



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.

DESAFIOS E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E O CONTEXTO PÓS-GOLPE

Laerge Thadeu Cerqueira da Silva¹

Resumo: Este trabalho tem como objetivo tecer algumas análises sobre Controle Social e Participação Popular no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, frente às mudanças estabelecidas e regulamentado pela Norma Operacional Básica 2012, como também apresentar principais impactos no SUAS, provocado pelo ajuste fiscal com a Emenda Constitucional 95/2018 e os novos desafios ao Controle Social.

Palavras chaves: Controle Social. Participação Popular. Assistência Social.

Abstrac: This paper aims to provide some analysis on Social Control and Popular Participation in the scope of the Single Social Assistance System, in face of the changes established and regulated by the Basic Operational Standard 2012, as well as to present main impacts on SUAS caused by fiscal adjustment, with Constitutional Amendment 95/2018, and the new challenges of Social Control.

Key words: Social Control. Popular participation. Social assistance.

INTRODUÇÃO

Com o avanço da redemocratização no Brasil, a partir dos anos 80, e a inúmeras frentes de luta para a efetiva participação da população que culminou na Constituinte de 1988, os movimentos sociais buscaram espaços para a participação popular na formulação e controle social das políticas públicas, à medida que se assumem e são concebidos como sujeitos históricos nos processos de luta por direitos coletivos e pela consolidação da democracia.

A participação popular nos espaços constituintes de aprofundamento da democracia representativa constitui-se ao longo dos anos 90 através das instâncias

¹ Estudante de Pós-Graduação. Programa de Pós-graduação em Serviço Social/Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. PPGSS-PUCRS. E-mail: laergecerqueira@hotmail.com.

de controle, fiscalização e planejamento da política pública, tomaram como referências - os Conselhos Gestores e as Conferências.

Desde então, os Conselhos Gestores representativos seguem presentes no campo da gestão das políticas sociais estruturados na concepção de democracia participativa e sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e implementação do Sistema Único Assistência Social (SUAS), os Conselhos da assistência social são instâncias legítimas de participação da sociedade civil na busca por consolidação da assistência social como direito, tendo como finalidade a construção e formulação de estratégias e o controle da execução da política de assistência social.

Entretanto, com o processo de consolidação do SUAS, enquanto política pública, os Conselhos de Assistência Social vêm enfrentando inúmeros desafios a serem superados, afirmando-se como um espaço repleto contradições, que em muitos casos, não conseguiu garantir ações efetivas para o Controle Social e acompanhamento da implementação da Política Nacional de Assistência Social no âmbito dos Estados e Municípios, como preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei 8.742/93), e como apresentadas na NOB/SUAS 2012.

Diante as questões apresentadas, nos propomos neste trabalho discutir alguns aspectos do controle social e a participação popular no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, destacando os desafios e limites postos a esses espaços no que tange e implementação e a consolidação do SUAS, como também os desafios postos ao Controle Social a partir dos ajustes fiscais adotados a partir da Emenda Constitucional 95/2018 no âmbito do SUAS.

1. Controle Social e Participação Popular no âmbito do SUAS

Tendo como norte teórico a concepção gramsciana sobre Estado e Sociedade Civil, e a relação de disputas entre classes apresentadas no âmbito das diversas dimensões da complexidade da vida social, percebemos que o conceito

atual de controle social, perpassa pela participação e controle da sociedade sobre ações do Estado. “O Controle Social é expressão de uma nova e moderna compreensão de relação entre Estado e Sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO *apud* CORREIA, 2008 p.118).

Dessa forma, abrem-se espaços de luta no âmbito da sociedade civil, na perspectiva de controle das ações do Estado e sua condução da política. Sendo assim, “o Controle Social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se um desafio importante na realidade brasileira, para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização” (CORREIA, 2008, p.107).

Atualmente os Conselhos de Política Pública apresentam-se como principais instrumentos e estratégia de Controle Social, tornando-se espaço legítimo de participação popular na construção da política. A constituição de tais espaços tornou-se possível a partir das mudanças ocorridas no contexto da ditadura militar onde os “movimentos populares redefiniram estratégias e práticas, passando a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado pela representação popular” (RAICHELES 2000, p.11).

Gonh (2011 p.94) destaca a importância dos conselhos, como “fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país”, sendo estes legalmente inscritos como espaços de democratização, representação e participação popular na política pública.

Entretanto, a participação popular nos espaços de controle social perpassar por limites, que pode ser identificado no processo de homogeneização dos interesses da sociedade civil, determinante no processo de superação do conceito de antagonismo de classe.

Dessa forma, inúmeras questões são levantadas sobre a efetividade dos conselhos no que tange o Controle Social, tendo como foco principal de críticas a falta de representatividade e sua institucionalidade, sendo estes tratados como espaços cartoriais, que por sua vez não conseguiu remeter a uma participação real dos usuários das políticas públicas no contexto da pressão popular.

Frente às questões que perpassam as discussões em torno da atuação dos conselhos, observamos que a participação da população no campo da construção e consolidação da política pública, não pode acontecer apenas nestes espaços, e que novas frentes de luta e pressão devem ser fomentadas e constituídas, na perspectiva de mobilização e organização popular, direciona-se na defesa dos direitos conquistados.

Outro ponto que dificulta o processo de construção e fortalecimento do Controle Social no espaço do conselho se dá, como destaca Raicheles (2000, p.13), por conta dá “heterogeneidade dos atores e das concepções ídeo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas, corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas”.

Essas questões nos relevam que a Sociedade Civil, afirma-se “como espaço de luta e contradições, é constituído também por organizações que reforçam o processo contra-reformista do projeto neoliberal na perspectiva de desestruturar a política como direito social garantido pelo Estado. (MOTAÑO, 2008, p.158)

Diante das questões apresentadas podemos visualizar a complexidade dos arranjos estabelecidos no âmbito dos conselhos, e os inúmeros desafios postos a estes espaços na busca pela concretização da participação da sociedade nas lutas por garantias dos direitos, porém não podemos negar a sua importância ao longo dos últimos anos na luta pela consolidação das políticas sociais afirmadas na constituição de 1988.

No campo da Política de Assistência Social, a implantação dos conselhos perpassou por inúmeros desafios, tendo em vista o avanço das diretrizes neoliberais a partir dos anos 90, contrapondo diretamente o que estava posto na constituição cidadã. Como destaca Raichelis (2011, p.128):

De um lado, esforços em torno do processo constituinte para garantir um lugar e um modo de ser da assistência social, articulada aos direitos sociais e aos patamares de justiça social a serem garantidas a todos os cidadãos da sociedade. De outro, o movimento de difusão de práticas associativistas da sociedade civil, que se desenvolve em vários países, expressa o crescimento de organizações privadas que passa a atuar, de modo crescente, em programas assistenciais de

enfrentamento da pobreza, como resposta à crise do Estado e à redução das suas ações na área social.

Apesar da configuração dos direitos sociais previstos constitucionalmente, a forças conservadoras que por muito tempo negaram a assistência social como direito para os brasileiros, impulsionava a obstrução dessa assistência, através de reformas liberais. A partir do governo Collor e o processo de reformismo que ele inicia, as políticas sociais entram na agenda política, visada na revisão constitucional prevista para ocorrer em 1993 (FAGNANI, 1999, p.143).

Dentre essas medidas, em 17 de setembro de 1990, o então Presidente Collor veta o projeto de lei para a criação da Lei Orgânica da Assistência Social provado pelo legislativo. “Em seu veto Collor afirma que a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável” (SPOSATI, 2004, p.49). No entanto com a entrada de Itamar Franco na presidência, após impeachment de Collor, a luta para aprovação da lei ganha força e em 7 de setembro de 1993 é sancionada a Lei Nº. 8.742, ou seja, a tão esperada Lei Orgânica da Assistência Social.

Porém a chegada ao poder do tucano (PSDB), Fernando Henrique Cardoso, o Brasil aprofunda seu casamento com o ideal neoliberal, da continuidade à política reformista de Collor e promove o desmonte do Estado. Na Assistência Social um dos primeiros passos do então presidente, é a dissolução da histórica Legião Brasileira de Assistência (LBA) e substituição pelo recém-criado Programa Comunidade Solidária, desarticulando a tentativa de uma Assistência Social como prevista na Constituição e na LOAS, reeditando os modelos clientelistas e assistencialista de proteção promovidos em períodos anteriores.

Em 1995 é convocada a I Conferência Nacional de Assistência Social, como a participação direta da sociedade civil, representada por entidades ligadas a assistência. Dessa forma, “as teses fundantes da LOAS são debatidas, o anúncio do sistema descentralizado e participação, a municipalização, a renda mínima, a relação público-privado, o financiamento e o controle social” (SPOSATI, 2004, p.70).

Apesar da conferência ser vista de forma otimista pelos segmentos que veem a assistência social como direito, o governo continua a montar o campo ideológico para a transferência da assistência, do âmbito do Estado para o Terceiro Setor.

Apesar da configuração dos direitos sociais previstos constitucionalmente, a forças conservadoras que por muito tempo negaram a assistência social como direito para os brasileiros, impulsionava a obstrução dessa assistência, através de reformas liberais.

Neste momento, apresenta-se o que chamamos de “refilantropização da questão social”, fortalecendo o desmonte da constituição quanto o dever do Estado no trato das Políticas Sociais. (RAICHELES apud YAZBEK , 2011, p.129).

Frente ao cenário apresentado e a complexa relação entre Estado e Sociedade Civil, aponta-se a necessidade de organização dos segmentos da sociedade na perspectiva de um direcionar os gastos públicos no campo da assistência, o que se deve a criação dos conselhos de assistência social nos diversos níveis de gestão, como preconizado na Lei Organiza da Assistência Social (LOAS).

A partir da 2004, Política Nacional de Assistência Social (PNAS) sinaliza como diretrizes: a descentralização político-administrativo, a participação popular nas formulações e controle das ações e com centralidade socio familiar das proteções sociais. Essa proteção se dá “de forma integrada às políticas públicas, considerando as desigualdades socioterritorias, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, Política Nacional de Assistência Social, 2004).

Diante das diretrizes presentes na Norma Operacional Básica (2005), o controle social assume papel central no processo de organização da política de assistência, reafirmando como principais mecanismos os conselhos de assistência social e as conferências.

2. Determinantes atuais do Controle Social e Participação Popular no SUAS

No bojo das transformações ocorridas ao longo da última década, no âmbito da Política da Assistência Social e no processo de consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) enquanto política pública, o Controle Social veem sendo tema de diversos estudos, haja vista, os desafios e limites postos a

participação da sociedade da formulação e fiscalização das ações e programas da assistência social.

Com a publicação da Norma Operacional Básica SUAS 2012, identificamos que o controle social, participação popular e o fortalecimento das relações democráticas entre Estado e Sociedade Civil, afirma-se como diretriz estruturantes da gestão do SUAS, diante os novos contornos dados a política de assistência. Dessa forma, novos desafios estão postos ao Controle Social, como também as instâncias de deliberação do SUAS.

Tendo os conselhos em seus diversos níveis de gestão, como principais instâncias de deliberação do SUAS, como também as conferências, segundo a NOB (2012 p. 47) “a participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo”.

Dessa forma, a política estabelece estratégias e para o fortalecimento das instâncias de controle social, destacando a necessidade da responsabilização dos entes federativos com o controle social, participação de usuários, trabalhadores e organizações e entidades de assistência social.

No que tange as questões que norteiam a organização e atuação dos conselhos, observamos que direcionamentos perpassam pela necessidade de aprimoramento do planejamento das ações desempenhadas e de responsabilidades dos conselhos e conselheiros, tendo como perspectiva realizar de forma efetiva o controle social. Diante as questões de financiamento, gestão dos SUAS e dos programas de proteção social, “os conselhos devem planejar suas ações de forma a garantir a consecução das suas atribuições e o exercício de controle social, primando pela efetividade e transparência das suas atividades (NOB, 2012 p.49). Quanto as responsabilidades dos entes federativos com o controle social, ponto este comemorado pelos atores que compõem os espaços dos conselhos, destaca-se o inciso § 1º do art. 123 da NOB SUAS, (2012 p. 50), que estabelece aos gestores da assistência social:

- a. - prover aos conselhos infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros, arcando com as despesas inerentes ao seu

funcionamento, bem como arcar com despesas de passagens, traslados, alimentação e hospedagem dos conselheiros governamentais e não governamentais, de forma equânime, no exercício de suas atribuições, tanto nas atividades realizadas no seu âmbito de atuação geográfica ou fora dele;

b. - destinar aos conselhos de assistência social percentual dos recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS – IGDSUAS e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD PBF, na forma da Lei.

c. - subsidiar os conselhos com informações para o cumprimento de suas atribuições e para a deliberação sobre o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

Diante o exposto, podemos identificar um avanço substancial, pelo menos legalmente, do processo de organização e estruturação dos conselhos, tendo em vista a regulamentação do financiamento e apoio técnico por parte das gestões da assistência social aos espaços de Controle Social, dando condições efetivas para o funcionamento das instâncias de participação popular.

Outro ponto, bastante debatido no âmbito da assistência social, é a participação dos usuários nos espaços instituídos, que mesmo com os direcionamentos evidenciados na Norma Operacional Básica (2012, p.51), ainda não percebemos a participação efetiva dos usuários, tendo em vista, que grande parte dos espaços é ocupada por instituições e organizações. Assim,

De fato, há um vazio de representação própria dos usuários, das suas associações e formas autônomas de organização. A pobreza é relação social que se expressa também pela ausência nos espaços públicos. Todos falam em nome dos usuários, mas eles comparecem no espaço público através da carência e de uma espécie de substitutismo por entidades e organizações que lhe roubam a fala e a presença autônoma. (RAICHELES, 2000 p.14).

No contexto atual, a ampliação da participação dos usuários nos espaços de controle social no Sistema Único de Assistência Social, colocando-se como um desafio concreto na organização da política de assistência social, tendo em vista a importância da participação popular no processo de consolidação da política enquanto direito, sendo necessário encontrar estratégias de organização e movimentos que possam dar uma condição afirmativa para a autorepresentação dos usuários.

3. Contexto da Assistência Social pós-golpe 2016 e o controle social

Tendo em vista o avanço das agendas neoliberais no Brasil, a partir do “golpe institucional” em 2016, e a ruptura com os laços democráticos, com o impeachment de Dilma Rousseff, o governo brasileiro assume como imprescindível a agenda ultraliberal estabelecida hora na Europa, com a crise de 2008, e que tem como diretriz a realização de ajustes fiscais, “contrarreformas” na legislação trabalhista, previdenciária e privatizações.

Nesse contexto, a Seguridade Social brasileira está sendo diretamente atingida a partir dos ajustes fiscais e contrarreformas estabelecida pelos governos, sendo desmontada paulatinamente a partir das medidas adotadas.

A agenda proposta pelo governo Temer conseguiu vitórias imprescindíveis para o capital, como a aprovação da Emenda Constitucional 95/2018 (EC 95), que congela os recursos públicos por 20 anos, a regulamentação da terceirização, e início do processo de privatização da Petrobrás e outras estatais.

“A frenagem do gasto público por 20 anos tem como único objetivo imediato garantir a realização de superávits primários, a despeito do que pode provocar em termos de deterioração da capacidade de geração de emprego e renda no País e a despeito de seus impactos sobre as políticas sociais, pois, mesmo tendo como hipótese que o gasto atual é adequado (o que não é), desconsidera que a população continuará crescendo e envelhecendo nesses 20 anos”. (MARQUES, ANDRADE E UGINO, 2018, p.209)

Os rebatimentos da ofensiva neoliberal se deram através dos ajustes fiscais implementando a partir do governo Temer, tendo impactos diretos na Política de Assistência Social, sendo afetados os programas Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, e principalmente os serviços estabelecidos no âmbito da Assistência.

Como apontado pela a “Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social”, os cortes de recursos no âmbito da Política, estabelecida na LDO 2018, apresenta-se como um verdadeiro desmonte a Assistência Social, enquanto Política Pública, atingindo consideravelmente as ações desenvolvidas

dentro da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

| Programa/atividade | Aprovado pelo CNAS | PLAO - 2018 | Diferença no corte | Percentual de corte |
|--|--------------------|----------------|--------------------|---------------------|
| Fortalecimento do SUAS (despesa obrigatória - BPC) | 55.893.977.918 | 55.150.895.835 | - 743.082.083 | -1,17% |
| Pisos de proteção, estruturação da rede, ações complementares, apoio à gestão (despesas discricionárias) | 3.171.445.448 | 62.000.000 | - 3.109.445.448 | - 98,05 |
| Total FNAS | 59.065.423.366 | 55.212.895.835 | - 3.852.527.531 | -6,52% |

Fonte: Frente Nacional de defesa do SUAS e Seguridade Social

Na tentativa de legitimar os cortes e diminuição no acesso ao Programa de Transferência Renda, as ações governamentais apontam para ações de identificação de possíveis fraudes na concessão de benefícios. Inúmeros cortes estão sendo praticados, principalmente no Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, e bojo das mudanças preconizadas na atual proposta de reforma da previdência.

Com a eleição de 2018, e vitória do então candidato Jair Bolsonaro, o Brasil assume institucionalmente uma agenda de aprofundamento das diretrizes neoliberalistas estabelecidas pelo capital financeiro e em paralelo direciona posições conservadoras no trato das questões sociais e políticas.

Na contramão do que estabelece a constituição o governo Bolsonaro, busca

a partir de Decretos desmontar os espaços de participação social e controle social, onde tentar destituir conselhos de distintas áreas das políticas públicas, diminuindo assim a participação da sociedade nas instancias de decisão do governo. No âmbito da Assistência Social, tivemos em 2019 o cancelamento da 12^o Conferência Nacional de Assistência Social, espaço legítimo de participação da sociedade civil no processo de controle social.

Diante o cenário apresentado, se faz necessário uma mobilização ampla em torno da luta contra os ajustes adotados pelos governos, que buscar a partir de uma agenda de aprofundamento das diretrizes neoliberais, realizar um verdadeiro desmonte as políticas de compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro.

4. Considerações Finais

A temática do Controle Social e a Participação Popular no âmbito do SUAS, ainda revela inúmeros desafios a serem desvendados, tendo em vista os ranços históricos da política da assistência social, que “serviram” essencialmente ao clientelismo e paternalismo, como também a complexa relação entre o Estado e Sociedade Civil.

Dessa forma, mesmo com os avanços da Política de Assistência Social dos últimos anos, apresentados na Norma Operacional Básica de 2012, através de suas diretrizes e organização da gestão, o Controle Social, em grande parte, ainda não conseguiu realizar de forma efetiva as ações de fiscalização e formulação da política, sendo muitas vezes movimentos cartoriais.

Um dos desafios postos ao controle social no SUAS, é a ampliação ou redefinição da participação no âmbito da política, pois se faz necessário buscar estratégias em que os movimentos sociais e organizações/associações populares possam ocupar os espaços instituídos, e não somente instituições e organizações por seguimentos, que já veem mostrando no processo histórico da política, a dificuldade no contexto da representação.

Por fim, diante a conjuntura atual, em que a participação popular e o controle social estão sendo colocados em xeque, se faz necessário, o envolvimento a ampliação das lutas em diversos espaços de resistência, com a unificação das pautas em torno da defesa dos direitos historicamente conquistados, e

principalmente garantir a democracia.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BRASIL., Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Política Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica, 2012.

_____. Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 2003.

ALBURQUERQUE, M. C. **Participação cidadã nas políticas públicas: novos conceitos e metodológicos**. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2004.

BEHRING, E. R., **Política social: fundamentos e história** / Elaine Rossetti Behring, Ivonete Boschetti. – São Paulo: Cortez, 2006. (biblioteca básica de serviço social).

CARVALHO, M. C. B. **Gestão Alguns apontamentos para o debate**. In: Elizabeth M. R. e Raquel R. D. Gestão Social: uma questão em debate São Paulo: Edic. IEE 1999.

COUTO, Berenice Rojas...[et al.] (organizadora).- **Análise dos sistemas de proteção na América Latina: Brasil, Chile e Cuba**. Porto alegre: EDIPUCRS, 2018 . p.204-221.

DURIGUETTO, M. L. **Revista Serviço Social e Sociedade**, Brasil, v. 1, p. 82-101, 2005.

MONTAÑO, C., **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. / Carlos Montaña. – 5. Ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

Nota em defesa do Sistema Único de Assistência Social: Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social. 2017 <http://www.cresspe.org.br/assets/2017/09/Pdf-Suas.pdf>. acesso: 20/06/2019.

OLIVEIRA, F. M. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P., **Política social: temas & questões/** Potyara A. P. Pereira – São Paulo: Cortez. 2008.

RAICHELIS, R., **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**, 3.ed – São Paulo: Cortez; Brasília,DF : OPAS. OMS, Ministério da Saúde, 2008.

SPOSATI, Adaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social** – São Paulo: Cortez, 2004.