



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em Controle social e Sujeitos Políticos.

CRISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA E O CONTROLE SOCIAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA DÉCADA DE 80

Lúcia Elizabeth Moura Rodrigues¹

Lívia Maria Sales de Sousa²

Anelize Felício Felipe³

Amalia Claudia Facundo de Brito⁴

Rochelly Euzébio de Lima⁵

Diego Mendelson Nobre Carvalho⁶

Aline Coutinho Cavalcante⁷

Mariana Lopes Custódio Costa⁸

Denise Moreira de Aguiar⁹

Leid Jane Modesto da Silva¹⁰

Resumo: O artigo expõe a crise atual do Estado brasileiro diante do desmonte das políticas públicas, particularmente o Sistema Único de Assistência Social, controle social e a participação social. Percebe-se que os conselhos precisam ser mais atuantes para legitimar essa política.

Palavras-chave: Participação; Controle Social; (Des) Proteção Social.

Abstract: The article exposes the current crisis of the Brazilian State before the dismantling of public policies, particularly the Unique System of social Assistance, social control and social participation. It is perceived that councils need to be more active in legitimizing this policy.

Keywords: Social Control; Participation; Social Protect.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual do Ceará. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

² Profissional de Serviço Social. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

³ Profissional de Serviço Social. Prefeitura Municipal de Aquiraz. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

⁴ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Ceará. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

⁵ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual de Londrina. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

⁶ Estudante de Pós-Graduação. Universidade de Fortaleza. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

⁷ Profissional de Serviço Social. Prefeitura Municipal de Caucaia. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

⁸ Estudante de Pós-Graduação. Pótere Social. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

⁹ Profissionais de outras áreas. Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Direitos Humanos, Mulheres e Drogas. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

¹⁰ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba. E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, o debate acerca do exercício do controle social pelos conselhos gestores de políticas públicas ganhou espaço no meio acadêmico, expressando a complexidade, a ambiguidade, a teia das relações sociais e as diversas contradições que permeiam o compartilhamento entre governo e sociedade civil, considerando a dinâmica de construção das políticas públicas no Brasil.

Segundo OLIVEIRA (2001 apud ALCÂNTARA, 2000, p.1), o Controle Social corresponde ao “poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social”.

Os princípios constitucionais prescrevem a descentralização administrativa, a autonomia dos entes federados e a participação da sociedade na condução das políticas públicas, condicionando, inclusive, o repasse de recursos federais à existência de conselhos paritários nas diferentes instâncias, no âmbito de distintas políticas sociais, bem como à institucionalização de fundos e à elaboração de planos municipais, estaduais e nacional.

Ao pontuar sobre participação social no Estado Democrático de Direitos é importante destacar as Políticas Sociais que tem no controle social um dos seus princípios. Com isso, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) conquistado na década posterior ao processo de redemocratização, através dos movimentos sociais, se afirma enquanto política de Estado, prevista na Constituição federal de 1988¹¹, nos artigos 203 e 204, regulamentado com a LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993¹², alterada pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011 e que ao longo da década de 90, se configura como direito, saindo do ranço da benemerência e da política do favor para uma política de Estado.

Com a Política de Assistência Social, os Conselhos de Assistência Social, tornam-se “guardiões desta política com papel estratégico de agentes participantes da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde o seu planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas” (BRASIL, NOB/SUAS, 2012, art. 84). A NOB/SUAS estabelece ainda que “a participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de

¹¹C.F/88 - Art. 203 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base em diretrizes”.

¹²Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Art. 1º “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.”

práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo” (BRASIL, NOB/SUAS, 2012, art. 114).

Percebe-se que os Conselhos de Assistência Social foram instituídos para viabilizar o difícil exercício do compartilhamento governo/sociedade civil na definição e execução da Política de Assistência Social. Desse modo, os conselhos são estratégias privilegiadas de participação no exercício do controle social.

CONTEXTUALIZANDO O CONTROLE SOCIAL E O SUAS

Até final do século XX, segundo Leonardo Avritz (2016), o Brasil, numa perspectiva histórica, era considerado mundialmente como um dos países com democracias mais fortes e consolidadas, assim como mais evoluído do mundo na condição social da população com a diminuição da pobreza, aproximadamente 22,5 milhões de pessoas deixando de ser pobre no país entre 2002 e 2012.

Os anos 90 acabam se tornando um momento de explosão de participação social no país, no nível local, nas áreas de saúde e políticas urbanas que desencadearam formas extensas de participação. A experiência de Porto Alegre, ainda em 1988, que inaugurou na gestão o orçamento participativo (OP), que se estendeu para 201 cidades. Ao mesmo tempo, conselhos de políticas de saúde, assistência social e criança e adolescente foram criados na maior parte dos municípios. A partir de 2002, o SUAS inicia sua fase de institucionalização. No ano seguinte, surgiram as conferências nacionais no plano federal. Nesse período ocorreram mais de 101 conferências nacionais, com mais de seis milhões de participantes. A partir de 2005, com a fase de implementação do SUAS, o controle social tem seu auge com participação da sociedade civil.

Então a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira tendo como componentes responsáveis por seu avanço em primeiro lugar, a constituição Federal de 1988; em segundo, a sinergia entre o Partido dos Trabalhadores e o processo de participação social, cujo ano de explosão foram os anos 90; e um terceiro componente da participação social no Brasil que é a sua dimensão nacional, reforçada a partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder.

A partir de então, o governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou uma expansão dos conselhos nacionais e das conferências nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia desde 2003, mas estava limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais a saúde e a

assistência social constituíram-se uma das marcas registradas do governo Lula e em alguma medida do governo Dilma Rousseff.

O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (KOWARICK, 1973; SINGER; BRANDT, 1980; AVRITZER, 2009), em um dos países com o maior número de práticas participativas.

Surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais”. Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes.

Assim, tivemos no país o que podemos denominar de uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho. (AVRITZER, 2006)

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2009).

Esse foi um primeiro momento importante de um aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras. Ao seu final, a constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil.

O segundo componente foi à sinergia entre o PT e o processo de participação social, cujo momento de explosão foi os anos 1990, a partir das primeiras vitórias eleitorais do partido em nível local. Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e os planos diretores municipais desencadearam uma forma muito intensa de envolvimento popular, o orçamento participativo se tornou uma marca registrada das gestões do PT.

É exatamente nesse período que o processo de participação da sociedade civil percebe sua capacidade e adquire força capaz de fazer com que as políticas públicas realmente introduzam o controle social, passando a ser parte e fazer parte de ambientes de debates e discussão.

Um terceiro componente de participação social no Brasil é a sua dimensão nacional, reforçada a partir de 2003. A partir de então, o governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou uma expansão dos conselhos nacionais e das conferências nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia antes de 2003, mas estava limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre

as quais a saúde e assistência social, constituiu-se uma das marcas registradas do governo Lula e em alguma medida do governo Dilma Rousseff.

Segundo Dagnino (2002), existe uma confluência perversa entre o projeto político com a Constituição Federal de 88 que consagrou o princípio de participação da sociedade civil e o projeto neoliberal que marca, desde a década de 90 e hoje mais acirrado, o cenário da luta pelo aprofundamento na sociedade brasileira, estas constituem as referências centrais para o entendimento dessa confluência e uma ressignificação para as representações vigentes de política e democracia.

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade Dagnino (2002) expõe claramente que é o dilema de uma instauração e uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só - pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências.

Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONG's) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Percebe-se essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?”.

Essa visão é muito perceptível nos conselhos, particularmente quando se observa a participação da sociedade civil nos processos de aprovações e/ou deliberações, nas discussões e o nível de conhecimento da política a qual defende, a insegurança no debate e principalmente no embate entre governo que tem como ferramenta de poder o conhecimento e a linguagem não decodificada para que a sociedade civil, particularmente

os usuários consigam alcançar, também percebe-se uma despolitização por parte da sociedade civil no que tange às discussões.

Infelizmente participar do Controle Social, não é só participar de reuniões e comissões, vai para além de uma militância interna com participação na construção do PPA do Estado, participar de audiência pública tanto na assembleia legislativa, como na câmara dos vereadores e acompanhar cotidianamente a conjuntura para que a participação seja efetivamente qualificada.

Essa participação invertida, ou pseudo participação, também advém do dilema discutido por Dagnino (2002), dilema este que compromete o processo democrático que foi instituído na era Lula, período em que a sociedade civil teve a oportunidade e empoderamento para participar dos processos do controle social, mas percebe-se que para além de faltar investimento ou desinteresse da sociedade civil em capacitações, há um desentendimento entre, que é uma especificidade brasileira, em perceber quando os processos de ajustes neoliberais defrontam-se com um projeto político democratizante, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil.

Segundo Dagnino (2002), o reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe, do ponto de vista da autora, inflexões necessárias no modo como tem-se analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar é uma dimensão frequentemente esquecida: a imensa complexidade desse processo, que resiste a análises simplistas e unidimensionais.

BREVES CONSIDERAÇÕES

As manifestações de junho de 2013 expressaram o fim do monopólio sobre a participação popular que durou quase 30 anos. Foram convocadas inicialmente pelo Movimento Passe Livre, de esquerda, mas rapidamente romperam os limites do grupo e alcançaram a população e a opinião pública, pluralizando e estendendo a pauta dos movimentos sociais para questões como segurança pública, qualidade dos serviços públicos, reforma política e combate a corrupção. Por outro lado, a pluralidade da participação gerou também um segundo fenômeno que ficou bastante evidente em 2014: a volta dos setores conservadores às ruas, pela primeira vez, desde 1964.

Outro fator negativo no processo de participação foi a grande mudança que atingiu a classe média tradicional no Brasil, que foi uma adequação de status. Ao mesmo tempo em que se vê pressionada pelo aumento dos preços no setor de serviços, está cada vez mais

distante da classe alta, que manteve seu padrão de consumo e se aproxima da nova classe média, forte consumidora dos serviços públicos de saúde e educação.

Dessa maneira, os setores insatisfeitos de classe média são sensíveis a um discurso que articula a gestão petista e as políticas de inclusão ao aumento da corrupção e a deslegitimação do sistema político. Assim, uma proposta de desenvolvimento da democracia e do aumento da inclusão social que tem sido exitosa desde 2003 ou até mesmo desde 1988 encontra seu limite político na incapacidade de ampliar a participação popular e gerar um combate eficiente à corrupção.

Em 2015, somado aos inúmeros casos de corrupção que se desenrolavam durante a Operação Lava-Jato e devido à baixa popularidade da então presidente reeleita, Dilma Rousseff, estes protestos aumentaram. Acirravam-se os questionamentos, principalmente de governos dito populares, com o viés social democrata, devido ao considerável aumento nas concentrações e a elevação da repressão que causavam.

Com o golpe e impeachment da presidente Dilma, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência, iniciando uma operação pente fino nos sistemas de cruzamento de dados na tentativa de provar para a sociedade as fraudes do Programa Bolsa Família - PBF, fragilizando os governos Lula e Dilma, bem como seus projetos sociais.

O Brasil, que havia saído do mapa da fome nos governos Lula e Dilma, retorna no governo Temer que institui uma série de medidas de fragilização das políticas públicas, em particular a de assistência social, única dentro do sistema de seguridade sem vinculação orçamentária. Esta é a primeira que padece os efeitos do desmonte com o desfinanciamento e ameaça com cortes dos programas de transferência de renda.

O Brasil assiste a uma série de medidas de desproteção social como: a PEC 241 ou a PEC 55 que congela as despesas de gastos públicos do Governo Federal, com cifras corrigidas pela inflação, por até 20 anos; a reforma da previdência social que ainda encontra-se em processo de votação, inclui o Benefício de Prestação Continuada - BPC, previsto constitucionalmente como um dos maiores programas de transferência de renda da assistência social, comprometendo tanto crianças, adolescentes e adultos com deficiência, como idosos sem condições de prover sua subsistência.

Em 2016, começamos a entrar em um dos momentos mais marcantes de nossa história contemporânea e que agravaria a crise política brasileira, o processo de Impeachment da presidente Dilma. Esse fato, deveu-se ao agravamento da crise, das revoltas populares, da repressão e dos casos de corrupção.

Nessa conjuntura, com o crescimento da instabilidade econômica, social e política, as reivindicações sociais começaram a antagonizar frentes distintas. De um lado grupos favoráveis à presidente, embora não concordassem com o governo, entendiam que a

normalidade democrática não poderia ser quebrada. De outro, uma parcela da população entendia que a destituição da presidente seria a melhor alternativa. Têm-se aí a ascensão de grupos extremistas que até então, se mantinham no obscuro da sociedade, começando a se manifestar e ganhar força.

Após o impedimento e a posse do então vice-presidente, Michel Temer, a situação de colapso político do Brasil continuou se agravando, começando sistematicamente pelo governo, onde antes havia um modelo social democrata, mais centro-esquerda, para um modelo centro-direita, com inúmeras reformas questionáveis, o que de alguma maneira atiçava a ira e revolta de outros setores da sociedade, principalmente dos trabalhadores e das classes mais baixas, estas que geralmente são as mais prejudicadas em um contexto geral.

Com o agravamento das incertezas, da violência urbana e da falta de reflexão dos campos progressistas, percebeu-se que o Brasil iria acompanhar a temerária mudança de espectro político que já vinha em andadura pelo mundo, que se materializou na eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e por pleitos igualmente meandrosos como na França, Romênia entre outros. Tal contexto direcionou a sociedade brasileira até o período eleitoral de 2018.

Infelizmente, chegamos ao ponto onde se criou uma guerra ideológica, cheia de espantelhos e opositores impalpáveis, tal qual durante a guerra fria, além de exacerbação do radicalismo, da misoginia, do machismo, da violência contra mulheres, negros, índios, homossexuais e desprotegidos. É inconcebível que aconteçam crimes de viés político-ideológicos como o da vereadora do Rio de Janeiro, Marielle Franco. Transgressão que continua sem uma resposta definitiva das valências, apenas considerando uma possível rede soturna de ligações com políticos, entre eles o então deputado também pelo Rio de Janeiro, Flavio Bolsonaro, filho do presidente Jair Bolsonaro.

O Brasil precisa incongruentemente de um choque de realidade. A coletividade está adoentada, está perdida e certamente perecerá por conta de ações conflitantes com o interesse da maioria. E isso se intensifica com o atual e contraditório governo do Senhor Jair Bolsonaro, eleito em detrimento a crise política e institucional do país, onde se acirra com mais veemência a destituição dos direitos sociais com medidas antidemocráticas e antirrepublicanas.

Se todas as medidas governamentais, antidemocráticas, se concretizarem, como fica nosso país? Temos 13,5 milhões de famílias no PBF, em média 4 milhões no BPC e mais de 13 milhões de desempregados. Temos municípios que dependem dessa renda para aquecimento de sua economia local, pois os Fundos de Participação municipais, particularmente os de porte I e II, são insuficientes para substituir os programas instituídos.

Assim, sendo, percebe-se um cenário estarrecedor como, destituição dos direitos e conquistas; desmonte de políticas sociais, garantidora de direitos sociais; compromete a rede; qualidade dos serviços; corte dos benefícios já assegurados e tão necessários neste momento de retração da economia e ampliação do desemprego; corte de benefícios; retorno ao damismo, enfim, medidas antirrepublicanas, antirreformista, antidemocráticas e ultraconservadoras.

É com esse estranhamento e indignação social que reflito acerca do controle social, enquanto guardião do SUAS, responsável pelas aprovações das propostas orçamentárias, assim como acompanhamento dos programas, projetos e serviços de ação continuada. Na verdade, há uma interdependência entre conselho e gestão, não existe gestão sem conselho e os conselheiros enquanto agentes públicos, particularmente a sociedade civil – trabalhadores, usuários e entidades, são responsáveis pela condução da política de assistência social junto ao órgão gestor.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. A democracia e os custos do presidencialismo de coalizão. In: AVRITZER, L. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. Democratization and changes in the pattern of association in Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 42, n. 3, 2000.

_____. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Belo Horizonte. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 2003. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm. Acesso em: 05 de dez. 2018.

_____. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004. Resolução 145/2004. Brasília: CNAS, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2012.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

KOWARICK, Lucio. (1973). **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

OLIVEIRA, A. **Controle social**: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001. Monografias vencedoras -

Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2001.

SINGER, Paul; BRANDT, Vinicius Caldeira (Orgs). **O Povo em Movimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.