a integração das políticas dos subníveis federativos.

Em suma, reconheço as tendências de: manutenção de caminhos independentes; e integração dos caminhos na construção das políticas. Os encaixes das áreas podem ser parcialmente percebidos no processo de implementação dos instrumentos específicos de planejamento e execução, na criação de espaços participativos na gestão das políticas públicas, como conselhos, e de formulação, como as câmaras intersetoriais, bem como no espraio de equipamentos pelo território brasileiro.

5.3 Instâncias e Equipamentos no Espraio das Políticas

Esta seção traz uma descrição genérica e pontual, do ano de 2013/2014, sobre instâncias de intermediação, como conselhos nacionais, e instrumentos adotados e equipamentos das áreas nos estados e municípios. Foram utilizadas informações sobre as regras de funcionamento e os conselheiros da sociedade civil nos conselhos das políticas, subordinados

²³⁴Patrus acrescentou à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte o direito à alimentação para crianças e adolescentes e quando prefeito debateu projeto de implantação de várias iniciativas para melhorar as condições de acesso a alimentos pela população, diminuindo o caminho entre produção e comercialização (ENTREVISTA 11 – cedida; Belo Horizonte, 2013).

²³⁵BRASIL. Decreto n.º 6.273, de 13 de novembro de 2007.

ao MDS, providas de decretos e dados de suas secretarias executivas; informações do Perfil dos Estados Brasileiros (ESTADIC 2013) e Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC 2014) em relação à segurança alimentar; e informações do questionário de gestão municipal do Censo SUAS (2014) para informações a respeito de Assistência Social e seus entrelaçamentos com a transferência de renda²³⁶.

5.3.1 Os Conselhos – *Locus* de Intermediação

Uma das reformas institucionais abrangentes da CF 88 tratou da incorporação da participação social como princípio fundamental para gestão das políticas sociais. Isso permitiu a criação e o desenvolvimento de conselhos como novos mecanismos de expressão, representação e participação de interesses forjados pelos movimentos sociais. Os conselhos são hoje constitutivos das várias áreas de políticas e imprimem um perfil sistêmico para a estrutura e dinâmica do conjunto dessas políticas (DRAIBE, 1998, p. 1).

Pode-se compreender os conselhos com composição mista, governamental e da sociedade civil, como organizações intermediárias neocorporativas (CORTEZ, 2015, p. 128). Sob um ponto de vista, esse *locus* de intermediação incorpora aquelas categorias e grupos sociais que antes estavam excluídos do espaço público institucional e do debate com os representantes do Estado. E nisso destaca-se a presença de grupos de usuários das políticas públicas, mais do que a representação corporativa dos trabalhadores da área.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem vinculado a si quatro órgãos colegiados e mantém relação direta de secretaria executiva com mais um: 1) Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza; 2) Conselho de Articulação de Programas Sociais; 3) Conselho Gestor do Programa Bolsa Família; 4) Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); e o 5) Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Os três primeiros são conselhos cuja composição é exclusivamente governamental²³⁷. Para o intuito deste texto, interessa a relação de intermediação e participação da sociedade civil.

Dentre os conselhos de políticas públicas que fazem parte dessa nova ideia de participação e intermediação, formou-se em 1994 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNAS), a partir da LOAS. E numa dimensão não setorial, mas temática, criou-se o

²³⁶ Mais detalhes sobre o uso dos dados e todas as tabelas com as informações estão dispostas no Apêndice 2 e 3.

²³⁷ Supostamente o Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza teria um representante da sociedade civil de outros cinco conselhos (CONSEA, CNAS, CNS, CONANDA, CNDH). Mas, em análise sobre funcionamento e características dos conselhos, Frederico Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin identificam esse conselho por uma composição essencialmente governamental (2005, p.380). O decreto que o regulamenta, Decreto nº 4.564, de 1 de janeiro de 2003, não foi revogado, mas a própria composição do governo da época desse decreto já foi modificada.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o qual se identificou, em sua primeira formação, como uma iniciativa inaugural para conformação dessa área de política²³⁸. Ambos os conselhos – CNAS e CONSEA– são instrumentos de articulação entre governo e sociedade civil, porém a maneira como produzem essa articulação é bastante distinta; algumas características estão resumidas no quadro 5.1 a seguir.

QUADRO 5.1 - COMPARAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS DAS ÁREAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL- BRASIL – 1994 A 2014

CARACTERÍSTICAS	CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
Sigla	CNAS	CONSEA
Área	Assistência Social	Segurança Alimentar e Nutricional
Inserção Institucional	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Presidência da República
Secretaria Executiva	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Período de existência	1994 – 2015 (22 anos)	1993 - 1994; 2003 - 2015 (2 anos + 13 anos)
Situação	Em funcionamento	Em funcionamento
Natureza	Deliberativo	Consultivo
Composição	Bipartite (sociedade civil e governo) e paritário	Bipartite (sociedade civil e governo) e não paritário ⁽¹⁾
Representação ⁽²⁾	Vinculada. Três categorias: usuários; entidades e organizações de assistência social e trabalhadores do setor	Mista
Número de membros	18	57 ⁽²⁾
Mandato/Período	2 anos – recondução por mais 1 mandato	2 anos – recondução sem limite ⁽³⁾
Presidência	Preferencialmente alternada em cada mandato entre as partes (1 ano cada parte)	Fixa na representação da sociedade civil

continua

²³⁸ O CONSEA foi extinto, em 1995, e recriado em 2003. Durante o interregno, foi criado o Conselho da Comunidade Solidária, inspirado no CONSEA. Destaque-se que o CONSEA e a Comunidade Solidária tinham caráter consultivo. Infelizmente uma análise sobre o Conselho da Comunidade Solidária e do primeiro CONSEA fica prejudicada, porque a memória de sua produção não está disponível pelo governo federal. Não se tem acesso às atas de reuniões, apenas ao produto da 1ª. Conferência de Segurança Alimentar, os cadernos de rodadas da estratégia Comunidade Solidária (publicado pelo IPEA e disponível em sua biblioteca) e aos decretos que instituem os conselhos e alteram suas normas.

conclusão

CARACTERÍSTICAS	CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
Composição estatal	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Previdência Social; Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; Ministério do Trabalho; Representação dos Estados: Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS); e Representação dos Municípios: Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) ⁽⁴⁾ .	Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial ⁽⁵⁾ .

FONTES: CNAS: Lei n.º 8.742, de 24 de dezembro de 1993; CONSEA: Decreto n.º 807, de 22 de abril de 1993; Decreto n.º 837, de 11 de junho de 1993 e Decreto n.º 859, de 6 de julho de 1993; Decreto n.º 4.582, de 30 de Janeiro de 2003; Decreto n.º 5.079, de 11 de maio de 2004; Decreto n.º 6.272, de 23 de novembro de 2007.

NOTAS: Elaboração própria.

- (1) O conselho também contava com a figura de convidados permanentes, na condição de observadores, de 10 órgãos internacionais e nacionais. A normativa vigente (BRASIL. Decreto n.º 6.272, de 23 de novembro de 2007), eliminou a figura do convidado permanente com condição de observadores.
- (2) Representação vinculada: a representação das categorias se faz por grupos profissionais, usuários, prestadores de Serviços; representação não vinculada: os membros da sociedade civil são personalidade ou especialistas expressivos nas suas áreas de atuação, a sua indicação decorrendo de convite do governo ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares; representação mista: convivem no conselho as duas formas de representação acima descritas (DRAIBE, 1998, p. 6).
- (2) O número de membros se modificou ao longo da existência desse conselho: do período de 1993 a 1994 eram 29/30 membros; de 2003-2004 eram 51 membros; de 2004 -2007 eram 59 membros; de 2007 em diante são 57 membros, sem contar observadores.
- (3) O mandato do CONSEA não parece ser regular, apesar das normas que o determinam, o decreto de 2003 supõe o mandato de 1 ano para a primeira formação e depois, um mandato de dois anos. Os outros decretos subsequentes, de 2004 e 2007, mantém o mandato de 2 anos. Mas, a mudança para se adequar à LOSAN, produziu uma quebra em 2006 e 2007. Após esse período, não haveria justificativa para renomeação de conselheiros, mas ocorre em 2012. Por isso, para o caso CONSEA, será chamado período e não mandato.
- (4) Trata-se dos ministérios que indicaram conselheiros durante o período. Anteriormente de 1994 a 1998, eram duas representações do Ministério da Previdência e Assistência Social, pois a área responsável pela política estava nesse Ministério. Depois com a mudança para Secretaria de estado, a representação ficou uma da SEAS e outra para o Ministério da Previdência. Mas, após a criação do MDS há indicação de mais de um conselheiro titular por este Ministério, deixando os representantes estatais dos outros ministérios como suplentes. Após a gestão de 2010-2012, o Ministério da Fazenda deixou de indicar representante. No mandato de 2010-2012, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
- (5) Com base no Decreto n.º 6.272, de 23 de novembro de 2007, vigente.

O CONSEA procura se entender como um conselho de assessoria, consultivo e de especialista²³⁹, e tem uma representação não paritária entre governo e sociedade civil, conforme apresentado no quadro anterior. É uma instância colegiada intersetorial vinculada a uma estrutura supraministerial, a Presidência da República.

Joana Vaz de Moura²⁴⁰ ressalta que em documentos do conselho aparecem duas referências diferentes para tratar da sociedade civil: “uso da expressão ‘representantes da sociedade civil’ e enquanto em outros locais [...] ‘personalidades da sociedade civil’ [...] Esta ambiguidade perpassa todo o entendimento sobre o funcionamento do Conselho e a questão da representação” (MOURA, 2009, p.74-75). Avaliando sua composição, têm-se pessoas descritas como especialistas pesquisadores que não são representantes de nenhuma organização particular; ocuparam posição de conselheiros 67 pessoas nessa situação, durante todo o período de sua segunda formação²⁴¹.

Por outro ângulo de análise, não há referência de como se devem escolher os conselheiros da sociedade civil²⁴². Esse processo de indicação não está muito claro, depende das próprias pessoas que já estão envolvidas no conselho. Além disso, há diferenças no registro das informações sobre quem são os conselheiros da sociedade civil, demonstrando a dinâmica de substituição e nomeação de conselheiros no dia a dia de suas atividades (ver quadro A 2.1, em apêndice). Essa falta de referência acaba por gerar uma representação bastante endógena, dependente da formação prévia dos grupos já inseridos na rede da área.

O CONSEA pressupõe uma dinâmica ampla, porque envolve diversos temas e problemas, por isso abarca muitas organizações. Mas, não há segurança para se afirmar que a divergência e heterogeneidade de visões a respeito da área estariam contempladas. Apesar de maior, o CONSEA é relativamente mais fechado em torno dos conselheiros do que o CNAS (tabela A 3.2). É possível verificar um esforço para ampliar a participação de movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos e organizações de saúde para atendimento, orientação e defesa de direitos relacionados com alimentação (tabela A 3.1). Mas, ainda há, porém, uma elevada permanência de certos grupos e pessoas, reforçando a ideia de conselho de especialistas.

²³⁹ Acentua-se a preocupação de que certos membros da sociedade poderiam trazer conhecimento específico para o debate, visando à criação de políticas adequadas aos problemas enfrentados, uma ideia de conselho de especialistas.

²⁴⁰ Não debato os objetivos da tese da autora que tratam de avaliar conceitos de representação e representatividade e uma tênue ligação com uma ideia de democracia. Aproveito a avaliação dos dados que a autora realizou na formação do CONSEA Nacional.

²⁴¹ Seis pessoas que foram nomeadas através de decretos como especialistas, em determinado período de gestão, não estavam na relação da SE par ao mesmo período.

²⁴² Em termos normativos, uma comissão de conselheiros da sociedade civil tem a incumbência de fazer uma lista de indicados, observando critérios de representação deliberados pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No caso de 1993, a indicação foi coletiva, mas não significa que expresse a “vontade da coletividade”, pois o movimento foi formado a partir de voluntários para outros fins. Mesmo que as outras gestões do CONSEA, como aponta Vaz de Moura para o caso da de 2006-2007, tenha colocado conselheiros em maioria por indicação coletiva, ainda se sustenta um problema de auto seleção, bem como limitados meios de consulta à “base” (MOURA, 2009, p.122-123).

Em seu estudo, Vaz de Moura (2009, p.81 e 85) argumentou que existe relativo consenso entre as representações da sociedade civil e do governo, facilitando os debates e a aprovação das políticas. Mas, como frisou a autora, a consonância entre eles pode estar associada à falta de presença dos atores que discordam, como os representantes do agronegócio. A balança representativa pende para um grupo que partilha visões de maior intervenção do Estado sobre a soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional, que se encaixa com a agenda governamental do período de sua segunda formação.

Quanto ao CNAS, em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 07 de dezembro, extingue o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)²⁴³ e cria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O CNAS é uma das instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil e foi efetivamente instalado em fevereiro de 1994²⁴⁴. Após sua instalação, nunca deixou de funcionar. O CNAS possui atribuições de definição de referencial normativo para a gestão da política e do SUAS, de proposições sobre diretrizes da área e também função de controle e acompanhamento.

O CNAS tem um processo de indicação de representantes formalmente regulamentado, com detalhes sobre suas eleições, com mandatos de tempo igual, e uma categorização prévia das categorias representadas (representação vinculada). O CNAS é um espaço em que há uma heterogeneidade de interesses principalmente entre entidades que prestam serviços e as outras organizações.

A generalidade do texto da LOAS sobre as entidades que poderiam estar representadas no conselho permitiu, desde o início, importantes participações, pois além das prestadoras de serviço se incluíam entidades de defesa de direitos. As militantes do MAS enfatizam que inicialmente organizações progressistas de assessoramento ou defesa de direitos participavam no CNAS e essa participação foi importante para a primeira gestão de implantação do conselho (GUTIERRES, 2015, p.98).

Em contrapartida, as entidades que prestam serviço aumentam sua presença ao longo do tempo. O Conselho se abriu para diferentes entidades, mas com o mesmo perfil de interesse direto em prestar serviço para o Estado. Isso porque o CNAS não deixou, imediatamente, de ter o caráter certificador e gerador de acesso aos subsídios estatais relacionados à prestação

²⁴³ O CNAS teve que assumir as atribuições herdadas do extinto CNSS. O capítulo II já abordou em parte o CNSS. Para maior elucidação, ver Apêndice 1 sobre o CNSS.

²⁴⁴ Ivanete Boschetti afirma que a eleição dos primeiros representantes não-governamentais para o Conselho se instalar só ocorreu após pressão das organizações da sociedade civil (2003, p.126). Não descreve quais as organizações que fizeram essa pressão.

indireta de serviços; o conselho permanece como espaço de defesa dessas posições de prestadoras de serviço e de pleiteio de subvenções²⁴⁵.

De outro ângulo da participação, as organizações de usuários são, muitas vezes, o elo fraco na intermediação dos Conselhos. O público que necessita da assistência está muitas vezes desarticulado e pode nem sequer reconhecer as organizações que os dizem representar. Apesar da regulamentação a respeito do art. 3 da LOAS²⁴⁶, especificando o tipo de entidades – atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos –, as classificações se justapõem. Procurei fazer uma classificação diferente²⁴⁷ da oferecida pela LOAS para permitir outro olhar dos interesses representados, quadros A 2.8 e tabela A 3.3.

Em termos de variedade de organizações, como mencionado, a categoria de representação das entidades consegue trazer mais diversificação em oposição à categoria dos trabalhadores. Nesta categoria, a representação se fecha em 17 organizações ao longo dos 22 anos de CNAS, na posição de titular ou suplente. Até 2004, os representantes dos trabalhadores eram um grupo bastante fechado, como expõe o quadro A 3.1. Depois desse período, outras instituições começam a assumir representações.

A heterogeneidade traz problemas de negociação para reformas. Como *locus* de intermediação e pelo seu caráter deliberativo, a negociação é atividade incontornável do CNAS. O que, de fato, se tem na composição do CNAS é uma sociedade civil muito mais heterogênea e que “não age como bloco” nem tem interesses convergentes em si (AVELINO *apud* GUTIERRES, 2015, p. 180). A circunscrição do Conselho a um papel político de debate sobre a direção da política em si também veio acompanhada de uma concentração de conselheiros estatais do Ministério responsável – o MDS. Isso pode demonstrar a progressiva opção de setorializar a área da Assistência Social, em contraste com a opção da Segurança Alimentar e Nutricional, que se especializa criando o espaço da Câmara Intersetorial (CAISAN) para o trabalho formulador da política.

²⁴⁵ Como um exemplo da observação sobre os interesses das entidades autorregular esse processo, identifica-se a presença da organização Casa da Misericórdia em cinco mandatos do CNAS, até que se regulamentasse que entidades de saúde não poderiam ser representantes nesse conselho.

²⁴⁶ 1) São de ATENDIMENTO aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal; 2) São de ASSESSORAMENTO aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social; São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, incluído pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011).

²⁴⁷ Não tive acesso aos processos em que as próprias entidades propõe o encaixe em uma das classificações do art. 3º da LOAS, procurei fazer uma classificação coerente com a diversidade apresentada. O quadro A 2.8, em apêndice, explicita relaciona todas as organizações presentes, mandatos e a classificação.

A alteração que os Conselhos fazem no padrão das políticas depende, entre outras coisas, do interesse do governo em democratizar suas decisões (DRAIBE, 1998, p. 10), do projeto dos representantes e da relação de forças. Os conselhos dependem das iniciativas dos governos, que exercem forte influência nesse processo de intermediação de interesses. A participação inclui a sociedade civil nas decisões sobre as políticas, mas também a responsabiliza por elas (CORTEZ, 2015). Isso não significa afirmar que, de fato, nos conselhos se formulam as políticas públicas²⁴⁸, cada vez mais o Estado em ação se especializa e depende de um aparato estatal profissionalizado para formular políticas específicas.

Desse modo, não é a mera existência dos conselhos que permite a incorporação dos discursos e das referências da sociedade civil automaticamente. Trata-se muito mais de entender como as redes políticas e a criação de grupos no interior delas, que podem compor-se de membros estatais ou não estatais, se especializam e pensam sobre um determinado resultado específico da política que desejam implantar. Depende-se, dessa forma, do compartilhamento de visões e projetos entre os atores e grau de coesão entre eles para verificar se o conselho produz política ou delega, escolhendo legitimar a agenda de produção estatal:

[...] os conselhos, tanto quanto o Estado [...] estão permeados por forças heterogêneas e conflitivas, que se traduzem nos compromissos de cogestão das políticas públicas. Passam a internalizar o conflito entre os diferentes atores e procuram vocalizar demandas, instituindo mecanismos públicos de controle e negociação política. Muito do que ocorre nas políticas públicas não perpassa os conselhos, mas sem dúvida a presença desses espaços legítimos condiciona a atuação e as estratégias dos diversos componentes e atores das políticas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p.386).

Não há como circunscrever as disputas de formação de imagens referenciais, as tentativas e dedução de problemas, a tradução das ideias em propostas numa dicotomia entre Estado e Sociedade Civil. Nem assumir que esse *locus* de intermediação de interesses elimina a diferença entre estar no governo e não estar. Ganhar o governo e fazer a sua agenda ainda é determinante na criação de políticas e reforma.

5.3.2 Multiplicação das Instâncias nos Níveis de Governo

Conforme argumenta Sônia Draibe (1998, p.12), os conselhos fomentam “a multiplicação de instâncias coletivas locais e estaduais, impulsionando assim a reorganização da política e dos programas, nos Municípios e Estados, em direção a um padrão mais descentralizado”. No caso da Segurança Alimentar e Nutricional, a LOSAN que institui o Sistema

²⁴⁸ Não estou debatendo se o conselho institucionaliza ou não uma prática democrática ou quanto ele incorporaria o discurso da sociedade civil, permitiria conflitos e produziria, ou não, deliberação no sentido duro do termo. Nem tenho pretensão de qualificar a democracia nos conselhos ou nem tipos de representação, autorização ou *accountability*. Isso seria objeto para outra tese. Ademais não desqualifico a ação de legitimação da política formulada pela administração governamental como uma falha *a priori* ou como se o que se formula na administração fosse descolado completamente da sociedade civil. Essa característica depende das relações das redes de políticas, suas intersecções e sobreposições de projetos.

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), de 2006 (BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006), estabelece que as Conferências Nacionais, o CONSEA e a CAISAN integram o SISAN²⁴⁹. As atribuições da União e dos entes federados são explicitadas mais tarde, quando se regulamenta a lei e define que também são participantes os órgãos dos poderes executivos da União e entes federados (BRASIL. Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010). No caso da Assistência Social, definiram-se como atribuições comuns da União e entes federados o estímulo à mobilização das categorias de usuários e trabalhadores no conselho, e a providência de infraestrutura necessária ao seu funcionamento, já que os conselhos são instâncias deliberativas do SUAS²⁵⁰, de caráter permanente que afiança a diretriz de participação da população.

A LOSAN não é detalhada, apesar de ter como diretriz a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração entre as esferas de governo, a propagação da ação de SAN como sistema ainda está em construção. Tanto o CONSEA nacional como a CAISAN possuem papel de coordenação central fundamental para o desenvolvimento dessa política. É a partir do regulamento de 2010 que se estabelece a necessidade de replicação das instâncias – os conselhos, os planos e as câmaras intersetoriais para estados e municípios.

Em relação às exigências do SISAN, indica-se que a adesão ao sistema depende de requisitos mínimos como instalação de um conselho e de uma câmara intersetorial, e de compromisso em elaborar um Plano da área (BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010). Os conselhos estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional começam a aparecer depois de 2003, com a recriação do CONSEA Nacional: 20 conselhos estaduais foram criados nos dois primeiros anos do governo Lula (2003-2004), três foram implantados anteriormente²⁵¹, conforme quadro A.3.2. Observa-se que os estados como ação reflexa, acabam produzindo suas leis a partir de 2006 – três ainda em 2013 não possuem lei. A replicação da criação de uma Câmara ou Instância Intersetorial é igualmente verificável, apenas cinco estados não criaram uma instância semelhante. Como já se viu, esse tipo de câmara se compõe por representações de várias áreas. Nos 22 estados que a criaram, apenas em um deles não há envolvimento da área de Assistência Social em sua composição. Adicionalmente, quase todos os estados (24) declararam possuir recursos para desenvolver ações de Segurança Alimentar e

²⁴⁹ A construção da LOSAN e do SISAN esteve fortemente vinculada à influência da sociedade civil em nível nacional, é possível reconhecer uma dificuldade de se integrar o papel dos executivos subnacionais na formulação da política, de se compreender a relação federativa de governo. A criação dos Comitês Fome Zero, no início do governo Lula também transparecia a dificuldade com que a sociedade civil a se organizar em torno desses comitês tinham em aceitar o papel dos executivos municipais na condução do programa.

²⁵⁰ Em 2011, explicitou-se diretamente que o SUAS é integrado pelo pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei (Lei nº 12.435, de 6 de Julho de 2011). Anteriormente essa questão estaria implicada no art.6º, mas não expressa.

²⁵¹ Governador de Alagoas, 1999-2002 Ronaldo Augusto Lessa Santos (PSB), coligação eleitoral e coalizão de governo com o PT; governador do Mato Grosso do Sul, 1999-2002, José Orcirio Miranda dos Santos (PT); e governados de Minas Gerais, 1999-2002, Itamar Franco (PMDB), presidente que instalou o CONSEA em 1993.

Nutricional, que não sejam oriundos de convênio com o Governo Federal (quadro A 3.2). Mas, ainda assim, somente nove fizeram um plano estadual para definir as ações dessa política.

A política de SAN, em geral, não possui uma estrutura própria exclusiva para sua implementação nos estados e municípios. Em 22 estados, do total de 26, a estrutura que a implementa é partilhada com a política de Assistência Social. Isso mostra, relativamente, o poder indutor da organização estrutural do Executivo federal e pode-se reforçar a suposição sobre uma prevalência da dimensão assistencial na política de SAN²⁵² (quadro A 3.2).

Quanto à presença dos instrumentos em nível municipal, precisa-se entender que dos 5.570 municípios brasileiros 68,97% (3.842) contam com uma população de até 20.000 habitantes²⁵³. O tipo e exigência de descentralização das políticas precisaria observar essa característica brasileira. Percebe-se que os municípios de maior porte conseguem se estruturar em torno das normas sobre o SISAN, mas mesmo assim não com o padrão de exigência estipulado. Em ainda 3.363 municípios não se têm nenhuma estrutura responsável pelas políticas da área. Quanto maior o porte do município maior o percentual que possui a estrutura para tratar da área – Conselho, Câmara, Lei e Plano (tabela A 3.5).

A grande maioria dos municípios criou seu Conselho no período de 2003 a 2010. Mas, menos da metade dos municípios até 100.000 possui esse tipo de instância de intermediação. Para complementar, registrou-se que 2.001 municípios possuem estruturas da Segurança Alimentar e Nutricional em conjunto ou subordinadas com outras políticas setoriais, sendo que em torno de 57% se reúnem com a Assistência Social; a secretaria pode ser partilhada concomitantemente com mais de uma área de política pública (tabela A 3.5).

A LOAS, por sua vez, é muito mais detalhada do que a LOSAN. O sistema de informações que caracteriza a área da Assistência Social é mais detalhado e realizado sistematicamente todo ano, o que não ocorre na área de Segurança Alimentar e Nutricional. Diversos outros instrumentos construídos na Assistência Social, desde a promulgação da LOAS, também acabam por especificar e regulamentar o modo de funcionamento do SUAS. Como já demonstrado, as experimentações municipais fizeram grande diferença para construção do SUAS. A organização da Assistência Social por tipos de proteção e as definições de seguranças assumidas pelo SUAS foram sendo delineadas ao longo do tempo²⁵⁴. Mas desde o início o financiamento do sistema esteve atrelado à instituição e funcionamento de: Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.

²⁵² Como exemplo pontual, tem-se o Paraná, de 2003 a 2010, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional compunham parte de uma mesma secretaria. Durante o ano de 2011, ainda manteve-se uma indecisão a respeito das organizações das políticas, até que de 2012 a 2014 elas se mantiveram em secretarias separadas. Agora, em 2015, as áreas voltam a compor uma mesma secretaria.

²⁵³ População estimada de 2014 – IBGE, Pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC 2014.

²⁵⁴ A PNAS de 2004; a NOB SUAS de 2005; a Tipificação de Serviços de 2009; a Lei nº 12.435, de 2011; NOB de 2012 (ver quadro A 2.6, em apêndice).

A quadro A.3.3 mostra que em 20 estados tem-se uma estrutura responsável pela Assistência Social em conjunto com outras políticas setoriais, sendo que em 14 estados ela compartilha o órgão com a Segurança Alimentar e Nutricional²⁵⁵. Todos os estados possuem Fundo estadual e conselho, mas, surpreendentemente, em quatro deles os conselhos foram instalado apenas após a Norma Operacional Básica (NOB) 2005. Ademais não são todos que possuem Plano estadual; oito deles ainda não possuíam em 2014.

Como característica da área, verifica-se que 15 estados adotaram programas de transferência de renda, administrados pela Assistência Social. Em nove destes não se vincularam os programas ao PBF²⁵⁶. Observa-se que os estados, em maioria, optaram por não formular uma lei própria de regulamentação da Assistência Social.

Quanto a programas de transferência de renda, um grupo considerável de municípios, mais populosos, mantêm seus próprios programas que estão sob gestão do órgão da Assistência Social, em torno de 92% dos casos. As informações trabalhadas referendam a ideia de que a consolidação do PBF e das estruturas da Assistência Social nos municípios estiveram atreladas. Os dados de 2014 demonstram que o controle do PBF é feito em grande maioria pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e a gestão do CADÚNICO está sendo realizada pelos Órgãos gestores da área, conforme descrito na tabela A 3.6. Esses dados apoiam a constatação de que o PBF acabou sendo um eixo articulador da política de Assistência Social e ao longo do tempo teve seus efeitos reforçados.

Quanto às características do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) procurou-se verificar a situação das exigências/requisitos da NOB SUAS 2012, quais sejam: fundo constituído como unidade orçamentária e gestora, vinculado ao órgão gestor da Assistência Social; fundo responsável pela sua ordenação de despesas; e fundo com alocação de recursos financeiros próprios. A posição dos municípios em 2014 adapta-se às normas que foram sendo construídas a partir da LOAS. Os dados do Censo SUAS de 2010 mostram que 178 municípios, dos 5.488 que responderam o questionário de gestão municipal, ainda não possuíam fundo. Em 2014, esse número passa para quatro municípios, de 5.520 que responderam ao questionário (tabela A 3.7).

A existência de uma rede pública de equipamentos é recente. A CF 88 e a LOAS estabeleceram o caráter universal da assistência social e a PNAS 2004 orientou as suas

²⁵⁵ Aqui há uma diferença com os dados da ESTADIC de 2013. Na ESTADIC 22 estados declararam compartilhar ou estar subordinado a estrutura da secretaria de SAN com a Assistência Social. No censo SUAS de 2014, somente 13 estados declaram compartilhar a estrutura da secretaria de Assistência Social com a Segurança Alimentar e Nutricional. Pode ser que houveram mudanças de um ano para outro, mas as declarações dos estados parecem frágeis. Tanto IBGE quanto o MDS via Censo SUAS fazem contato com os gestores das políticas nas secretarias.

²⁵⁶ Infelizmente, o questionário a respeito da CIB (IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais– ESTADIC - 2013) não perguntou qual ano foi implantada. A primeira pesquisa desse tipo foi realizada em 2012, por isso não se tem como avaliar anteriormente. No questionário sobre gestão estadual (CENSO SUAS 2014) que pergunta sobre o PBF também não se tem como saber o ano de implantação do programa existente. O questionário de gestão estadual do Censo SUAS foi realizado a primeira vez em 2010.

funções segundo a garantia de seguranças. Aos poucos, em especial após a NOB-SUAS de 2005, a Assistência Social foi adensando sua existência pública com a instalação e operacionalização de serviços em equipamentos públicos, tais como: a) Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); b) Centros de Convivência; c) Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); d) Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), e) Centros para Pessoas com Deficiência em situação de dependência de cuidado (Centro-Dia); f) Unidades exclusivas de acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa; g) Outros equipamentos Públicos dos Serviços de Proteção Básica ou especial nos municípios²⁵⁷.

Desde 2003, iniciou-se a implantação de CRAS, objetivando a estruturação de um serviço de atendimento direcionado à família²⁵⁸. A partir de então, o governo federal produz deliberações contínuas para financiamento na construção dessas estruturas físicas nos municípios. Com adensamento das normativas e implantação desses equipamentos, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social vem se consolidando em cada esfera de governo. Mesmo assim, a permanência da prestação indireta via entidades não se desfez. Quanto maior o município mais se mantêm convênios com entidades de prestação de serviços (tabela A 3.8). Os maiores municípios sustentam uma convivência entre prestação diretamente pública e indiretamente por meio de entidades não governamentais. Os municípios pequenos dependem mais dos equipamentos públicos. Em 2014, o CRAS está presente em quase todos os municípios e os CREAS em quase todos com mais de 50.000 habitantes. Quando se trata de equipamentos de proteção básica e de média complexidade identificou-se a preponderância de unidades públicas, em qualquer tamanho de município.

Já as entidades de Assistência Social não governamentais conveniadas têm uma presença mais predominante no atendimento de alta complexidade da área, quando se envolve abrigo em unidades de acolhimento. Nessa situação, o tamanho do município importa, já que se verificou que quanto menor a população mais se depende de equipamentos públicos, (tabelas A.3.9 e A.3.10). Da mesma forma, quanto maior o município, mais equilibrada a presença de unidades públicas e unidades não governamentais conveniadas adensando a rede de equipamentos socioassistenciais do município.

²⁵⁷ Não fiz a comparação dos dados do questionário Gestão Municipal com os outros questionários. Como atenção, o questionário Unidades de Acolhimento contabilizou 5184 unidades de acolhimento em 1807 municípios. O questionário de gestão, era possível que os municípios indicasse sete tipos de unidades de acolhimento, contabilizando todas essas respostas seriam 6488 unidades de acolhimento em 2129 municípios. As informações foram usadas para uma avaliação geral da situação dos equipamentos e instrumento da área, mas com atenção para possibilidade de sub-representação em alguns casos. Há, além disso, discordância dos números com o questionário de CRAS e CREAS. Os números podem não ser exatamente os mesmos, mas as tendências são compatíveis, por isso, decidi usar apenas um questionário para apresentá-las.

²⁵⁸ O CRAS é o principal equipamento público na área de atuação preventiva e proativa da assistência de gestão local na área de proteção básica. Esse equipamento é um lugar de convergência de diferentes ações, de articulação da rede socioassistencial de proteção social básica e intersetorial e de promoção da busca ativa das famílias em situação de vulnerabilidade. O CRAS se ancorou no aperfeiçoamento do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que tem como antecedentes o Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF 2001) e o Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF- 2003).

A partir de 2005 com as novas normativas, pode-se perceber a efetiva nacionalização principalmente dos equipamentos de Assistência Social. Algumas instâncias de articulação e implementação entre essa área e a transferência de renda também proliferaram. Foi igualmente nesse período que os instrumentos da Segurança Alimentar e Nutricional vão sendo criados, com alguns exemplos de gestão compartilhada com a Assistência Social. Ao se recorrer aos dados de 2013/2014, pode-se verificar certa consolidação dos projetos políticos que assumiram essas áreas, ainda que restem inúmeros desafios para sua integração.

5.4 Sobre o Entrelaçamento dos Caminhos das Políticas

Em linhas gerais constatou-se, até então, que o desenvolvimento específico de cada área de política foi fundamental para esclarecimento dos projetos políticos que estavam em negociação. Havia muito espaço de criação institucional para a construção de uma rede de proteção social mais robusta no país.

Os argumentos centrais trataram da constatação de que uma rede de proteção social, com oferta de serviços e ações continuadas realizadas em equipamentos públicos, e a racionalização de programas voltados ao público em condição de vulnerabilidade se fortaleceram durante os governos Lula –2003/2010 (MENEZES, 2012; MENDOSA, 2012; SATYRO e CUNHA, 2014; GUTIERRES, 2015; FONSECA e ROQUETE, 2005, CAMPOS FILHO, 2007; BICHIR, 2011; LÍCIO, 2012; MOURA, 2012; CURRALERO, 2012; FONSECA e FAGNANI, 2013; TAKAGI, 2006; CUSTÓDIO, 2009; BELIK, 2012; BEGHIN e VALENTE, 2006; ARANHA, 2010; CAMPELO e NERI, 2013).

De resto, é preciso averiguar se o *locus* institucional de coordenação dessas políticas modificou o grau de interdependência entre elas; apresentou novas diretrizes de negociação e interação entre elas e delineou linhas de prioridades a serem encabeçadas pelo novo ministério. É nesse sentido que se poderia pensar em “externalidades positivas” no processo de coordenação de políticas sociais de tipo protetora e voltadas à mitigação das condições de precariedade de vida da população. Esse *locus* institucional poderia representar conduções diferentes nas políticas, pensando diretamente na pretensão de o MDS exercer uma coordenação de instâncias e políticas transversais e intersetoriais em face de outros ministérios. Esperava-se, assim, observar encaixes e desencaixes nos caminhos de construção das políticas, apontando manutenção de independência e autonomia diretiva ou entrelaçamentos.

A instituição do MDS possibilitou um novo arranjo de gestão, em especial das políticas englobadas pela ideia de gerenciamento de riscos. Se não encontradas suficientes evidências da intencionalidade de recriar um projeto político de condução integrada²⁵⁹, é possível, ao menos: apontar traços de integração em diferentes graus na trajetória mais recente

²⁵⁹ Referendando a dificuldade de construção de horizontes comuns das políticas.

dessas políticas; e distinguir como alguns programas engendrados se comportam quanto à distribuição de responsabilidades. Com isso, proponho identificar como a combinação das três áreas no MDS, em termos de agenda de governo²⁶⁰, pode retratar diferentes tipos de atuação em interação e demonstrar níveis de entrelaçamento entre as políticas. Nesse caso não posso caracterizar essas potencialidades de entrelaçamento como intersetorialidade²⁶¹. Na ideia de entrelaçamento é possível encontrar diferentes formas de combinações, integrações, complementariedades, entrecruzamentos e justaposições, ainda que haja pouca materialização de intersetorialidade.

Desse modo, realizo, em caráter experimental, alguns exercícios de reflexão com as informações recolhidas nesta tese²⁶²: 1) identificar a relação entre programas e projetos; e 2) verificar onde se encontram os pontos de integração entre eles. Esse exercício foi um recurso de simplificação analítica, tal como se apresenta no quadro 5.2.

Mostram-se formatos mistos de coparticipação na formulação de normatização e no desenho de instrumentos, bem como de outros tipos de complementação entre programas/projetos. Tomo alguns exemplos. No caso da articulação Assistência Social e Transferência de Renda, o ‘Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS’ (BRASIL, Resolução CIT n.º 7, de 10 de setembro de 2009) é um instrumento fundamental para o entrelaçamento das áreas, sendo exemplo de formulação compartilhadas entre SNAS e SENARC²⁶³. Seu processo de formulação ocorreu em nível central com maior intensidade, mas também contou com intervenção de atores subnacionais, por meio das discussões nas entidades representativas e na Comissão Tripartite. A sua efetivação se realiza em nível local de atendimento direto ao público. Por isso, a integração incide nos recursos humanos e na finalidade dos programas – atender e propiciar acesso aos direitos sociais às populações em situação de vulnerabilidade.

Num estudo recente, Bichir argumenta sobre os processos de aproximação entre Transferência de Renda e Assistência Social:

²⁶⁰ Nesse caso com fragilidade para avançar em considerações mais consolidadas sobre a integração das políticas. Ademais, não me concentro na avaliação dos efeitos das políticas. Conforme argumenta Bichir (2016), para se examinar relações de integração seria necessário compreender como os objetivos são definidos e compartilhados entre as áreas, em questões de sistemas de informação, recursos orçamentários e humanos, finalidades de ação e de monitoramento.

²⁶¹ Entendo, a partir de Gabriela Lotta e Arilson Favareto (2016), que se reconhece a intersetorialidade quando diferentes setores constroem conjuntamente resoluções para problemas, pressupondo articulação e junção de ações diferentes, a partir de diversos saberes (LOTTA; FAVARETO; 2016, p. 54). Além disso, como discute Bichir, esse conceito abrange “desde as relações entre diferentes áreas do governo envolvidas com a questão social até relações entre os setores governamental e não governamental” (BICHIR, 2016, p.114).

²⁶² As informações a respeito dos programas e projetos foram adquiridas na legislação dos mesmos (ver apêndice quadro A.2.6) e no site dos ministérios sobre eles. A proposta de reflexão também foi baseada nas entrevistas realizadas e na análise de literatura.

²⁶³ Para discussão sobre o processo de formulação, ver Elaine Lício (2012, p. 264-265) argumenta sobre a confecção conjunta do instrumento e das contribuições dos entes subnacionais.

QUADRO 5.2 -POTENCIALIDADES DE ENTRELACAMENTO ENTRE PROGRAMAS E PROJETOS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

RELAÇÃO DE PROGRAMAS/PROJETOS	ITENS DE ENTRELACAMENTO					
	Formulação/elaboração	Instrumentos de articulação	Tipo de Integração	Resultado da Integração	Beneficiados	Campo da articulação
PAA ↔ PRONAF	Elaboração em grupo de trabalho dentro do MDA.	Declaração de Aptidão ao PRONAF.	Integração de formulação na finalidade dos programas.	Associação entre incentivo à produção e inserção à comercialização.	Agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais.	Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE ↔ PAA	Formulação conjunta no CONSEA e na CAISAN.	Mercado institucional: compra 30% alimentos da merenda provindos da agricultura familiar. Compra por chamada pública, em nível local, dispensando licitação.	Integração de formulação na finalidade dos programas. Integração de execução.	Associação do fluxo de produção, comercialização e acesso aos alimentos.	Agricultores familiares e estudantes da rede pública de educação básica.	Segurança Alimentar e Nutricional
PBF ↔BPC, PETI ↔ Serviços de PSB e PSE	Formulação conjunta entre SENARC e SNAS.	Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. SICONV.	Integração de formulação. Integração de execução.	Priorização de público e oferta conjunta de intervenções.	Famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades; famílias em situações de risco social.	Assistência Social e Transferência de Renda
Fomento às atividades rurais ↔ PBF	Formulação conjunta entre SESAN e SESEP.	CADÚNICO. Registros do MDA e MDS sobre condições socioeconômicas e de acesso a fatores de produção, laudos técnicos.	Integração temática (extrema pobreza).	Priorização de público e oferta conjunta de intervenções.	Famílias de agricultores familiares e populações tradicionais em extrema miséria, que prioritariamente, no momento da adesão, forem beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Segurança Alimentar e Nutricional e Transferência de Renda

FONTES: BRASIL, Resolução CIT n.º 7, de 10 de setembro de 2009; BRASIL, Lei n.º 10.696,2 de julho de 2003; BRASIL, Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011; BRASIL, Decreto n.º 7.644, 16 de dezembro de 2011; BRASIL, Lei n.º 10.836, 9 de janeiro de 2004; MDS – site. ENTREVISTAS REALIZADAS

[...] processos paralelos e eventualmente entrecruzados de construção de capacidades para operação da transferência condicionada de renda e para a consolidação da política de assistência social. Se esses dois pilares da política de desenvolvimento social brasileira consolidam-se a partir de dinâmicas próprias e são incorporados separadamente à nova institucionalidade criada com o surgimento do MDS em 2004, percebe-se no período recente importantes processos de aproximação (tensa, negociada, com avanços e retrocessos) entre essas duas áreas, gerando transformações nas agendas setoriais (BICHIR, 2016, p. 113).

No caso de articulações no campo da Segurança Alimentar e Nutricional, duas integrações parecem fundamentais: PAA com PRONAF e PNAE com PAA. O favorecimento de acesso à comercialização, que produz o PAA, representa um ingrediente complementar à ideia de fortalecimento da agricultura familiar, promovida pelo PRONAF. A integração se dá como complementariedade da finalidade de dois programas. Quanto ao PNAE e PAA, os avanços na legislação do PNAE criou um mercado institucional para o PAA, gerando complementariedades entre as áreas de produção, comercialização e acesso a alimentos²⁶⁴. A integração se faz pela articulação das dimensões do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. Outra integração diz respeito à relação do Programa de Fomento às Atividades Rurais e o PBF, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria (BSM). Foi a formulação do BSM que permitiu a elaboração do programa de fomento rural para inclusão produtiva de pessoas em situação de miséria no meio rural. Trata-se mais de uma integração temática, ancorada na oferta de várias intervenções a um público específico – em situação de miséria – como argumentam Lotta e Favareto (2016). Ao mesmo tempo, se mantém uma distância entre essa área e a Assistência Social: “eu tenho mais sinergia no dia a dia com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do que com a assistência social...” (ENTREVISTA 2 – Dia 22 de abril de 2014).

A reorganização de programas a partir de 2011, pela denominação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), tem induzido novas exigências de integração e com isso parece ter intensificado a necessidade de articulação intragovernamental e inspirado discussões mais intensas sobre a intersectorialidade, desempenhando papel catalisador:

[...] o Brasil Sem Miséria ele aproveitou a base que o Lula deixou, aprofundou e inovou de várias coisas que antes nem existia, como a inclusão produtiva rural, [...] eu tava no MDA, a presidenta assumiu [...] precisa elaborar uma estratégia pro Brasil Sem Miséria, o governo vai acabar com a Miséria, então, [...] a gente se internou literalmente aqui, e era nós, o MDS, procurando, elaboração das estratégias, e aí, a gente desenvolveu a estratégia do campo, montou a matriz do Brasil Sem Miséria do Campo [...] Mudamos o marco legal que especifica, dispensamos licitação, reconhecemos tecnologia social, cada programa do Brasil Sem Miséria tem uma lei própria” (ENTREVISTA 2 – Dia 22 de abril de 2014).

Nesse sentido o BSM, como *policy*, tende a produzir efeitos modificativos nos fatores institucionais e contextuais envolvidos na área de política de desenvolvimento social (*polity*) e pode interferir na percepção e comportamento dos atores eleitos, governantes ou não (*politics*), retroalimentando o ciclo de produção de políticas públicas.

²⁶⁴ PNAE: MPV n.º 2.178-34, de 28 de junho de 2001; Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009.

As particularidades da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, para além da reivindicar a participação da sociedade civil, dizem respeito a uma produção e articulação intersetorial, resistindo a formulações setoriais, e, com isso, possibilitando espaços de conexão e gestão entre as áreas interministeriais. Outra característica transparece na rotina de formulações e decisões baseadas em comitês e comissões, constituídas por servidores das burocracias dos ministérios envolvidos na CAISAN²⁶⁵.

Outra particularidade do desenvolvimento da política de SAN é o fato de ela concentrar-se no papel das instâncias federais (CONSEA, CAISAN). Diferentemente da Assistência Social, a Segurança Alimentar e Nutricional se construiu, em maioria, a partir das experimentações em nível federal na criação de programas e articulações, procurando materializar sua intersetorialidade no próprio processo de formulação das propostas e no seu planejamento central. Essa característica levou Currallero a considerar essa política fragmentada e com poucos mecanismos de articulação federativa (2012, p. 134). Nesse quesito o diagnóstico de Currallero é bastante adequado, pois é um desafio a penetração da política de SAN por meio de mecanismos de sistema e integração federativa. Isso não significa que não se tenha absorvido exemplos municipais²⁶⁶, como se apontou anteriormente, a experiência do ministro como gestor da capital de Minas Gerais foi essencial para impulsionar a área para um modelo sistêmico.

Se existe articulação em torno de programas em âmbito federal, há exemplos de articulações que incidem no âmbito local. Tem-se como exemplo a integração do PBF com o SUAS. Já se identificou que as equipes do PAIF, da gestão da Assistência Social nos municípios, estão implicadas na avaliação do descumprimento de condicionalidades do PBF (BICHIR, 2011; 2016; LÍCIO, 2012) que acarreta: subsidiar os gestores do programa no preenchimento de seus sistemas de monitoramento (SICONV); e examinar as razões das famílias para o descumprimento das tais condicionalidades. O cumprimento dessas atividades pressupõe uma discricionariedade particular dos técnicos locais que resultam em diferenças importantes na assistência social local. A convivência institucional, nesse caso, importou pela possibilidade das lógicas de cada área interferir na implementação uma da outra.

Na trajetória das políticas há também uma série de programas que não possuem necessariamente integração com outros, mas, ainda assim, apropriam-se do desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais. Ressalto o ganho que o uso gradativo do CADÚNICO

²⁶⁵ De 15 resoluções da CAISAN disponíveis, 10 eram para instituir Comitês técnicos ou Comissões de trabalho. A CAISAN já é propriamente um grupo de trabalho para formulação de alternativas, que assim, se subdivide para distribuir trabalho.

²⁶⁶ Entende-se que há considerável discricionariedade do poder local na execução das políticas (ARRETICHE, 2002). Esse ponto apenas pretende alertar para a direção do processo de indução em dimensão longitudinal na formulação dessa política (centro-local). Essa direção, por sua vez, está relacionada com a maneira que a rede de atores construiu esse projeto da área de Segurança Alimentar e Nutricional que tem se implementado desde 2003.

foi tendo, citado em todas as entrevistas como um instrumento de aperfeiçoamento para o planejamento das políticas, tornando-se num veículo de integração.

O CADÚNICO, uma vez apropriado pela equipe da SENARC e com normas claras de apoio, estruturação aos municípios e controle de suas informações, constituiu-se num instrumento confiável e válido para “retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com as diversas políticas públicas” (FONSECA; ROQUETE, 2005, p.141). A qualificação do cadastramento, a disponibilização de dados para pesquisadores e gestores, a melhoria nos sistemas de informação do governo federal até o municipal, e o efetivo uso dos dados para subsidiar políticas públicas são ações contínuas desde 2004.

O CADÚNICO tem sido cada vez mais empregado, programas como Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais exigem o cadastramento como condição para seus potenciais beneficiários.

A área de Segurança Alimentar e Nutricional agora utiliza o CADÚNICO como rotina nas políticas de Assistência Técnica Rural (ATER), no Programa de Fomento às atividades Rurais etc., como afirma um entrevistado:

[...] várias coisas não usavam o Cadastro Único, era um absurdo... Agora sim, quase tudo que a gente faz aqui, ...até o MDA passou a usar mais o Cadastro Único [...] Hoje várias políticas nossas fazem conferência no Cadastro Único [...] Se não tiver no Cadastro Único não enquadra como beneficiário de várias políticas de Ater que tem como pré-requisito estar no Cadastro Único. Hoje, várias políticas do MDA dependem do Cadastro Único pra poder ir pra frente (ENTREVISTA 2 – Dia 22 de abril de 2014).

Serviços de Assistência Social igualmente se vinculam ao cadastro. É o caso do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), realizado nos CRAS, que utiliza o cadastro para definir seu público prioritário. Outra atividade típica da Assistência Social, que consiste na “busca ativa” de famílias em vulnerabilidade, ou de crianças em situação de trabalho infantil, enfim voltada ao seu público prioritário, está diretamente relacionada com o cadastramento. Mais uma vez, reforço o que vários pesquisadores já demonstraram, PBF e SUAS tiveram suas estratégias articuladas na implementação do primeiro, o que, por sua vez, colaborou com a estruturação do próprio SUAS. O incentivo financeiro para gestão do PBF auxiliou na implantação de estrutura administrativa local nos CRAS. Nos municípios, como se verificou na seção anterior, o órgão gestor da assistência social é de fato o responsável pelo CADÚNICO. Essa situação não se estrutura sem problemas, a lembrar que, em 2004, o PBF já estava criado enquanto o SUAS ainda estava sendo implementado.

Pretendi delinear alguns apontamentos sobre os entrelaçamentos em movimento desde a criação do MDS. Encontrar pontos de complementariedade e articulação não é suficiente, porém, para reconhecer a integração (intersetorial) das políticas em estudo. Até hoje, persistem caminhos independentes que não só institucionalizam formas de condução de suas políticas, delimitando condicionantes institucionais, mas também se mantêm por projetos

políticos diferentes e especializados. Com isso, atento para o fato de que as comunidades de políticas têm dificuldade de compartilhar o controle sobre o objeto de sua política.

A cooperação entre as instâncias governamentais não se constituiu em característica própria do funcionamento do aparelho estatal moderno, o que torna o entrelaçamento de políticas, apesar de um consenso discursivo, um processo inabitual/incomum que requer maior esforço de articulação. Com efeito, a criação do *locus* institucional – o MDS – adveio de problemas dispersos no processo de aplicação das visões e projetos políticos dos grupos que ocuparam a gestão federal após 2003. Por isso, ainda que se entenda que os entrelaçamentos deveriam ser intensificados e aprofundados, as potencialidades já demonstradas podem justificar a própria existência desse ministério.

O MDS adquiriu uma posição aceitável de autoridade para coordenação de planos e programas prioritários, dependente da agenda do Executivo, e isso contribuiu para incentivos à integração, mesmo que apenas no plano normativo. Essa despretensiva unificação acabou criando um corpo de coordenação diferenciado para conduzir a agenda social dos últimos governos. Assim, o MDS estruturou o espaço de rede de proteção no Brasil, com primazia do Estado, seja na mitigação de condições precárias de certos segmentos populacionais, seja no fortalecimento de serviços básicos na garantia de direitos.

Ainda vislumbram-se inúmeros espaços de integração, complementariedade, articulação e intersetorialidade nos diferentes níveis de governo, equipamentos de atendimento socioassistenciais e nos de *locus* de intermediação. O desenvolvimento desses espaços precisa ultrapassar uma dependência da agenda do Executivo para consolidar mecanismos institucionais rotineiros entre as áreas, da formulação à execução das políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir a construção de políticas públicas que fazem parte desta tese pôs em questão alguns fatores que estiveram em jogo ao longo do tempo, a permanência, as instabilidades e as mudanças; os espaços e não espaços de ação; tensões e concertações entre agentes políticos. A dinâmica desses fatores pode orientar para um olhar calidoscópico para a pesquisa. Tendo isso presente, as questões centrais do estudo aqui apresentado foram guiadas pela intenção de discutir as potencialidades de entrelaçamento de políticas a partir da unificação do *locus* institucional de coordenação de políticas sociais que constituiu o MDS. A escolha de uma perspectiva de análise longitudinal exigiu um esforço inicial de descrição dos fenômenos na sequência dessas trajetórias, em que as reflexões sobre o mundo empírico e reivindicações teóricas pudessem se articular.

Adotei essa perspectiva para entender o desenvolvimento e as potencialidades de entrelaçamento nas trajetórias das políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e programas de Transferência de Renda. Trabalhei com a ideia de resgate dos portfólios de iniciativas de ação sobre a questão social e o tipo de inter-relacionamento dos atores sociais para mostrar, a partir da literatura, que a construção do sistema de proteção social, estruturado pelo Estado na década de 1930, fundamentou-se numa matriz dupla. Por um lado, o desenvolvimento de políticas de raiz meritocrática conservadora, via “cidadania regulada”. Por outro, sob a lógica assistencial, com a incorporação de políticas ancoradas nas atividades das associações filantrópicas, como um complemento de prestação não direta de serviços à população em necessidade.

Esse resgate evidenciou que os antecedentes das políticas em estudo conformaram um legado de inter-relacionamento entre Estado e entidades filantrópicas, na lógica da prestação indireta de serviço por partes delas. Igualmente se mostrou que o desenvolvimento desse caminho foi acompanhado pela infiltração de políticas maternalistas no repertório estatal e pela feminização de áreas profissionais. Ao apontar as influências das primeiras ações das entidades filantrópicas e associações de mulheres na profissionalização das ocupações voltadas aos cuidados, reconheço que é necessário produzir um estudo mais sistemático e abrangente sobre o papel das instituições filantrópicas no período antes de 1930, para discutir sua influência na construção da política assistencial, sem o estereótipo da subalternidade e atividade perniciosa presumida sobre a filantropia.

O prosseguimento de regulação e normatização indicou um caminho incremental nessa matriz dupla, por meio da expansão de legislação sobre a prestação de serviços pelas entidades, consolidando o apoio estatal a elas, e a criação de espaços e órgãos estatais que regulavam as políticas. Outra questão importante para retratar o legado assistencial diz respeito ao papel cartorial que o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) adquiriu ao longo do tempo, na incumbência de certificar entidades assistenciais e decidir sobre a distribuição de subvenções. Esse prosseguimento incremental veio institucionalizar o modelo de subvenção –

um sistema de tendência e estímulo para que a oferta dos serviços ocorra por meio das entidades filantrópicas e beneficentes. As isenções fiscais proliferaram para essa modalidade de associações bem como foram definidos requisitos mais detalhados para restringir o volume despendido com subsídios.

Na recuperação dos antecedentes, pode-se retratar o período de 1960 a 1980 como um receptáculo da ampliação de ideias e referenciais disponíveis para reformas, nos quais já se encontram traços normativos de mudanças. Uma linha sequencial de eventos foi traçada, indicando os legados construídos e sugerindo uma leitura sobre os antecedentes históricos das áreas envolvidas, que não enfatiza exclusivamente a intencionalidade dos atores.

Em continuação, analisei dois momentos que modificaram as trajetórias das políticas envolvidas. Assumi que esses momentos poderiam ser considerados *conjunturas críticas*, quando forças exógenas de mudanças gerais fortaleceram as principais forças/tensões endógenas de ação, a serem aproveitadas pelos empreendedores políticos. Pretendi demonstrar, por um lado, que o período de reformulação constitucional alargou as possibilidades de alternativas a serem escolhidas e reconstruídas na área da Assistência Social. Por outro, descrevi que a área de Segurança Alimentar e Nutricional teve como evento fundador a criação do CONSEA, igualmente relevante para a trajetória dessa área.

Nessa reflexão procurei argumentar que não precisa ser contraditório o uso do conceito-termo com o reconhecimento de que há também processos de mudanças graduais que vão amadurecer ao longo do tempo e esclarecer interdependências entre áreas, em que uma conjuntura maior de alterações incita mudanças em áreas específicas com subsídio dos repertórios e das visões das outras áreas. O exame da determinação temporal e da união de elos possibilita reconhecer que pressões internas não eliminam as possibilidades de transformações por fatores exógenos. Assim, a exclusividade dos fatores resta questionada.

A abertura da agenda política, para a reconstrução das diretrizes sobre as questões sociais, propiciada pela Constituinte, estabeleceu mudanças conceituais estruturais na organização da Assistência Social, divergindo da matriz assistencial antecedente. A mudança constitucional operou no nível normativo, sendo que o caminho inaugurado pelas decisões constitucionais não aboliram completamente o legado da política anterior. Minha opção pelo uso desse conceito-termo – *conjuntura crítica* – para a trajetória de construção da política de Assistência Social sustenta-se no reconhecimento de empreendedores políticos não setoriais que auxiliaram na mudança normativa. Assim, sublinhei o papel de interconexão entre as diversas áreas de políticas subsidiando o repertório de instituições e lógicas para produzir efeito no intercâmbio de mudanças.

Já para o caso da Segurança Alimentar, há evidências e características contextuais suficientes para compreender que a criação do CONSEA dá origem a uma sequência processual coerente com a formação de uma nova área de política pública específica, mesmo que não setorial, mudando o ritmo pelo qual se implantavam iniciativas fragmentadas dessa área. A

primeira formação desse Conselho e suas atividades articularam noções sobre a área que foram subsequentemente debatidas e reivindicadas por um movimento social que se gerou em torno dela. O maior ganho da formação do CONSEA, em 1993, foi a articulação dos movimentos e das organizações da sociedade civil que produziram projetos que serão assumidos, por vias estatais, a partir de 2003 com o novo governo. Esse caminho retrata “vícios e virtudes” da composição da sociedade civil no CONSEA.

No decurso argumentativo, examinei o desenvolvimento institucional das três áreas em estudo, discuti os caminhos paralelos de construção, suas sequências diferentes e condições que apresentaram quando se chegou posteriormente à reconfiguração organizacional decorrente da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004.

Ao examinar o processo da área de Assistência Social, após sua inscrição constitucional, percebeu-se a sequência incremental²⁶⁷ de ocorrências que vão produzir a consolidação da sua mudança institucional. Evidenciei o papel do grupo de militantes da Assistência Social, do PT, que se organizou como um Movimento em defesa da Assistência Social como política pública e garantia de direitos (GUTIERRES, 2015). Enfatizei as tensões existentes entre as antigas práticas de organizar a Assistência Social e as novas criações a partir da CF 88 e da LOAS. Ademais, salientei o papel das novas concepções e experimentações subnacionais que se ancoravam em visões sobre a primazia do Estado na direção dessa área de política pública. O tensionamento gradativo e as novas regulamentações vão aumentando o espaço de desencaixe entre uma camada e outra da produção de normas, até que se possa consolidar uma mudança mais efetiva.

Constatai no campo da Segurança Alimentar e Nutricional que a extinção do CONSEA assemelha-se a uma reação do governo a uma agenda mais abrangente e articulada dessa política, sendo possível sugerir que se teve uma sequência reativa em sua construção. Tal extinção não eliminou as iniciativas pontuais e setoriais produzidas nos governos FHC. Mas, o retorno ao caminho de fragmentação das intervenções retardou o processo de avanço da concepção e de promoção articulada e sistemática de ações. A análise destacou a permanência de mobilização das organizações da sociedade civil e o avanço de um projeto mais delineado no grupo do PT com o projeto Fome Zero. Essa perspectiva analítica fez sobressair os grupos e as concepções em disputa, diferenciando-se nas propostas de articulação de iniciativas em torno de uma concepção mais restrita ou mais abrangente de SAN.

No campo dos programas de transferência de renda, utilizei dos debates da literatura para frisar a emergência deles a partir dos municípios. A proliferação de experiências subnacionais e em seguida em nível federal acabou por criar um caminho de desenvolvimento

²⁶⁷ A ideia de uma sequência incremental não significa ausência de disputa, mas significa que não ocorrem disjunções ou mudanças abruptas, conforme debatido no capítulo 1. São os pequenos passos implementados que vão agregando-se aos poucos e aumentando pontos de tensão até que se ocorra uma grande virada. Cada pequena implementação e regra, normativa, obviamente está embutida de disputas de ideias/conceitos/visões de mundo prévias.

de políticas sociais não esperado e de alta visibilidade no início dos anos 2000, numa sequência crescente de criação. A fragmentação levou a grandes debates sobre a pulverização dos recursos, a sobreposição de programas entre as esferas governamentais e a setorialização da intervenção por parte dos programas. Esses debates vão orientar a estruturação de um programa federal unificado de transferência de renda condicionado, o Bolsa Família (PBF), em 2003. Nesse processo, havia muito espaço de criação institucional para a construção de uma política de desenvolvimento social ancorada na garantia de direitos e proteção social.

A hipótese subjacente no empreendimento dessa tese é de que havia três políticas que ao longo de suas trajetórias transformaram-se em uma linha unificada de política de desenvolvimento social com três estratégias. Encontrar pontos de complementariedade e articulação não foi suficiente, porém, para reconhecer a integração (intersetorial) das políticas em estudo. As dificuldades de articulação dizem respeito à persistência de domínios especializados setoriais e sua linha de manutenção, à falta de estruturas das áreas envolvidas, em seu primeiro momento, que ainda estavam em construção, e às indefinições de projetos abrangentes e consonantes sobre desenvolvimento social. Essas trajetórias mostraram que não há linearidade ou uma direção unívoca do processo de desenvolvimento das políticas que se agregam nesse campo, pois as particularidades de cada uma ainda expõem dificuldades para a integração de diretrizes e mecanismos de implantação comuns.

A guisa de um exercício de reflexão, procurei evidenciar experiências de cruzamentos, articulações, complementariedades e entrelaçamentos potencializados no âmbito do MDS, mesmo que em geral ocorram de forma assistemática e condicionada às questões específicas. Propus um exercício de reflexão com as informações recolhidas nesta tese e tomei como exemplos ilustrativos a relação entre PAA ↔ PRONAF, PNAE ↔ PAA, PBF ↔ BPC, PETI ↔ Serviços de PSB e PSE; Fomento às atividades rurais ↔ PBF. Entendi que se mostram formatos mistos de coparticipação na formulação de normatização e no desenho de instrumentos, bem como de outros tipos de complementação entre programas/projetos. Em específico, quanto a instrumentos para aperfeiçoamento de políticas, ressaltei o ganho que o uso gradativo do CADÚNICO foi adquirindo, tornando-se um veículo de integração instrumental.

Após a realização desse exercício, sugiro que outros pontos deveriam ser aprofundados para compreender como se produzem os consensos e a concertação entre as áreas. Por exemplo, o compartilhamento de temas nas instâncias consultivas e deliberativas das três áreas e documentação partilhada podem constituir-se em fontes de identificação da complementariedade ou interdependência entre as áreas ou da autonomia de que dispõem. Na avaliação das pautas do CONSEA, verificou-se que poucas vezes foram levantados assuntos comuns entre as áreas do MDS e muitas vezes a pauta se restringia a uma apresentação de assunto, um mero esclarecimento do que já havia sido elaborado. Assim há lugar para a realização de estudos que focalizem, por exemplo, o conteúdo de discussão nas 69 atas

disponíveis do CONSEA, do período de 2004 a 2014, bem como nas 105 atas do CNAS, disponíveis de 2004 a 2013.

Sob outro ângulo, as iniciativas desenvolvidas pelo MDS experimentaram um caminho de uma coordenação de instâncias e políticas transversais e intersetoriais em face de outros ministérios, com o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e mesmo pelo próprio PBF. Se os entrelaçamentos entre as políticas não foram suficientemente robustos, percebe-se um consenso genérico acerca da integração e coordenação intersetorial e intergovernamental. Entendo que isso abre uma oportunidade de análise mais aprofundada, para avançar além dos consensos em torno da articulação intersetorial de políticas sociais (BICHR, 2016).

Do núcleo de coordenação estatal central se instalam também âmbitos locais de articulação, nos quais a execução acontece, que merecem análises específicas. Espaços de articulação na formulação, no financiamento e na execução, em diferentes níveis de governo, contando com as discussões nos *locus* de intermediação das políticas; integração de serviços por meio de equipamentos de atendimento; e maneiras transversais de gestão do governo são temas com questões inerentes em aberto para aprofundamento de pesquisa, que desbordam desta tese.

A ideia de entrelaçamento é um caminho em construção, com poucos instrumentos institucionalizados e ainda está dependente da agenda do Executivo. O BSM é um exemplo que tem se consolidado em acompanhamento com a agenda prioritária do governo, até 2014. Nesse sentido, estou de acordo com a ideia de Satyro e Cunha (2014) sobre as mudanças realizadas no período pós- 2003: “alternativas para a condução da agenda estavam disponíveis, e contou com a presença de um amplo espectro de diferentes grupos políticos, incluindo especialistas, profissionais, organizações não governamentais, movimentos sociais e outros atores da sociedade civil.” (2014, p. 102).

A presença de um projeto político mais progressivo no comando do Executivo, em especial no MDS, permitiu avanços: na consolidação da área de Assistência Social; no aperfeiçoamento de programas de Transferência de Renda em integração com a assistência social; e na delimitação da área de Segurança Alimentar e Nutricional e a inclusão do direito à alimentação na Constituição (BRASIL. Emenda Constitucional n.º 64, de 4 de fevereiro de 2010). Com isso, o MDS, por um lado, reforçou os caminhos independentes que as áreas estavam traçando, como se percebe: com a incorporação da *policy community* da Assistência Social no comando de sua área no ministério; com a opção pelo insulamento de uma equipe de renda e cidadania; e com a manutenção de uma estratégia distribuída de Segurança Alimentar e Nutricional não somente no próprio ministério. Por outro lado, o MDS expressou um entendimento comum sobre a primazia do Estado na responsabilidade dessas políticas; conduziu a priorização de uma agenda assistencial no governo; e produziu uma tentativa de coordenação das políticas de gerenciamento de riscos. Sendo assim, o MDS adquiriu uma posição aceitável

de autoridade para a coordenação de planos e programas prioritários. Resta o questionamento se essas condições se sustentariam no tempo com uma mudança de projeto político de governo, como experiências desse tipo de coordenação de agenda socioassistencial se sustentaram na América Latina (MIDAGLIA; FUENTES, 2013, p.56-57).

A criação e os entrelaçamentos propiciados, mesmo que não tão fortalecidos, não deixam de ser eventos particularmente intrigantes, uma vez que a cooperação entre as instâncias governamentais não se constituiu em característica própria do funcionamento do Estado. Como lembram Jobert e Mueller (1987), o Estado em ação setorializa ações e especializa-se para desenvolver programas e projetos, multiplicando e superpondo setores. Desse modo, o entrelaçamento de políticas, apesar de um consenso discursivo, exige um maior esforço de articulação. De resto, as potencialidades demonstradas adquirem força para justificar a própria existência desse ministério.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 7 jul. 2012.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm>. Acesso em: 10 de jun. 2013.
- ALMEIDA, Carla. El marco discursivo de la “Participación solidaria” y La Nueva Agenda de Formulación e implementación de las Acciones Sociales en Brasil. In: DAGNINO, Evelina; RIVERA, Alberto Olvera; PANFICHI, Aldo (Coords.). **La Disputa por la construcción Democrática en América Latina**. México: FCE/CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006.
- AMENTA, Edwin. State-Centered and Political Institutional Theories in Political Sociology: Retrospect and Prospect. In: ALFORD, Robert et al. (Eds.). **The Handbook of Political Sociology**. New York: Cambridge University Press, 2005.
- ANSELL, Christopher. Network Institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, Roderick A. W.; ROCKMAN, Bert. **The Oxford handbooks of political institutions**. New York: Oxford University Press, 2008.
- ARAGÃO, Murillo de. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.
- ARANHA, Adriana (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2 e 3, 2010.
- ARAUJO, Maria Celina de. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. In: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 39, 1.º semestre de 1995.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n.31, p. 44-66, jun. 1996.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, jun. 2005.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.** Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.
- AZEVEDO, Damião Alves de. O título de utilidade pública federal e sua vinculação à isenção da cota previdenciária patronal. **Revista de Previdência Social**, São Paulo: Livraria LTR Editora, n. 290, p. 5-11, jan. 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTsvc.asp?DocumentID=%7B517B7EFC-C86E-46DD-A782-19D9DC8A8004%7D&ServiceInstUID=%7B59D015FA-30D3-48EE-B124-02A314CB7999%7D>>. Acesso em: 20 nov. 2014.
- BARROS, Maria Sylvania Carvalho; TARTAGLIA, José Carlos. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentos e Nutrição Araraquara**, vol. 14, n. 1, 2003.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; TRUE, James L. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of The Policy Process**. 2.º ed. Boulder, CO: Westview Press.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process Tracing methods: foundations and guidelines**. [S.l]: The University of Michigan Press, 2013.

BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 2012. v. 19, n. 2, p.94-110.

BELIK, Walter. Projeto Fome Zero: O Desenho de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília. DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 3, p. 176-188, 2010.

BICHIR, Renata. **Mecanismos de Coordenação Federativa**. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil, **Revista Novos Estudos**, n 106, p. 111-136, março, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UNB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: UNB, 2003.

CAMPBELL, John L. Institution Reproduction and Change. In: MORGAN, Glen et al., **The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis**. New York: Oxford University Press, 2009.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Transformando ideias em ação: o papel dos empreendedores de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. ST DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUIÇÕES, IDEIAS E REDES, 34. 2010.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. Critical Juncture: the theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism. In: **World Politics**, v. 59 (april 2007), pp. 341-369.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical Junctures and Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147-179.

CARVALHO, Andréa Ledig. Entre pérolas e violetas: mulheres na montagem do sistema de proteção social. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE HISTÓRIA: POLITICA, CULTURA E SOCIEDADE, V. **Anais da III Semana de História Política da UERJ**, 2013. v. 1, p. 328-340.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **São Paulo Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 4, p. 50-61, dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2015.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A assistência social como política pública. In: FUNDAP, **Discutindo a Assistência Social no Brasil**. FUNDAP: Brasília: Secretaria da Assistência Social/MPAS, 1997. p. 71-80.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência Social: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em governo paralelo da pobreza. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v.15, n.46, dez. 1994.

COLIN, Denise. **Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública**. 2008. 307 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. In: **PS - Political Science and Politics**. Washington – DC, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. Framework: Critical Junctures and Historical Legacies. In: **Shaping the Political Arena**: critical junctures, the labour movement, and regime dynamics in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991. p. 26-39.

CORRÊA, Ana Maria Segall; LEON, Leticia Marin; ESCAMILLA, Rafael Perez. Escala brasileira de medida da insegurança alimentar (EBIA): validação, usos e importância para as políticas públicas. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. v. 3, p. 26-43.

CORTES, Soraya Vargas. Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho nacional de Assistência Social. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 122-154, abr. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v17n38/1517-4522-soc-17-38-00122.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

COSTA, Olavo Viana. **Distribuição gratuita de alimentos no Brasil**: técnica e política na assistência governamental à população carente. 195 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Campinas, 1992.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política** Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200015&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 jul. 2012.

COUTINHO, Suzana. **Rede de Educação Cidadã**: os desafios da educação popular organizada em rede. 124f. Dissertação (Mestrado em Educação Sociocomunitária) - Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Americana, 2012.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil**: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. 257 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade de Campinas, 2012.

CUSTÓDIO, Maria Battaglia. **Política nacional de alimentação e nutrição**: arranjo institucional e alocação de recursos. 326 f. Tese (Doutorado em Nutrição Humana Aplicada) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CUSTÓDIO, Maria Battaglia et al. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-10, 2011.

DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. **Dados**, [S.l.], n. 3, p. 329-46, 1985.

DOWBOR, Mônica. **A arte da institucionalização**: estratégias de mobilização dos sanitaristas. (1974-2006). 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DRAIBE, Sonia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas no limiar dos anos 2000. In: CEPAL/FLASCO: Seminário sobre opções de desenvolvimento social para os anos 90, 15-18 de nov. 1988. San Jose, Costa Rica. p. 1-47. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18523/S8800549_pt.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 ago. 2014.

DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**. Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), [S.l.] n. 8, 1993.

DRAIBE, Sônia. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Cadernos de Pesquisa**. Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), [S.l.] n. 35, 1998.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**. USP, p. 63-101, nov. 2003.

DULCI, Otávio Soares. Avaliação de programas sociais: desafios e potenciais na construção de um sistema de informações. **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate**, Brasília, n. 13, p. 221-237, jun. 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FALLETI, Tulia; LYNCH, Julia. From Process to Mechanism: varieties of disaggregation. In: **Qualitative Sociology**, [S.l.] v. 31, n. 3, p. 333-339.

FALLETI, Tulia. G. Infiltrating the State: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY; THELEN (Eds.). **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge-New York: Cambridge University Press, 2010.

FALLETI, Tulia; MAHONEY, James. The comparative sequential method. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 211-239.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, Feb. 2003.

FARIA, Vilmar; CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Política social e consolidação democrática no Brasil. In: **Cadernos de Pesquisa do NEPP**, UNICAMP, n. 11, p. 25. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/arquivos/caderno%2011.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

FICO, Carlos. O Movimento pela Ética na Política de 1992. [S.l.: s.n.], 2011. Disponível em: <<http://www.brasilrecente.com/2011/08/o-movimento-pela-etica-na-politica-de.html>> Acesso em: 17 set. 2014.

FIGUEIREDO, Marcus; CHEIBUB, José Antônio Borges. **A abertura política de 1973 a 1981: quem disse o quê, quando** – Inventário de um debate. BIB, n. 14, p. 29-61, 1982.

FLEURY, Sônia Maria. A questão democrática na Saúde. In: FLEURY, S. M. (Org.). **Saúde e democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editora, 1997.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; ROQUETE, Claudio. Proteção social e programas de transferência de renda: o bolsa – família. In: VIANNA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo; IBAÑEZ, Nelson (Orgs.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p.123-149.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; JACCORD, Luciana; KARAM, Ricardo. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. In: FONSECA, Ana Maria Medeiros da; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 2, p. 307-334.

FREIRE, Maria Martha de Luna. **Mulheres, mães e médicos: discurso maternalista em revistas femininas** (Rio de Janeiro/São Paulo década de 1920). 333 f. Tese (Doutorado em História das Ciências) - Fundação Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2006.

FREIRE, Maria Martha de Luna. Gênero, filantropia e assistência materno-infantil: uma análise da atuação das damas da assistência do IPAI-RJ. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10. **Anais eletrônicos**, Florianópolis, 2013.

FREIRE, Maria Martha de Luna; LEONY, Vinícius da Silva. A caridade científica: Moncorvo Filho e o Instituto de Proteção e Assistência Social à Infância do Rio de Janeiro (1899-1930). **História, Ciências, Saúde – manguinhos**, Rio de Janeiro, v.18, supl. 1, dez. 2011, p.199-225.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GARCIA, Marcelo. A assistência social no Brasil: como chegamos até aqui, In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Curso ONGS e o combate à extrema pobreza**, 2013, p. 6-23. Disponível em: <http://portalsocialdobrasil.org.br/wp-content/uploads/2013/10/SEDS_EDESP_ONG_Apostila_Final_ALTA.pdf> Acesso em: 10 dez. 2014.

GOMES, Ângela de Castro. A política brasileira em busca da modernidade: na fronteira entre o público e o privado. In: NOVAIS, Fernando (dir.). **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. v. 4, p. 499,

GONÇALVES, Marcos. Caridade, abre as asas sobre nós política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 317-336, jan./jun. 2011.

GOODIN, Robert; TILLY, Charles. It depends. In: GOODIN; TILLY (Eds.). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 1-31, abr. 2015.

GUTIERRES, Kellen Alves. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o estado**. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Campinas, Campinas, 2015.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert. **The Oxford handbooks of political institutions**. New York: Oxford University Press, 2008.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVAHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológica**. São Paulo: Cortez, 2011.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretic Core of Newinstitutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

INESC. **Revista Pauta**: revista do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC. Brasília. n. 1, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/quem-somos/biblioteca/publicacoes/textos/revistas/revista-pauta/ano-i-numero-i-dezembro-2009>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. [S.l.]: Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2001.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. [S.l.]: Press Universitaires de France, [1987].

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 2011.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966-79**. São Paulo: Idesp/Vértice, 1988.

- LAMOUNIER, Bolivar. (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.
- LARA RESENDE, Luis Fernando. **Comunidade Solidária: uma alternativa aos Fundos Sociais**, texto para discussão n° 725, Brasília: IPEA, 2000. 82 p.
- LARSEN, Eirinn. **Gender and the Welfare state**. Disponível em: <<http://www.ub.uib.no/elpub/1996/h/506002/eirinn/eirinn.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.
- LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100157&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 set. 2015.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**, n. 37, p. 1-100, 1994.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Adilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/45995/27672>> Acesso em: 20 mar. 2016.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./aug. 1972.
- MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical context and path dependence. In: GODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Eds.). **Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MAHONEY, James. **Conceptualizing and Explaining: punctuated versus incremental change**. Paper presented at the 2010 annual meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, September 2010. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ToU9ESOMFtgJ:politics.virginia.edu/sites/politics.virginia.edu/files/Gradual%2520versus%2520Punctuated%2520Change%2520Circulation.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 19 jun. 2014.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio Luiz. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. IV, p. 66-88, 1996. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nepa/publicacoes/san/1996/IV/docs/contribuicao-ao-tema-da-seguranca-alimentar-no-brasil.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2015.
- MARCH, James; OLSEN, Johan P. Elaborating the new institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert. **The Oxford handbooks of political institutions**. New York: Oxford University Press, 2008.
- MARCH, James; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.
- MARCH, James; OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics**. New York: Free Press, 1989.
- MARIN, Thais Rodrigues. **Entre a caridade e os direitos sociais: a política da política de assistência social na cidade de São Paulo (1989-2012)**. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 23-47.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 43, 1. sem. 1997.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Ana Paula Vosne. Gênero e assistência: considerações histórico conceituais sobre práticas e políticas assistenciais. **História das Ciências da Saúde manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 18, supl. 1, p. 15-34, dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702011000500002> Acesso em: 25 nov. 2014.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil**. 316 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, São Paulo, 2013.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências, concentração em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MEDEIROS, Danilo Buscatto. **Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88**. 2013. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da Política de Assistência Social do Governo Lula**. 212 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENEZES, Francisco. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. v. 1, p. 120-132.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MIDAGLIA, Carmen; FUENTES, Guilherme. Los marcos institucionales de los programas de combate a la pobreza en el Cono Sur. In: CATTANI, Antônio David; DIAZ, Laura Mota; COHEN, Nestor (Orgs.). **A construção da Justiça Social na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2013. p. 37-65.

MOTT, Maria Lúcia. Gênero, medicina e filantropia: Maria Rennotte e as mulheres na construção da Nação. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 24, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332005000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 nov. 2014.

MOTT, Maria Lúcia. Maternalismo, políticas públicas e benemerência no Brasil (1930-1945). **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 16, p. 199-234, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332001000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 nov. 2014.

MOURA, Joana Vaz de. **A representação política de organizações da sociedade civil nos conselhos de segurança alimentar e nutricional e a busca pela legitimidade**. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

MOURA, Cleyton Domingues de. **O programa Bolsa Família no campo das políticas públicas**. 165f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

NUNES, Eduardo Silveira Netto. A vida infantil e sua intimidade pública: o trabalho social como novidade na atenção à infância na América Latina, 1928-1948. **História, Ciências, Saúde - manguinhos**, v. 19, n. 2, p. 451-473, abr./jun. 2012.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillipe. **Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. [1986].

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

ORLOFF, Ann Shola. Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. **American Sociological Review**, v. 58, issue 3, p. 303-328, jun. 1993.

PAIVA, Denise. **Era outra história: política social do governo Itamar Franco. 1992-1994**. [S.l.]: Editora UFJF/FAP, 2009.

PAIVA, Luis Henrique Paiva; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Leticia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPOLLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. **Quem se beneficia dos Programas de Suplementação Alimentar**. texto para discussão n. 205. Brasília: IPEA, nov. 1990.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História – Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga Aranha (Org.), **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. v. 1.

PELIANO, Anna Maria Medeiros, BEGHIN, Nathalie e LARA RESENDE, Luis Fernando de. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, p.19-39, jan./jun. 1995.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. O benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade Estado**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 53-70, abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922010000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 fev. 2016.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions and social analysis**. [S.l.]: Princeton University Press. 2004.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. **O CNAS: entre interesses público privado**. 130 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008.

PRAÇA, Sérgio; NORONHA, Lincoln. Políticas públicas e a descentralização da Assembleia Constituinte brasileira, 1987-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n78/v27n78a09>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

PRIBBLE, Jennifer. Worlds Apart: Social policy regimes in Latin America. **Studies in Comparative International Development**, v. 46, p. 191-216, 2011.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert. **The Oxford handbooks of political institutions**. New York: Oxford University Press, 2008.

- SALEM, Tania. Do centro D. vital à Universidade Católica. In: SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro**. Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), 1982, p. 97-134. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/rio/tania.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2015.
- SALLUM JR., Brasílio; CASARQUES, Guilherme Stolle Paixão. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 82, p. 163-200, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 set. 2015.
- SANTAGADA, Salvatore. A situação social do Brasil nos anos 80. **Indicadores Econômicos da FEE**, v. 17, n. 4, 1990. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/179/389>>. Acesso em: 5 fev. 2015.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.
- SATYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT029 POLÍTICAS PÚBLICAS, 35. **Anais...** Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1173&Itemid=353>. Acesso em: 23 mar. 2013.
- SATYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the significance of Institutions and Ideas. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v8n1/04.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2014.
- SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. 2. ed. [S.l.] Fundação Getúlio Vargas e Editora Paz e Terra, 2000. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema/introduc.htm>> Acesso em: 20 abr. 2015.
- SCOTT, W. Richard. Institutional Carriers: reviewing modes of transposing ideas over time and Space and considering their consequences. **Industrial and Corporate Change**, v. 12, n. 4, p. 879-894, 2003.
- SEGALL, Ana Maria; MARIN-LEON, Leticia; PEREZ-ESCAMILLA, Rafael. Escala brasileira de medida da insegurança alimentar (EBIA): validação, usos e importância para as políticas públicas. In: ARANHA, Adriana (Org.), **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. v. 3, p. 26-43.
- SHEPSON, Kenneth. Rational choice institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert. **The Oxford handbooks of political institutions**. New York: Oxford University Press, 2008.
- SILVA, Alberto Carvalho da. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. Estudos avançados, São Paulo, v. 9, n. 23, abr. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 set. 2013.
- SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/politicassociais.pdf>> Acesso em 10 jan. 2016.
- SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo, e FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

SILVA, Vladimir Barbosa; BARRETO, Maria Renilda. Mulheres e Abolição: protagonismo e ação. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN)**, v. 6, n. 14, p. 50-62, jul./out. 2014.

SIMILI, Ivana Guilherme. A construção de uma personagem: a trajetória da primeira-dama Darcy Vargas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO 7. **Anais eletrônicos**, Florianópolis, 2006. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/7/artigos/I/Ivana_Guilherme_Simili_42.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2014.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter, et al. (Eds.). **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers: the political origins of social policy**. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press paperback edition, in the United States. 1995. 714 p.

SPOSATI, Aldaíza, et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaíza. **A Assistência Social no Brasil 1983-1990**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza; CORTES, Lucia; COELHO, Rodrigo Pereyra de Souza. Assistência Social, seguridade e cidadania. In: FONSECA Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p.225-255.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: _____ (Eds.). **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, p. 1-39, 2005.

SZWAKO, José. Incorporação estatal e reprodução institucional: Ou como observar os efeitos institucionais da ação coletiva. In: 31º Encontro da Latin American Studies Association, Washington DC, USA, 2013. (mimeo)

TAKAGI, Maya. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2006.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEIMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. (Org.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University Press, 1992.

THELEN, Kathleen. Institutional and social change: the evolution of vocational training in Germany. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. (org.). **Rethinking Political Institutions: the art of state**. New York: New York University Press, 2006.

TILLY, Charles. Event Catalogs as Theories. In: **Sociological Theory**, v. 20, n. 2, p. 248-254, jul. 2002.

UCHIMURA, Kátia Yumi; BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Programas de comercialização de alimentos: uma análise das modalidades de intervenção em interface com a cidadania. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 16, n. 4, p. 87-397, out/dez 2003.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio de. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 31-741, 2009.

VALENTE, Flávio Luiz e BEGHIN, Nathalie. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira**: subsídios para a replicabilidade. Brasília: FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), 2006.

WEIR, Margaret. When does Politics create Policy? The organizational Politics of Change. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions**. New York: New York University Press, 2006, p. 171-186.

SCHNEIDER, Sérgio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: SCHNEIDER, Sergio et al., (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UGRGS Editora, 2004.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. Pobreza e assistência no Rio de Janeiro na Primeira República. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 18, supl. 1, p. 179-197, Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702011000500010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2015.

OUTRAS FONTES

Legislação citada nos capítulos

BRASIL. Lei n.º 3.397, de 24 de novembro de 1888. Fixa a Despesa Geral do Império para o exercício de 1889 e dá outras providências. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, Poder Legislativo - 1888, p. 48, v. 1 pt. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-3397-24-novembro-1888-542068-norma-pl.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 9.912-A, de 26 de março de 1888. Reforma os Correios do Império. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, Poder Legislativo, 1888, p. 345, v. 1, pt. 2. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1923, Seção 1, p. 10859. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-norma-pe.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 5.432, de 10 de janeiro de 1928. Fixa a contribuição de caridade a ser cobrada nas Alfândegas da República, em 1928, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jan. 1928, Seção 1, p. 2089. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5432-10-janeiro-1928-562396-norma-pl.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 19.550, de 31 de dezembro de 1930. Orça a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1931. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jan. 1931, Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19550-31-dezembro-1930-517320-norma-pe.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 20.351, de 31 de agosto de 1931. Crêa a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 set. 1931, Seção 1, p. 14144. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-norma-pe.html>>
Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 21.220 de 30 de março de 1932. Atribui ao Ministério da Educação e Saúde Pública o processo de habilitação e pagamento dos auxiliares de que trata o decreto n.º 20.351, de 31 de agosto de 1931, aos hospitais, institutos de ensino e estabelecimentos congêneres, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 abr. 1932, Seção 1, p. 6201. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21220-30-marco-1932-515827-norma-pe.html>>
Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 04 set. 1935, Seção 1, p. 19669. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-91-28-agosto-1935-398006-norma-pl.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 119, de 25 de novembro de 1935. Regula a distribuição de subvenções a Instituições de Assistência, Educação e Cultura. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 03 dez. 1935, Seção 1, p. 26250. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-119-25-novembro-1935-557349-norma-pl.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 525, de 1º de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 jul. 1938, Seção 1, p. 13384. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-norma-pe.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 1.238, de 2 de maio de 1939. Dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 maio 1939, Seção 1, p. 10387. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-norma-pe.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.698, de 22 de julho de 1943. Dispõe sobre a cooperação financeira da união com as entidades privadas a que se refere o decreto-lei n.º 527, de 01 de julho de 1938. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul. 1943, Seção 1, p. 11236. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5698-22-julho-1943-415755-norma-pe.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 7.328, de fevereiro de 1945. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 fev. 1945, Seção 1, p. 0. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7328-17-fevereiro-1945-452032-norma-pe.html>> Acesso em: 5 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 7.526 de 7 de maio de 1945. Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 maio 1945, Seção 1, p. 8377. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7526-7-maio-1945-434158-norma-pe.html>>
Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 8.684, de 1 de janeiro de 1946. Autoriza a Universidade do Brasil a incorporar o Instituto de Tecnologia Alimentar. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 1946, Seção 1, p. 765. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8684-16-janeiro-1946-416561-norma-pe.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.403 de 25 de junho de 1946. Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 jun. 1946, Seção 1, p. 9619. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9403-25-junho-1946-417689-norma-pe.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.853 de 13 de setembro de 1946. Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 set. 1946, Seção 1, p. 2947. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9853-13-setembro-1946-450067-norma-pe.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 34.586, de 12 de novembro de 1953. Determina a fusão de Caixas de Aposentadorias e Pensões e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 nov. 1953, Seção 1, p. 19327. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34586-12-novembro-1953-328044-norma-pe.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 37.106 de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 abr. 1955, Seção 1, p. 0. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-norma-pe.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 39.007 de 11 de abril de 1956. Dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1956, Seção 1, p. 7178. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-norma-pe.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 3.252 de 27 de agosto de 1957. Regulamenta o exercício da profissão de Assistente Social. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 maio 1957, Seção 1, p. 5394. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3252-27-agosto-1957-354707-norma-pl.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959. Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 04 jul. 1959, Seção 1, p. 15257. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3577-4-julho-1959-354916-norma-pl.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 1.117, de 1º de junho de 1962. Regulamenta a Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959, que isenta da taxa de contribuição da Previdência dos Institutos de Aposentadoria e Pensões às entidades filantrópicas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 1962, Seção 1, p. 6056. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-1117-1-junho-1962-353120-retificacao-44258-pe.html>> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 1974, Seção 1, p. 14205. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6179-11-dezembro-1974-357570-norma-pl.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 6.036, de 1º de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 02 maio 1974, Seção 1, p. 5036. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6036-1-maio-1974-357457-retificacao-87944-pl.html>> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 6.118, de 9 de outubro de 1974. Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 out. 1974, Seção 1, p. 11605. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6118-9-outubro-1974-357615-norma-pl.html>> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 fev. 1976, Seção 1, p. 1745. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77116-6-fevereiro-1976-425734-norma-pe.html>> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 1.572, de 1º de setembro de 1977. Revoga a Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 set. 1977, Seção 1, p. 11554. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1572-1-setembro-1977-370511-norma-pe.html>> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 6.439, de 1º de setembro de 1977. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 02 set. 1977, Seção 1, p. 11617. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6439-1-setembro-1977-357248-norma-pl.html>> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 out. 1991, Seção 1, p. 22589. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8242-12-outubro-1991-365110-norma-pl.html>> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 08 dez. 1993, Seção 1, p. 10859. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-norma-pl.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 807, de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 1993, Seção 1, p. 5347. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-807-24-abril-1993-336615-norma-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 2.536, de 6 de abril de 1998. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 abr. 1998, Seção 1, p. 2. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2536-6-abril-1998-437371-norma-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 7.237, de 20 de julho de 2010. Regulamenta a Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jul. 2010, Seção 1, p. 10859. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7237-20-julho-2010-607346-norma-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 1.330, de 8 de Dezembro de 1994. Dispõe sobre a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no art. 20 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 1994. Seção 1, p.18884. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1994/decreto-1330-8-dezembro-1994-449647-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 837, de 11 de junho de 1993. Acresce parágrafo único ao art. 3º do Decreto n.º 807, de 24 de abril de 1993, que instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jun. 1993. Seção 1, p.7838. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-837-11-junho-1993-449200-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 859, de 6 de julho de 1993. Altera o art. 4º do Decreto n.º 807, de 24 de abril de 1993, que instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 1993. Seção 1, p. 9384. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-859-6-julho-1993-392012-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 1.366, de 12 de Janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 1995. Seção 1, p. 665. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1366-12-janeiro-1995-426118-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 4.564, de 1 de janeiro de 2003. Define o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, dispõe sobre doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jan. 2003. Seção 1, p. 7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4564-1-janeiro-2003-493083-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 4.582, de 30 de Janeiro de 2003. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jan. 2003. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4582-30-janeiro-2003-450501-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 5.079, de 11 de maio de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 maio 2003. Seção 1, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5079-11-maio-2004-532281-publicacaooriginal-14222-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 6.272, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 nov. 2007. Seção 1, p. 14. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6272-23-novembro-2007-564152-publicacaooriginal-88171-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 1.744, de 8 de Dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 dez. 1995. Seção 1, p. 20309. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1744-8-dezembro-1995-431802-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 4.360, de 5 de Setembro de 2002. Altera o art. 36 do Decreto n.º 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o benefício de prestação continuada devido a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 set. 2002. Seção 1, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4360-5-setembro-2002-477290-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 4.712, de 29 de Maio de 2003. Dá nova redação ao art. 36 do Decreto n.º 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o benefício de prestação continuada devida a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 maio. 2003. Seção 1, p. 7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4712-29-maio-2003-496867-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n.º 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 set. 2007. Seção 1, p. 16. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6214-26-setembro-2007-560259-publicacaooriginal-82934-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 6.564, de 12 de Setembro de 2008. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 set. 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6564-12-setembro-2008-580443-publicacaooriginal-103383-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Lei n.º 12.435, de 6 de Julho de 2011. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 07 jul. 2011. Seção 1, p. 4. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12435-6-julho-2011-610898-publicacaooriginal-133022-pl.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1, p. 6. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7272-25-agosto-2010-608094-publicacaooriginal-129056-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 7.617, de 17 de Novembro de 2011. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 15. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7617-17-novembro-2011-611794-publicacaooriginal-134277-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 1.605, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 ago. 1995. Seção 1, p. 13141. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1605-25-agosto-1995-431713-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 2.298, de 12 de agosto de 1997. Acresce § 2º ao art. 5º do Decreto n.º 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de assistência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 ago. 1997. Seção 1, p. 17364. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2298-12-agosto-1997-437241-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Lei n.º 9.604, de 5 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere à Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 fev. 1998. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9604-5-fevereiro-1998-367734-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 3 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 2.529, de 25 de março de 1998. Dispõe sobre a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, e sua respectiva prestação de contas, na forma estabelecida na Lei n.º 9604, de 5 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mar. 1998. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2529-25-marco-1998-437349-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 11 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 3.613, de 27 de setembro de 2000. Acrescenta dispositivo ao Decreto n.º 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 set. 2000. Seção 1, p. 56. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3613-27-setembro-2000-376084-norma-pe.html>> Acesso em: 11 set. 2014.

BRASIL. Lei n.º 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Seção 1, p. 29439. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9533-10-dezembro-1997-349409-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 11 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 2.609, de 2 de junho de 1998. Regulamenta a concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima, de que trata a Lei n.º 9533, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jun. 1998. Seção 1, p. 2. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2609-2-junho-1998-437353-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 11 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 2.728, de 10 de agosto de 1998. Dá nova redação ao art. 1º do Decreto n.º 2.609, de 2 de junho de 1998, e acrescenta parágrafo ao seu art. 5º. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 ago. 1998. Seção 1, p. 88. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2728-10-agosto-1998-397890-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 11 set. 2014.

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 set. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11346-15-setembro-2006-545529-publicacaooriginal-58455-pl.html>> Acesso em: 11 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei n.º 3.099**. Autoria Raimundo Bezerra. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=209627>> Acesso em: 19 jan. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei n.º 3.154**. Dispõe sobre a regulamentação da assistência social no Brasil. Autoria Eduardo Jorge. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=210133>> Acesso em: 19 jan. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei n.º 4.100**. Dispõe sobre a organização da assistência social e da outras providencias. Autoria Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=218778>> Acesso em: 19 jan. 2015.

BRASIL. **Resolução CIT n.º 7, de 10 de Setembro de 2009**. Dispõe sobre os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=111982>> Acesso em 7 mai. 2015.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Portaria n.º 12, 21 de março de 1996. Desliga a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT do sistema de arrecadação. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência, São Paulo, p. 742-743, mar./abr., 2. trim. 1996.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas da Comissão de Sistematização**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em: 5 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência e da Assistência Social. Portaria n.º 1.762, de 22 de agosto de 1979. Aprovar o Programa Nacional de Voluntariado da LBA – PRONAV-LBA, instituído com a finalidade de motivar e mobilizar voluntários para participação efetiva nas- atividades de assistência social da LBA. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 set. 1979, Seção 1 – parte 1, p. 12866-12867. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/3336820/pg-106-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-04-09-1979>> Acesso em: 17 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria n.º 1.762, de 22 de agosto de 1979. Aprovar o Programa Nacional de Voluntariado dá LBA - PRONAV/LBA, instituído com a finalidade de motivar e

mobilizar voluntários para participação efetiva nas- atividades de assistência social da LBA. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 set. 1979. Seção 1, p.12866-12867.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria do MDS n.º 736, de 15 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 242, 17 dez. 2004. Seção 1, p. 131-135.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria MPAS, n.º 881 de 3 de dezembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 64, 04 abr. 2002. Seção 1, p. 38.

BRASIL. Secretaria de Estado da Assistência Social. Portaria SEAS n.º 2.854, de 19 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 139-E, 20 jul. 2000. Seção 3, p. 12-13.

BRASIL. Portaria MS n.º 1.428, de 26 de novembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 229, 02 dez. 1993. Seção 1, p. 71-75.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria MS n.º 326, de 5 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 146, 1 ago. 1997. Seção 1, p. 16560-16563.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria MS n.º 710 de 10 de junho de 1999. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 110-E, 11 jun. 1999. Seção 1, p. 14-19.

BRASIL. Secretaria de Estado da Assistência Social. Portaria SEAS n.º 1.111, de 06 de junho de 2000. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 109-E, 7 jun. 2000. Seção 1, p. 24-25.

BRASIL. Secretaria de Estado da Assistência Social. Portaria SEAS n.º 879, de 03 de dezembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 241, 19 dez. 2001. Seção 1, p. 91-92.

BRASIL. Secretaria de Estado da Assistência Social. Portaria SEAS n.º 880, de 3 de dezembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 241, 19 dez. 2001. Seção 1, p. 92-93

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria MS n.º 1.770, de 20 de Setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 183, 24 set. 2001, Seção 1, p. 41-109.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria do MDS n.º 736, de 15 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 242, 17 dez. 2004. Seção 1, p. 131-135

BRASIL. Decreto n.º 1.330, de 8 de Dezembro de 1994. Dispõe sobre a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no art. 20 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 1994. Seção 1, p. 18884. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1994/decreto-1330-8-dezembro-1994-449647-norma-pe.html>> Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 4.712, de 29 de Maio de 2003. Dá nova redação ao art. 36 do Decreto n.º 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o benefício de prestação continuada devida a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mai. 2003. Seção 1, p. 7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4712-29-maio-2003-496867-norma-pe.html>> Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 6.564, de 12 de Setembro de 2008. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n.º 178, 15 set. 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6564-12-setembro-2008-580443-norma-pe.html>>
Acesso em: 15 set. 2014.

BRASIL. Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991, p. 14809. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8213-24-julho-1991-363650-norma-pl.html>>
Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Lei n.º 9.720, de 30 de Novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 dez. 1998, p. 1. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9720-30-novembro-1998-372323-norma-pl.html>>
Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 2.298, de 12 de agosto de 1997. Acresce § 2º ao art. 5º do Decreto n.º 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de assistência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 ago. 1997. Seção 1, p. 17364.

BRASIL. Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 set. 2001. Seção 1, p. 68. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3877-24-julho-2001-332172-norma-pe.html>> Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 3.409, de 11 de abril de 2000. Define as ações continuadas de assistência social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 2000. Seção 1, p. 4. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3409-10-abril-2000-373135-norma-pe.html>>
Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 2.609, de 2 de junho de 1998. Regulamenta a concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima, de que trata a Lei n.º 9533, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jun. 1998. Seção 1, p. 2. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2609-2-junho-1998-437353-norma-pe.html>> Acesso em: 05 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 3.117, de 13 de julho de 1999. Regulamenta a concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima de que trata a Lei n.º 9.533, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jul. 1999. Seção 1, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3117-13-julho-1999-378068-norma-pe.html>> Acesso em: 04 out. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 3.578, de 30 de agosto de 2000. Dá nova redação ao caput do art. 5º do Decreto n.º 3117, de 13 de julho de 1999, que regulamenta a concessão de apoio financeiro aos Municípios que instituírem programa de garantia de renda mínima de que trata a Lei n.º 9533, de 10 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 ago. 2000. Seção 1, p.4. Disponível em
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3578-30-agosto-2000-373527-norma-pe.html>>
Acesso em: 06 out. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 3.823, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - “Bolsa Escola”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mai. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3823-28-maio-2001-392009-norma-pe.html>> Acesso em: 09 out. 2014.

BRASIL. Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - “Bolsa Escola”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12

abr. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10219-11-abril-2001-358177-norma-pl.html>> Acesso em: 09 out. 2014.

BRASIL. Lei n.º 10.458, de 14 de maio de 2002. Institui o Programa Bolsa-Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mai. 2002. Seção 1, p. 4. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10458-14-maio-2002-452667-norma-pl.html>> Acesso em: 16 out. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao “Auxílio-Gás”. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jan. 2002. Seção 1, p. 2. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4102-24-janeiro-2002-438029-norma-pe.html>> Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 set. 2001. Seção 1, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2206-1-6-setembro-2001-395378-norma-pe.html>> Acesso em: 11 out. 2014.

BRASIL. Medida Provisória n.º 18, de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2001. Seção 1, p. 195. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-18-28-dezembro-2001-430103-norma-pe.html>> Acesso em: 11 out. 2014.

BRASIL. Medida Provisória n.º 30, de 13 de fevereiro de 2002. Institui o Programa Bolsa-Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2002/medidaprovisoria-30-13-fevereiro-2002-443447-norma-pe.html>> Acesso em: 11 out. 2014.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.979-19 de 2 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jun. 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-1979-19-2-junho-2000-360435-norma-pe.html>> Acesso em: 10 out. 2014.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.784 de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 1998. Seção 1, p. 46. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1998/medidaprovisoria-1784-14-dezembro-1998-368872-norma-pe.html>> Acesso em: 07 out. 2014.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.178-34 de 28 de junho de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1977, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jun. 2001. Seção 1, p. 52. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2178-34-28-junho-2001-335162-norma-pe.html>> Acesso em: 07 out. 2014.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.140-1, de 14 de março de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - “Bolsa Escola”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo,

Brasília, DF, 15 mar. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2140-1-14-marco-2001-364600-norma-pe.html>> Acesso em: 07 out. 2014.

Acesso às portarias, resoluções, atas e recomendações

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição 25 anos** - Processo constituinte. Anteprojeto das Subcomissões e Comissões. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente> Acesso em: 5 jul. 2015.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente> Acesso em: 5 jul. 2015.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas da Comissão da Ordem Social**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente> Acesso em: 5 jul. 2015.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente> Acesso em: 5 jul. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS. Brasília. **Ata da 98ª. reunião realizada nos dias 29 e 30 de jan. de 2003a.**

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS. Brasília. **Ata da 101ª. reunião realizada nos dias 15 e 16 de abr. de 2003b.**

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS. Brasília. **Ata da 102ª. reunião realizada nos dias 13 e 14 de mai. de 2003c.**

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS. Brasília. **Ata da 103ª. reunião realizada nos dias 10 e 11 de jun. de 2003d.**

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resoluções Normativas do CNAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/>> Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Resoluções do CONSEA**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/resolucoes>> Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Recomendações do CONSEA**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes>> Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Assistência Social. **Portarias**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/legislacao#b_start=0&c9=portaria> Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasil Sem Miséria. **Portarias**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/legislacao#b_start=0&c9=portaria> Acesso em: 10 mai. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Segurança Alimentar. **Legislação**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/legislacao#b_start=0> Acesso em: 10 mai. 2015.

Outros dados: pesquisas e documentos

IBGE. Perfil dos Estados Brasileiros – ESTADIC. 2013. Bloco de Segurança Alimentar e Bloco Assistência Social. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadic/estadic2013/>> Acesso em: 19 abr. 2015.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais– MUNIC. 2014. Bloco de Segurança Alimentar. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/>> Acesso em: 19 abr. 2015.

MDS. Censo SUAS. Gestão Municipal; Gestão Estadual. 2014. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>> Acesso em: 5 abr. 2015.

PT. SECRETARIA NACIONAL DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS (SNAI). PTdoc. O Programa da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belho Horizonte. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/8537376-O-programa-da-secretaria-municipal-de-abastecimento.html>> Acesso em: 3 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Institucional – Histórico [Internet]. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/>> Acesso em: 1 dez 2015.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. Quem Somos. Disponível em: <<http://conab.gov.br/conab-quemSomos.php?a=11&t=1>> Acesso em: 1 dez 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relação de Entidades e Conselheiros da Sociedade Civil do CNAS - 1994-2014**. Brasília: mar. 2014.

BRASIL. Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS). **Projeto Alvorada**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/relocrys/alvorada/apresentacao.htm#1>> Acesso em: 21 set. 2014.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, CPDOC – FGV. **A Era Vargas: dos anos 20 a 1945**. Biografias: Sebastião Leme. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/sebastiao_leme> Acesso em: 10 abr. 2015.

CANÇADO, Aidê Almeida (Org.). **A tradução do direito à proteção básica**: uma contribuição de BH. Belo Horizonte: PBH/ASCOM, 2013. 150 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O CRAS que temos - o CRAS que queremos**. v. 1. 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Cras_que_temos.pdf> Acesso em: 7 set. 2013.

ENAP. 16º. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. 8º. Lugar – O Censo SUAS como processo de aprimoramento e institucionalização da Política. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília-DF. 2012.

Sites de organizações

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DE SERVIÇO SOCIAL, ABESS. Institucional: Quem somos. Disponível em: <<http://www.abepss.org.br/paginas/ver/1>> Acesso em: 3 maio 2015.

AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA FOME, MISÉRIA E PELA VIDA. Quem Somos. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br/?page=quemsomos>> Acesso em: 3 maio 2015.

CBCISS. Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais. História do CBCISS – Como tudo começou. Disponível em: <<http://www.cbciiss.org/html/historia.htm>> Acesso em: 10 abr. 2015.

FASE. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Histórico. Disponível em: <<http://fase.org.br/pt/quem-somos/historico/>> Acesso em: 3 mai.2015.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Histórico. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Quem Somos – Conheça o Inesc. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/quem-somos>> Acesso em: 3 mai. 2015.

INESC, s/ano, O “Movimento pela Ética na Política” de 1992. Disponível em: ><http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2011/agosto/o-movimento-pela-etica-na-politica-de-1992>> Acesso em: 4 mai. 2015.

IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Sobre o IBASE: Conheça nosso trabalho e forma de atuação. Disponível em: <<http://ibase.br/pt/sobre-o-ibase/>> Acesso em: 6 mai. 2015.

NEPPOS. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social. Histórico. Brasília. Disponível em: <http://www.neppos.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=55> Acesso em: 3 mai. 2015.

ABONG. Conheça nossas Associadas - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.abong.org.br/associada.php?id=294> Acesso em: 19 jul. 2015.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. Início/Quem somos. Brasília. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conab-quemSomos.php>> Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. Portal da Saúde. Vigilância alimentar e Nutricional. Brasília. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_vigilancia_alimentar.php> Acesso em: 11 ago. 2014

Entrevistas realizadas

Entrevista 1 - EX-SECRETÁRIA EXECUTIVA INFORMAL DO CONSEA E EX-SECRETÁRIA EXECUTIVA DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Brasília, 22 abr. 2014. Gravação digital (73 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 2 - SECRETÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MDS. Brasília, 22 abr. 2014. Gravação digital (50 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 3 - EX- SECRETÁRIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MDS. Brasília, 24 de abril de 2014. Gravação digital (34 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 4 - EX- SECRETÁRIO DE ARTICULAÇÃO INCLUSÃO PRODUTIVA DO MDS E SERVIDOR DO IPEA. Brasília, 21 jul. 2014. Gravação digital (101 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 5 - DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO MDS - ENTREVISTA 5. Brasília, 22 jul. 2014. Gravação digital (78 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 6 - EX- COORDENADORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. Brasília, 25 jul. 2014. Gravação digital (50 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 7 - EX- SECRETÁRIA EXTRAORDINÁRIA PARA A SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA. Campinas, 17 set 2014. Gravação digital (60 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 8 - EX- COLABORADORA DA ESTRATÉGIA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, MEMBRO DO CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA (CENPEC). São Paulo, 17 jun. 2015. Gravação digital (49 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 9 - EX-SECRETÁRIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Rio de Janeiro, 3 jun. 2015. Gravação digital (73 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 10 - EX- ASSESSORA ESPECIAL DA PRESIDÊNCIA DO GOVERNO ITAMAR FRANCO. Rio de Janeiro, 4 jun. 2015. Gravação digital (80 min.). Entrevista concedida à Louise Ronconi de Nazareno, USP.

Entrevista 11 - EX- ASSESSORA DO FOME ZERO E EX-CHEFE DE GABINETE DO MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Belo Horizonte, sem data, 2015. Gravação digital (183 min.). Entrevista cedida pela pessoa entrevistada.

APÊNDICE 1 – CONSELHO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CNSS)

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)²⁶⁸ foi instalado em 1938, pelo Decreto-lei n.º 525, de 1 de julho de 1938. Criado como um órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passou a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica. A criação do CNSS veio para consolidar a estratégia de aliança de Estado com a sociedade civil, via filantropia (MESTRINER, 2011, p.51). De acordo com o decreto-lei, o conselho era um órgão consultivo do poder público e também das entidades privadas.

O CNSS vai avaliar os pedidos de subvenções ordinárias e extraordinárias, encaminhando-os ao Ministério da Educação e Saúde. Inicialmente, os conselheiros faziam visitas às entidades. Segundo Mestriner, na primeira fase, o Conselho realiza não só a função cartorial de cadastro e atribuição de subvenções, mas também ensaia uma função normatizadora e fiscalizadora para a área, que com o tempo será abandonada. A autora afirma que tudo leva a crer que a atuação do CNSS, desde sua instalação, tenha se voltado mais para o controle da filantropia privada, deixando distantes os amplos e ambiciosos objetivos propostos pelo decreto-lei que o instituiu (2011, p. 65-66).

As competências originais do CNSS, segundo art. 4 do Decreto-lei de 1938, eram: a) promover inquéritos e pesquisas relativamente ao gênero de vida de todas as categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria, ou, por outra qualquer forma, socialmente desajustadas; b) elaborar o plano de organização do serviço social, para ser executado em todo o país, e compreensivo dos órgãos administrativos e das obras assistenciais destinadas a amparar a pessoa e a família, uma vez que se encontrem em qualquer situação de deficiência ou sofrimento causado pela pobreza ou pela miséria ou decorrente de qualquer outra forma de desajustamento social; c) sugerir aos poderes públicos as inéditas tendentes a ampliar e melhorar as obras por eles mantidas e destinados à realização de qualquer modalidade de serviço social; d) delinear os tipos das instituições do caráter privado destinadas à realização de qualquer espécie de serviço social e estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal.

O conselho era composto de sete membros, sendo, pelo menos, dois diretores de repartições do Ministério ao qual o conselho estava vinculado e um juiz de menor do Distrito federal, os outros membros eram escolhidos entre pessoas “notoriamente” dedicadas ao serviço social.

Maria Luiza Mestriner considera que a denominação de serviço social para o Conselho devia-se, provavelmente, pela influência de Stela Faro. Ela foi integrante da comissão que subsidiava o presidente na concessão de subsídios, após a extinção da Caixa de subvenções e antes da criação do CNSS; foi também fundadora da Escola de Serviço Social no Rio de Janeiro e

²⁶⁸ Texto resumido sobre o CNSS baseado nos estudos de Maria Luiza Mestriner (2011) e de Marcia Maria Biondi Pinheiro (2008).

ela participava do grupo da Ação Católica que reunia intelectuais no Centro Dom Vital, fundado por Dom Sebastião Leme e Jackson de Figueiredo (Mestriner, 2011, p.62; SCHWARTZMAN, BOMENY e COSTA, 1984).

Parte da primeira composição do CNSS ficou no conselho por muitos anos, eram pessoas ligadas às instituições sociais, de saúde/hospitais e assistência a menores e mulheres: a) Ataulpho Nápoles de Paiva (17 anos) – até 1955, fundador da Liga Brasileira contra a Tuberculose; b) Augusto Saboia da Silva Lima (1 ano era juiz de menor e tornou-se desembargador, sendo substituído por Saul Gomes, depois Alberto Mourão Filho, este último empossado em 1945); c) Olinto de Oliveira (24 anos) – até 1962, diretor da Assistência Social à Maternidade e Infância; d) Eugenia Hamann (24anos) – até 1962, da Associação Cristã Feminina do Distrito Federal; e) Raphael Levy Miranda (24 anos) – até 1962, trazido por Getúlio Vargas para fundar e dirigir o Abrigo Cristo Redentor; f) Ernani Agrícola (4 anos) – até 1942, do Abrigo Cristo Redentor (em 1942 substituído por João Barros Barreto tendo em vista que Ernani é empossado diretor geral do Departamento Nacional de Saúde); g) Stela Faro (19 anos) – até 1957, da Associação de Senhoras Brasileiras e Instituto de Educação Familiar e Social do DF.

Tendo em vista a composição majoritária de pessoas ligadas a entidades privadas, a responsabilidade de arbitrar os auxílios sai da área governamental para a sociedade civil.

As funções do CNSS são ampliadas com os Decretos-lei n.º 5.697 e n.º 5.698 de 1943. Avançando no tempo, o Decreto-lei n.º 29.425 de 1951, reafirmou as funções do CNSS e detalhou o processamento das subvenções e contribuições da União. A Lei n.º 1.493 de 1951, que institucionalizou definitivamente as subvenções, incluindo seus recursos no orçamento geral da República, também regulamentou o registro geral de instituições no CNSS. O CNSS funcionou com ações predominantemente voltadas para arbitrar auxílios e subvenções, suas outras funções, de acordo com o decreto criador, não foram de fato exercidas. O grande fluxo de pedidos de subvenções impôs-se sobre as atividades do CNSS.

Em 1953, com o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde, o CNSS ficou anexado ao Ministério da Educação, apesar de, em termos governamentais, sempre ter mantido a participação de elementos ligados à área de saúde, continuando assim até 1964.

Estas legislações posteriores promoveram o alargamento dos incentivos para as entidades filantrópicas ou beneficentes: a) Lei n.º 2.756 de 1956, Concede isenção de selo nos recibos das contribuições destinadas a quaisquer instituições de assistência social, que estejam registradas no Conselho Nacional de Serviço Social; b) Lei n.º 3.470 de 1958, concede dedução de imposto de renda caso sejam realizadas doação a entidades filantrópicas e mantêm as deduções de imposto para as entidades filantrópicas; c) Lei n.º 3.577 de 1959, isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração; d) Decreto n.º 3.830 de 1960, dispõe sobre deduções

do imposto de renda consolidando as contribuições e doações feitas a instituições filantrópicas, de cultura, inclusive artísticas; e) Lei n.º 3.933 de 1961, concede anistia às instituições caritativas quanto ao recolhimento de contribuições atrasadas aos Institutos de Previdência; f) Decreto-lei n.º 1.117 de 1962, regulamenta a lei que isenta da contribuição de Previdência dos Institutos de Aposentadorias e Pensões as entidades filantrópicas; g) Decreto-lei n.º 1.118 de 1962, regulamenta a lei que concede anistia às instituições caritativas quanto ao recolhimento de contribuições atrasadas aos Institutos de Previdências. Esse alargamento de incentivos foi interpretado por alguns estudiosos como uma interferência cada vez maior da Câmara e do Senado no arbítrio das funções do CNSS, que devido à amplitude dos incentivos começou a funcionar como um cartório de registros com alguma fiscalização, e não teria mais tempo para efetivamente realizar seu papel normatizador, no máximo realizar algum controle sobre a filantropia privada.

Mestriner argumenta que o CNSS perde a função de atribuição de subvenções para os parlamentares, pois ele acaba sendo apenas o controlador de registros, e quem define critérios sobre as isenções ou sobre subsídios são os parlamentares, haja vista a proliferação de legislação nesse sentido. Outra avaliação da autora diz respeito ao isolamento do CNSS em relação ao movimento acadêmico e profissional da área do serviço social (2011, p.178 e p.194). A reavaliação sobre o que seria assistência social, seu papel e sua relação com direitos sociais, a distinção entre filantropia, beneficência, utilidade pública foram temas que passaram ao largo do CNSS.

Nos anos 1970, a LBA acaba por se responsabilizar pela organização do serviço social em todo o país e como órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas, em tudo que se relacionasse com a administração do serviço social, objetivos colocados até então para o CNSS. O CNSS firma-se como órgão repassador de auxílios e subvenções e, conseqüentemente, fiscalizador e controlador do conjunto de organizações sociais, agora também da área pública (MESTRINER, 2011, p.146).

Quando a sede do Distrito Federal se transferiu para Brasília, o CNSS se manteve no Rio de Janeiro. Somente em 1967 transferiu-se para a nova capital.

Nos anos 1970, o CNSS ganha estatuto de órgão estatal. Pelo Decreto n.º 70.025 de 1974 foi classificado como “órgão de deliberação coletiva de terceiro grau”.

Já nos anos 1980, o CNSS foi precipitadamente extinto no processo de desburocratização pelo Decreto n.º 93.613 de 1986. Esse decreto acabou sendo revogado após dois meses. O CNSS continuou mantendo a postura de órgão burocrático, permanecendo na sua rotina cartorial. O CNSS não sofreu nenhuma alteração nem mesmo recebeu nenhuma legislação nova, que viesse modificar as normas estabelecidas. Continuou na mesma rotina de sempre, com muito trabalho ainda de registro, certificação e distribuição de subvenções (MESTRINER, 2011, p.195)

No ano de 1991, o CNSS desvinculou-se do Ministério da Educação e tornou-se órgão do Ministério da Ação Social. No governo Fernando Collor, a Fundação LBA e o CNSS foram alvo de denúncias de corrupção²⁶⁹. Em 1993, apareceu o escândalo da Comissão de Orçamento do Senado, que envolvia um esquema de negociação de verbas, subvenções, comissões etc. Um dos responsáveis pelo esquema era José Carlos Alves do Santos²⁷⁰, que já tinha ocupado a cadeira de conselheiro do CNSS de 1985 a 1992. O esquema de cadastros fantasmas no CNSS e a distribuição de subvenções foram descobertos por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Conforme aponta Mestriner:

Com as denúncias sobre a Comissão do Orçamento desvela-se toda a interferência política na nomeação de conselheiros e na veiculação de verbas parlamentares às instituições sociais [...] Fica claro, também, por que o CNSS passa a ter como conselheiros representantes da Câmara dos Deputados e do Senado, não sendo este um critério regimental (2011, p.214).

Em 1993, a LOAS, de 07 de dezembro, extingue o CNSS e cria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Inicialmente, o CNAS teve que assumir também as atribuições herdadas do extinto CNSS, por exemplo, a atribuição de mérito filantrópico às entidades sociais, arbitrando as demandas de organizações filantrópicas diversas, da área de saúde, educação, cultura, como já fazia o extinto CNSS. Havia uma decisão de transição entre conselhos de 60 dias. As subvenções também haviam sido suspensas por 90 dias, desde novembro de 1993, devido às denúncias da Comissão do Orçamento. No entanto, a transição foi um período difícil e confuso.

²⁶⁹ Ver BOSCHETTI, 2006, p. 215-217.

²⁷⁰ Economista e ex- chefe da assessoria técnica de Orçamento do Senado, na época, ele fez parte do esquema de corrupção e acabou denunciando o esquema. O escândalo foi conhecido os dos “Anões do Orçamento”. José Carlos levou 21 anos para ser condenado e só em 2014 cumpre pena por esses crimes de corrupção. Na década de 1990, foi condenado a vinte anos de prisão em 1997 pelo assassinato de sua mulher e ocultação de cadáver. Ficou preso quatro anos em regime fechado, antes de ser condenado, e depois cumpriu mais 3 anos em regime semi-aberto. Em 2000 ganhou liberdade condicional, sendo que em 2005 sua pena acabou. Conseguiu aposentadoria do Senado.

APÊNDICE 2 – DETALHES METODOLÓGICOS: COLETA DE DADOS

Muito raramente são detalhados os processos de pesquisa nos trabalhos acadêmicos, em geral apenas se esclarecem algumas das escolhas metodológicas e apresentam-se algumas fontes de informações usadas. Mas, o processo de pesquisa consiste em se fazer escolhas, todo o tempo, a cada problema/dificuldade que aparece. Às vezes, o trabalho mais trivial de procura por informações que se supõe ser de livre acesso e de fácil obtenção é interrompido ou mesmo invalidado, porque os órgãos burocráticos não registram os dados com as informações completas ou não se produz memória institucional dos processos ocorridos na burocracia brasileira. Se não se tem acesso ao conjunto dos documentos, como se ter certeza sobre uma amostra significativa? Se há diferença entre dados coletados em decretos e dados registrados nas secretarias dos conselhos de políticas, como escolher qual o mais fidedigno? Quanto posso dispensar com retrabalho organizando documentos para poder avaliar seu conjunto?

Supostamente, os documentos de conselhos e atos administrativos são de acesso público, no entanto, como descreverei em seguida, nem tudo é disponibilizado ou catalogado como memória. Outro problema são as diferenças com que os documentos são apresentados, vou detalhar sobre isso aos poucos, de acordo com os documentos específicos que precisei procurar. Essas diferenças exigem um esforço de verificação se o enunciado corresponde ao que se diz ser o conteúdo, exigem também um retrabalho grande de padronização e tentativa de completar o que falta, além de avaliar o que se tem em comum para saber como usar cada grupo de informações.

Considero que, em parte²⁷¹, esse detalhamento expõe como o real processo de pesquisa diverge nitidamente duma versão estilizada. Em geral, a versão estilizada apenas apresenta uma abstração metodológica mais genérica da escolha de abordagem e seus derivativos. Este apêndice procurou salientar alguns passos da coleta de dados e da transformação destes em evidências na demonstração das ideias da tese.

O norteador da coleta de informações foi o esforço de identificação de uma linha histórica de ocorrências nas trajetórias de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como de programas de transferência de renda no Brasil. Essa linha se fundamentou, concomitantemente, na análise da literatura e na comparação com a legislação que encontrava gradativamente. Antes de entrar no passo a passo do realizado, preciso explicar que uso o termo ocorrência no sentido de que são acontecimentos específicos de uma determinada trajetória histórica, quando não trato de comparações ou de enfatizar características genéricas que poderiam ser aplicadas a mais de um caso. E posso usar o termo evento quando

²⁷¹ Em parte, porque também não elucidado profundamente minha experiência mais pessoal, contando como me envolvi em pistas falsas e erros. Mas, aceito o argumento completo de SNYDER (2007, p.2 – tradução livre) sobre como é relevante estudar a dimensão humana do processo de pesquisa de grandes acadêmicos/*scholars*: “[isso] expõe como o real processo de pesquisa nitidamente diverge da versão estilizada dos manuais metodológicos e também dos produtos finais publicados. Ao invés de acontecer de maneira linear e como num modelo ordenado, a pesquisa real é, de fato, cheia de erros, falsas pistas e avanços fortuitos”. Porém, como longe estou da categoria dos grandes, duvido a respeito de ter de fato grandes avanços, insisto somente em confirmar que as falsas pistas e os erros são acontecimentos regulares.

se trata de acontecimentos que possuem características gerais que permitem ser abstraídas com intuito de uma comparação entre casos (FALLETI; MAHONEY, 2015, p. 212-213).

Legislação

Para além de realizar uma revisão de literatura, busquei encontrar nos textos menções sobre a produção de legislação das áreas em estudo, dados documentais como leis, decretos, portarias que diziam respeito às áreas com vistas à produção de um banco de registros. Refiro-me à legislação como a ideia genérica do conjunto complexo de normas do Estado que ordenam uma determinada área de política pública²⁷². Montei banco de registros com esse tipo de legislação, que está composta por 210 decretos; 41 decretos-lei; 101 leis; cobrindo um período de 1 século. Também, recuperei legislação que tratasse das modificações ministeriais, e reestruturações da vinculação de órgãos, reposicionando a vinculação de autarquias e conselhos, dos anos 1980 até 2014 (nove decretos, 11 leis, nove medidas provisórias²⁷³).

Obviamente, a legislação compilada do período não é completa, pois se trata apenas daquelas que poderiam representar a linha de ações implantadas pelo Estado nas áreas envolvidas (Assistência Social; Segurança Alimentar; Programas e benefícios relacionados à transferência de renda) e estivessem relacionadas com a trajetória narrada que fundamentasse os conceitos e as ideias estruturantes para a tese. O interesse com a legislação anterior a 1988 se explica na tentativa de encontrar a construção do legado das áreas que demonstra a matriz dupla da proteção social e a relação com as entidades filantrópicas, como trabalhado no capítulo II, bem como identificar as ações dispersas e pulverizadas do campo que posteriormente se configura a partir dos conceitos de soberania e segurança alimentar e nutricional. A CF 88 não derruba de uma vez só o legado anterior, por isso pareceu importante levantar os atos anteriores na explicação entre mudança e permanência de padrões da proteção social brasileira em relação à construção da política de desenvolvimento social no Brasil recente.

Excluí as leis orçamentárias, já que a avaliação de recursos foram dos objetivos principais da pesquisa. No entanto, reuni alguns atos da legislação previdenciária relativa apenas ao período de gênese e fundação dessa legislação para argumentar sobre a precedência

²⁷² Tenho noção de que há um processo construído a partir de uma sucessão de atos, fatos e decisões que produzem a legislação, mas não agreguei os projetos de leis ou ementas, fui diretamente ao ato aprovado. Sob outra perspectiva, também tenho noção de que mesmo com o ato promulgado e no instante inicial de sua vigência isso não significa funcionamento real imediato da legislação. Por isso, mesmo sob o aspecto formal de reconhecer atos escritos, para além da legislação, também busquei atos administrativos normativos, mostrando quanto trabalho subsequente a promulgação e vigência de uma lei engendra. Sob um aspecto não formal ou legalista, recorri às entrevistas, material de conferências e reuniões, além da análise da literatura.

²⁷³ Não resgatei todas as medidas provisórias, em especial, não relatei as reedições, apenas se contemplou alguma modificação que dizia respeito às áreas em estudo. Muitas das relacionadas acabaram virando lei posteriormente. A estrutura da administração federal no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi regulada por MPVs, com inúmeras reedições e algumas com modificações incrementais, e só se converteu em lei no dia 27 de maio de 1998 – Lei n.º 9.649.

das ações de tipo paternalista-trabalhista que originam um tipo de regime de proteção corporativo-meritocrático. Não aprofundei, no entanto, a análise de transformação da política previdenciária.

Pensei também em trabalhar com portarias e as resoluções dos conselhos, secretarias e grupos interministeriais. As portarias e resoluções também podem ser englobadas na ideia genérica de legislação, mas são consideradas atos administrativos. Em especial, identificar esse tipo de ato tornou-se importante porque se conseguia verificar mudanças das funções das institucionais e evidenciar processos endógenos de alteração gradual que levam ao desencaixe da reprodução institucional. Fiz um banco de registros separado para esses atos normativos. As portarias são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários (totalizadas 217 portarias). As resoluções são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo) para disciplinar matéria de sua competência específica, são inferiores aos regulamentos e regimentos e só podem complementá-los, podem ter ação interna ou externa a depender do campo de atuação do órgão que os emitem.

As resoluções e portarias estavam disponibilizadas de forma desigual. Nem todos os atos administrativos estavam disponibilizados como material de consulta pública e, em alguns casos, os documentos complementares aos mesmos não estavam disponibilizados para se avaliar ao que ela de fato se referia. Por isso, uma análise pormenorizada sobre esses atos ficou prejudicada. Concentrei-me em registrar todas as resoluções que poderiam corresponder com as ocorrências citadas pelos entrevistados e pela literatura como essenciais para explicação do desenvolvimento das políticas envolvidas. Havia fontes de disponibilização dos atos diferentes nas páginas oficiais do governo, era necessário garimpar no site do MDS, em cada parte relacionada às secretarias específicas e também procurar pelas páginas dos Conselhos Nacionais.

O Conselho de Segurança Alimentar Nutricional distinguiu entre dois tipos de documentos sobre seus pareceres e avaliações de assuntos: 1) resoluções - quando se trata de assuntos internos ao CONSEA (criação de Grupos de Trabalho, realização de eventos etc.) e iniciativas relacionadas aos Conselhos Estaduais e Municipais; e 2) recomendações - quando se trata de proposições relativas às políticas e programas do Governo Federal ou à legislação e são dirigidas diretamente à Presidência da República, por meio de Exposições de Motivos.

As resoluções e recomendações da área de Segurança Alimentar e Nutricional foram obtidas: 1) na página do CONSEA, totalizando 16 resoluções e 89 recomendações disponíveis dos anos de 2004 a 2014; 2) na página da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN) do MDS, totalizando 101 resoluções disponíveis, sendo 15 da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); 69 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição e Alimentos (GGPAA); e 02 da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária de 2004 a 2014.

TABELA A.2.1 – CONTROLE DAS RESOLUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA) E SUA DISPONIBILIZAÇÃO

ANO	RESOLUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO CONSEA		
	Numeração da Última Resolução/recomendação Disponível	Número de Resoluções/recomendações Disponíveis	Data da Última Resolução/recomendação Disponível
RESOLUÇÕES			
2013	1	1	25/03/2013
2011	3	3	07/12/2011
2010	2	2	21/12/2010
2007	2	2	05/07/2007
2006	2	2	26/09/2006
2005	4	4	29/03/2005
2004	8	2	27/09/2004
TOTAL	-	16	-
RECOMENDAÇÕES			
2014	11	11	26/11/2014
2013	12	12	05/12/2013
2012	20	20	29/11/2012
2011	5	5	07/12/2011
2010	11	10	23/11/2010
2009	2	2	02/12/2009
2008	6	7	10/12/2008
2007	5	5	27/11/2007
2006	6	6	28/11/2006
2005	13	11	19/12/2005
TOTAL	-	89	-

FONTES: BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Resoluções. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/resolucoes>> e <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes>> Acesso em: 10 mai. 2015 – 10 dez. 2015.

As resoluções da Assistência Social foram obtidas: 1) na página do Conselho Nacional de Assistência Social, totalizando 616 disponíveis dos anos de 1994 a 2014; 2) na página da Secretaria Nacional de Assistência Social, sendo 23 resoluções disponíveis da Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Foram encontradas outras três resoluções da CIT, importantes para o desenvolvimento das políticas por meio de rastreamento na internet: resolução CIT n.º17 de 2010 – aprimoramento de gestão do SUAS; resolução CIT n.º 07 de 2009 – procedimentos para a gestão integrada dos serviços e programas PBF, PET, BPC, Programa a Serviço de Proteção Básica de Assistência Social (PAIF); resolução n.º 10, de 2013 – critérios de partilha de recursos para a construção Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

Verifiquei que a maior parte das resoluções envolvem tarefas rotineiras como indicar pessoas para participar de comissões, criar grupos de trabalho e estudo, aprovar os estudos realizados desses grupos, estender prazos de ações deliberadas em Conselho ou nas Câmaras

Interministeriais etc. Como já mencionado, as formas de disponibilização na página do MDS não eram padronizadas, isso exigia verificação de documento por documento antes de agregá-lo. Também não havia explicação sobre por que algumas resoluções não estavam disponíveis (tabela A.2.2).

TABELA A.2.2 – CONTROLE DO NÚMERO DE RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) E SUA DISPONIBILIZAÇÃO

ANO	RESOLUÇÕES DO CNAS		
	Numeração da Última Resolução Disponível	Número de Resoluções Disponíveis	Data da Última Resolução Disponível
2014	33	33	11/12/2014
2013	35	35	29/11/2013
2012	36	36	13/12/2012
2011	36	34	21/12/2011
2010	40	32	21/12/2010
2009	110	38	24/12/2009
2008	97	37	17/12/2008
2007	210	48	22/11/2007
2006	269	59	14/12/2006
2005	209	41	10/11/2005
2004	180	40	08/12/2004
2003	182	24	17/12/2003
2002	196	31	10/12/2002
2001	201	10	14/11/2001
2000	260	24	06/12/2000
1999	340	21	07/12/1999
1998	209	7	17/12/1998
1997	204	14	04/12/1997
1996	196	12	06/11/1996
1995	145	13	13/12/1995
1994	125	27	18/12/1994
Total	-	616	-

FONTE: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resoluções Normativas do CNAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/>> Acesso em: 10 mai. 2015 – 10 dez. 2015.

Após ter encontrado a legislação mencionada, procurei classificar simplificada e cada uma em termos do que representava para a construção das políticas envolvidas a iniciativa que se referia essa legislação, distinguindo-as em: 1) criação; 2) regulamentação; 3) incremento; 4) reforma, para a legislação de tipo decreto, decreto-lei, lei e medida provisória, e acrescentei à classificação a categoria; 5) rotinização administrativa, para classificar os atos administrativos de tipo portaria, resolução e recomendação. Procurei determinar o principal esforço do ato legislativo, e quando a legislação abrangia mais de um campo de alteração, apenas observei o que ele se referia no caso das três políticas envolvidas.

As resoluções, recomendações e portarias entraram na linha de ocorrência quando elas representaram mudanças/reformas que antecipavam a legislação de tipo decreto, decreto-lei, Medida Provisória (MPV) ou produziam por si mesmas a alteração da trajetória das políticas, sendo citadas nas entrevistas e na literatura revisada. Esse quadro de ocorrências simplificado (quadro A.2.4), os quadros com a descrição dos componentes do banco de registro sobre a legislação principal (quadro A.2.5) e a lista extensa de ocorrências estão disponibilizados ao final desse apêndice²⁷⁴ (quadro A.2.6).

Após ter encontrado a legislação mencionada, procurei classificar simplificada e cada uma em termos do que representava para a construção das políticas envolvidas a iniciativa que se referia essa legislação, distinguindo-as em: 1) criação, 2) regulamentação, 3) incremento, 4) reforma, para a legislação de tipo decreto, decreto-lei, lei e medida provisória, e acrescentei à classificação a categoria 5) rotinização administrativa, para classificar os atos administrativos de tipo portaria, resolução e recomendação. Procurei determinar o principal esforço do ato legislativo, e quando a legislação abrangia mais de um campo de alteração, apenas observei o que ele se referia no caso das três políticas envolvidas.

As resoluções, recomendações e portarias entraram na linha de ocorrência quando elas representaram mudanças/reformas que antecipavam a legislação de tipo decreto, decreto-lei, MPV ou produziam por si mesmas a alteração da trajetória das políticas, sendo citadas nas entrevistas e na literatura revisada. Esse quadro de ocorrências simplificado (quadro A.2.4), os quadros com a descrição dos componentes do banco de registro sobre a legislação principal (quadro A.2.5) e a lista extensa de ocorrências estão disponibilizados ao final desse apêndice²⁷⁵ (quadro A.2.6).

Representação dos Conselhos de Políticas: Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNAS) e Nutricional (CONSEA)

Além de dados documentais de legislação e atos administrativos, procurei informações sobre as representações nos conselhos das políticas de Segurança Alimentar e Assistência Social. O interesse, conforme explicado na tese, não era desenvolver uma discussão específica sobre Conselhos, mas conseguir discutir a interpenetração e o entrelaçamento das políticas avaliando a presença da representação da sociedade civil. Era importante saber se certos atores estavam presentes em ambas as construções das políticas, pensando que organizações e pessoas intercambiavam entre as áreas.

Mais uma vez, as informações, agora se tratando das organizações e participações nos Conselhos, não estavam completas. A maior dificuldade foi acesso a informações

²⁷⁴ Para disponibilização dos bancos de registros e dos documentos, entre em contato: louisenazareno@usp.br

²⁷⁵ Para disponibilização dos bancos de registros e dos documentos, entre em contato: louisenazareno@usp.br

padronizadas e a diferença entre as informações de um e outro Conselho, precisei lidar com desencontro de informações e a falta de algumas delas. Os dados do CNAS estavam disponíveis em documento intitulado *Relação de Entidades e Conselheiros da Sociedade Civil do CNAS* (CNAS, BRASÍLIA-DF, março de 2014). Já os dados do CONSEA precisaram ser procurados pelos decretos de nomeação dos conselheiros e confirmados com a Secretaria Executiva (SE) do Conselho. Mesmo assim, os dados do CONSEA têm contradições, pois a SE não confirmou os dados dos decretos: assim, aparecem conselheiros nos decretos, que a SE não registra como participantes; aparecem conselheiros que a SE registra como conselheiros, mas não estão nos decretos; e há aqueles conselheiros que aparecem no decreto e são confirmados pela informação da SE. Optei por usar todos os dados sem eliminar nenhum registro.

Montei dois bancos de registros apenas com a representação da sociedade civil, para cada Conselho, contendo: nomes das pessoas, organizações que representavam, mandato (CNAS) ou período de gestão (CONSEA) do Conselho em que eram representantes, a condição de representação (titular ou suplente), e outros detalhes sobre fonte da informação e classificação da organização. No caso do CNAS, também havia a classificação do segmento ao qual a organização representava. No caso do CONSEA, a representação não é por segmento e há a possibilidade de uma pessoa representar a si mesma sendo classificada como especialista/pesquisador. O quadro A.2.1 tenta explicar as diferenças no registro das informações.

Em relação à classificação sobre o tipo de organização representada, procurei dados das organizações em que se apresentavam seus objetivos e formação. Analisei outros trabalhos que tentaram classificar as entidades, mas em geral os trabalhos não levavam em conta o período completo da existência dos conselhos, o que acabava por reduzir suas categorias, por isso não consegui usar a classificação de MOURA (2009) ou de CORTES (2015). As organizações trabalham com diversos temas, abrangência de atuação e história de formação, demonstrando uma situação nublada na relação com o Estado. Não foi possível estabelecer um grupo de categorias único para os dois conselhos, devido à diferença pelo tipo de sua composição, ver lista de instituições nos quadros A.2.7 e A.2. 8 ao final deste apêndice.

Entrevistas

Usei de dois tipos de entrevistas: 1) entrevistas semiestruturadas, mais livres, realizadas por mim a informantes qualificados dos processos de produção de políticas nas áreas de interesse da tese; 2) transcrição de entrevistas realizadas por outro pesquisador para os seus fins específicos de pesquisa. Ao todo eu realizei 10 entrevistas e tive acesso a mais 7 outras entrevistas provenientes da pesquisa de Douglas Mendosa. Uma das pessoas que eu procurei entrevistar, como estava com incompatibilidade de agenda, mas tinha interesse em colaborar com a tese, disponibilizou duas gravações de entrevistas realizadas para outros fins em que ela contava sua trajetória, seu envolvimento na criação do MDS e seu papel na assessoria do

ministério²⁷⁶. Fez sentido usá-las, pois eu estava interessada em validar a linha de ocorrências que identifiquei e esclarecer questões contextuais em que aparecia a conexão dos atores envolvidos. O livro de Denise Paiva que em grande parte se tratava de entrevistas e depoimentos também foi utilizado com o mesmo intuito.

Quanto às minhas entrevistas específicas, não cito nenhum dos nomes dos informantes especificamente, pois um dos meus entrevistados solicitou que não o identificasse pessoalmente. Os entrevistados são retratados pelo número de ordem da entrevista. E procurei me referir indiretamente às entrevistas concedidas por Douglas Mendosa, também identificando apenas a numeração da entrevista segunda à ordem mostrada na tese do autor. Isso foi combinado com o pesquisador, já que, inicialmente, a autorização que se obteve para realizar as entrevistas circunscrevia-se aos seus esforços de tese e não aos meus. Para as entrevistas e os depoimentos do livro de Denise Paiva, citei conforme citação de livro autor-data-página, mas agreguei após o hífen o nome da pessoa que estava falando ou fez o depoimento, para facilitar a sua conferência no livro.

Tenho noção de que todos os meus entrevistados ocuparam cargos públicos e fizeram decisões em políticas públicas e em diversas outras teses, dissertações e livros podem facilmente ser identificados por observação atenta do leitor. O cuidado tomado deve-se à relação de confiança estabelecida com os entrevistados (quadros A.2.2 e A.2.3).

Não tenho como não comentar que as inúmeras mudanças nas páginas institucionais do Governo, de 2013 a 2015, complicaram o meu processo de coleta de informações. Em muitos momentos, independente de produzirem uma reforma ou reordenamento da página, o constante problema de recarregar a página e passar de um link a outro dentro do site oficial transformava uma operação simples em tentativa sistemática de retorno até se chegar ao conteúdo que se diz disponibilizado (<http://www.mds.gov.br/falha.html>).

A disponibilização da informação via internet facilitou enormemente o encontro das informações, pois se não há ainda uma cultura de padronização e sistematização de memória, antes dessa disponibilização a chance de não encontrar os documentos devia ser muito maior. Todavia, ainda encontramos problemas primários sobre a produção de memória institucional, porque não se esclarece o que e como se vai disponibilizá-la. Encontra-se um enorme grau de discricionariedade do que o Governo, seja o técnico que abastece, seja uma decisão maior, permite ser divulgado.

A facilidade da disponibilização produz também uma banalização de como os documentos são apresentados. Apesar de termos quantidades imensas de documentos relacionados à disposição, o trabalho de sistematizá-los, digo, em termos mais simples de quantificações e datação, não se traduz diretamente em baixar tabelas ou os documentos dos links. Já a

²⁷⁶ Essa pessoa foi ex- assessora especial do Programa Fome Zero e ex-chefe de gabinete do Ministro Patrus Ananias, as duas gravações cedidas foram realizadas em 2015: no entanto não estão identificadas as datas das entrevistas, elas somavam 183 minutos de entrevista.

análise mais pormenorizada de conteúdo, isso sempre significou um emprego intenso de tempo na leitura do texto.

Para finalizar, entendo que muitas vezes o pesquisador se envolve num trabalho bastante mecânico e aparentemente não importante, mas estrutural tanto para quantificação quanto para análise qualitativa. Apesar de maçante, é aprendizado necessário no treinamento inicial de pesquisador e traz o detalhamento do que se entende e de como se chega a dado, informação, evidência. Em contrapartida, mesmo que esse trabalho seja importante na formação do pesquisador, o retrabalho gerado pela banalização da disponibilização não seria necessário. Outras decisões importantes do registro de memória institucional e a forma como serão apresentados também precisariam ser levadas mais a sério pela administração pública, em particular, e qualquer outra organização. Com isso não afirmo que exista falta de seriedade, em si, mas sim, falta de profundidade na avaliação sobre os objetivos do ato de disponibilizar as informações.

Material de apoio

Os quadros a seguir (A.2.1 a A.2.6) são explicações sobre a agregação das informações, as classificações e a simplificação do material disponível.

QUADRO A 2.1 – COMPARAÇÃO DE INFORMAÇÕES A RESPEITO DA COMPOSIÇÃO DO CONSEA NO QUE DIZ RESPEITO AOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL, SEGUNDO LEGISLAÇÃO E SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO – BRASIL – 2003-2014

Período de gestão	Norma válida para mandato	Descrição número de componentes	N.º de nomeados ¹	Decreto de nomeação	SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO	
					N.º conselheiros ²	Mandato/gestão
1993-1994	Decreto n.º 807, de 22 de abril de 1993.	Art. 4º O CONSEA será integrado: IX - por 21 representantes de entidades ou personalidades da sociedade civil, designados pelo Presidente da República. 8/9 órgãos do Estado.	-	-	21	1994
2003-2004	Decreto n.º 4.582, de 30 de janeiro de 2003.	Art. 3º O CONSEA será composto por trinta e oito (38) conselheiros, designados pelo Presidente da República, que representarão a sociedade civil. 13 membros do Estado.	38	30 de janeiro de 2003	42	2003-2004
2004-2006	Decreto n.º 5.079, de 11 de maio de 2004.	Art. 3º O CONSEA será composto por quarenta e dois (42) conselheiros, designados pelo Presidente da República, que representarão a sociedade civil. 17 membros do Estado.	42	11 de maio de 2004	80	2004-2007
2006-2007			40	16 de maio de 2003		
2007-2009	Decreto n.º 6.277, de 23 de novembro de 2007.	Art. 3º O CONSEA será composto por cinquenta e sete membros, titulares e suplentes, dos quais dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de Representantes governamentais. § 1.º A representação governamental no CONSEA será exercida pelos seguintes membros titulares: (19 órgãos). 19 membros do Estado, em condição de titular. Assim, seriam 38 membros da sociedade civil também em caráter titular para manter a proporção de 2/3, mas o início o artigo é ambíguo a respeito da separação entre titular e suplente.	72	22 de outubro de 2007	69	2007-2009
2009-2011			54	27 de outubro de 2009	74	2009-2011
2011-2012			74	Decreto n.º 7.650, de 21 de dezembro de 2011		
2012-2014			72	2 de abril de 2012	78	2012-2013
2014-2016			78	27 de maio de 2014	79	2014-2015

FONTES: Decretos citados no quadro e Secretaria Executiva (SE) do CONSEA, 2015.

⁽¹⁾ Não há regularidade nas nomeações, em relação ao período do mandato ou à identificação da condição de suplente ou titular, essa identificação é realizada durante a apresentação dos nomeados nas reuniões do CONSEA, ao longo do seu funcionamento. Podem haver casos de substituírem os anteriores representantes de uma associação, sem retificarem ou designarem essas substituições por decreto. Na contagem de pessoas e organizações envolvidas contou-se o número de nomeados suplentes e titulares.

⁽²⁾ Segundo a secretaria o CONSEA teve divide-se em sete períodos com novas nomeações de 2003-2014. Pela avaliação dos decretos contam-se oito períodos.

QUADRO A 2.2 - REFERÊNCIAS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS NA TESE, NO PERÍODO DE 2014-2015 – BRASIL.

REFERÊNCIA	CARGO DO ENTREVISTADO	LOCAL	DATA	DURAÇÃO
Entrevista 1	Ex-Secretária Executiva Informal do CONSEA e Ex-secretária Executiva do Comunidade Solidária	Brasília – DF	22 abr. 2014	73 min
Entrevista 2	Secretário de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS	Brasília – DF	22 abr. 2014	50 min
Entrevista 3	Ex-Secretária de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS	Brasília – DF	24 abr. 2014	34 min
Entrevista 4	Ex-Secretário de Articulação Inclusão Produtiva do MDS e servidor do IPEA	Brasília – DF	21 jul. 2014	101 min
Entrevista 5	Diretor do Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS	Brasília – DF	22 jul. 2014	78 min
Entrevista 6	Ex-Coordenadora do Departamento de Avaliação e Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação	Brasília – DF	25 jul. 2014	50 min
Entrevista 7	Ex-Secretária Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza	Campinas - SP	17 set. 2014	60 min
Entrevista 8	Ex-Colaboradora Da Estratégia Comunidade Solidária, membro do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC)	São Paulo - SP	17 jun. 2015	49 min
Entrevista 9	Ex-Secretária de Estado de Assistência Social do Governo Fernando Henrique Cardoso	Rio de Janeiro - RJ	3 jun. 2015	73 min
Entrevista 10	Ex-Assessora Especial da Presidência do Governo Itamar Franco	Rio de Janeiro - RJ	4 jun. 2015	80 min

FONTE: Elaboração própria

QUADRO A 2.3 – REFERÊNCIAS DAS ENTREVISTAS CEDIDAS

REFERÊNCIA	CARGO DO ENTREVISTADO
Entrevista 2	Professora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-SP.
Entrevista 3	Professora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-SP.
Entrevista 5	Professora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-SP.
Entrevista 4	Professora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-SP e membro do Centro de estudos e Pesquisas em educação, Cultura e Ação Comunitária.
Entrevista 6	Ex- Secretária Nacional de Assistência Social do MDS.
Entrevista 7	Professora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
Entrevista 9	Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da Universidade de Brasília (UNB).

FONTE: MENDOSA, 2012, p.31.

QUADRO A 2.4 – RELAÇÃO SIMPLIFICADA DE OCORRÊNCIAS DE CRIAÇÃO E MUDANÇAS NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E TRANSFERÊNCIA DE RENDA – BRASIL – 1988 A 2014.

ANOS	PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS		
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	TRANSFERÊNCIA DE RENDA
1988	• Promulgação da Constituição Federal - Assistência Social como Direito, compõe a seguridade social: igualdade nos benefícios para homens e mulheres, população rural e urbana, contribuintes e não contribuintes; criação de uma renda solidária para idosos e pessoas com deficiência; acesso aos serviços para população em vulnerabilidade e risco		
1991	• Veto integral presidencial à primeira redação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).		• Projeto de Lei - Programa de Garantia de Renda Mínima - senador Suplicy
1992	• Impeachment de Collor. Movimento Pela Ética na Política (MEP).		
		• Descentralização merenda escolar - Programa nacional de Alimentação Escolar (PNAE). • Plano de Segurança Alimentar do “Governo Paralelo” (PT).	
1993	• Aprovação da LOAS - extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).	• Publicação do Mapa da Fome. Criação da Ação da Cidadania contra Fome, Miséria e Pela Vida. • Criação do Conselho Nacional de Segurança alimentar (CONSEA). • Criação do Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida (COEP).	-
1994	• Instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). • Início da regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC).		• Projeto Bolsa Escola no Programa de Governo do candidato ao governo do DF - Cristóvão Buarque (PT). • Proposta de Programa de Renda Mínima em Campinas - José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB).
1995	• Instituição da estratégia/programa Comunidade Solidária.		
	• Regulamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). • Extinção da FLBA e FCBA.	• Extinção CONSEA.	• Lançamento Programa de Renda Mínima em Ribeirão Preto - Antônio Palocci Filho (PT)
1996	• Embrião do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).	• Criação Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). • Articulação de preparação da delegação brasileira para participação na Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma.	• Transferência de renda pela erradicação do Trabalho infantil - embrião ação retirar crianças do trabalho de carvoaria.
1997	• 1a. Norma Operacional Básica (NOB) da Assistência Social.	• Extinção do Instituto Nacional de Nutrição. • Término das “Rodadas temáticas do Comunidade Solidária”.	• Incentivo federal de recursos para municípios instituírem Programas de Renda Mínima.
1998	• 2a. NOB da Assistência Social e Política Nacional de Assistência Social (PNAS 98), instrumentos de gestão.	• Criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar. Transferências automáticas do PNAE.	

continua

continuação

ANOS	PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS		
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	TRANSFERÊNCIA DE RENDA
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) - status de ministério. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de Conselhos estaduais em MG e MS. Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). • Estratégias de controle de qualidade alimentos. Ampliação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). 	
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Diretrizes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação Conselho de Alimentação Escolar. • Formulações do Instituto Cidadania sobre abastecimento para gestões municipais do PT. 	-
• Instituição do Cadastro Único Para Programas Sociais (CADÚNICO)			
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Comitê do Projeto Alvorada. • Lançamento de diretrizes do Programa Sentinela. • Lançamento de diretrizes do Programa Agente Jovem. • Criação do Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF) . 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria do PNAE - 70% dos recursos para alimentos básicos. • Lançamento do programa Fome Zero do Instituto Cidadania - Caravanas do Fome Zero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Auxílio Gás - Ministério de Minas e Energia. • Criação do Bolsa Escola Nacional - Ministério da Educação. • Criação do Bolsa Alimentação - Ministério da Saúde.
2002	-	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). Lançamento da Política Nacional de Biodiversidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição de bolsa renda estiagem e subsídio ao consumidor de energia de baixa renda.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ministério da Assistência Social e Promoção Social (MAPS). • Lançamento da Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF). 	<ul style="list-style-type: none"> • Recriação do CONSEA Nacional. • Criação de Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). • Criação do “Programa Um Milhão de Cisternas” - organizações sociais que compõem a Articulação do Semiárido (ASA). • Instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). • Criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) - “Cartão Alimentação”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Programa Bolsa Família (PBF). • Criação de uma Secretaria Executiva para PBF. • Instituição do Programa Luz para Todos. • Criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) - “Cartão Alimentação”.
• Criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): união do MESA, MAPS e Secretaria Executiva do PBF.			
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoamento da PNAIF em Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). • Aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS): implanta o SUAS, institui formas de segurança e tipos de proteção, estabelece políticas permanentes, define nomes dos equipamentos públicos da assistência. • Reinstauração autonomia sociedade civil na eleição para CNAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD2004). 	
2005	<ul style="list-style-type: none"> • NOB do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 		<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do PBF.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • NOB - SUAS de Recursos Humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISVAN). 	

continua

ANOS	PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS		
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	TRANSFERÊNCIA DE RENDA
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação da Ficha CRAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulação das competências, composição e funcionamento do CONSEA. Criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). 	<ul style="list-style-type: none"> • Alterações do CADÚNICO – aperfeiçoamento.
2008		<ul style="list-style-type: none"> • Instalação oficial da CAISAN e seu funcionamento. 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Tipificação de serviços socioassistenciais. • Desresponsabiliza o CNAS da certificação de entidades. • Criação de protocolo de gestão integrada dos programas do MDS (PETI, PBF, BPC, outros benefícios SUAS). 	<ul style="list-style-type: none"> • Extensão do PNAE para toda a rede pública de educação básica e destinação de 30% dos repasses do FNDE para aquisição de produtos da agricultura familiar. • Lançamento do Plano Nacional para Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de protocolo de gestão integrada dos programas do MDS (PETI, PBF, BPC, outros benefícios SUAS).
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Censo SUAS. Sistema Nacional de Informação do SUAS. • Instituição das metas de desenvolvimento dos CRAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação da emenda constitucional que incluiu a “alimentação” entre os direitos fundamentais. • Instituição da Política Nacional de Assistência Social Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e do Programa Nacional de Assistência Social Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER). 	
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Plano Brasil sem Miséria. • Estratégia de Busca ativa no CADÚNICO com mobilização de parcerias: Órgãos Públicos, Instâncias de Controle Social, Organizações Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração da LOAS. • Instituição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do SUAS. • Instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), alterando o PROJOVEM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Programa Água para Todos. • Instituição e regulamentação do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Bolsa Verde. • Instituição do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças de gestão do CADÚNICO - versão 7. • Instituição e regulamentação do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Bolsa Verde. • Criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) - vertente voltada aos beneficiários do PBF.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • NOB- SUAS, incorporação de novas regras e aprofundamento sobre vigilância socioassistencial. • Instituição do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS - TRABALHO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institui o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PlanSAN 2012/2015. • Lançamento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Brasil Carinhoso. Instituição do benefício variável de Extrema Pobreza - PBF.
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de informações para aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada. • Proposta de regionalização Proteção Social Especial (PSE) do SUAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Plano de Agroecologia e Produção Orgânica. • Desoneração de impostos para produtos da cesta básica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação de 6 tipos de benefícios no PBF: (a) benefício básico às famílias em situação de extrema pobreza; (b) benefício variável (limitados a cinco) para as famílias pobres e extremamente pobres com filhos/as de 0 a 15 anos; (c) benefício variável à gestante; (d) benefício variável à nutriz (com crianças entre 0 e 6 meses de vida); (e) benefício variável vinculado ao adolescente (16 e 17 anos), limitado a dois por família; (f) benefício para a superação da extrema pobreza – calculado caso a caso – destinado às famílias que, mesmo com as transferências, não superavam a linha de extrema pobreza.

FONTES: Brasil. Câmara dos Deputados. Portal da Legislação. Literatura específica das áreas de Segurança Alimentar e Nutricional, Assistência Social e Transferência de Renda citada nas referências bibliográficas.
 NOTA: Elaboração própria.

QUADRO A 2.5 – DEFINIÇÃO DOS COMPONENTES E SUAS CATEGORIAS DO BANCO DE REGISTRO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL COLETADA PARA TESE, NO PERÍODO DE 1900-2014 - BRASIL

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO E EXPLICAÇÃO	CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	EXPLICAÇÃO DA CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	TIPO DA VARIÁVEL
ANO	ANO DE PUBLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO.	Não se aplica	Não se aplica	NUMÉRICA
TIPO	TIPO DE LEGISLAÇÃO SENDO CLASSIFICADA DE ACORDO COM SEUS CATEGORIAS.	Decreto	Editados pelo Presidente da República, regulamentam as leis e dispõem sobre a organização da administração pública.	CATEGÓRICA
		Decreto-lei	Têm força de lei e foram expedidos por Presidentes da República em dois períodos: de 1937 a 1946 e de 1965 a 1989. A Constituição Brasileira atual não prevê essa possibilidade. Alguns Decretos-Leis ainda permanecem em vigor.	
		Decreto não numerado	Editados pelo Presidente da República, possuem objeto concreto, específico e sem caráter normativo. Os temas mais comuns são a abertura de créditos, a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, a concessão de serviços públicos e a criação de grupos de trabalho.	
		Medida Provisória (MPV)	Editadas pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência, têm força de lei e vigência imediata. Perdem a eficácia se não convertidas em lei pelo Congresso Nacional em até sessenta dias, prorrogáveis por igual período.	
		Lei	Leis ordinárias: são as leis típicas, ou as mais comuns, aprovadas pela maioria dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal presentes durante a votação. Lei complementar: diferem das Leis Ordinárias por exigirem o voto da maioria dos parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para serem aprovadas e devem ser adotadas para regulamentar assunto específico, quando expressamente determinado na Constituição da República. Só é preciso elaborar uma Lei Complementar quando a Constituição prevê que esse tipo de lei é necessária para regulamentar certa matéria.	
		Lei Delegada	Editadas pelo Presidente da República, nos limites da autorização conferida pelo Congresso Nacional por Resolução.	
NÚMERO	NUMERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO	Não se aplica	Não se aplica	NUMÉRICA
DATA	Tempo assinalado da legislação no formato DD/MM/AAAA.	Não se aplica	Não se aplica	DATA
DETALHES SITUAÇÃO	INFORMAÇÕES SOBRE REVOGAÇÃO, QUAIS ALTERAÇÕES OU A ÚLTIMA, COMPLEMENTAÇÕES E REGULAMENTAÇÃO E OUTRAS OBSERVAÇÕES PARA AUXILIAR A IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO.	Não se aplica	Não se aplica	TEXTUAL

continua

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO E EXPLICAÇÃO	CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	EXPLICAÇÃO DA CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	TIPO DA VARIÁVEL
SITUAÇÃO	CATEGORIA SOBRE VIGÊNCIA E APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO.	Revogada	Legislação que já tem uma revogação expressa por outra legislação posterior.	CATEGÓRICA
		Em vigor com alterações	Vigente, mas com alterações na redação, seja com acréscimos, revogações parciais de artigos/parágrafos/incisos ou reformulação de nova redação.	
		Em vigor	Vigente, com redação igual a como foi sancionada.	
		Aplicada - sem efeito	Quando a legislação apresentada alterou ou revogou parcialmente outra legislação anterior, mas a legislação a que se referia ou foi revogada expressamente ou não se tem mais efeito, porque o teor da alteração era especificamente revogar legislação anterior ou a mesma não está mais vigente devido a outras alterações.	
		Sem efeito	Quando a legislação incide sobre outra que não foi expressamente revogada, mas já não está vigente por alterações posteriores que invalidam os efeitos dessa legislação em questão.	
		Aplicada - em vigor	Quando a legislação fez acréscimos, alterou ou revogou parcialmente outra legislação anterior, foi aplicada, e está vigente com redação a que esta legislação específica propôs.	
		Aplicada - em vigor com alterações	Quando a legislação fez acréscimos, alterou ou revogou parcialmente outra legislação anterior, foi aplicada, e está vigente, mas já houve outras alterações que não mantiveram completamente a redação desta redação que propôs o acréscimo, alteração ou revogação parcial.	
		Sem aplicação direta	Legislação a respeito dos programas de renda mínima que foram unificados no Programa Bolsa Família, que não foram expressamente revogados, mas que não obedecem mais os critérios dos programas específicos anteriores.	
		Não identificada	Por falta de informação no banco de dados não foi possível esclarecer o que aconteceu com a lei, em geral já está sem efeito.	
OBJETO	DESCRIÇÃO DA EMENTA E ALGUM DETALHAMENTO DO TEOR DA LEGISLAÇÃO	Não se aplica	Não se aplica.	TEXTUAL
VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO E EXPLICAÇÃO	CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	EXPLICAÇÃO DA CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	TIPO DA VARIÁVEL
AUTOR	A AUTORIA É IDENTIFICADA POR QUEM INICIOU O PROJETO. O DETALHAMENTO DA LEGISLAÇÃO ANTES DE 2001 NÃO ESTÁ COMPLETA. POR ISSO, ÀS VEZES, O INÍCIO DA LEGISLAÇÃO NÃO ESTÁ IDENTIFICADO. OBSERVAÇÃO: ORIGEM NÃO É O MESMO QUE AUTORIA, A ORIGEM E A AUTORIA PODEM SER A MESMA, E PARA O CASO DOS DECRETOS E DECRETOS-LEI A ORIGEM E A AUTORIA SÃO DO PODER EXECUTIVO.	Poder Executivo	Quando a legislação foi proposta pelo governo, Poder Executivo.	TEXTUAL
		Câmara dos Deputados +	Quando a legislação foi iniciada por um dos membros da Câmara dos Deputados. Identifica-se a Câmara, seguido do nome do parlamentar e seu partido. Pode ser que a legislação tenha sido iniciada por uma das Comissões da casa e não um parlamentar específico, sendo assim identifica-se qual a comissão.	
		Senado federal +	Quando a legislação foi iniciada por um dos membros do senado. Identifica-se o Senado seguido do nome do parlamentar e seu partido. Pode ser que a legislação tenha sido iniciada por uma das Comissões da casa e não um parlamentar específico, sendo assim identifica-se qual a comissão.	
		Poder Executivo + projeto de conversão	Quando a legislação é um projeto de conversão de medida Provisória, sendo assim, coloca que é Poder Executivo + identifica-se o nome do deputado que faz a proposta de conversão e seu partido.	
		Não consta	Quando não se mostra nada sobre a proposição originária de lei original.	

continua

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO E EXPLICAÇÃO	CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	EXPLICAÇÃO DA CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	TIPO DA VARIÁVEL
ASSINANTE PRINCIPAL	QUEM SANCIONOU A LEGISLAÇÃO NA DATA.	Não se aplica	Não se aplica.	TEXTUAL
ASSINANTES EM CONJUNTO	OUTROS QUE SUBSCREVEM A LEGISLAÇÃO	Não se aplica	Não se aplica.	TEXTUAL
CAMPO/ÁREA	<p>CLASSIFICAÇÃO DE MANEIRA GENÉRICA DO CONTEÚDO DA LEGISLAÇÃO DE ACORDO COM ÁREA GERAL/CAMPO A QUE SE REFERE À LEGISLAÇÃO.</p> <p>Algumas legislações parecem combinar características de mais de um campo/área e de acordo com o enfoque de algumas de suas partes poderiam estar em um campo ou outro, como exemplo, uma ação que é desenvolvida pela assistência, mas diz respeito ao direito de crianças e adolescentes (comissão de Convivência Familiar e Comunitária), nesse caso classificou-se pela ação a que se referia a legislação, se foi criar uma comissão para avaliar e dar diretrizes a respeito do direito da criança, foi classificada como Direitos, se fosse relativa a algum programa da assistência e regulação do mesmo, seria classificado em assistência. No caso da classificação do campo de Desenvolvimento social, levou-se em conta o caráter intersetorial e de articulação geral da legislação, que serviria como suporte para mais de uma política setorial ou programa, por isso mesmo ações dos anos 1970 foram classificadas dessa maneira, pois se procurava genericamente articular um financiamento de mais de uma área específica de políticas.</p>	Assistência	Atos que incidem sobre a política de assistência social e também que disciplinam ação profissional dos assistentes sociais.	CATEGÓRICA
		Desenvolvimento Social	Atos que dizem respeito às políticas mais genéricas que procuram articular diversas áreas, seja para focalizar em um determinado público, seja para ampliar universalmente o acesso ao público. Consistem em tentativas de reordenamento das intervenções do Estado que procuram promover a integração social, o desenvolvimento humano e a igualdade de oportunidades, assim como reduzir as situações de vulnerabilidade social. Nem todas podem ter sucesso, ou alcançar sua abrangência normativa, ou sequer conseguir implementação sistemática e contínua, mas iniciam um discurso com esse tipo articulado de preocupação para solucionar problemas complexos.	
		Direitos	Atos que tratam de questões de promoção, garantia e defesa de direitos de grupos populacionais específicos, como criança e adolescente, jovens, mulheres, idosos e pessoas com deficiência. Essa classificação aparece a partir dos anos 80, antes disso as políticas voltadas ao segmento da criança, por exemplo, recaía a área de assistência. A classificação de direitos ganha sentido no contexto de mobilização dos sujeitos em movimentos sociais pela defesa de direitos e o início da constituição de conselhos e estatutos específicos.	
		Relação entidades privadas e Estado	Atos que dizem respeito ao relacionamento entre Estado e as entidades sociais filantrópicas e ONGs, tratam de assuntos que disciplinam as ações dessas organizações, regulam ou concedem contribuições, subvenções, isenções às organizações. Muitas vezes esses atos dizem respeito ao funcionamento da assistência social, mas especificamente se relacionam com a ação de prestação indireta de serviços construído no regime de proteção social brasileira. Como esses atos vão interferir no status e no papel das organizações, mantém-se uma categoria específica.	
		Segurança Alimentar	Atos que incidem sobre a organização das ações de soberania e segurança alimentar, seja na questão de abastecimento, distribuição e produção de alimentos, seja educação alimentar e assistência nutricional e de saúde.	
		Seguridade	Atos que tratam de questões de aposentadoria e pensão, caixas de auxílio, proteção ao trabalhador e família do trabalhador, numa matriz de política voltada ao mercado de trabalho e ao provedor familiar.	
		Transferência	Atos que dizem respeito aos programas e benefícios de transferência de renda para as famílias ou indivíduos.	

continua

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO E EXPLICAÇÃO	CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	EXPLICAÇÃO DA CATEGORIA DAS VARIÁVEIS	TIPO DA VARIÁVEL
TIPO DE INICIATIVA	CLASSIFICAÇÃO SOBRE O ATO QUE A LEGISLAÇÃO CONFERE.	Criação	Legislação que trata da criação de órgãos, setores, conselhos, comissões, programas, serviços ou planos de forma inaugural ou aquelas que iniciam a intervenção estatal em determinada área. Por exemplo: criação de caixas de aposentadoria, criação do serviço de alimentação, fixação (pela primeira vez) de uma contribuição, instituição da carteira profissional..	CATEGÓRICA
		Incremento	Legislação que trata de pequenas alterações ou acréscimos que explicam e esclarecem em maiores detalhes as normas existentes, no entanto, não desfazem o efeito de implementação da norma anterior, mas podem aumentar o seu efeito. Por exemplo: acréscimo de isenções de contribuições ou taxas para determinado grupo; ou mudança no conceito de beneficiário de “pessoa portadora de deficiência” para “pessoa com deficiência”, de “incapacitada para a vida independente e para o trabalho” para “aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade..”.	
		Reforma	Alterações que mudam regras duras de uma política ou subárea, alterando o sentido das regras e funções desempenhadas, mudam a abrangência de um serviço de focalizado para universal, agregam, extinguem ou reorganizam a responsabilidade, competências ou atribuição de papeis dos órgãos da administração federal que alteram significativamente a forma como se administram as políticas. Por exemplo: atribuição de papel ao CNSS na distribuição da contribuição de caridade; reorganização das caixas de aposentadoria e pensão em um único órgão federal; altera de quem é a competência para certificação das entidades de assistência social. Pode ser uma reforma maior ou uma reforma parcial.	
		Regulamentação	Legislação que trata de especificar as leis ou prover situações ainda não disciplinadas, explica e provém de minúcias como se implementa determinada lei ou parte de uma lei; exemplifica o que é considerado uma determinada categoria. Por exemplo: regulamentação de um artigo da LOAS; regulamentação de um benefício, regulamentação de programas, do CADÚNICO.. Algumas vezes a regulamentação pode ser tão significativa que a operacionalização dos programas, serviços, projetos e planos depois da regulamentação alteram-se profundamente, em outros casos ela apenas disciplina o que já se faz. No primeiro caso, ela seria uma reforma, no segundo um incremento. Mas, será mantida a separação de regulamentação por ser facilmente distinguível nos tipos de legislação brasileira.	

FONTE: BRASIL. Portal da Legislação da Câmara dos Deputados. Pesquisa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>

NOTAS: As informações anteriores a 2001, ano de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas, por exemplo, no caso da iniciação da legislação e autoria.

Acesso à página da legislação no Portal da Câmara em: 10 mai. 2015 – 29 jan. 2016.

QUADRO A 2.6 – DESCRIÇÃO DAS OCORRÊNCIAS, NORMAS E REFERÊNCIAS QUE AS IDENTIFICAM, CLASSIFICAÇÃO DE ÁREA DE POLÍTICAS A QUE SE REFEREM E SEU STATUS EM TERMOS DE POSIÇÃO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, NAS TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA – BRASIL - 1888 A 2014.

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1888	• Regulação de direito a aposentadoria para pessoal do Correio - Lei de Reforma do Correio. Lei do Império.	Decreto n.º 9.912-A, de 26 de março de 1888.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1888	• Criação Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.	Lei n.º 3.397, de 24 de novembro de 1888.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1889	• Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.	Decreto n.º 10.269, de 20 de julho de 1889.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1890	• Fundo de aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil.	Decreto n.º 221, de 26 de fevereiro de 1890.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1892	• Instituiu-se Montepío (instituição em que os sócios adquirem direitos como o de subsídio em caso de doença e o de deixar pensão após a morte) para operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.	Decreto n.º 127, de 29 de novembro de 1892.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1899	• Criação do Instituto de Proteção e Assistência Social à Infância (IPAI) – precursor da rede de proteção materno-infantil (médico Arthur Moncorvo Filho e Damas da Assistência). Modelo institucional no que se refere à assistência à infância nas primeiras décadas do século XX no Brasil.	FREIRE, 2013, p.1.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - sociedade civil
1908	• Criação da Cruz Vermelha (a médica Maria Rennotte defende no Jornal o Estado de São Paulo, já em 1894, texto “Apelo às Paulistas” defendendo a criação da Cruz Vermelha).	MOTT, 2005, p. 53.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - sociedade civil
1908	• Congresso Nacional de Assistência Social Pública e Privada. Promoção da prefeitura do Distrito Federal. Organizado por Olavo Bilac e Ataulpho de Paiva. Objetivo de fomentar um processo de organização e uniformização de todas as atividades de assistência pública e privada existentes na capital federal.	VISCARDI, 2011, p. 189.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Identificação dos Problemas
1911	• Criação da Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda	Decreto n.º 9.284, de 30 de dezembro de 1911.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1919	• Torna-se compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.	Lei n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1922	• Criação do Centro Dom Vital. Fundação da Confederação Católica, com o objetivo de melhor coordenar a ação dos leigos e das associações católicas. Ações de Dom Sebastião Leme e Jackson de Figueiredo.	CPDOC-FGV, 2001, Verbete Sebastião Leme.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - sociedade civil
1922	• Realização do I Congresso Brasileiro da Proteção à Infância no Rio de Janeiro.	FREIRE; LEONY, 2011, p. 206.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Identificação dos Problemas
1923	• Criação do Conselho Nacional do Trabalho com atribuições inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social.	Decreto n.º 16.037, de 30 de abril de 1923.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1923	• Criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) – iniciando pelos trabalhadores ferroviários - Lei Elói Chaves. Considerado marco institucional para o modelo subsequente de previdência social. Em 1926 e 1928 houveram extensões da Lei Eloy Chaves para outras categorias profissionais.	Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923.	SEGURIDADE	Reforma - adoção
1927	• Código de Menores (1927 - Código Mello Mattos). Estado assume tutela por criança órfã e abandonada.	Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1928	• Fixação de contribuição de caridade sobre alfândegas. Descreve como será repartido o montante arrecadado. Manutenção da contribuição de caridade.	Decreto n.º 5.432, de 10 de janeiro de 1928. Decreto n.º 19.550, de 31 de dezembro de 1930 art.4.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção
1930	• Criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.	Decreto n.º 19.497, de 17 de dezembro de 1930.	SEGURIDADE	Criação - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1931	• Criada a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, tais como: hospitais, maternidades, creches, leprosários, institutos de proteção à infância e à velhice desvalida, asilos de mendicidade, cegos e surdos-mudos, orfanatos, ambulatórios para tuberculosos, dispensários e congêneres, bem como os estabelecimentos de ensino técnico; não custeados pela União, pelos Estados ou municípios. Inaugura sistema de financiamento público para prestação de serviços indiretamente. O responsável pelo registro dos estabelecimentos subvencionados fica a cargo do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.	Decreto n.º 20.351, de 31 de Agosto de 1931 e Decreto n.º 21.597, de 3 de novembro de 1931.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção
1931	• Reforma das Caixas de aposentadoria e pensão, estendeu o Regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.	Decreto n.º 20.465, de 1º de outubro de 1931.	SEGURIDADE	Incremento - adoção
1932	• Instituição da Carteira de Trabalho. Regulação do horário de trabalho para comércio e para o trabalho de indústria.	Decreto n.º 21.175, de 21 de março de 1932; Decreto n.º 21.186, de 22 de Março de 1932 e Decreto n.º 21.364, de 4 de maio de 1932.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1933	• Criação de Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) - benefícios diferenciados de um instituto para outro. A presidência desses institutos era exercida por pessoas livremente nomeadas pelo presidente da República. 1933 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), considerado "a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa".	Decreto n.º 22.872, de 29 de junho de 1933.	SEGURIDADE	Reforma - adoção
1934	• Constituição de 1934. Regulamentações sobre trabalho (jornada diária, licença maternidade, férias anuais remuneradas, assistência médica ao trabalhador, proibição do trabalho para menores de 14 anos de idade; proposta de instituição da Justiça do Trabalho – mas essa só é de fato instituída mais tarde em 1941).	Constituição da República Federativa dos estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1934	• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC).	Decreto n.º 24.273, de 22 de maio de 1934.	SEGURIDADE	Incremento - adoção
1934	• Criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café, que em 1938 vira Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.	Decreto n.º 24.274, de 22 de maio de 1934. Decreto-Lei n.º 651, de 26 de agosto de 1938.	SEGURIDADE	Incremento - adoção
1934	• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB).	Decreto n.º 24.615, de 9 de julho de 1934.	SEGURIDADE	Incremento - adoção
1935	• Estabelecimento das regras para declarar sociedades civis, associações e fundações como de "utilidade pública". Responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.	Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção
1935	• Nova regulação sobre subvenções a instituições de assistência, educação e cultura e criação de Conselho vinculado ao Presidente da República para exame de processos e emissão de pareceres.	Lei n.º 119, de 25 de novembro de 1935.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Reforma - adoção
1936	• Formação da Associação Centro de Estudos de Ação Social (CES), em São Paulo, com intuito de divulgação dos princípios da ordem social cristã, com a preocupação de preparar "trabalhadores sociais". A CEAS criou em 1936, a Escola de Serviço Social (ESS).	MENDOSA, 2012, p. 33	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1936	• Instituição de Comissões do Salário Mínimo. Regulação das Comissões do Salário mínimo e especificação de uma razão tipo, que serve de base para o cálculo do valor da cesta básica até os dias de hoje.	Lei Federal n.º 185, de 14 de janeiro de 1936. Decreto Federal n.º 399, de 30 de abril de 1938.	SEGURIDADE	Identificação dos Problemas
1936	• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI).	Lei n.º 367, de 31 de dezembro de 1936.	SEGURIDADE	Incremento - adoção
1938	• Criação do Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS) – órgão consultivo da área de Serviço Social. Institui-se pelo decreto a Conferência Nacional de Serviços Social – na época podendo se reunir por convocação do presidente da República. Institui uma conferência Nacional, que deveria ocorrer por convocação do Presidente da República, mas não há registro de nenhuma baseada nesse decreto.	Decreto – Lei n.º 525, de 1 de julho de 1938.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1938	• Regulação da cooperação financeira da União com as entidades privadas, por intermédio do Ministério da Educação e Saúde.	Decreto-Lei n.º 527, de 1 de julho de 1938.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1938	• Criação do Instituto de Pensões e Assistência Social dos Servidores do Estado (IPASE).	Decreto-Lei n.º 288, de 23 de fevereiro de 1938.	SEGURIDADE	Incremento - adoção
1939	• Reorganização do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (Operários Estivadores).	Decreto-Lei n.º 1.355, de 19 de junho de 1939.	SEGURIDADE	Incremento - adoção
1940	• Instituição do Salário Mínimo.	Decreto-Lei n.º 2.162, de 1 de maio de 1940.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1940	• Fixação das bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País. Criação do departamento Nacional da Criança e vincula o trabalho do departamento com o CNSS.	Decreto n.º 2.024, de 17 de fevereiro de 1940.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1940	• Criados os Serviços de Alimentação da Previdência Social (SAPS) com iniciativas como restaurantes populares, refeição matinal aos trabalhadores, auxílio alimentar aos trabalhadores doentes, postos de venda de alimentos por preços de custo.	Decreto n.º 2.478, de 5 de agosto de 1940.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - implementação
1941	• Lei sobre organização e proteção da família. Frisa que as instituições que se responsabilizam para dar proteção às famílias em situação de miséria serão subvencionadas.	Decreto n.º 3.200, de 19 de abril de 1941.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1941	• Criação do Serviço de Atendimento ao Menor.	Decreto-Lei n.º 3.799 de 05 de novembro de 1941.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1942	• Criação do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) - A primeira direção do órgão foi de Josué de Castro, conhecido pelos seus estudos sobre a fome.	Portaria n.º 5- 42, de 19 de outubro de 1942.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
1942	• Criação da Legião de Assistência Social Brasileira (LBA), pela primeira dama Darcy Vargas.	Portaria n.º 6.013, de 1.º de outubro de 1942.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1942	• Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência, que ficou vinculada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores	Decreto-Lei n.º 4830, de 15 de outubro de 1942.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - implementação
1943	• Dispões sobre cobrança e fiscalização do imposto de renda, isentando as sociedades e fundações de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, educativo, cultural, instrutivo, científico, artístico, literário, recreativo e esportivo (art.28).	Decreto-Lei n.º 5.844, de 23 de setembro de 1943.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção
1943	• Criação da Comissão de Financiamento de Produção (CFP) inaugurando a política de preços mínimos	Decreto-Lei n.º 5.212, de 21 de janeiro de 1943	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
1943	• Instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).	Decreto-Lei n.º 5.452, de 1 de Maio de 1943.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1943	• Regulamentação da cooperação financeira da união com as entidades privadas através do Ministério da Educação e Saúde.	Decreto-Lei n.º 5.698, de 22 de julho de 1943.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - adoção
1943	• Modificação das bases da organização do serviço social em todo o país e CNSS. Extingue do documento a instituição da Conferência de Assistência Social.	Decreto-Lei n.º 5.697, de 22 de julho de 1943.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
1944	• Criação do Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA) para desenvolver conhecimentos técnico-científicos a fim de oferecerem suporte à indústria de alimentos.	UCHIMURA; BOSI, 2003, p.389.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
1945	• Criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA).	Decreto n.º 7.328, de 17 de fevereiro de 1945.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
1945	• I Congresso Pan Americano de Serviço Social – Chile	Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços sociais CBCISS - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1945	• Criação da escola de Serviço Social de Niterói. Casa foi sedida pela LBA e era mantida parcialmente pelo Estado do Rio de Janeiro e em parte pela LBA. De 1945 a 1955 – o curso voltado a programas assistenciais da LBA não tinha nível definido. Depois em 1956 foi reconhecido nível superior. Até 1952 atendia exclusivamente mulheres. Em 1954 ocorre oficialização da ESSN como instituição pública estadual, mais tarde integram a Escola de Serviço Social, a escola de Enfermagem e a escola de Engenharia à Universidade Fluminense que passa a se chamar Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a federalização da universidade acontece em 1960.	CARVALHO, 2013, p. 334-335.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
1945	• Regulação da remuneração mínima dos que, com o caráter de emprego, trabalham em atividades médicas de natureza privada. Isenta instituições de fins caritativos de pagar o piso salarial mínimo mediante requerimento ao CNSS.	Decreto-Lei n.º 7.961, de 18 de setembro de 1945. Alterado pelo Decreto-Lei n.º 9.573, de 12 de agosto de 1946.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - adoção
1945	• Reajuste do valor das aposentadorias e pensões de todos os IAPs e CAPs.	Decreto-Lei n.º 7.835, de 6 de agosto de 1945.	SEGURIDADE	Incremento - implementação
1945	• Combinação entre previdência e assistência na forma de seguro - Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISS). Os serviços de previdência e assistência social serão assegurados e ministrados pela União, com a cooperação dos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios e de instituições públicas ou particulares, por intermédio de órgão com os poderes necessários para executar, orientar ou coordenar as atividades pertinentes aos mesmos serviços.	Decreto-Lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945.	SEGURIDADE	Reforma - adoção
1946	• Criação da Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS) e da Associação Brasileira de Assistentes Sociais (ABAS).	ABEPSS - história – site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - sociedade civil
1947	• I Congresso Brasileiro de Serviço Social – em São Paulo.	ABEPSS - história – site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1949	• II Congresso Pan Americano de Serviço Social – Rio de Janeiro.	Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços sociais CBCISS - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1949	• Comissão Nacional de Alimentação foi transferida para o Ministério da Educação e Saúde. Antes era vinculada ao Conselho de Comércio exterior.	Lei n.º 970, de 16 de dezembro de 1949.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
1951	• Regulamenta pagamento de auxílios e subvenções às entidades públicas ou privadas de caráter assistencial e cultural. Obrigatoriedade do registro das instituições no Conselho Nacional de Serviço Social.	Lei n.º 1.493, de 13 de dezembro de 1951. Alterada por Lei n.º 2.266, de 12 de julho de 1954.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Reforma - adoção
1952	• Lançamento do Plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil foi elaborado pela CNA. Incorporação de recomendações da Organização das Nações Unidas para a Agricultura (FAO)//Organização Mundial da Saúde (OMS). Decadência do SAPS e Comando da política de alimentação passa para o Ministério da Saúde.	SILVA, 1995, p. 88.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1953	• Criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e de Empresa do Serviço Público (CAPFESP).	Decreto n.º 34.586, de 12 de novembro de 1953.	SEGURIDADE	Incremento - adoção
1955	• Instituição da Campanha de Merenda Escolar no Ministério da Educação (e Cultura na época). Renomeada para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) em 1956; para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) em (1965) e para Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 1979.	Decreto n.º 37.106, de 31 de março de 1955. Decreto n.º 39.007, de 11 de abril de 1956. Decreto n.º 56.886, de 20 de setembro 1965. FNDE. Site. s/ano.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
1957	• Regulamentação da profissão de Serviço Social.	Lei n.º 3.252, de 27 de agosto de 1957.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1959	• Institui isenção da contribuição previdenciária por parte das entidades filantrópicas. Reúne entidade filantrópica e aquelas declaradas de utilidade pública.	Lei n.º 3.757, de 4 de julho de 1959. Revogada pelo Decreto-Lei n.º 1.572, de 1 de setembro de 1977.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Reforma - adoção
1960	• Cria auxílio federal para municípios em casos de prejuízos causados por fatores naturais – calamidade.	Lei n.º 3.742, de 4 de abril de 1960.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1961	• Regulamentação sobre Declaração de Utilidade Pública para associações civis	Decreto n.º 50.517, de 2 de março de 1961.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - regulamentação
1962	• Criação da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e Constituída a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM)	CONAB - história - site. Lei delegada n.º 6, de 26 de setembro de 1962.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
1962	• Regulamentação da lei que isenta as entidades filantrópicas da contribuição previdenciária. Concede responsabilidade ao CNSS da emissão de certificado de entidade filantrópica para servir de prova a lei de 1959 que isenta as entidades da contribuição previdenciária (e as de declaração de utilidade pública estão misturadas).	Decreto n.º 1.117 de 1 de junho de 1962. Alterado pelo Decreto n.º 69.261 de 22 de setembro de 1971 e pelo Decreto n.º 72.819 de 21 de setembro de 1973. Revogada pelo Decreto sem número de 1991.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - regulamentação
1962	• Regulamentação da lei que dispõe sobre exercício da profissão de Assistente Social. Instituição de Conselhos de classe.	Decreto n.º 994, de 15 de maio de 1962.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - regulamentação
1964	• Criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e substituição ao Serviço de Assistência Social ao Menor (SAM) – instituição responsável pela formulação e implantação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). Institui o Conselho Nacional do Menor, representação de órgãos do governo e organizações da sociedade civil, como CFESS, CNBB, OAB, CRB, Confederação Israelita, entre outros.	Lei n.º 4.513, de 1 de dezembro de 1964.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
1965	• Isenção de tributos das doações de alimentos para o Programa Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).	Lei n.º 4.688, de 21 de junho de 1965.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - adoção
1966	• Instituição de normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários.	Decreto n.º 79, de 19 de dezembro de 1966.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - adoção
1966	• Unificação dos institutos de aposentadoria dos trabalhadores no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).	Decreto-Lei n.º 72, de 21 de novembro de 1966.	SEGURIDADE	Reforma - adoção
1967	• Extinção do SAPS.	Decreto-lei n.º 61.975, de 27 de dezembro de 1967.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
1969	• Incorporação da LBA numa Fundação que será destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Vinculação ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Esclarece que a assistência prestada se dá aqueles que não são protegidos por outros sistemas. Estabelece o conselho deliberativo da Fundação.	Decreto Federal n.º 593, de 27 de maio de 1969.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
1970	• Embates sobre a questão da pobreza e pelas “primeiras reflexões a respeito das possibilidades de criação de programas de transferência de renda no Brasil - artigo de Antônio Maria da Silveira	BICHIR, 2011, p. 65	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Identificação dos Problemas
1970	• Regulamenta o Fundo Especial para Calamidade Públicas (FUNCAP). Regulamenta auxílios, doações, subvenções e contribuições de entidades públicas ou privadas que prestem assistência nas situações de calamidade.	Decreto n.º 66.204, de 13 de fevereiro de 1970.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - regulamentação
1972	• Criação do Instituto Nacional de Nutrição (INAN) e Extinção da CNA.	Lei n.º 5.829, de 30 de novembro de 1972.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
1973	• I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. Foco em questões de saúde. Ações de combate a carências nutricionais específicas (anemia ferropriva)	Decreto n.º 72.034, de 30 de março de 1973.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
1974	• Criação do Conselho do Desenvolvimento Social, órgão de decisões executivas relativas a programas dirigidos às populações carentes. Função de apreciar política nacional de saúde, planos setoriais de previdência e assistência social e da Educação e Cultura. Ênfase em saúde assistencial.	Lei n.º 6.118, de 09 de outubro de 1974.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Criação - adoção
1974	• Criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. Dá apoio financeiro a programas e projetos de caráter social que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.	Lei n.º 6.168, de 09 de dezembro de 1974.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Criação - implementação

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1974	• Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF. Realizado pelo IBGE em 1974 - 1975 - âmbito territorial nacional, à exceção das áreas rurais das Regiões Norte e Centro-Oeste.	PELIANO, 2010, p.28.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1974	• Instituição do amparo previdenciário para maiores de 70 anos de idade – Renda Mensal Vitalícia - filiado ao INPS ou contribuinte do FUNRURAL.	Lei n.º 6.179, de 11 de dezembro de 1974.	SEGURIDADE	Reforma - adoção
1975	• Criação do Programa de Nutrição em Saúde (PNS). Distribuição de alimentos para gestantes, nutrízes e crianças de 6 meses a 7 anos em famílias de baixa renda.	SILVA, 1995, p.91.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
1976	• Programa de Complementação Alimentar (PCA) da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Distribuição de alimentos formulados.	SILVA, 1995, p. 89 e 95.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
1976	• Regulamentação de recursos para programas de alimentação do trabalhador, constituindo o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Distribuição de alimentos por até 20% do custo, restante pago pelo poder público (maior parte) e pelos empregadores.	Lei n.º 6.321, de 14 de abril de 1976 e Decreto n.º 78.676, de 8 de novembro de 1976.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - regulamentação
1976	• II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. Parceria INAN com IPEA. Indicação de implantação de 6 programas e ações: 1) Nutrição em Saúde; 2) Abastecimento de Alimentos em áreas de Baixa Renda; 3) Racionalização da produção de alimentos básicos; 4) Incentivo ao Aleitamento Materno; 5) Combate às carências Nutricionais Específicas; 6) Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Manutenção de programas criados pelo IPRONAN em questões de saúde (PNS; PCBE).	Decreto Federal n.º 77.116, de 6 de fevereiro de 1976.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
1977	• Revogação da lei de 1959 que isenta as entidades filantrópicas da contribuição previdenciária.	Decreto lei n.º 1.572, de 1 de setembro de 1977.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - implementação
1977	• Criação do Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB). Iniciou limitadamente - na Paraíba.	PELIANO, 2010, p. 29.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
1977	• Instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).	Lei n.º 6.439, de 1º de setembro de 1977.	SEGURIDADE	Reforma - adoção
1979	• III Congresso de Assistentes Sociais – Congresso da Virada – 1979 – foco na formação acadêmica e nas dimensões político-organizativas (por meio do debate e ações de suas entidades organizativas).	ABEPSS - história - site; MENDOSA, 2012, p. 38	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1979	• Instituição da Doutrina do Menor – Código de Menores.	Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
1981	• Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM). Apoio da UNICEF. Em 1983 subordinou-se ao Programa de Ações Integradas da Saúde da Mulher e da Criança.	SILVA, 1995, p. 93.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
1983	• Início de pesquisas que inaugura no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) uma linha específica de estudos sobre políticas assistenciais.	SPOSATI [et al.], 1989, p.10	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1983	• Primeiros esforços de construção do SISVAN a partir do Ministério da Saúde.	SILVA, 1995, p.94.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - adoção
1985	• Criação de Grupo de Trabalho Interministerial para coordenação de ações na área de Nutrição (Ministérios da Saúde; da Agricultura; da Previdência e Assistência; da Fazenda; do Planejamento, Secretaria Especial de Assuntos Comunitários) Grupo Executivo Interministerial para assuntos de Alimentação da População (GEIAP).	SILVA, 1995, p. 100 e 107 - nota 33.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1985	• Ministério da Agricultura, por meio da COBAL, implantou o Programa de Abastecimento Popular – PAP e organizou no denominado “Dia D do Abastecimento” o Debate Nacional de Abastecimento Popular. Lançamento da Política Nacional de Segurança Alimentar.	PELIANO, 2010, p. 30 e BELIK, 2010, p. 176.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1986	• Cria Comissão de Apoio à reestruturação da assistência social, sob a responsabilidade do “Ministério da Previdência e Assistência Social.	Portaria MPAS de 21 de maio de 1986.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1986	• Seminários da LBA sobre a transformação da assistência social no Brasil – 1) seminário nacional com promoção superintendência regional da LBA e departamento de serviço social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) - julho 1986; 2) seminário nacional da Associação dos Servidores da Superintendência Estadual da Fundação LBA de São Paulo em copromoção com programa de estudos em Serviço Social da PUC-SP.	SPOSATI, 1995, p.37-39.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas - agenda setting
1986	• 8ª Conferência Nacional de Saúde: luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito intrinsecamente ligado à vida e à saúde. Essa conferência foi conhecida como a responsável pelo desenho inicial do Sistema Único de Saúde (SUS).	MENEZES, 2012, p. 58-59. Decreto n.º 94.657, de 20 de julho de 1987 - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde SUDS.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1986	• I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição como desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde que reconhece o direito à alimentação.	BELIK, 2010, p. 177.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1986	• Estruturação de uma Secretaria de Assistência Social no Ministério da Previdência e Assistência Social.	SPOSATI, 1995, p.37.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação
1986	• Criação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) - Programa começou operado pela Secretaria especial de Ação Comunitária, passou pela Secretaria de Planejamento, Ministério do Interior e Ministério da Ação Social. Terminou vinculado à LBA.	Decreto n.º 93.120, de 19 de agosto de 1986. Revogado pelo decreto sem número de 17 de janeiro de 1991.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
1986	• Substituição dos alimentos formulados por alimentos básicos no PCA da LBA.	SILVA, 1995, p. 94. PELIANO, 2010, p. 29.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
1987	• Criação do Centro de Documentação e Pesquisa em Políticas Sociais e Serviço Social (CEDEPSS).	ABEPSS - quem somos - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1988	• Promulgação Constituição da República Federativa do Brasil – 5 de outubro de 1988. Garantia do direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental (CF 88, art. 208). Incorporação da Assistência Social como parte do sistema de seguridade social (art.194), em conjunto com as políticas de saúde e previdenciária, entendida como direito universal. Distinção entre benefícios contributivos dos não contributivos pela CF 88. Descentralização político-administrativa da assistência (art. 204). Instituição do benefício de prestação continuada (art.58, art. 71).	Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Reforma - criação - adoção - agenda setting
1989	• Reconhecimento dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e sua integração social.	Lei n.º 7.853, de 24 de outubro de 1989.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1989	• I Simpósio Nacional de Assistência Social, desencadeado pela Câmara Federal – 30 de maio a 1º junho de 1989. Influência do IPEA e da UNB.	SPOSATI, 1995, p.36.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1989	• Apresentação do projeto de Lei n.º 3.099, Deputado Raimundo Bezerra (PMDB) - para a Mesa Diretora dia 06/06/1989. Dispõe sobre Lei Orgânica de Assistência Social, suas diretrizes, princípios e definições.	Câmara dos Deputados. PL n.º 3099/1989.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Agenda setting
1989	• Realização da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN). Informações colhidas dos usuários dos programas governamentais. Realizada pelo INAN com colaboração do IPEA e IBGE.	Portal da saúde - vigilância alimentar e nutricional - site.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1990	• Criação de um Ministério da Ação Social [atribuições a) assistência social; b) defesa civil; c) política de habitação e saneamento; d) radicação de populações, ocupação do território e migrações internas].	Medida Provisória n.º 150, de 15 de março de 1990. Convertida em Lei n.º 8.028, de 12 de abril de 1990.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1990	I Encontro Técnico da Associação Nacional dos Servidores da LBA (ANASSELBA) – 2 a 3 de novembro de 1990. Declaração da ANASSELBA destacando ao final o entendimento que: 1) assistência social é função pública e o Estado deve garantir recursos para a área; 2) é preciso garantir descentralização; 3) é preciso restaurar e garantir a participação popular no processo decisório da assistência social; 4) é imprescindível uma Lei Nacional de Assistência Social para regulamentar as diretrizes básicas da área; 5) a esfera federal deve estabelecer suas atribuições em Lei Nacional, assumindo papel normatizador e coordenador, deixando para estados e municípios a execução das políticas. Preparação para LOAS.	SPOSATI, 1995, p. 61-69.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1990	• Regulamentação da vigilância nutricional e orientação alimentar no Sistema Único de Saúde. Lei Orgânica da Saúde.	Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
1990	• Instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente.	Lei n.º 8.069, de 9 de setembro de 1990.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
1990	• Veto integral presidencial à primeira redação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) apresentada pela Câmara Federal.	MENDOSA, 2012, p. 15.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Veto
1991	Apresentação de um projeto de lei, no Senado federal, proposta pelo Eduardo Suplicy, sobre um Programa de Garantia de Renda Mínima ou do Imposto de Renda Negativo. Aprovado por unanimidade pelo Senado, mas não entrou em votação na Câmara dos Deputados na época, foi modificado e entrou na Câmara para aprovação em 2003. Nunca foi implementado.	Senado. PLS 80/1991- Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, e dá outras providências.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Agenda setting
1991	• Lei da Organização da Seguridade Social .	Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991.	SEGURIDADE	Criação - adoção
1991	• Fusão da COBAL + CIBRAZEM + Companhia de Financiamento da Produção em Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).	Lei n.º 8.029, 12 de abril de 1990 e Lei n.º 8.344, de 27 de dezembro de 1991. Decreto n.º 99.944, de 26 de dezembro de 1990 e Decreto n.º 369, de 19 de dezembro de 1991.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
1991	• Extinção dos programas do PRONAM (PNLCC, PROAB, PROCAB, PATER, PAP). Modificação e redução de custos de outros programas: PNAM, PCA, PCBE, PSA, PNAE e PAT.	Decreto de 5 de setembro de 1991; Decreto n.º 5, de 14 de janeiro de 1991 e Decreto n.º 349, de 21 de novembro de 1991.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - implementação
1992	• Criação do Programa Minha Gente, desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social, relativas à criança e ao adolescente.	Decreto sem número, de 14 de maio de 1991. Decreto n.º 539, de 26 de maio de 1992, revogado pelo Decreto n.º 631, de 12 de agosto de 1992.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Criação - adoção
1992	• Movimento Nacional pela Ética pela Política. Nascido pela proposta do deputado federal José Carlos Sabóia, do PSB do Maranhão, numa das reuniões mensais promovidas por uma ONG (INESC). Embrião da Ação da Cidadania Contra a Miséria, a Fome e Pela Vida. E “Vigília pela Ética na Política” - 9 de maio de 1992 – sugestão da OAB.	FICO, 2011.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - sociedade civil
1992	• Denúncias de corrupção na LBA.	MESTRINER, 2011, p. 211-215.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1992	• Reunião de Itamar com Frente Nacional de Prefeitos - 21 de outubro de 1992 – pauta descentralização da merenda escolar Foi criado grupo técnico integrado por representantes das prefeituras de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, do IPEA e de vários ministérios - pactuação de agenda mínima de ações emergenciais	PAIVA, 2009, p.16.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas - agenda setting
1992	• Ministério do Bem-Estar Social incorpora a responsabilidade de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e promoção da integração à vida comunitária.	Medida Provisória n.º 309, de 16 de outubro de 1992. Convertida em Lei n.º 8.490, de 19 de novembro de 1992.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1993	• Reunião de ministros da área social e presidentes de bancos oficiais e empresas estatais com a pauta de incentivar a participação na política social do governo. Dia 11 de janeiro de 1993.	PAIVA, 2009, p.17.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Agenda setting
1993	• Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).	Lei n.º 8.742, de 24 de dezembro de 1993.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1993	• Criação do primeiro CONSEA no Governo Itamar Franco. 2/3 eram representantes da sociedade civil. Foi presidido por Dom Mauro Moreli.	Decreto n.º 807, de 22 de abril de 1993. Decreto n.º 837, de 11 de junho de 1993 e Decreto n.º 859, de 6 de julho de 1993.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - implementação
1993	• Lançamento oficial da diretriz Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida - dia 23/06/1993 - uma diretriz em conjunto de governo com a sociedade civil organizada pelo MEP - teve a liderança de Herbert de Souza (Betinho).	PAIVA, 2009, p.18.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - sociedade civil
1993	• Desenvolvimento e Publicação de “O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar.” – março de 1993. Dimensionamento da pobreza e mapeamento da produção agrícola do País e sugestões para o enfrentamento do problema alimentar.	PELIANO, 2010, p. 33.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1993	• Nova regulamentação da profissão de Serviço Social.	Lei n.º 8.662, de 7 de junho de 1993.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação
1993	• Suspensão do repasse de subvenções sociais para entidades– recadastramento de entidades.	Decreto n.º 984, de 12 de novembro de 1993.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - implementação
1993	• Regulação sobre concessão de certificados de Entidade de Fins Filantrópicos.	Decreto n.º 752, de 16 de fevereiro de 1993.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - regulamentação
1994	• Surgimento da proposta do Bolsa escola no programa de governo do candidato ao governo do DF, Cristóvão Buarque; Proposta de Programa de Renda Mínima do município de Campinas (pioneiros).	ENTREVISTA 7.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - adoção
1994	• Formulação do PROGER. Formulação e implementação de políticas de emprego com a utilização dos recursos do FAT - debate com o CODEFAT sobre a necessidade de destinar recursos do FAT para as políticas de emprego, especialmente para o financiamento das atividades produtivas. Elaborado em conjunto com CONSEA.	Resolução do CODEFAT n.º 59, de 25 de março de 1994.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Criação - adoção
1994	• Criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) que foi um embrião do PRONAF, instituído 2 anos depois. O PROVAP fez a transição da direção de política pública diferenciada por categorias de produtores rurais. Os pequenos produtores não mais competiriam com grandes produtores por crédito .	SCHENEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2004, p. 2-3.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
1994	• Criado e instalado o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, sob a coordenação do Ministério do Trabalho com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef	CARVALHO, 2004, p.50.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1994	• I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – 27 a 30 de julho de 1994.	CONSEA - conferências – site.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1994	• Normatização, em caráter de emergência, para prestação de serviço de entidade filantrópicas - entidades de assistência social, entidades beneficentes de assistência social e entidades de fins filantrópicos.	Medida provisória n.º 453, de 23 de março de 1994 reedições n.º 476 e n.º 501. Convertida na Lei n.º 8.909, de 06 de julho de 1994.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - implementação
1994	• Regulamentação da concessão de benefício de prestação continuada (BPC), previsto na LOAS.	Decreto n.º 1.330, de 8 de dezembro de 1994.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - regulamentação
1994	• Descentralização dos recursos para execução do PNAE – alimentação escolar.	Lei n.º 8.913, de 12 de junho de 1994.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1995	• Programa de Renda Mínima do Município de Ribeirão Preto (um dos pioneiros).	ENTREVISTA 7.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - adoção
1995	• Criação do Conselho Comunidade Solidária que previa a construção de redes de parcerias entre governo e sociedade civil. Suspendeu/extinguiu o CONSEA, tem-se indicação para incorporar os programas prioritários do CONSEA do período anterior (combate mortalidade infantil; saúde da família; saúde escolar, transporte e material didático; habitação e saneamento; apoio à agricultura familiar; qualificação profissional, crédito e microcrédito). 16 programas na Agenda Básica.	Decreto n.º 1.366, de 12 de janeiro de 1995.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Reforma - adoção
1995	• Extinção da LBA e do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). Alteração de Ministérios – extingue-se o Ministério do Bem-Estar Social (ao qual LBA e FCBIA estavam vinculadas). A Assistência Social passa a ser comandada por uma Secretaria (SAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social. As atribuições do Ministério do Bem-Estar Social são dissociadas: atenção a promoção dos direitos das crianças e adolescentes ficam a cargo do Ministério da Justiça, a atenção aos portadores de deficiências ao cargo do Ministério da Saúde.	Medida Provisória 813, de 01 de janeiro de 1995. Durante o primeiro mandato de FHC a estrutura de ministérios foi regulamentada por MPVs e só se converteu em lei no dia 27 de maio de 1998 – Lei n.º 9.649.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
1995	• Alterações na LOAS sobre o reconhecimento da deficiência, necessário para a concessão do BPC, inclui entidades registradas para fazer a avaliação e garante prazo para idoso requerer renda mensal Vitalícia.	Medida Provisória n.º 754, de 08 de 12 de 1994 reedição n.º 819, de 05 de janeiro de 1995.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - implementação
1995	• I Conferência Nacional de Assistência Social – 20 a 23 de novembro de 1995. Fizeram moção de repúdio ao Comunidade Solidária.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1995	• Novo regulamento do BPC. Reforça a extinção da Renda Mensal Vitalícia, extingue auxílio natalidade e auxílio funeral a partir de 1996.	Decreto n.º 1.744, de 8 de dezembro de 1995 – revoga decreto 1.330 de 1994.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação
1995	• Primeira regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).	Decreto n.º 1.605, de 25 de agosto de 1995.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - regulamentação
1996	• Elaboração da coletânea de documentos das rodadas da Comunidade Solidária lançado pelo IPEA. Textos elaborados pelos conselheiros, assessores e consultores do Conselho da Comunidade Solidária. Cadernos da Comunidade Solidária: 05/08/1996 – Reforma agrária; 26/08/1996 – Renda Mínima e Educação Fundamental; 29/10/1996 – Segurança Alimentar e Nutricional; 12/05/1997 – Criança e adolescente; 25/08/1997 – Alternativas de ocupação e renda; 06/10/1997 – Marco legal do terceiro setor.	IPEA	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Identificação dos Problemas
1996	• Criação de um Comitê brasileiro para se preparar para a Cúpula Mundial de Alimentação - World Food Summit (FAO) - novembro de 1996 - Roma. Preparação articulada de representantes da sociedade civil e estatais para elaboração de documento brasileiro.	ARANHA, 2010, p. 78. TAKAGI, 2006, p. 22. MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996, p.71.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
1996	O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil lança Programa de Ações Integradas, que traçou o caminho para a implementação do Programa de Erradicação e Prevenção do Trabalho Infantil - primeiras iniciativas do programa.	CARVALHO, 2004, p.554.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1996	• Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Desenhado inicialmente em parceria com Secretaria Executiva da (estratégia) Comunidade Solidária (técnicos do IPEA). Reestruturação do PROVAP.	Decreto n.º 1.946, de 28 de junho de 1996.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
1996	• Disciplina o processo de eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social. Concede maior poder ao governo.	Decreto n.º 1.817, de 12 de fevereiro de 1996.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - implementação
1997	• Aprovada 1ª. Norma Operacional Básica do Sistema de Assistência Social (NOB-SUAS), que conceituou o sistema descentralizado e participativo, níveis de gestão pela NOB/97, instituiu a Comissão Tripartite como caráter consultivo em decisões de nível interfederativo.	Resolução do CNAS n.º 204, de 4 de dezembro de 1997.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1997	• Autorização de concessão de recursos para municípios que instituírem programas de renda mínima.	Lei n.º 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Decreto n.º 2.609, de 2 de junho de 1998 e Decreto n.º 2.728, de 10 de agosto de 1998. Revogados pelos novos Decreto n.º 3.117, de 13 de julho de 1999 e Decreto n.º 3.578, de 30 de agosto de 2000.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - adoção
1997	• II Conferência Nacional de Assistência Social – 9 a 12 de dezembro de 1997.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
1997	• Acréscimo ao regulamento do FNAS concedendo poder ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, em caráter emergencial, para definir repasses aos municípios.	Decreto n.º 2.298, de 12 de agosto de 1997.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação
1997	• Alteração da LOAS no prazo das conferências nacionais de assistência, passando de 2 em dois anos para 4 em 4 anos.	Medida provisória n.º 1.599-39, de 11 de dezembro de 1997 com reedições até n.º 1.599-51, de 18 de novembro de 1998. Convertida em Lei n.º 9.720, de 30 de novembro de 1998.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
1997	• Extinção do INAN.	Decreto Federal n.º 2.283 de 24 de julho de 1997.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
1998	• Aprovação da 2ª. Norma Operacional Básica do Sistema de Assistência Social que institui também a Política Nacional de Assistência Social (NOB-SUAS). Essa NOB ampliou a regulação da Política Nacional de 1998 e explicitou mais detalhes sobre o financiamento e critérios de partilha dos recursos da Política, responsabilidades dos entes e modelos de gestão, procedimentos para habilitação, competências dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores Bi e Tripartites como instâncias de negociação e pactuação. Para os serviços, o recurso financeiro seria repassado de forma regular e automática, a partir da transferência do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.	Resolução do CNAS n.º 207 de 16 de dezembro de 1998.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1998	• Lei do serviço voluntário.	Lei n.º 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção
1998	• Criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) em 1998, depois transformado em Fórum Brasileiro de Segurança (e Soberania) Alimentar e Nutricional (FBSSAN).	MENEZES, 2010, p.122.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - sociedade civil
1998	• Consolidação da descentralização dos recursos do PNAE (Merenda) subordinação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – transferências automáticas sem convênio.	Medida Provisória n.º 1.784 de 14 de dezembro de 1998 e suas várias reedições.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
1998	• Alteração da regulação sobre concessão de certificados de Entidade de Fins Filantrópicos.	Decreto n.º 2.536 de 6 de abril de 1998.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - implementação
1998	• Alteração do Decreto que dispõe sobre o processo de eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social. Mantém poder do governo sobre a decisão.	Decreto n.º 2.506, de 02 de março de 1998.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação
1998	• Alteração de texto sobre a Lei que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, no artigo 55 que trata da assistência social: “fica cancelada, a partir de 1.º de abril de 1999, toda e qualquer isenção concedida, em caráter geral ou especial, de contribuição para a Seguridade Social em desconformidade com o art. 55 da Lei n.º 8.212, de 1991, na sua nova redação, ou com o art. 4.º desta Lei”.	Lei n.º 9.732, de 11 de dezembro de 1998.	SEGURIDADE	Incremento - implementação
1998	• Regulamentação sobre prestação de contas da aplicação de recursos e transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).	Lei n.º 9.604, de 05 de fevereiro de 1998. Decreto n.º 2.529, de 25 de março de 1998.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - regulamentação

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
1999	• Instituição do Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca – responsabilidade SUDENE.	Medida Provisória n.º 1.832-7 de 18 de novembro de 1999. Convertida em Lei n.º 9.896 de 14 de dezembro de 1999.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
1999	• Modificação da Secretaria Executiva da Estratégica da Comunidade Solidária. Criam-se tipos diferentes de projetos com a marca Comunidade Solidária, concentrando-se nas parcerias com as organizações sociais.	ENTREVISTAS 5 e 8.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Incremento - adoção
1999	• Aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) pelo Ministério da Saúde.	Portaria MS n.º 710 de 10 de junho de 1999.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - adoção
1999	• Regulamentação da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.	Decreto n.º 3.298 de 20 de dezembro de 1999.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - regulamentação
1999	• Criação do cargo de Secretário de Estado de Assistência Social (SEAS), transformando a SAS em SEAS, entre outros, cargo de Natureza Especial, status de ministério.	Medida Provisória n.º 1799-1 de 21 de janeiro de 1999 reeditada 6 vezes, revogada por outra medida provisória, esta reeditada e revogada por outra, até que se chega à MPV n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Durante o segundo mandato de FHC a estrutura de ministérios foi regulamentada por MPVs.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2000	• Início do Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF) enquanto Projeto Piloto, no entorno do Distrito Federal - foi incluído no Plano Nacional de Segurança Pública da Presidência da República	BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2013, p.22.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2000	• Estabelecimento das Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.	Portaria MPAS n.º 2.917 de 12 de setembro de 2000 – revogada pela Portaria n.º 458, de 04 de outubro de 2001.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2000	• Produção de lei para priorização de atendimento para pessoas portadoras de deficiência, idosos, gestantes, lactentes ou pessoas com crianças de colo. Regulamentação sobre acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.	Lei n.º 10.048, de 08 novembro de 2000. Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2000	• Definição das ações continuadas de assistência social – todas as financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para atendimento mensal à criança e ao adolescente, à pessoa idosa, à pessoa portadora de deficiência, e as relacionadas com os programas de Erradicação do Trabalho Infantil e da Juventude. Instituição e caracterização de modalidades de atendimento . Não define ou detalha.	Decreto n.º 3.409, de 11 de abril de 2000. Portaria n.º 2.854, de 19 de julho de 2000.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2000	• Instituição dos Conselhos de Alimentação escolar para acompanhar o PNAE nas escolas do município.	Medida provisória n.º 1.979-19 de 2 de junho de 2000.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
2000	• Acréscimo ao dispositivo no decreto que regulamenta o FNAS sobre recebimento direto dos destinatários dos programas de assistência social que, agora, podem receber de forma direta por meio de instituição financeira.	Decreto n.º 3.613, de 27 de setembro de 2000.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2001	• Instituição do Auxílio Gás.	Medida Provisória n.º 18, de 28 de dezembro de 2001. Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - adoção
2001	• Criação o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa escola.	Medida Provisória n.º 2.140-1, de 14 de março de 2001. Convertida na Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001. Regulamentado pelo Decreto n.º 3.823, de 28 de maio de 2001.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
2001	• Criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação”.	Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Portaria n.º 1.770, de 20 de Setembro de 2001.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - adoção
2001	• Instituição do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO).	Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Criação - adoção
2001	• Estabelecimento de Diretrizes e Normas do Programa Sentinela – Atendimento de crianças e adolescentes vitimados pela violência com ênfase no abuso e exploração sexual.	Portaria MPAS n.º 878, de 03 de dezembro de 2001.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2001	• Instituição do Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF) – projeto piloto - embrião do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) que em 2009 virou Serviço de Atenção Integral à Família.	Portaria MPAS n.º 881, de 3 de dezembro de 2001.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2001	• Lançamento do projeto FOME ZERO do Instituto Cidadania – 16 de outubro de 2001.	INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 5. TAKAGI, 2010, p. 54.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - sociedade civil
2001	• III Conferência Nacional de Assistência Social – 4 a 7 de dezembro de 2001.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2001	• Estabelecimento de Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Adolescentes de 15 a 17 anos.	Portaria n.º 1.111 de 06 de junho de 2000 – revogada e alterada pela Portaria n.º 879 de 03 de dezembro de 2001.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2001	• Normatização da obrigatoriedade de que 70% dos recursos para alimentação do PNAE seja para produtos básicos e que se respeitem os hábitos alimentares de cada localidade e sua vocação agrícola.	Medida Provisória n.º 2.178-34, de 28 de junho de 2001 e suas reedições.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
2001	• Estabelecimento de diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e criação do Comitê de Acompanhamento do Projeto Alvorada. Focalização de programas da área assistencial em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo.	Decreto n.º 3.769, de 8 de março de 2001.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2002	• Institui Programa Bolsa Renda para agricultores familiares atingidos por estiagem – situação de calamidade e emergência.	Medida Provisória n.º 30, de 13 de fevereiro de 2002. Convertida na Lei n.º 10.458, de 14 de maio de 2002.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - adoção
2002	• Institui Tarifa Social de Energia elétrica para consumidores de baixa renda. Alterado em 2010, para Luz para Todos.	Lei n.º 10.438, de 26 de abril de 2002. Resolução da ANEEL n.º 438, de 2002.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - adoção
2002	• Criação da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH, com a missão central de contribuir com a internalização do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.	Cadastro da ABONG.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - sociedade civil
2003	• Instituição de auxílio-reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais egressos de internações. Benefício pago pelo Ministério da Saúde.	Lei n.º 10.708 de 31 de julho de 2003.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2003	• Criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) - “Cartão Alimentação”.	Medida provisória n.º 108 de 27 de fevereiro de 2003- convertido em Lei n.º 10.689 de 13 de junho de 2003.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2003	• Instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Medida Provisória n.º 114, de 31 de março de 2003 – convertida em Lei n.º 10.696 de 02 de julho de 2003.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2003	• “Programa Um Milhão de Cisternas” - organizações sociais que compõem a Articulação do Semiárido (ASA).	Entrevista com José Graziano - ARANHA, 2010, Vol 1, p. 97.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
2003	• Instituição do Estatuto de Idoso.	Lei n.º 10.741, de 1 de outubro de 2003.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2003	• IV Conferência Nacional de Assistência Social – 7 a 10 de dezembro de 2003.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2003	• Lançamento do Programa Bolsa Família (PBF), transferência de renda condicionada que unifica todos os programas federais de transferência de renda, inclusive Cartão Alimentação.	Medida provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003. Conversão em Lei n.º 10.836 de 9 de janeiro de 2004.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Reforma - adoção
2003	• Recriação do CONSEA Nacional e Criação de Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Criação do Ministério da Assistência Social.	Medida provisória n.º 103, de 1 de janeiro de 2003. Lei n.º 10.683 de 28 de maio de 2003.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - implementação
2003	• Instituição do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS”. Modifica programa sobre universalização do serviço público de energia elétrica do ano anterior, ampliando cobertura e conceitos.	Decreto n.º 4.873, de 11 de novembro de 2003.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Reforma - adoção
2004	• Realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 17 a 20 de março de 2004.	PRESIDÊNCIA - CONSEA - conferências - site.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
2004	• Incorporação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD2004), pelos esforços do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	SEGALL; MARIN-LEON; PEREZ-ESCAMILLA, 2010, p.33-34.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
2004	• Instituição do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública.	Medida Provisória n.º 190 de 31 de maio de 2004. Convertida em Lei n.º 10.954, de 29 de setembro de 2004.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2004	• Regulamentação da Lei do PBF.	Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Incremento - regulamentação
2004	• Reinstituí autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.	Decreto n.º 5.003, de 04 de março de 2004.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2004	• Alteração de Ministérios. Junção do MESA, do MAS e da Assessoria Especial da Presidência da República no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Medida Provisória n.º 163, de 23 de janeiro de 2004. Convertida na Lei n.º 10.869, de 13 de maio de 2004.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
2004	• Aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social de novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).	Resolução CNAS n.º 145, de 15 de outubro de 2004.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2005	• Instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI, que também regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior.	Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção
2005	• V Conferência Nacional de Assistência Social - 5 a 8 de dezembro de 2005.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2005	• Realização do Suplemento de Assistência Social à Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE). O suplemento teve como unidade de investigação o município, sendo as informações obtidas junto ao órgão gestor da Assistência, e o período de coleta foi de novembro de 2005 a abril de 2006.	IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC - Suplementos especiais - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2005	• Acrescenta serviço de atendimento à pessoa em situação de rua na Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.	Lei n.º 11.258, de 30 de dezembro de 2005.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
2005	• Publicação de Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS). Regulação do Sistema Único de Assistência Social. Essa NOB disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social; consolida gestão em níveis diferenciados; restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; estabelece eixos estruturantes do SUAS e função da proteção social de assistência social; fala sobre vigilância socioassistencial, programas, serviços, projetos e benefícios; descreve responsabilidades dos entes federados compartilhadas ou não e as instâncias de articulação; indica financiamento e sistema <i>on line</i> para operacionalização, entre outras coisas.	Resolução CNAS n.º 130, de 15 de julho de 2005.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2005	• Regulamentação do art. 3º da LOAS, que trata da qualificação de serviços prestados pelo campo da assistência social e o que são entidades de Assistência Social. Passo importante para regulamentar relação com organizações da sociedade civil integrantes da rede socioassistencial no SUAS.	Resolução CNAS n.º 191, de 10 de novembro de 2005. Decreto n.º 6.308, de 14 de dezembro de 2007.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Reforma - regulamentação
2005	• Instituição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). Semelhante ao agente jovem, mas público alvo são jovens de 18 a 24 anos e não adolescentes de 15 a 17 anos. Mantêm-se atividades para adolescentes nos CRAS com serviço de fortalecimento de vínculos.	Medida Provisória n.º 238, de 18 de fevereiro de 2005. Convertida em Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2006	• Aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que cria o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2006	• Aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Estabelece equipe mínima de trabalho.	Resolução CNAS n.º 269, de 13 de dezembro de 2006.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2006	• Institui o índice de gestão Descentralizada do PBF (IGD-PBF) com intuito de medir gestão descentralizada, incentivar resultados qualitativos e calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro.	Portaria MDS n.º 148, de 27 de abril de 2006. Portaria MDS n.º 66, de 03 de março de 2008 e Lei n.º 12.058, de 13 de outubro de 2009.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Criação - implementação
2006	• Apresentação pelo IBGE do Perfil sobre Segurança Alimentar, utilizando a EBIA, baseado na PNAD – IBGE 2004.	IBGE - PNAD - Suplemento- segurança alimentar - site.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
2007	• Criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).	Decreto n.º 6.273, de 23 de novembro de 2007.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2007	• Implantação da Ficha de Monitoramento dos CRAS, renomeado em 2008 de Censo CRAS, parcerias das Secretarias Nacionais de Assistência Social (SNAS) e de Gestão da Informação (SAGI).	ENAP. 16º. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal., 2012.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - implementação
2007	• VI Conferência Nacional de Assistência Social - 14 a 17 de dezembro de 2007.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2007	• Realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - 3 a 6 de julho de 2007.	PRESIDÊNCIA - CONSEA - conferências - site.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
2007	• Alteração da regulação do BPC. Mudanças nos conceitos sobre família, beneficiário, renda mensal familiar..	Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação
2007	• Modificação de descrição sobre o CADÚNICO. Detalhamento sobre as informações e o uso das mesmas. O plano de trabalho de apoio às ações de aperfeiçoamento dos instrumentos de coleta de informação e gestão do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal foi aprovado em 2006 por portaria.	Portaria MDS n.º 233, de 26 de junho de 2006. Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Reforma - implementação
2007	• Regulação das competências, composição e funcionamento do CONSEA .	Decreto n.º 6.272 de 23 de novembro de 2007.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - implementação

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
2008	• Alteração do decreto sobre BPC. Retira algumas palavras sobre a avaliação do impacto da deficiência em crianças e adolescentes até 16 anos; suprime detalhes sobre não acumular benefícios, fala sobre brasileiros naturalizados que também têm esse direito.	Decreto n.º 6.564, de 12 de setembro de 2008.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2008	• Alteração do Decreto que regulamenta o Programa Bolsa Família – encerramento do benefícios de auxílio gás em 2008.	Decreto n.º 6.392, de 12 de março de 2008.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Incremento - implementação
2008	• Alteração da Lei do PROJOVEM. Altera idade do jovem, antes de 18 a 24, agora de 15 a 29 anos de idade. Estabelece tipos diferentes de PROJOVEM: socioeducativo; do campo - saberes da terra, urbano e trabalhador e com diferença do tempo de auxílio financeiro entre eles.	Medida Provisória n.º 411-07, de 28 de dezembro de 2007. Lei n.º 11.692, de junho de 2008.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2009	• Criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais – analista técnico de políticas sociais - para a burocracia de servidores efetivos do Poder Executivo do governo federal. Sendo uma de suas atribuições, exercer assistência técnica em projetos e programas de assistência social (entre outros) e verificar, acompanhar e supervisionar processos inerentes ao SUAS (entre outros).	Lei n.º 12.094, de 19 de novembro de 2009.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Criação - adoção
2009	• Criação do Índice de Desenvolvimento dos CRAS (Índice de Desenvolvimento do CRAS (IDCRAS)), em parceria da SAGI com a SNAS, a partir dos dados do Censo Suas. Discutido encontro nacional de Monitoramento do SUAS, com Estados, Distrito Federal (DF) e representantes do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS), Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e da direção dos Colegiados Estaduais de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS).	MDS, 2010, p. 5.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2009	• Plano Nacional para Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade. Orientações para implementação do plano.	Portaria Interministerial MDA/MDS/MMA n.º 239, de 21 de julho de 2009.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2009	• Instituição de procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS. Protocolo de Gestão Integrada.	Resolução CIT n.º 7, de 10 de setembro de 2009.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Criação - implementação
2009	• VII Conferência Nacional de Assistência Social – 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2009	• Realização de mais uma edição do Suplemento de Assistência Social pela MUNIC/IBGE.	IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC - Suplementos especiais - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2009	• Extensão do PNAE para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação, e de jovens e adultos, e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.	Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
2009	• Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a LOAS. A concessão de certificação não é mais do Conselho, mas das burocracias dos ministérios. Projeto do Executivo dessa mudança foi anexado à tramitação da discussão de um projeto do senador Flávio Arns que aumentava o prazo do certificado para as entidades.	Lei n.º 12.101, de 30 de novembro de 2009.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Reforma - adoção
2009	• Aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais por níveis de complexidade. Explicação e detalhamento sobre as ações e serviços de Assistência Social.	Resolução CNAS n.º 109, de 11 de novembro de 2009.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2010	• Divulgação dos resultados comparados entre PNAD 2004 e 2009, pelo IBGE, sobre Segurança Alimentar, utilizando a EBIA.	IBGE - PNAD - Suplemento- segurança alimentar - site	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
2010	• Regulamentação do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único da Assistência Social - Rede SUAS, que operacionaliza a gestão da informação do SUAS por meio de um conjunto de aplicativos de suporte à gestão, ao monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios da assistência social.	Portaria MDS n.º 15, de 17 de dezembro de 2010.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação
2010	• Regulamentação do SISAN e instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e parâmetros para elaboração do Plano Nacional de SAN. Publicação do Regimento Interno da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).	Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010. E Resolução CAISAN n.º 4, de 30 de dezembro de 2010.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - regulamentação
2010	• Aprovação da emenda constitucional que incluiu a “alimentação” entre os direitos fundamentais.	Emenda Constitucional n.º 64, de 4 de fevereiro de 2010.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Reforma - adoção
2010	• Instituição (formal) do Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS. Objetivo de coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações num sistema de cadastro conforme prescreve a LOAS.	Decreto n.º 7.334, de 19 de outubro de 2010.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção
2010	• Altera regulação sobre concessão de certificados de Entidade de Fins Filantrópicos. Regulamentou o papel da burocracia estatal na concessão do certificado às entidades, referendou que não era mais o papel do CNAS fazer conceder a certificação.	Decreto n.º 7.237, de 20 de julho de 2010.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Reforma - regulamentação
2011	• Instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), alterando o PROJovem.	Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Criação - adoção
2011	• Instituição do Programa Água para Todos, com intuito de promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar.	Decreto n.º 7.535, de 26 de julho de 2011.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2011	• Regulamentação de apoio financeiro para municípios e estados com base no Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS).	Decreto n.º 7.636, de 07 de dezembro de 2011 e Portaria MDS n.º 337, de 15 de dezembro de 2011.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - implementação
2011	• VIII Conferência Nacional de Assistência Social – 7 a 10 de dezembro de 2011.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2011	• IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 7 a 10 de novembro de 2011.	Presidência - CONSEA - conferências - site.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Identificação dos Problemas
2011	• Alteração do benefício variável do Programa Bolsa Família.	Decreto n.º 7.494, de 2 de junho de 2011.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Incremento - implementação
2011	• Alteração de 16 artigos da LOAS. Em relação aos objetivos da assistência social; à classificação das entidades e organizações de assistência (atendimento/assessoramento/defesa de direitos); sobre a gestão do sistema	Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2011	• Fomento do acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos.	Resolução da SESAN/MDS n.º 44, de 16 de agosto de 2011.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - adoção
2011	• Alteração do PAA; e institucionalização e regulamentação o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.	Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011. Decreto n.º 7.644, de 16 de dezembro de 2011.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - adoção
2011	• Alteração sobre o Benefício de Prestação continuada e seu regulamento. Consideração sobre o que é pessoa com deficiência, família para o cálculo da renda,	Medida Provisória n.º 529, de 07 de abril de 2011. Convertida na Lei n.º 12.470, de 31 de agosto de 2011. Decreto n.º 7.617, de 16 de novembro de 2011.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
2011	• Instituição do Plano Brasil Sem Miséria. Incremento ao PBF no sentido de, além de promover acesso a direitos como educação e saúde pela gestão das condicionalidades, tentar articular ações de inclusão produtiva.	Decreto n.º 7.492, de 2 de junho de 2011.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Reforma - adoção
2011	• Redefinição de procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Novo sistema de cadastro versão 7. Redefinição de conceitos, não se aplica mais o cadastro diferenciado às pessoas abrigadas e inclui pessoas resgatadas de trabalho análogo ao de escravo.	Portaria MDS n.º 177, de 26 de junho de 2011 e Portaria n.º 274, de 10 de outubro de 2011. Outras instruções normativas.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Reforma - implementação
2011	• Adoção generalizada da estratégia de Busca Ativa para inclusão do CADÚNICO para alcançar metas de superação da extrema pobreza do Plano Brasil Sem Miséria. Orientação para realização de parcerias com Órgãos Públicos, Instâncias de Controle Social, Organizações Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil.	Instrução Normativa SENARC/SNAS/SESEP n.º 18, de 20 de dezembro de 2011.	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Implementação - adoção
2012	• Instituição do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – Capacita SUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa. Capacitar servidores do SUAS.	Resolução CNAS n.º 08, de 13 de março de 2012.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2012	• Instituição do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PlanSAN 2012/2015.	Resolução n.º 1, da CAISAN de 30 de abril de 2012.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2012	• Priorização da aquisição de alimentos de produtos Agroecológicos e orgânicos. Lançamento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).	Decreto n.º 7.794, de 20 agosto de 2012.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2012	• Realizada a primeira edição da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC, pelo IBGE, contém área de Assistência Social.	IBGE - Perfil dos estados Brasileiros - ESTADIC - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2012	• Alteração de questões da lei sobre auxílio para municípios em estado de calamidade pública e situação de emergência.	Lei n.º 12.716, de 21 de setembro de 2012.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2012	• Instituição do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS - TRABALHO. Encaminhamento para o PRONATEC e atividades de inclusão produtiva municipais existentes, além de manter o acompanhamento das famílias nos outros relacionamentos com as políticas de saúde, educação e atividades de assistência.	Resolução CNAS n.º 18 de 24 de maio de 2012.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - implementação
2012	• Correção de valores do repasse de recurso per capita da PNAE para alunos da educação infantil.	Resolução/CD/FNDE n.º 8, de 14 de maio de 2012.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
2012	• Instituição do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância (Brasil Carinhoso), dentro do Programa Bolsa Família. Que em seguida foi ampliado para adolescentes.	Medida Provisória n.º 570, de 14 de maio de 2012. Convertida em Lei n.º 12.722, de 03 de outubro de 2012.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Incremento - implementação
2012	• Instituição do benefício para superação da extrema pobreza, dentro do Programa Bolsa Família, para famílias que tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade. Garante para todas as famílias valor não limitado, mas de acordo com a renda per capita.	Decreto n.º 7.852, de 30 de novembro de 2012.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Reforma - implementação
2012	• Nova regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social alterando decretos de 1995 e 1998, detalhando a participação dos recursos do fundo, para que fins se destina, requisitos e controles na prestação de contas.	Decreto n.º 7.788, de 15 de agosto de 2012.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - regulamentação
2012	• Publicação de nova Norma Operacional Básica do SUAS, com ênfase para atribuições sobre a vigilância socioassistencial.	Resolução CNAS n.º 33, de 12 de dezembro de 2012.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Reforma - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
2013	• Instituição do Plano de Agroecologia e Produção Orgânica.	Portaria Interministerial MDA/MAPA/MPA/MDS/MS/MEC/MCTI/SECRETARIA GERAL/ FAZENDA n.º 54 de 12 de novembro de 2013.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - adoção
2013	• Desoneração de impostos para produtos da cesta básica.	Medida provisória n.º 609, de 08 de março de 2013. Convertida em Lei n.º 12.839 de 9 de julho de 2013.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Criação - implementação
2013	• IX Conferência Nacional de Assistência Social – 16 a 19 de dezembro de 2013.	MDS - assistência social-participação social - conferências de assistência social - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2013	• Realização de mais uma edição do Suplemento de Assistência Social pela MUNIC/IBGE.	IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC - Suplementos especiais - site.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Identificação dos Problemas
2013	• Altera as descrições dos benefícios do Programa Bolsa Família, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa, elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, não sendo mais o foco na primeira infância. a alteração já tinha sido realizada por meio de decreto em maio e em novembro de 2012.	Lei n.º 12.817, de 5 de junho de 2013.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Incremento - adoção
2013	• Consolidação e operacionalização de 6 tipos de benefícios no PBF: (a) benefício básico no valor de setenta reais às famílias em situação de extrema pobreza; (b) benefício variável (limitados a cinco) no valor de trinta e dois reais para as famílias pobres e extremamente pobres com filhos/as de 0 a 15 anos, limitados a cinco por família; (c) benefício variável à gestante no valor de trinta e dois reais (concedido em nove parcelas consecutivas); (d) benefício variável à nutriz no valor trinta e dois reais (concedido às famílias com crianças entre 0 e 6 meses de vida em seis parcelas consecutivas); (e) benefício variável vinculado ao adolescente (16 e 17 anos) no valor de trinta e oito reais e limitado a dois por família; (f) benefício para a superação da extrema pobreza – calculado caso a caso – destinado às famílias que, mesmo com as transferências acima descritas, não superavam a linha de extrema pobreza.	FONSECA; JACCOUD; KARAM, 2013, p.320.	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	Incremento - implementação
2013	• Instituição da Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. Capacitação.	Resolução CNAS n.º 04, de 13 de março de 2013.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção
2013	• Aprovação de princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.	Resolução CNAS n.º 31, de 31 de outubro de 2013.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Criação - adoção
2014	• Instituição do Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS - Aprimora Rede e aprovar os critérios e procedimentos para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades privadas no âmbito do SUAS. Basicamente institui um sistema de informação e o gestor municipal deverá preencher, para isso pode ter auxílio fundo a fundo. Não está estabelecido nenhum auxílio para as entidades propriamente ditas.	Resolução CNAS n.º 04, de 11 de fevereiro de 2014.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção
2014	• Inclusão na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009) a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.	Resolução CNAS n.º 13, de 13 de maio de 2014.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Incremento - adoção

continua

ANO	DESCRIÇÃO DA OCORRÊNCIA	NORMA OU REFERÊNCIA	ÁREA	STATUS DA OCORRÊNCIA
2014	Estabelece o Marco regulatório de cooperação com as Organizações da Sociedade Civil. Instituição de normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração o termo de fomento.	Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Criação - adoção
2014	• Alteração do PNAE em vistas ao provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica.	Lei n.º 12.982, de 28 de maio de 2014.	SEGURANÇA ALIMENTAR	Incremento - implementação
2014	• Alteração na regulação sobre concessão de certificados de Entidade de Fins Filantrópicos.	Decreto n.º 8.242, de 23 de maio de 2014.	RELAÇÃO ENTIDADES PRIVADAS E ESTADO	Incremento - adoção
<p>FONTES: BRASIL. Câmara dos deputados. Portal da legislação. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2010. FREIRE; LEONY, 2011. MOTT, 2005. VISCARDI, 2011. CPDOC-FGV, 2001, Verbete Sebastião Leme. MENDOSA, 2012. UCHIMURA; BOSI, 2003. CARVALHO, 2013. SILVA, 1995. BICHIR, 2011. PELIANO, 2010. SPOSATI [et al.], 1989. BELIK, 2010. MENEZES, 2012. SPOSATI, 1995. FICO, 2011. MESTRINER, 2011. PAIVA, 2009. SCHENEIDER,; MATTEI; CAZELLA, 2004. CARVALHO, 2004. IPEA, 1997. ARANHA, 2010. TAKAGI, 2006. MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996. BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2013. INSTITUTO CIDADANIA, 2001. SEGALL; MARIN-LEON; PEREZ-ESCAMILLA, 2010. FONSECA; JACCOUD; KARAM,. 2013. Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços sociais (CBCISS) – site. ABEPSS - história – site. FNDE. Site. CONAB - história - site. Portal da saúde - vigilância alimentar e nutricional - site. ABONG – Cadastro e entidades – site. PRESIDÊNCIA. CONSEA - conferências – site. IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. IBGE - PNAD - Suplemento- segurança alimentar - site. IBGE - Perfil dos Estados Brasileiros - ESTADIC - site. ENAP, 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2012.</p> <p>NOTA: Elaboração própria.</p>				

**QUADROS DE REFERÊNCIAS DAS CLASSIFICAÇÕES DAS INFORMAÇÕES SOBRE OS
CONSELHOS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CONSEA E CNAS)**

QUADRO A 2.7 - NOME DA ORGANIZAÇÃO, PERÍODOS DE GESTÃO QUE PARTICIPOU E CLASSIFICAÇÃO POR TIPO – CONSEA – 2003-2016.

NOME DA ORGANIZAÇÃO	PERÍODOS	TIPO
Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos	2007/2009; 2009/20011; 2011/2012; 2012/1014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Agentes de Pastoral Negros	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)
Articulação do Semiárido Brasileiro	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul	2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste Minas Gerais e Espírito Santo	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Articulação Nacional de Agroecologia	2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa	2003/2004	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Associação Brasileira da Indústria de Alimentos	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações de interesses de mercado
Associação Brasileira de Agribusiness	2007/2009	Organizações de interesses de mercado
Associação Brasileira de Nutrição	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações profissionais
Associação Brasileira de Organizações-Não Governamentais	2004/2006	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva	2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações profissionais
Associação Brasileira de Supermercados	2012/2014; 2014/2016	Organizações de interesses de mercado
Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012;	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais	2009/2011; 2011/2012	Organizações de saúde para atendimento, orientação e defesa de direitos relacionados com alimentação
Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organização de trabalhadores
Associação Nacional de Assistência ao Diabético	2012/2014	Organizações de saúde para atendimento, orientação e defesa de direitos relacionados com alimentação

continua

NOME da ORGANIZAÇÃO	PERÍODOS	TIPO
Aty Guaçu Grande Assembleia Do Povo Guarani Kaiowa	2012/2014	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Cáritas Brasileira	2012/2014; 2014/2016	Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organização de trabalhadores
Central Única dos Trabalhadores	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organização de trabalhadores
Centro de Estudos das Relações do Trabalho	2003/2004	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações de interesses de mercado
Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organização de trabalhadores
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organização de trabalhadores
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012	Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)
Conselho de Segurança Alimentar da Bahia	2003/2004	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho de Segurança Alimentar de Pernambuco	2003/2004; 2004/2006	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho de Segurança Alimentar do Ceará	2003/2004; 2004/2006	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho de Segurança Alimentar do Maranhão	2003/2004; 2004/2006	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho de Segurança Alimentar do Mato Grosso do Sul	2003/2004	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho de Segurança Alimentar do Pará	2003/2004; 2004/2006	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho de Segurança Alimentar do Paraná	2004/2006	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho de Segurança Alimentar do Rio Grande do Sul	2003/2004; 2004/2006	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Conselho Deliberativo do Centro de Voluntariado de Campo Grande/Ms	2004/2006	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Conselho Federal de Nutricionistas	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014	Organizações profissionais
Conselho Federal de Serviço Social	2003/2004; 2004/2006	Organizações profissionais
Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007	Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)
Conselho Nacional das Populações Extrativistas	2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Conselho Nordeste de Produção Animal	2014/2016	Organizações de interesses de mercado

continua

Nome da Organização	PERÍODOS	TIPO
Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Coordenação Nacional de Pastorais Sociais	2012/2014; 2014/2016	Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organização de trabalhadores
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional	2003/2004; 2004/2006	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil	2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações de saúde para atendimento, orientação e defesa de direitos relacionados com alimentação
Força Sindical	2003/2004; 2014/2016	Organização de trabalhadores
Fórum Brasileiro de Economia Solidária	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Fórum de Povos de Terreiro	2012/2014	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Fórum Nacional de Reforma Urbana	2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Tradicionais de Matriz Africana	2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Fundação Djalma Guimarães	2003/2004	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Fundação Gol de Letra	2003/2004	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Grupo de Mulheres Negras Malunga	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre	2003/2004; 2004/2006	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Grupo de Trabalho da Amazônia	2003/2004	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Hospital Albert Einstein	2003/2004	Organizações de saúde para atendimento, orientação e defesa de direitos relacionados com alimentação
Instituto Alana	2012/2014; 2014/2016	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas	2003/2004	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	2003/2004; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos

continua

Nome da Organização	PERÍODOS	TIPO
Instituto de Estudos Socioeconômicos	2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais	2003/2004	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Instituto Ethos	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Instituto Materno Infantil de Pernambuco	2004/2006	Organizações de saúde para atendimento, orientação e defesa de direitos relacionados com alimentação
Movimento de Mulheres Camponesas	2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Movimento dos Pequenos Agricultores	2004/2006; 2012/2014; 2014/2016	Organização de trabalhadores
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	2003/2004	Organização de trabalhadores
Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
ONG Humanos de Direitos	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Ong Terra de Direitos	2014/2016	ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos
Organização das Cooperativas do Brasil	2003/2004; 2004/2006	Organizações de interesses de mercado
Organizações Indígenas ⁽¹⁾	2003/2004; 2006/2007	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Pastoral da Criança	2003/2004; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)
Rede de Educação Cidadã	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Rede de Educação Cidadã - Talher Estadual De Goiás	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Rede de Informação e Ação Pelo Direito e se Alimentar	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Rede de Mulheres Negras para a Segurança Alimentar e Nutricional	2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Rede Evangélica Nacional se Ação Social	2004/2006; 2006/2007; 2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)
Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos
Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais	2004/2006; 2006/2007	ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar
Serviço Social da Indústria	2004/2006; 2006/2007	Organizações de interesses de mercado

continua

Nome da Organização	PERÍODOS	TIPO
Serviço Social do Comércio	2003/2004; 2004/2006; 2006/2007	Organizações de interesses de mercado
União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária	2007/2009; 2009/2011; 2011/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações de interesses de mercado
Visão Mundial	2003/2004	Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)
Warã Instituto Indígena Brasileira	2004/2006	Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos

FONTES: Decreto n.º 807, de 22 de abril de 1993; Decreto n.º 837, de 11 de junho de 1993 e Decreto n.º 859, de 6 de julho de 1993; Decreto n.º 4.582, de 30 de Janeiro de 2003; Decreto n.º 5.079, de 11 de maio de 2004; Decreto n.º 6.272, de 23 de novembro de 2007. Secretaria Executiva (SE) do CONSEA, 2015.

NOTAS: Manteve-se como duas organizações a Rede de Educação Cidadã e a Rede de Educação Cidadã – Talher estadual, pois ela tem um grupo de atuação nacional e outros de atuação estadual.

Não se excluíram as informações que não correspondiam com as informações da secretaria executiva do CONSEA. Esse quadro agrega todas as informações dos decretos e da SE.

(1) A referência à organização do conselheiro é genérica, não se sabe de qual organização indígena se fala. Manteve-se separado, mesmo assim.

QUADRO A 2.8 – NOME DA ORGANIZAÇÃO, MANDATOS QUE PARTICIPOU E CLASSIFICAÇÃO POR TIPO – CNAS – 1994-2016

NOME DA ORGANIZAÇÃO	MANDATOS	TIPO
(Con)Federação Nacional das Apaes	1996/1998; 1998/2000; 2000/2002; 2008/2010; 2010/2012; 2012/2014	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Associação Antônio Vieira	2010/2012; 2012/2014	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Associação Bem Aventurada Imelda	2012/2014	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Associação Brasileira das Universidades Comunitárias	2006/2008	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Associação Brasileira de Autismo	1994/1996; 1996/1998; 2008/2010; 2010/2012; 2014/2016	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Associação Brasileira de Educação e Cultura	2012/2014	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais	2006/2008; 2008/2010; 2012/2014; 2014/2016	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Associação Brasileira de Instituições Filantrópicas de Combate ao Câncer	2004/2006	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais	1994/1996; 1996/1998; 1998/2000	ONGS e redes articuladoras genéricas
Associação da Igreja Metodista	2008/2010; 2010/2012	Organização genérica religiosa
Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente	2000/2002; 2002/2004	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Associação de Educação Católica do Brasil	2004/2006	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Associação Nacional de Gerontologia	1994/1996; 1996/1998	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas	1998/2000; 2000/2002; 2002/2004; 2004/2006	Organização genérica de trabalhadores (Centrais Sindicais)
Associação Nacional dos Empregados da Fundação Legião Brasileira de Assistência (Depois Servidores da SAS e do MPAS)	1994/1996; 1996/1998	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais	2008/2010	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Cáritas Brasileira	1994/1996; 2004/2006; 2012/2014	Organização genérica religiosa
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	2010/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organização genérica de trabalhadores (Centrais Sindicais)
Central Única dos Trabalhadores	1994/1996; 1996/1998; 2002/2004; 2004/2006	Organização genérica de trabalhadores (Centrais Sindicais)
Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas	1996/1998; 1998/2000; 2000/2002; 2002/2004; 2006/2008	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Confederação Israelita do Brasil	1994/1996; 1998/2000; 2000/2002	Organização genérica religiosa
Confederação Nacional das Associações de Moradores	1996/1998; 2012/2014	Movimentos sociais e grupos de defesa de direitos específicos

continua

NOME DA ORGANIZAÇÃO	MANDATOS	TIPO
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social	1998/2000; 2000/2002; 2004/2006; 2006/2008; 2010/2012; 2012/2014	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	1994/1996; 1996/1998; 1998/2000; 2000/2002; 2002/2004; 2006/2008; 2008/2010	Organização genérica religiosa
Conselho Federal de Contabilidade	2006/2008	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Conselho Federal de Psicologia	2010/2012; 2014/2016	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Conselho Federal de Serviço Social	1994/1996; 1996/1998; 2000/2002; 2002/2004; 2006/2008; 2008/2010; 2014/2016	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços	1998/2000; 2000/2002; 2002/2004; 2006/2008; 2008/2010	Organização genérica religiosa
Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais (de Integração, Reabilitação e de Defesa da Cidadania)	1996/1998; 1998/2000; 2000/2002; 2002/2004; 2004/2006; 2006/2008	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Federação Brasileira de Entidades de e para Cegos	1998/2000; 2000/2002; 2002/2004; 2004/2006	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Federação Brasileira de Patrulheirismo	1994/1996; 1996/1998; 1998/2000	Movimentos sociais e grupos de defesa de direitos específicos
Federação De Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras	2004/2006; 2006/2008	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Federação Espírita Brasileira	2008/2010; 2010/2012	Organização genérica religiosa
Federação Nacional das Associações para Valorização de Pessoas Com Deficiência	2010/2012	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícia, Informações e Pesquisas	2004/2006	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi	2000/2002; 2002/2004	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos	2008/2010; 2010/2012	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Federação Nacional dos Assistentes Sociais	2006/2008; 2008/2010; 2012/2014; 2014/2016	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas	2008/2010; 2010/2012; 2012/2014; 2014/2016	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Federação Nacional dos Psicólogos	1998/2000; 2000/2002; 2008/2010; 2010/2012	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Força Sindical	1998/2000; 2000/2002; 2002/2004;	Organização genérica de trabalhadores (Centrais Sindicais)
Fórum Nacional de População de Rua	2012/2014; 2014/2016	Movimentos sociais e grupos de defesa de direitos específicos
Fundação Dorina Nowill para Cegos	2014/2016	Entidades prestadoras de serviços de assistência

continua

NOME DA ORGANIZAÇÃO	MANDATOS	TIPO
Fundação Fé e Alegria do Brasil	2014/2016	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Fundação José Silveira	1998/2000	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Fundação Orsa	2010/2012; 2012/2014	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Igreja Presbiteriana do Brasil	1998/2000; 2000/2002; 2002/2004;	Organização genérica religiosa
Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social	2004/2006; 2006/2008	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Instituição Sinodal de Assistência Social, Educação e Cultura	2004/2006; 2006/2008	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Instituto Brasileiro de Análises Sociais E Econômicas	1994/1996	ONGS e redes articuladoras genéricas
Instituto de Estudos Socioeconômicos	1996/1998	ONGS e redes articuladoras genéricas
Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais	2004/2006	ONGS e redes articuladoras genéricas
Instituto Ecovida	2014/2016	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo	2008/2010	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Kolping do Brasil	2012/2014	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Lar Fabiano de Cristo	2012/2014; 2014/2016	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Legião da Boa Vontade	2012/2014	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Missão Salesianas de Mato Grosso	2002/2004	Organização genérica religiosa
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	1994/1996; 1996/1998; 2002/2004; 2004/2006; 2006/2008	Movimentos sociais e grupos de defesa de direitos específicos
Movimento Nacional de População de Rua	2008/2010; 2010/2012; 2014/2016	Movimentos sociais e grupos de defesa de direitos específicos
Obra Social Santa Isabel	2004/2006; 2006/2008	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Ordem dos Advogados do Brasil	2008/2010; 2010/2012; 2012/2014	Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor
Organização Mundial para Educação Pré-Escolar	2002/20004	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Organização Nacional de Cegos do Brasil	2012/2014; 2014/2016	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Organização Nacional de Entidade de Deficientes Físicos	1994/1996; 1996/1998; 2000/2002; 2004/2006; 2014/2016	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
Pastoral da Criança	1998/2000; 2000/2002; 2002/2004; 2004/2006; 2006/2008	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Pastoral da Pessoa Idosa	2010/2012; 2012/2014	Entidades prestadoras de serviços de assistência

continua

NOME DA ORGANIZAÇÃO	MANDATOS	TIPO
Pia Sociedade de São Paulo	2014/2016	Entidades prestadoras de serviços de assistência
Rede Brasileira de Cooperação E Desenvolvimento	2014/2016	Entidades prestadoras de serviços de assistência
União Brasileira de Cegos	2006/2008; 2008/2010	Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência
União Brasileira de Educação e Ensino	2010/2012; 2014/2016	Entidades prestadoras de serviços de assistência
União Brasileira de Mulheres	2012/2014	Movimentos sociais e grupos de defesa de direitos específicos
União de Negros pela Igualdade	2012/2014	Movimentos sociais e grupos de defesa de direitos específicos
União Norte Brasileira das Igrejas Adventistas do Sétimo Dia	2006/2008	Organização genérica religiosa
União Social Camiliana	2004/2006; 2008/2010; 2010/2012	Entidades prestadoras de serviços de assistência

FONTE: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social . Relação de Entidades e Conselheiros da Sociedade Civil do CNAS – 1994-2014 - Brasília: março de 2014; Quem é quem no CNAS. Disponível em:
 <<http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-e-quem> > Acesso em : 10 set. 2015.

NOTA: Elaboração própria da classificação.

APÊNDICE 3 - TABELAS E QUADROS DE INFORMAÇÕES SOBRE INSTÂNCIAS E EQUIPAMENTOS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

TABELA A 3.1 – NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES QUE ESTIVERAM REPRESENTADAS COMO SOCIEDADE CIVIL, SUPLENTE OU TITULARES, NO CONSEA, POR PERÍODO DE GESTÃO DO CONSELHO, SEGUNDO TIPO DA ORGANIZAÇÃO – 2003-2015

TIPO DA ORGANIZAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO								NÚMERO DE ENTIDADES
	2003 a 2004	2004 a 2006	2006 a 2007	2007 a 2009	2009 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2014	2014 a 2016	
Movimentos sociais e associações de grupos identitários específicos	2	2	2	7	9	9	11	10	16
ONGS e redes articuladoras genéricas para assessoria, defesa de direitos e projetos	9	5	2	0	0	1	3	4	14
ONGS e Redes de articulação de segurança alimentar	15	15	8	11	11	11	9	10	25
Organização de trabalhadores	6	5	4	6	5	6	7	8	9
Organizações de interesses de mercado	3	4	3	4	3	3	4	5	9
Organizações de saúde para atendimento, orientação e defesa direitos relacionados com alimentação	1	1	1	1	2	2	2	1	5
Organizações profissionais	2	2	1	2	3	3	3	2	4
Organizações religiosas genéricas e temáticas (pastorais)	5	5	5	4	4	4	5	5	8
TOTAL	43	39	26	35	37	39	44	45	90

FONTES: Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993; Decreto nº 837, de 11 de junho de 1993 e Decreto nº 859, de 6 de julho de 1993; Decreto nº 4.582, de 30 de Janeiro de 2003; Decreto nº 5.079, de 11 de maio de 2004; Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. Secretaria Executiva (SE) do CONSEA, 2015.

NOTA: Foi considerado período de gestão e não mandato, porque o intervalo de tempo das nomeações por decreto e informação da SE não estavam em intervalos regulares. Os dados trabalhados se referem a todas as informações agregadas da legislação e da SE.

TABELA 3.2 – NÚMERO DE PESSOAS E DE ORGANIZAÇÕES QUE ESTIVERAM REPRESENTADAS NO CONSEA DE 2003 A 2014 E NO CNAS DE 1994 A 2014, SEGUNDO NÚMERO DE PERÍODOS/MANDATOS - BRASIL

NÚMERO DE PERÍODOS/ MANDATOS	ORGANIZAÇÕES				PESSOAS			
	CONSEA 1	CONSEA 2	CNAS 1	CNAS 2	CONSEA 1	CONSEA 2	CNAS 1	CNAS 2
8 períodos/mandatos	11	-	-	-	5	-	-	-
7 períodos/mandatos	3	9	3	-	5	5	-	-
6 períodos/mandatos	4	5	2	-	10	6	-	-
5 períodos/mandatos	12	15	6	-	9	16	1	-
4 períodos/mandatos	4	5	7	5	14	12	7	2
3 períodos/mandatos	11	5	10	11	40	26	10	8
2 períodos/mandatos	22	24	21	23	50	62	39	23
1 períodos/mandatos	23	21	26	28	97	85	90	69
TOTAL	90	84	75	67	230	212	147	102

FONTES: CNAS: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Relação de Entidades e Conselheiros da Sociedade Civil do CNAS - 1994-2014. Brasília: março 2014; CONSEA: Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993; Decreto nº 837, de 11 de junho de 1993 e Decreto nº 859, de 6 de julho de 1993; Decreto nº 4.582, de 30 de Janeiro de 2003; Decreto nº 5.079, de 11 de maio de 2004; Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. Secretaria Executiva (SE) do CONSEA, 2015.

NOTAS: Existem diferenças nas informações sobre a composição do CONSEA em termos de seus conselheiros da sociedade civil, entre o que se encontra disponível pela legislação de designação de membros, e os dados repassados pela Secretaria Executiva do conselho. Não houve explicação sobre essas diferenças por parte da SE. Sendo assim, considera-se dois grupos: CONSEA 1 - dados trabalhados de toda informação agregada da legislação e da SE; e CONSEA 2 - dados trabalhados com a informação fornecida pela SE.

Também, fez-se a separação de dois grupos para o CNAS: CNAS 1, relativo ao período de 1994 a 2015; e CNAS 2, relativo ao período de 2002-2015.

Os dados trabalhados nessa tabela se referem a 22 anos de existência do CNAS e 13 anos do CONSEA.

Uso termo mandato para CNAS e Período para o CONSEA.

Ainda existem seis pessoas, conselheiros do CONSEA, sem a declaração sobre qual organização representaram ou se seriam especialistas, mas que constam nos decretos.

Para a agregação das informações a respeito de organizações, excluíram-se os representantes classificados com especialistas.

- Não se aplica

QUADRO A 3.1 – STATUS DA REPRESENTAÇÃO DA CATEGORIA DE TRABALHADORES NO CNAS S, POR MANDATO, SEGUNDO ORGANIZAÇÃO REPRESENTADA – CNAS – 1994 A 2016

ORGANIZAÇÃO	1994 - 1996	1996 - 1998	1998 - 2000	2000 - 2002	2002 - 2004	2004 - 2006	2006 - 2008	2008 - 2010	2010 - 2012	2012 - 2014	2014 - 2016
Associação Brasileira de Educadores de Deficientes visuais							Suplente	Suplente		Suplente	Titular
Associação de educação católica do brasil						Suplente					
Associação Nacional de sindicatos social democratas			Suplente	Titular	Suplente	Suplente					
Associação nacional dos empregados da fundação legião brasileira de assistência	Titular e Suplente	Titular									
Central dos trabalhadores e trabalhadoras do brasil									Titular	Suplente	Titular
Central única dos trabalhadores	Titular e Suplente	Titular			Titular	Titular					
Confederação nacional dos trabalhadores em seguridade social			Titular	Titular		Titular	Titular		Titular	Titular	
Conselho federal de contabilidade							Suplente				
Conselho federal de psicologia									Suplente		Suplente
Conselho federal de serviço social	Titular e Suplente	Titular		Titular	Titular		Suplente	Suplente			Suplente
Federação de sindicatos de trabalhadores das universidades brasileiras						Titular	Titular				
Federação nacional das empresas de serviços contábeis e das empresas de assessoramento, perícia, informações e pesquisas						Suplente					
Federação nacional dos assistentes sociais							Titular	Titular		Titular	Suplente
Federação nacional dos empregados em instituições beneficentes, religiosas e filantrópicas								Titular	Suplente	Titular	Titular
Federação nacional dos psicólogos			Titular	Suplente				Titular	Titular		
Força sindical			Titular	Suplente	Titular						
Ordem dos Advogados do Brasil								Suplente	Suplente	Suplente	

FONTE: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Relação de Entidades e Conselheiros da Sociedade Civil do CNAS - 1994-2014. Brasília: março 2014.

TABELA A 3.3 – NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES QUE FORAM REPRESENTANTES DAS CATEGORIAS DA SOCIEDADE CIVIL, SUPLENTES OU TITULARES, NO CNAS, POR MANDATOS DO CONSELHO, SEGUNDO TIPO DA ORGANIZAÇÃO – 1994-2015

TIPO DA ORGANIZAÇÃO	MANDATOS										
	1994 a 1996	1996 a 1998	1998 a 2000	2000 a 2002	2002 a 2004	2004 a 2006	2006 a 2008	2008 a 2010	2010 a 2012	2012 a 2014	2014 a 2016
Organização genérica religiosa	3	1	4	4	4	1	3	4	2	1	-
Movimentos sociais e grupos de defesa de direitos específicos	2	3	1	-	1	1	1	1	1	4	2
Organizações profissionais ou de trabalhadores no setor	2	2	2	3	1	3	5	5	5	4	4
ONGS e redes articuladoras genéricas	2	2	1	-	-	1	-	-	-	-	-
Entidades prestadoras de serviços de assistência	1	3	5	5	5	7	7	3	6	9	7
Associações de categorias específicas dos usuários de serviços de assistência	3	3	1	3	2	3	2	5	3	2	4
Organização genérica de trabalhadores (Centrais Sindicais)	1	1	2	2	3	2	-	-	1	1	1
NÚMERO DE ENTIDADES	14	15	16	17	16	18	18	18	18	21	18

FONTE: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Relação de Entidades e Conselheiros da Sociedade Civil do CNAS - 1994-2014. Brasília: março 2014.

NOTAS: O número total de entidades pode ultrapassar o número de representantes, pois uma organização pode se retirar e outra pode ocupar seu lugar de titular ou suplente.

O último mandato não foi completado, por isso, a tabela se refere até 2015, já que no ano de 2016, pode ser que organizações se retirem e outras ocupem seus lugares.

TABELA A 3.4 – NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES E PESSOAS QUE FORAM REPRESENTANTES NO CNAS, TITULAR OU SUPLENTE, POR CATEGORIA DE REPRESENTAÇÃO, SEGUNDO O NÚMERO DE MANDATOS QUE PARTICIPARAM – CNAS 1994-2015

NÚMERO DE MANDATOS	NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES							
	1994-2015				2002-2015			
	Usuários	Trabalhadores	Entidades	Total	Usuários	Trabalhadores	Entidades	Total
1 mandato	10	3	19	26	9	4	18	28
2 mandatados	9	3	13	21	9	5	11	23
3 mandatos	3	3	2	10	5	2	1	11
4 mandatos	2	6	1	7	-	5	-	5
5 mandatos	4	-	1	6	-	-	-	-
6 mandatos	-	2	-	2	-	-	-	-
7 mandatos	-	-	1	3	-	-	-	-
NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES	28	17	37	75 ⁽¹⁾	23	16	30	67 ⁽²⁾
NÚMERO DE MANDATOS	NÚMERO DE PESSOAS							
	1994-2015				2002-2015			
	Usuários	Trabalhadores	Entidades	Total	Usuários	Trabalhadores	Entidades	Total
1 mandato	40	28	34	90	23	24	30	69
2 mandatados	9	8	20	39	5	5	10	23
3 mandatos	6	2	3	10	5	1	1	8
4 mandatos	1	3	-	7	-	2	-	2
5 mandatos	-	1	-	1	-	-	-	-
NÚMERO DE PESSOAS	56	42	57	147 ⁽³⁾	33	32	41	102 ⁽⁴⁾

FONTE: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Relação de Entidades e Conselheiros da Sociedade Civil do CNAS - 1994-2014. Brasília: março 2014.

NOTAS: O período de 1994 a 2015 compreende 11 mandatos. O período de 2002 a 2015 compreende 7 mandatos.

- (1) Sete organizações foram representantes tanto da categoria de usuário como de entidades durante todo o período.
- (2) Duas organizações foram representantes tanto da categoria de usuários como de entidades do período de 2002 a 2015.
- (3) Sete pessoas foram representantes tanto da categoria de usuário como de entidades durante todo o período, 1 pessoas foi representante tanto da categoria trabalhadores como da categoria entidades.
- (4) Três pessoas foram representantes tanto da categoria de usuários como de entidades e 1 pessoa foi representante tanto da categoria trabalhadores como da categoria entidades do período de 2002 a 2015.

QUADRO A 3.2 - CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS ESTADOS BRASILEIROS E NO DISTRITO FEDERAL – 2013 E 2014 - BRASIL

ESTADO	CARACTERÍSTICAS ESTADUAIS								CARACTERÍSTICAS MUNICIPAIS				
	SECRETARIA	COM ASSISTÊNCIA SOCIAL	ANO DO CONSELHO	ANO DA LEI	CÂMARA INTERSETORIAL	PLANO ESTADUAL	RECURSOS PARA POLÍTICA	REPASSE PARA MUNICÍPIO	CONSELHO	LEI	CÂMARA/ INSTÂNCIA INTERSETORIAL	PLANO MUNICIPAL	TOTAL
Acre	Setor subordinado	Sim	2004	Não tem	Sim	Não	Sim	Não	3	1	1	1	22
Alagoas	Setor subordinado	Sim	2000	2011	Sim	Não	Sim	Sim	4	5	2	8	102
Amapá	Setor subordinado	Sim	2003	2006	Sim	Não	Sim	Não	5	2	4	11	16
Amazonas	Setor subordinado	Sim	2004	2010	Sim	Não	Não	Sim	10	7	5	8	62
Bahia	Setor subordinado	Sim	2003	2008	Sim	Não	Sim	Sim	99	59	34	40	417
Ceará	Setor subordinado	Sim	2003	2011	Sim	Não	Sim	Não	101	62	28	27	184
Distrito Federal	Em conjunto	Sim	2008	2008	Sim	Sim	Sim	Não	1	1	1	1	1
Espírito Santo	Em conjunto	Sim	2003	2011	Não	Não	Sim	Sim	35	20	6	3	78
Goiás	Setor subordinado	Não	2004	2012	Não	Não	Sim	Sim	47	10	7	16	246
Maranhão	Setor subordinado	Não	2003	2006	Sim	Sim	Sim	Sim	73	61	40	37	217
Mato Grosso	Em conjunto	Sim	2003	2009	Não	Sim	Não	Não	38	22	14	11	141
Mato Grosso do Sul	Setor subordinado	Sim	1999	2011	Sim	Não	Sim	Sim	14	12	2	5	79
Minas Gerais	Subordinado Executivo	Não aplicável	1999	2006	Sim	Sim	Sim	Sim	181	109	40	72	853
Pará	Em conjunto	Sim	2003	2011	Sim	Não	Sim	Não	21	8	14	7	144
Paraíba	Em conjunto	Sim	2008	2008	Sim	Sim	Sim	Não	64	35	11	16	223
Paraná	Setor subordinado	Não	2003	2008	Sim	Sim	Sim	Não	153	131	75	47	399
Pernambuco	Setor subordinado	Sim	2007	2008	Sim	Sim	Sim	Sim	43	23	9	17	185
Piauí	Setor subordinado	Sim	2003	2009	Sim	Não	Sim	Não	61	48	23	18	224
Rio de Janeiro	Em conjunto	Sim	2003	2010	Sim	Não	Sim	Não	25	10	4	7	92
Rio Grande do Norte	Setor subordinado	Sim	2003	Não tem	Sim	Não	Não	Não	26	8	4	12	167
Rio Grande do Sul	Em conjunto	Sim	2003	2007	Sim	Não	Sim	Sim	97	37	20	15	497
Rondônia	Setor subordinado	Sim	2008	2009	Sim	Não	Sim	Não	14	11	3	2	52
Roraima	Em conjunto	Não	2003	2011	Sim	Não	Sim	Sim	-	1	1	3	15
Santa Catarina	Setor subordinado	Sim	2004	2011	Sim	Não	Sim	Não	109	57	27	11	295
São Paulo	Setor subordinado	Sim	2003	Não tem	Não	Sim	Sim	Não	238	140	29	39	645
Sergipe	Setor subordinado	Sim	2003	2012	Não	Não	Sim	Sim	40	27	9	2	75
Tocantins	Em conjunto	Sim	2003	2010	Sim	Sim	Sim	Sim	127	42	13	30	139
TOTAL	Setor subordinado	Sim	-	-	-	-	-	-	1629	949	426	466	5570

FONTES: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais– ESTADIC - 2013; IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais– MUNIC - 2014.

NOTAS: A pergunta sobre repasse ao município diz respeito à desenvolver programas, projetos e serviços públicos de apoio a produção, abastecimento e consumo de alimentos.

A secretaria pode ser: exclusiva, secretaria em conjunto com outras políticas setoriais; setor subordinado à outra secretaria; setor subordinado diretamente à chefia do executivo. No caso da secretaria ser em conjunto ou subordinada à outra secretaria, exibiu-se também a resposta à respeito da sua associação com ou subordinação à Assistência Social, aos moldes do MDS, mas é possível compartilhar com outras políticas concomitantemente.

TABELA A 3.5 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS, POR CLASSE POPULACIONAL, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – BRASIL - 2014

CARACTERÍSTICAS DO SISAN	CLASSE POPULACIONAL DO MUNICÍPIO							TOTAL
	Até 5000 habitantes	De 5001 até 10000 habitantes	De 10001 até 20000 habitantes	De 20001 até 50000 habitantes	De 50001 até 100000 habitantes	De 100001 até 500000 habitantes	Mais que 500000 habitantes	
Possui algum tipo de estrutura responsável pela área de Segurança Alimentar e Nutricional	32,9	35,8	35,8	43,6	52,0	67,8	92,3	39,6
Câmara ou instância governamental intersetorial	4,8	5,3	6,7	8,6	13,2	21,1	38,5	7,6
Possui conselho	22,4	24,4	24,5	32,1	45,7	67,0	84,6	29,2
Tem Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	6,7	7,3	7,2	10,2	11,5	14,9	12,8	8,4
TOTAL de municípios	1243	1216	1383	1080	348	261	39	5570

FONTE: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC - 2014.

NOTAS: 1 município de até 5000 habitantes se recusou a responder; 1 município de 5001 a 10000 habitantes não informou essas questões ;
1 município de 20001 a 50000 habitantes não informou essas questões

QUADRO A 3.3 - CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ESTADOS BRASILEIROS E NO DISTRITO FEDERAL – 2013 E 2014 - BRASIL

ESTADO	ANO LEI*	ANO CONSELHO*	CIB*	REUNIÃO*	SECRETARIA	SEGURANÇA ALIMENTAR	PLANO ESTADUAL (PEAS)	ATUALIZAÇÃO DO PEAS	PROGRAMA PRÓPRIO TRANSFERÊNCIA RENDA	ASSISTÊNCIA SOCIAL COORDENA O PROGRAMA	PROGRAMA ESTADUAL ATRELADO AO PBF
Acre	Não possui	1996	Implantada	Bimestral	Exclusiva	Não se aplica	Sim	Quadrienal	Não	Não se aplica	Não se aplica
Alagoas	Não possui	1996	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Sim	Bienal	Não	Não se aplica	Não se aplica
Amazonas	Não possui	1995	Implantada	Bimestral	Exclusiva	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não se aplica
Amapá	Não possui	1995	Implantada	Bimestral	Exclusiva	Não se aplica	Sim	Quadrienal	Sim	Sim	Não
Bahia	Não possui	1995	Implantada	Mensal	Em conjunto	Não	Não	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não se aplica
Ceará	Não possui	1996	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Sim	Anualmente	Não	Não se aplica	Não se aplica
Espírito Santo	2012	2012	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Não	Não se aplica	Sim	Sim	Sim
Goiás	Não possui	1995	Implantada	Mensal	Em conjunto	Não	Não	Não se aplica	Sim	Sim	Não
Maranhão	Não possui	1995	Implantada	Mensal	Em conjunto		Sim	Quadrienal	Não	Não se aplica	Não se aplica
Minas Gerais	2011	1996	Implantada	Mensal	Exclusiva	Não se aplica	Sim	Quadrienal	Não	Não se aplica	Não se aplica
Mato Grosso	Não possui	1995	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Sim	Bienal	Sim	Sim	Não
Mato Grosso do Sul	Não possui	2008	Implantada	Bimestral	Em conjunto	Não	Sim	Mais de quatro anos	Sim	Sim	Sim
Pará	Não possui	1996	Implantada	Mensal	Exclusiva	Não se aplica	Sim	Anualmente	Sim	Sim	Não
Paraíba	Não possui	1995	Implantada	Mensal	Exclusiva	Não se aplica	Sim	Anualmente	Sim	Sim	Não
Pernambuco	Não possui	2006	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Sim	Quadrienal	Não	Não se aplica	Não se aplica
Piauí	Não possui	1995	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Não	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não se aplica
Paraná	Não possui	1996	Implantada	Bimestral	Em conjunto	Não	Sim	Bienal	Sim	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Não possui	1996	Implantada	Mensal	Em conjunto	Não	Sim	Quadrienal	Sim	Sim	Sim
Rio Grande do Norte	Não possui	1995	Implantada	Bimestral	Em conjunto	Não	Não	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não se aplica
Rondônia	Não possui	1999	Implantada	Bimestral	Em conjunto	Sim	Não	Não se aplica	Não	Não se aplica	Não se aplica
Roraima	Não possui	1996	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Não	Não se aplica	Sim	Sim	Não
Rio Grande do Sul	Não possui	1996	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Sim	Mais de quatro anos	Sim	Não	Sim
Santa Catarina	Não possui	1995	Implantada	Bimestral	Em conjunto	Sim	Sim	Bienalmente	Sim	Sim	Sim
Sergipe	Não possui	1995	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Sim	Bienalmente	Sim	Sim	Não
São Paulo	Não possui	1995	Implantada	Mensal	Exclusiva	Não se aplica	Sim	Bienalmente	Sim	Sim	Não
Tocantins	Não possui	2009	Implantada	Mensal	Em conjunto	Sim	Sim	Mais de quatro anos	Sim	Sim	Não
Distrito Federal	2008*	1995	Não possui	-	Em conjunto	Sim	Sim	Quadrienal	Não	Não se aplica	Não se aplica

FONTES: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais– ESTADIC - 2013; IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais– MUNIC - 2014.

NOTAS: Havia divergências em questões comuns nos dois questionários, nesse caso, optou-se pelas informações do Censo SUAS que é posterior. Todos os estados declararam ter Fundos Estaduais constituídos. O dado do DF pertencia ao questionário da gestão municipal e não estadual do Censo SUAS.

As pesquisas são respondidas pelos municípios, apesar de um caderno/manual de preenchimento, não há checagem sobre como os responsáveis no Estado ou no Município respondem.

* Dados retirados da ESTADIC.

TABELA A 3.6 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS, POR CLASSE POPULACIONAL, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – BRASIL - 2014

CARACTERÍSTICAS	CLASSE POPULACIONAL							TOTAL
	Até 5000 habitantes	De 5001 até 10000 habitantes	De 10001 até 20000 habitantes	De 20001 até 50000 habitantes	De 50001 até 100000 habitantes	De 100001 até 500000 habitantes	Mais que 500000 habitantes	
Implantou Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	99,6	99,7	99,8	100,0	99,7	100,0	100,0	99,8
Possui Plano Municipal de Assistência Social (PMAS)	92,0	89,9	92,1	92,9	93,7	93,5	97,4	92,0
Possui Fundo Municipal de Assistência Social	99,7	99,7	99,6	99,9	100,0	100,0	100,0	99,7
Produziu Lei Municipal regulamentação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)	23,8	21,8	19,1	18,4	19,5	16,5	17,9	20,5
Instância de controle do PBF é o Conselho ou Comissão no CMAS	85,9	85,0	87,1	86,5	86,8	81,6	92,3	86,0
Órgão gestor da Assistência Social é responsável pela gestão do CadÚnico ⁽¹⁾	99,6	99,6	99,7	99,5	98,3	98,5	94,9	99,4
Possui Programa PRÓPRIO de Transferência de renda	5,0	4,0	6,7	7,5	12,6	23,0	41,0	7,3
O Programa Próprio de Transferência de renda está sob gestão do órgão da Assistência Social ⁽²⁾	4,6	3,6	6,2	7,1	12,6	21,1	33,3	6,8
Total de municípios que responderam questionário	1.218	1.203	1.374	1.077	348	261	39	5.520
TOTAL de Municípios	1.243	1.216	1.383	1.080	348	261	39	5.570

FONTE: MDS – CENSO SUAS. Gestão Municipal – 2014.

NOTA: 50 municípios não responderam ao questionário da gestão municipal em 2014.

Dos 31 municípios que responderam que o CadÚnico não é gerido pelo órgão de gestão da Assistência 10 disseram que o órgão responsável é a Secretaria de Educação e 5 a de Saúde, os outros indicaram diferentes órgãos responsáveis e 7 não responderam qual seria o órgão.

402 municípios possuem programas de transferência próprios e em 373 deles os programas estão sob gestão do órgão da Assistência Social (92,8%).

TABELA A 3.7 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS POR CLASSE POPULACIONAL, SEGUNDO CARACTERÍSTICAS DOS SEUS FUNDOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – BRASIL - 2014

CARACTERÍSTICAS SOBRE FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FMAS)	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS							TOTAL
	CLASSE POPULACIONAL							
	até 5000 habitantes	De 5001 até 10000 habitantes	De 10001 até 20000 habitantes	De 20001 até 50000 habitantes	De 50001 até 100000 habitantes	De 100001 até 500000 habitantes	Mais que 500000 habitantes	
Possui Fundo	99,7	99,7	99,6	99,9	100,0	100,0	100,0	99,7
FMAS tem CNPJ	97,6	98,1	98,1	98,4	98,3	99,6	100,0	98,2
FMAS é uma unidade orçamentária	94,8	95,8	94,7	96,7	98,9	98,1	94,9	95,8
Possui recursos próprios vinculados ao FMAS	92,2	90,2	91,1	92,2	94,8	98,1	97,4	92,0
O Secretário(a) Municipal ou outro funcionário da Secretaria de Assistência Social é o ordenador de despesa	58,1	66,3	70,2	75,5	80,5	86,2	97,4	69,3
Cumpr todos os requisitos*	51,6	58,1	61,1	68,4	73,9	81,2	92,3	61,7

FORNTE: MDS – CENSO SUAS. Gestão Municipal – 2014.

NOTA: 50 municípios não responderam ao questionário da gestão municipal em 2014.

TABELA A 3.8 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE FAZEM TRANSFERÊNCIA POR CONVÊNIO PARA ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR CLASSE POPULACIONAL, SEGUNDO CONDIÇÃO DA TRANSFERÊNCIA – BRASIL - 2014

CONDIÇÃO DE TRANSFERÊNCIA POR CONVÊNIO	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE FAZEM TRANSFERÊNCIA POR CONVÊNIO PARA ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL							TOTAL
	CLASSE POPULACIONAL							
	até 5000 habitantes	De 5001 até 10000 habitantes	De 10001 até 20000 habitantes	De 20001 até 50000 habitantes	De 50001 até 100000 habitantes	De 100001 até 500000 habitantes	Mais que 500000 habitantes	
Não	87,7	75,7	63,1	49,5	31,3	12,6	2,5	63,8
Sim, com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)	6,1	13,6	20,8	25,3	32,5	39,1	51,3	18,7
Sim, com recursos de outras fontes	3,8	6,4	7,1	7,5	9,5	6,1	2,6	6,4
Sim, com recursos do FMAS e de outras fontes	2,4	4,3	9,0	17,7	26,7	42,2	43,6	11,1
TOTAL	1.218	1.203	1.374	1.077	348	261	39	5.520

FORNTE: MDS – CENSO SUAS. Gestão Municipal – 2014.

NO: 50 municípios não responderam ao questionário da gestão municipal em 2014.

TABELA A 3.9 - QUANTIDADE DE EQUIPAMENTOS QUE FAZEM ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL POR CONDIÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO E NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM ESSES EQUIPAMENTOS, SEGUNDO O TIPO DE EQUIPAMENTOS – CENSO SUAS - 2014

TIPO DE EQUIPAMENTO	PÚBLICAS		NÃO PÚBLICAS		TOTAL	
	Quantidade	N.º de Municípios	Quantidade	N.º de Municípios	Quantidade	N.º de Municípios
CRAS	8137	5446	-	-	8137	5446
Centro de Convivência	8806	3473	4540	933	13346	3772
Outras Unidades de Proteção Social Básica	1940	1097	1665	592	3605	1502
CREAS	2370	2147	-	-	2370	2147
Centros Públicos de Atendimento à População em Situação de Rua	425	387	152	126	577	467
Centro Dia Público	115	106	111	84	226	179
Unidades de Acompanhamento de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE)	834	779	264	159	198	865
Outras Unidades de Proteção Social Especial de Média Complexidade	473	417	1103	674	1576	1002
Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes	1424	1189	1567	770	2991	1779
Unidades de Acolhimento para jovens (maiores de 18 anos) egressos de MSE	33	29	127	59	160	87
Unidades de Acolhimento para idosos	253	232	1684	1223	1937	1409
Unidades de Acolhimento para pessoas em situação de rua	217	185	383	229	600	381
Unidades de Acolhimento para pessoas com deficiência	71	59	274	202	345	256
Unidades de Acolhimento para mulheres vítimas de violência	101	92	75	57	176	146
Outros tipos de Unidades de acolhimento	67	50	212	96	279	140
	NA	5520	NA	5520	NA	5520

FONTE: MDS - CENSOS SUAS - GESTÃO MUNICIPAL – 2014

NA – não se aplica

TABELA A 3.10 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS E PERCENTUAL POR CLASSE POPULACIONAL, SEGUNDO EXISTÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PÚBLICOS OU NÃO GOVERNAMENTAIS – BRASIL - 2014

EQUIPAMENTOS	até 5000 habitantes		De 5001 até 10000 habitantes		De 10001 até 20000 habitantes		De 20001 até 50000 habitantes		De 50001 até 100000 habitantes		De 100001 até 500000 habitantes		Mais que 500000 habitantes		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
PÚBLICOS																
CRAS	1186	97,4	1182	98,3	1357	98,8	1074	99,7	348	100,0	260	99,6	39	100,0	5446	98,7
Centro de Convivência Público	669	54,9	697	57,9	876	63,8	771	71,6	245	70,4	188	72,0	27	69,2	3473	62,9
Outras unidades Públicas de PSB	233	19,1	218	18,1	267	19,4	208	19,3	77	22,1	75	28,7	19	48,7	1097	19,9
Equipe de gestão da PSE de Média Complexidade	152	12,5	232	19,3	473	34,4	806	74,8	290	83,3	236	90,4	38	97,4	2227	40,3
CREAS	65	5,3	134	11,1	361	26,3	951	88,3	337	96,8	260	99,6	39	100,0	2147	38,9
Centros Públicos de Atendimento à População em Situação de Rua	19	1,6	22	1,8	46	3,3	55	5,1	55	15,8	153	58,6	37	94,9	387	7,0
Centro Dia Público	6	0,5	6	0,5	18	1,3	25	2,3	15	4,3	23	8,8	13	33,3	106	1,9
Unidades Públicas de Acompanhamento de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE)	93	7,6	109	9,1	164	11,9	185	17,2	100	28,7	114	43,7	14	35,9	779	14,1
Outras unidades Públicas de PSE de Média Complexidade	64	5,3	66	5,5	102	7,4	91	8,4	39	11,2	51	19,5	4	10,3	417	7,6
Equipe de gestão da PSE de Alta Complexidade	55	4,5	101	8,4	235	17,1	313	29,1	189	54,3	201	77,0	37	94,9	1131	20,5
Unidades Públicas de Acolhimento para crianças e adolescentes	37	3,0	117	9,7	285	20,7	363	33,7	179	51,4	179	68,6	29	74,4	1189	21,5
Unidades Públicas de Acolhimento para jovens (maiores de 18 anos) egressos de MSE	0	0,0	5	0,4	4	0,3	6	0,6	5	1,4	9	3,4	0	0,0	29	0,5
Unidades Públicas de Acolhimento para idosos	17	1,4	38	3,2	52	3,8	60	5,6	27	7,8	28	10,7	10	25,6	232	4,2
Unidades Públicas de Acolhimento para pessoas em situação de rua	0	-	2	0,2	2	0,1	23	2,1	38	10,9	95	36,4	25	64,1	185	3,4
Unidades Públicas de Acolhimento para pessoas com deficiência	1	0,1	7	0,6	9	0,7	8	0,7	16	4,6	14	5,4	4	10,3	59	1,1
Unidades Públicas de Acolhimento para mulheres vítimas de violência	2	0,2	2	0,2	6	0,4	9	0,8	13	3,7	45	17,2	15	38,5	92	1,7
Outros tipos de Unidades Públicas de acolhimento	3	0,2	0		8	0,6	15	1,4	3	0,9	12	4,6	9	23,1	50	0,9

continua

EQUIPAMENTOS	até 5000 habitantes		De 5001 até 10000 habitantes		De 10001 até 20000 habitantes		De 20001 até 50000 habitantes		De 50001 até 100000 habitantes		De 100001 até 500000 habitantes		Mais que 500000 habitantes		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
NÃO GOVERNAMENTAL CONVENIADO(A)S																
Centro de Convivência Não Governamental	72	5,9	112	9,3	188	13,7	263	24,4	123	35,3	143	54,8	32	82,1	933	16,9
Outras Unidades de PSB Não Governamental	49	4,0	78	6,5	128	9,3	177	16,4	79	22,7	69	26,4	12	30,8	592	10,7
Centros de Atendimento à População em Situação de Rua Não Governamental	1	0,1	8	0,7	11	0,8	33	3,1	37	10,6	30	11,5	6	15,4	126	2,3
Centro Dia Não Governamental	3	0,2	3	0,2	14	1,0	25	2,3	11	3,2	22	8,4	6	15,4	84	1,5
Unidades de Acompanhamento de adolescentes em cumprimento MSE Não Governamental	16	1,3	15	1,2	30	2,2	40	3,7	24	6,9	24	9,2	10	25,6	159	2,9
Outras unidades Públicas de PSE de Média Complexidade Não Governamental	36	3,0	86	7,1	177	12,9	191	17,7	88	25,3	80	30,7	16	41,0	674	12,2
Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes Não Governamental	69	5,7	63	5,2	125	9,1	204	18,9	114	32,8	161	61,7	34	87,2	770	13,9
Unidades de Acolhimento para jovens (maiores de 18 anos) egressos de MSE Não Governamental	6	0,5	2	0,2	11	0,8	11	1,0	8	2,3	13	5,0	8	20,5	59	1,1
Unidades de Acolhimento para Idosos Não Governamental	69	5,7	137	11,4	268	19,5	355	33,0	174	50,0	186	71,3	34	87,2	1223	22,2
Unidades de Acolhimento para pessoas em situação de rua Não Governamental	1	0,1	2	0,2	9	0,7	43	4,0	52	14,9	99	37,9	23	59,0	229	4,1
Unidades de Acolhimento para pessoas com deficiência Não Governamental	17	1,4	23	1,9	26	1,9	47	4,4	29	8,3	45	17,2	15	38,5	202	3,7
Unidades de Acolhimento para mulheres vítimas de violência Não Governamental	3	0,2	2	0,2	2	0,1	7	0,6	14	4,0	22	8,4	7	17,9	57	1,0
Outros tipos de Unidades de acolhimento Não Governamental	4	0,3	4	0,3	14	1,0	27	2,5	21	6,0	18	6,9	8	20,5	96	1,7
TOTAL de municípios que responderam	1218	100,0	1203	100,0	1374	100,0	1077	100,0	348	100,0	261	100,0	39	100,0	5520	100,0

FONTE: MDS – CENSO SUAS. Gestão Municipal – 2014.

NOTA : 50 municípios não responderam ao questionário da gestão municipal em 2014.