



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.

O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Lúcia Elizabeth Moura Rodrigues¹
Lívia Maria Sales de Sousa²
Anelize Felício Felipe³
Rochelly Euzébio de Lima⁴
Amalia Claudia Facundo de Brito⁵
Aline Coutinho Cavalcante⁶
Diego Mendelson Nobre Carvalho⁷
Mariana Lopes Custodio Costa⁸
Denise Moreira de Aguiar⁹

Resumo: O artigo analisa a política de assistência social e o processo de participação, nos conselhos gestores. Esse sistema de proteção social vivencia um momento crucial no que tange a sua efetivação enquanto política pública de Estado. Percebe-se que esses conselhos encontram-se fragilizados, podendo comprometer a efetividade das aprovações e deliberações.

Palavras-chave: Controle Social; Participação; Efetividade.

Abstract: The article analyzes the social assistance policy and the participation process in the management councils. This social protection system experiences a crucial moment in what concerns its effectiveness as a public policy of state. It can be seen that these councils are fragile and may compromise the effectiveness of the deliberative process.

Keywords: Social Control; Participation; Effectiveness.

INTRODUÇÃO

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 Estadual de Londrina. E-mail: < elizabethrodrigues61@hotmail.com>.

⁵ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Ceará. E-mail: < elizabethrodrigues61@hotmail.com>.

⁶ Profissional de Serviço Social. Prefeitura Municipal de Caucaia. E-mail: < elizabethrodrigues61@hotmail.com>.

⁷ Estudante de Pós-Graduação. Universidade de Fortaleza. E-mail: < elizabethrodrigues61@hotmail.com>.

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

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

Atualmente, um dos grandes desafios que se apresentam no âmbito do Estado Democrático de Direitos e na luta por sua efetivação, diz respeito à participação social, como estratégia de combate à negação de direitos e a construção de Políticas Públicas mais justas e democráticas, atendendo aos anseios da sociedade. Contudo, inúmeros obstáculos perpassam o processo do controle social, sendo necessário realizar um resgate histórico a fim de entendermos melhor a conjuntura vivenciada.

O controle social adquiriu força jurídica no Brasil com a publicação da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, particularmente nos campos das políticas sociais e urbanas, consagrando, assim, uma conjuntura favorável à participação da sociedade nos processos de tomada das decisões políticas fundamentais ao bem-estar da população.

Cunha (2003) define controle social como “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal”. Sendo assim, o controle social nada mais é que uma forma de distribuição do poder de decisão sobre as políticas públicas entre o Estado e a sociedade. Assim, a sociedade passa a interagir com o Estado e participa ativamente da definição, elaboração e acompanhamento das prioridades e políticas a serem implementadas pelos entes administrativos.

Na perspectiva de direitos, a Constituição Federal de 1988 – CF/88, ao indicar a transferência da execução de diversas políticas públicas para a gestão dos municípios e introduzir em seu texto constitucional diversas formas participativas de gestão e controle, nas áreas da saúde, educação, assistência social, políticas urbanas e meio-ambiente - garantiu o direito à participação popular na definição das políticas públicas, bem como no acompanhamento das ações do Estado.

DESENVOLVIMENTO

Participação e efetividade nas políticas públicas

A concepção de cidadania desenvolvida há mais de 50 anos continua a se revelar como de vanguarda para as democracias contemporâneas como a do Brasil, pois tem por intento resgatar valores prioritários consagrados no pacto social fundamental celebrado entre Estados democráticos e seus cidadãos, no sentido que o poder político legítimo está consubstanciado na vontade e no agir conjunto dos cidadãos, que expressam sua liberdade de associação, opinião, debates e manifestação no espaço público, a fim de participar das decisões de Governo e fiscalizar seu exercício em prol da sociedade. Cidadania é o direito a ter direitos.

Com essa compreensão, De Masi (2000) argumenta que tais pressupostos estão transformando as Instituições e não podem deixar de influir também na estrutura e funções do Estado. Assim, o estado contemporâneo migraria sua forma de gerenciar a coisa pública: do modelo tradicional, autoritário, para um modelo descentralizado e voltado para a justiça participativa. McLagan e Nel (2000) referem-se aos dias atuais como a nova era da participação com o desafio de emocionar e envolver pessoas elevando a questão da participação ao nível da opção social e filosófica. Para esses autores,

A era da participação demanda uma mudança no que pensamos ser. Os Seres humanos não são completamente racionais: não somos unidades cujo comportamento pode ser previsto por teorias econômicas. Não somos fenômenos de causa e efeitos. A crença de que podemos construir uma mudança na organização do esforço humano, torna-se em si mesma, uma interferência na condição da participação. (McLAGAN e NEL, 2000, p.36).

As demandas por participação, em todas as dimensões (na família, no trabalho, no aparato institucional ou nos governos), estão se ampliando. As pessoas, as organizações e até mesmo os países que, num passado recente, permaneciam relativamente isolados, agora se encontram frente a frente por meio da televisão, do telefone celular, da internet; assim, o acesso à informação elimina fronteiras e favorece a participação das pessoas, abrindo horizontes para que cada um faça suas escolhas, conseqüentemente, uma maior independência exige uma participação ativa. Os relacionamentos globais

dependem da participação efetiva o que vem contribuindo sobremaneira para a queda do autoritarismo.

Em se tratando da participação popular no domínio das políticas públicas brasileiras, há, desde a década de 1980, no contexto das lutas pela abertura democrática, um clima nacional favorável à participação e, na mesma proporção contrária, ao autoritarismo. Na Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), a participação popular constitui-se, ao lado da descentralização, da responsabilidade do Estado e da centralidade na família, uma diretriz assumida em observância aos determinantes da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993).

Diferente dos modelos e experiências de assistência social que antecedem a LOAS, a diretriz em torno da participação da sociedade civil, constitui-se um fator determinante para consolidação da assistência social como política pública. Destaca-se que em cada esfera de governo, o Estado é o responsável por sua gestão (LOAS, art. 5º inciso III). A ideia de participação está associada ao protagonismo conforme Campos “participar na condição de definidor de prioridades; de elaborador de políticas; de normalizador de critérios de acesso e de fiscalizador das ações do governo nesta área” (2007, p.95).

A partir dessa concepção entende-se que o objetivo principal dessa participação não seria assumir responsabilidades do Estado, mas dar visibilidade às demandas das parcelas excluídas e incorporá-las à agenda do governo. Com esse entendimento, participar é dialogar, é dar expressão às reivindicações da sociedade civil, é investir na construção de uma sociedade democrática (CAMPOS, 2007, p.94).

O direito do cidadão não fica, portanto, restrito à escolha, por meio do voto, dos seus representantes, abrangendo, ainda, o direito de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas. Embora o responsável pela gestão dos recursos tenha o dever de aplicá-los de acordo com a lei que estabelece a finalidade de cada item, promovendo, assim, o bem-estar de todos, a malversação dos recursos públicos, tem, cada vez mais, causado prejuízos ostensivos aos destinatários desses recursos: os cidadãos.

Nesse contexto, as ideias de participação e controle social, intimamente relacionadas, tornam-se importantes instrumentos, capazes de incrementar o trabalho desses dirigentes e gestores, melhorando, conseqüentemente, seus resultados. É através da participação na gestão pública que os cidadãos poderão intervir na tomada da decisão administrativa, seja instruindo a Administração para que adote medidas que atendam verdadeiramente ao interesse público, seja exercendo o controle sobre a ação do Estado, exigindo que os gestores públicos prestem contas de suas atuações.

Historicamente, 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 (AVRITZER, 2007), em um dos países com o maior número de práticas participativas. Com a promulgação da CF/88 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). A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização.

Nos últimos oito anos, estas formas de participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiram-se para o plano nacional, durante o governo Lula. Esse conjunto de fenômenos aponta na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira. No entanto, se tal literatura tem a seu favor a presença de experiências de participação em diversas partes do Brasil, ela também necessita mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Essa é a possível origem do assim chamado “problema da efetividade” que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos da área de participação (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2007).

Dois são os motivos principais pelos quais a questão da efetividade tem atraído a atenção desses pesquisadores: o primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, bastante específicas do caso brasileiro. As formas de participação no Brasil democrático foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas.

Neste sentido, a capacidade destas deliberações de se tornarem efetivas adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação. Em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação. A maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto passou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e aí também se disseminou uma preocupação com a efetividade da deliberação (DRYZEK, 2000). Assim, passou-se a trabalhar cada vez mais no Brasil e no exterior com o tema da efetividade.

No caso brasileiro, a existência de uma gama bastante grande de estudos sobre a participação, apoiados em diversas tradições teóricas, gerou um problema adicional. Como homogeneizar ou ao menos estabelecer algum nível de comparabilidade entre os estudos existentes sobre efetividade participativa? (AVRITZER, 2007, 2010). Estes estudos passaram a envolver a tentativa de identificar empiricamente elementos deliberativos em algumas das instituições participativas (IPs) mais importantes existentes no Brasil. Assim, algumas tentativas de identificar os elementos deliberativos em diversos conselhos foram realizadas por diferentes pesquisadores (ABERS; KECK, 2008; AVRITZER, 2007, 2010).

Ao mesmo tempo, outras tentativas de colocar em questão os elementos deliberativos dos conselhos, ou aspectos desta teoria, têm se apresentado no Brasil (LAVALLE, 2006). Esta introdução tem dois objetivos: o primeiro deles é reenfocar a discussão sobre deliberação a partir das suas origens teórico-analíticas, tentando sistematizar as diversas fontes deste debate.

Iremos realizar tal empreitada com o intuito de fornecer uma amplitude maior e embasamento teórico para as discussões sobre participação, deliberação e efetividade. O segundo objetivo desta introdução é analisar as diversas metodologias existentes, propondo formas mais unificadas de agregação destas metodologias.

A visão geral que irá permear o texto aborda certa tendência nos estudos empíricos na área de participação de adoção de um conjunto de proposições comuns e de avançarem no rumo de uma mesma preocupação metodológica, qual seja, a de avaliar a efetividade participativa pelos seus resultados.

Sabemos que existem hoje no Brasil dezenas de milhares de instituições que utilizam a participação social de alguma forma (AVRITZER, 2010). Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos diferentes.

Pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições. Essa tarefa é ainda mais difícil, já que a participação, por implicar tanto um elemento valorativo, engendra um elemento político. O elemento valorativo evidentemente que não pode constituir muito mais do que um ponto genérico de partida para se analisar a participação. Assim, governos que anunciam a participação unicamente por esta constituir uma proposta do seu campo político sabem que ela não terá, afinal, efetividade alguma.

No entanto, uma vez que superamos a dicotomia valores versus políticas, continuamos com o problema da efetividade, ainda que posto de uma forma mais estreita. Esse problema implica pensar que comparativamente temos um conjunto de governos comprometidos com a participação, devido a um conjunto de motivos contextuais, políticos, administrativos e temáticos. Este constitui o campo do debate atual sobre efetividade da participação.

A política de Assistência Social e o Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A promulgação da LOAS em 1993 estabeleceu os princípios da descentralização e da participação da sociedade. A sustentação da estrutura organizacional desta como política pública fundou-se em dois grandes eixos: redefinição entre o poder público central e os poderes públicos locais; recomposição da relação entre Estado e sociedade, envolvendo o papel das entidades não-governamentais prestadoras de Assistência Social e, o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns.

Um desses espaços refere-se aos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal e do Distrito Federal, constituindo-se num espaço de democracia participativa com a participação direta da sociedade, por meio de representantes de usuários, de trabalhadores da área e de entidades assistenciais no processo de formulação, fiscalização e controle da política assistencial.

Em algumas situações, os Conselhos foram criados para cumprimento dos critérios para o recebimento de recursos. Em outros casos, a demora para a implementação dos Conselhos é justificada pelo desconhecimento da sociedade civil e do próprio governo sobre a importância desta instância deliberativa e dos preceitos da LOAS.

É neste sentido que a mobilização e a participação popular tornam-se indispensáveis. Campos (2007) assevera que o Controle Social pode ser abordado sob diferentes perspectivas, seja nas sociedades modernas ou contemporâneas, e se apresenta sob dois modelos que se polarizam. O primeiro inclui o controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e, o segundo, está relacionado ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado.

Para o mesmo, os Conselhos devem ser espaços de disputas e defesas intransigentes, transparentes e permanentes da política pública não-contributiva de Seguridade Social, cabendo a eles o acompanhamento e a defesa das deliberações das Conferências e dos pactos assumidos para a construção efetiva de uma política de Estado. A dimensão política do Controle Social está relacionada à dinâmica e ao compromisso que os Conselhos de Assistência Social alcançam, tornando-se necessário o aprofundamento do debate, a realização de uma leitura local, estadual e também da instância em nível nacional.

É essencial que o funcionamento do conselho siga o princípio da paridade. Com ele, é possível trazer para dentro dos debates e decisões do conselho os vários agentes envolvidos na política de assistência social. É esperado que os conselheiros governamentais indicados pelo gestor (secretário de assistência social ou equivalente) sejam capazes de trazer, para os demais conselheiros, informações claras e atualizadas sobre as diretrizes e que digam qual é a posição do governo nos assuntos em pauta. Quanto aos conselheiros da sociedade civil, espera-se que não usem o espaço do conselho

para defender os interesses das entidades que representam, mas que sejam capazes de trazer as contribuições dos segmentos que representam em favor da política pública, alimentadas também pelos debates e discussões próprias da sociedade civil, como os fóruns, movimentos sociais, etc.

Com a participação forte de ambos, governo e sociedade civil, os conselhos podem, de fato, compartilhar informações e decisões. Só assim a paridade numérica terá a força que lhe deu origem. Ou seja, que o poder político esteja distribuído entre conselheiros para que os direitos das pessoas que demandam proteção social sejam garantidos.

Outra forma de participação corresponde às Conferências Nacional, Estadual e Municipal, a serem realizadas a cada dois anos para avaliar a política, e também, para orientar a construção participativa da agenda a ser implementada pelos governos nos anos seguintes. Os Fóruns constituem-se outro espaço de articulação de entidades da sociedade civil que tem como objetivos acompanhar o desenvolvimento da política; identificar os entraves à sua efetivação e construir coletivamente estratégias de defesa do direito à assistência para evitar o esvaziamento do que é público, seja pela desconsideração das propostas e deliberação dos Conselhos e Fóruns públicos de controle.

Para o entendimento de Controle Social, devem-se levar em conta duas dimensões. A primeira é a *accountability*, ou seja, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes.

É importante considerar a democracia representativa, em que o cidadão é dotado de um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, e possui autonomia para realizar escolhas e eleger governantes, sem o poder de intervir diretamente no processo decisório dos governantes que elegeram. Já a democracia participacionista defende que o povo é fonte de poder e autoridade, e deve participar da gestão do bem público, influenciando na escolha das ações prioritárias, fiscalizando o desenvolvimento destas e a utilização dos recursos por parte do governo.

Por força legal e política, desde a promulgação da LOAS, os Conselhos de Assistência Social vêm sendo implantados em todo o país, tendo prerrogativa para deliberar, normatizar e fiscalizar os assuntos próprios desta política, assegurando em sua composição, um lugar para os usuários. Contudo, os mesmos têm enfrentado algumas dificuldades para realizarem efetivamente o Controle Social - não só o Conselho Nacional de Assistência Social como também, os Estaduais e Municipais - em relação a vários fatores, dentre eles, o enfrentamento da resistência governamental para implantação e reconhecimento dos Conselhos como espaço institucional e legítimo para o exercício do Controle Social.

Os conselhos gestores não estão localizados em um vácuo organizacional. Embora uma de suas características básicas seja a de instituições que congregam a participação de atores do Estado e da sociedade civil, estes colegiados geralmente estão inseridos no organograma da administração pública, nos diversos níveis de governo. Os conselhos gestores de políticas públicas, especificamente, tendem a ser vinculados ao Poder Executivo. Assim sendo, é esperado que os atores e organizações governamentais detenham alto grau de poder nessas instâncias.

Uma tendência à concentração de poder no segmento governamental é notada por boa parte da literatura especializada sobre o tema. Na busca por minorar essa concentração de poder, os analistas frequentemente pregam a necessidade da paridade numérica entre conselheiros governamentais e a sociedade civil e de um desenho institucional que tenha mecanismos de limitação do poder governamental, como eleições livres para conselheiros e/ou eleições para a presidência (ou instância similar).

Essas preocupações têm fundamento, mas são insuficientes para promover uma distribuição de poder igualitária entre os diversos atores. Não se trata apenas de paridade ou de eleições livres, mas, sobretudo, de uma análise sobre quem tem voz e influência nas decisões. Exemplos de desigualdades de poder que não podem ser mitigadas pelo desenho institucional é a questão do (não) domínio da linguagem técnica e dos conhecimentos especializados necessários para a deliberação em políticas públicas.

A utilização da linguagem técnica enquanto manifestação de poder é um aspecto que pode contribuir para que o fórum participativo não cumpra seus

objetivos originais, segundo Wendhausen e Caponi (2002, p. 1.625), pois a linguagem técnica utilizada pelos representantes governamentais contribui para que a relação estabelecida no conselho seja uma relação de dominação, pois, por meio da linguagem técnica, de palavras de ordem e de termos contundentes, “se consegue o silêncio da maioria dos conselheiros”. Nesse contexto, “o que se constata aí é a velha prática de técnicos falando para leigos, ou o que poderia ser pior, o uso instrumental de um espaço que se pretendia ‘democrático’, para legitimar ações governamentais e não para ‘controlá-las’ e ‘avaliá-las’” (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002, p. 1.625).

Em alguns fóruns participativos, está presente a figura das câmaras técnicas e similares, que teriam a função de traduzir as questões técnicas em linguagem palatável, no sentido de tornar possível a deliberação informada do conselho como um todo. Entretanto, este expediente não é universal nos fóruns participativos, estando mais presente nos conselhos gestores maiores e/ou mais bem estruturados. Ademais, mesmo em conselhos grandes e estruturados, as câmaras técnicas, por vezes, não superam adequadamente o abismo da linguagem e do conhecimento técnico. Sem uma adequada capacitação dos conselheiros, o domínio governamental permanece e a câmara técnica passa a ser mais uma instância em que o governo exerce sua dominação sobre o processo político e decisório do conselho (FONSECA; BURSZTYN; MOURA, 2012).

Nesse sentido, é preciso aperfeiçoar as estratégias metodológicas para análise dos resultados empíricos da participação em duas direções. Em primeiro lugar, é importante atentar para os efeitos das IPs em termos da qualidade do processo de tomada de decisão – legitimidade interna (*input legitimacy*). Em segundo lugar, é necessário desenvolver técnicas que possam dar conta do “produto do processo”, ou seja, da legitimidade externa (*output legitimacy*), no que se refere aos impactos da representação dos atores da sociedade civil no sistema político.

É importante destacar que os conselhos têm sido considerados como iniciativas concretas da jovem democracia brasileira de valorização dos canais de reflexão coletiva com possibilidade de esclarecimento dos cidadãos, aumento do controle dos políticos e da burocracia do Estado e de aprimoramento da implementação de políticas públicas.

Como características deliberativas dos conselhos, é possível destacar: são espaços de articulação entre Estado e sociedade, nos quais as decisões sobre políticas públicas podem envolver um processo de discussão e busca de acordos públicos a partir da inclusão de diferentes segmentos da sociedade, diretamente envolvidos com as políticas em questão. Como observa Tatagiba (2002), os conselhos possuem três características inovadoras: são espaços de composição plural e paritária, são públicos e dialógicos e com capacidade deliberativa. Os conselhos de políticas, portanto, oferecem características centrais do processo deliberativo, o que possibilita que a participação dos diferentes atores nesses espaços seja analisada a partir da lente da teoria deliberativa.

À luz de alguns requisitos considerados importantes para o sucesso deliberativo, elencaram-se os elementos que estariam diretamente relacionados com a prática deliberativa dos conselhos e com os objetivos para os quais essas instituições foram criadas. Dentre a variedade de elementos já discutidos pela literatura para o processo decisório de políticas públicas nos conselhos, destacamos a presença de: I) debates face a face; II) igualdade na apresentação de razões; III) ausência de coerção; IV) interatividade e reciprocidade de discurso; V) discordância entre os participantes; VI) publicidade; VII) informação ampliada sobre os assuntos; e VIII) conclusividade – em termos de decisões coletivas voltadas para o grupo ou sociedade em geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Falar de controle social numa conjuntura onde todas as políticas públicas, inclusive do sistema de seguridade social, estão sendo atacadas de forma grotesca, particularmente a política de assistência social, é minimamente recorrer ao contraditório, pois quando se fala de pobreza, cidadania, estado democrático de direitos e justiça social, essa temática não condiz com o que a sociedade assiste nos dias atuais, diante das medidas neoconservadoras e destrutivas do atual governo. Trouxe, este trabalho, os mais diversificados sinônimos de controle de políticas públicas e isso parece ser pertinente, haja vista que se abrem espaço para várias interpretações, inclusive de interesse

pessoal e que nem todos os controles, tanto internos como externos, estão cumprindo com seu verdadeiro objetivo.

Percebe-se que essa postura se deve ao ranço da política coronelista instituída desde 1891 com a carta branca e trocas de favores, ainda tão visíveis e materializadas em nossa sociedade, com o retorno em progressão geométrica do ultra neoconservadorismo. Quanto à participação, prevista na CF/88 e na política de assistência social, esta se encontra ainda em fase de construção, fala-se muito e entende-se pouco. Particularmente quando se fala da participação da maioria, remetemo-nos aos usuários da política de assistência social, que são os menos favorecidos, os que estão na invisibilidade, que nem sequer tiveram direito a saber que têm direitos, muito menos acesso à educação, seja pelo analfabetismo, ou pelas barreiras longitudinais e/ou arquitetônicas que os impedem.

O Brasil, enquanto país continental, com uma extensa área territorial não só de terras, mas de milhões de pessoas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, com mais de treze milhões de desempregados, mais quatro milhões na economia informal e outra parcela de pessoas idosas, crianças e adolescentes destituídos de seus direitos, um país que se encontra no segundo lugar no que tange à violência, drogadições e doenças já erradicadas que retornam com a fome e proteções desgarantidas.

Como falar de participação, ou como exigir dessas famílias participação, se sequer têm suas necessidades primárias para sobrevivência garantidas? Isso implica exatamente a participação enquanto cidadania, tanto no acesso às políticas de direitos, assim como participar de forma efetiva no controle destas, ou seja, nos conselhos e/ou outras formas de defesa de direitos.

Diante de tal responsabilidade, percebe-se que os conselhos de assistência social encontram-se fragilizados por uma série de atecnias, incompreensões acerca do controle social, despolitização de conselheiros, frágil participação, responsabilidades e compromisso, fazem suas escolhas sem perceber que ele é um agente público e que hoje assume responsabilidades, podendo até responder judicialmente enquanto tal, dificuldades de acesso, falta de entendimento da política de assistência pelos usuários, linguagens técnicas não-decodificadas, o que acirra ainda mais o

entendimento não só dos usuários, como dos demais conselheiros com aprovações desarticuladas do conteúdo em pauta.

Infelizmente, mal discutiu-se a temática de consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS na Conferência de 2015 e, como um toque de mágica, a sociedade assiste o inesperado *impeachment* de um governo que reservava recursos para investimento nas políticas sociais, e dentro do sistema de seguridade social, o SUAS, único que não tinha vinculação orçamentária na receita líquida da União, logo foi uma das políticas que mais sofreram as diversas formas de precarizações, inclusive risco de ser extinta, jamais vista nos últimos anos.

Outra problemática é efetivar a paridade e representatividade nos municípios de pequeno porte I e II haja vista que estes não possuem entidades, conselhos profissionais e/ou sindicatos para indicar a representação da sociedade civil. Vale dizer também que os municípios sem cofinanciamento federal, somados ao descredenciamento de famílias do programa bolsa família que estão acontecendo sem descumprimentos de condicionalidades, e arrecadação do fundo de participação desses municípios, inferior à arrecadação dos programas de transferência de renda e crise econômica, estão relegados a uma nova classe social, a de miseráveis e extremos miseráveis, o que parece impossível de deter somente com cofinanciamento municipal.

Então, vale ressaltar que o controle social, exercido pelos conselhos de assistência social enquanto guardiões dessa política, tem hoje o grande desafio de retomar sua formatação de acordo com as exigências da LOAS, sob pena de retorno do *damismo*, *benemerência* e política do favor.

E, por último, se os municípios e estados não superarem as exigências dos achados do Tribunal de Contas da União – TCU, com o acórdão 2404 de 2017, implementarem um ciclo de capacitação para conselheiros, corre-se o risco de estarmos caminhando na direção das intenções permeadas de intencionalidades do atual governo com cortes nos dois maiores programas de transferência de renda, Programa Bolsa Família – PBF e Benefício de Prestação Continuada – BPC, corte de 50% do orçamento para 2019 também para programas e projetos de ações continuada, assim esse programa de proteção social que modificou tantas vidas, caminha para se afogar nessa onda

neoconservadora e voltar a ser uma política de governo, deixando o controle social vazio de significado, de forma drástica.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N., KECK, M. E. (2008). Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. Cad. CRH, 21(52), 99-112. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0103-4979&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 de jan. 2013.
- AVRITZER, L. 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.
- _____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.
- _____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à Legitimidade da ação. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, p. 443-464, 2007.
- 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.
- CAMPOS, E. B. Assistência Social: do descontrole ao controle social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 26, n. 88, p. 101-121, jul. 2007.
- _____. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. IN Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.
- CUNHA, S. S. O Controle Social e seus Instrumentos. Salvador, 2003. Disponível em: <http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>. Acesso em: 29 de dez. 2018.
- DE MASI, Domênico. Ócio Criativo. Entrevista a Maria Serena Palieri. 3. ed. Sextante, 2000.
- DRYZEK, J. Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation. Oxford, Oxford University Press. 2000
- FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel e MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o

caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2012, vol.20, n.42, pp.183-198. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000200013> Acesso em: 24 de mar. 2018.

HABERMAS, Jürgen. (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2 ed. Rio de Janeiro, 2003..

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. (2006a). *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil*. *Lua Nova*, Vol.67, n.67, p. 49-103, 2006.

_____. (2006b). *Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.21, n.60, p. 43-66.

MCLAGAN e NEL. *Administração, Participação*. MC Lagan, Patricia & Nel, Christo. “ A nova era da participação”. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

WENDHAUSEN, A; CAPONI, S. *O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil*. *Cad. Saúde Pública*, v.18, n.6, p. 1621-1628, 2002.

TATAGIBA, L. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.