

### TEXTO 3

#### **O modelo de gestão e a atuação profissional na promoção da participação do usuário na construção e qualificação do SUAS**

A administração como ciência, tem seu surgimento no período da Revolução Industrial, com o surgimento de modelos de produção em larga escala e a necessidade de análise, consultoria e supervisão dos diferentes processos que ocorrem na organização. Com isso, e o decorrer do tempo gerando mudanças no contexto organizacional e social, ocorre o surgimento dos Modelos de Gestão. Realizando uma análise precisa do conceito, afirma-se que: A palavra "Modelo" tem sua origem no latim "Modulus" que significa um molde, ou forma. A Gestão se baseia nas funções evidenciadas por Fayol, que são: planejar, organizar, controlar, coordenar e comandar, no ambiente organizacional (CHIAVENATO,1996).

Para iniciar um estudo sobre modelo de gestão que contemple a participação dos usuários das políticas sociais, com ênfase a Assistência Social, é fundamental lembrar que vivemos num Sistema capitalista e que a sociedade capitalista é organizada a partir de leis, da ideologia, das instituições, que vão se desenvolvendo na medida em que os seres humanos vão atuando sobre elas e vice-versa. Essas leis estão determinadas pelos interesses daqueles que dominam a sociedade: os capitalistas. Em contrapartida existem aqueles que se organizam em movimentos sociais e que estão contrários a esses interesses. Neste embate, entre quem domina e quem é dominado, o Estado - uma instituição com muitas ramificações - aparece para as pessoas como além deste conflito e traz um conjunto de marcos legais que contemplam e “estimulam” a participação democrática. Mas será que existe mesmo essa imparcialidade do Estado em relação a participação popular?

Este texto é referência para o modulo 3 e transita nos módulos anteriores percorrendo o caminho árduo da democracia no Brasil, relembra o modulo 1, quando citamos etapas da história da Assistência Social, uma época onde a caridade e a tutela inibia a participação e o questionamento sobre direitos e cidadania, e o módulo 2 que aponta o caminho mais efetivo para a consolidação da Assistência Social enquanto política pública e direito de cidadania: aproximar o pensado que marcam as leis e as orientações técnicas, do vivido – as práticas na perspectiva da práxis.

Participar na gestão pública portanto, é uma das conquistas da sociedade. Lutamos pela democracia e contra a censura. Avançamos nos marcos legais mas, sendo o Estado uma estrutura coordenada por pessoas e seus interesses, a população, na sua maioria, ainda continua presa as impossibilidades construídas na rotina de quem não acredita na construção coletiva. Imprimir um processo democrático exige equacionar as oportunidades, sobretudo, o acesso as informações e a

possibilidade de debater opiniões com argumentos para além dos juízos de valores e preconceitos cristalizados para enfraquecer ainda mais as lutas sociais. Nesse contexto, “ discutir e opinar sobre quais são as necessidades a serem supridas ainda faz parte do conjunto de desafios da democracia brasileira.

Vale refletir: as mudanças que marcaram a Constituição de 1988 projetaram o Brasil democrático e participativo. Mas, na prática, como esse projeto vem sendo consolidado e aprimorado? Ter a legislação mais avançada, no que diz respeito à proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, garante a participação no cotidiano? Onde é possível encontrar a democracia no Brasil?

A história confirma que as mudanças efetivas transformam uma sociedade quando são impulsionadas pela tomada de consciência. Quando fazem parte de um processo de todos com base na necessidade coletiva. Portanto, não basta marcar a lei. As mudanças precisam marcar a tomada de consciência da população para assim se consolidarem de fato. Se a população desconhece, as mudanças tendem a não surtir o efeito esperado. Dessa forma, na construção de uma sociedade verdadeiramente democrática é fundamental promover o acesso à informação e a participação ativa na tomada de decisões sobre o que implica a construção da história de vida de cada um(a) para todos(as) e de todos(as) para cada um(a).

É preciso acompanhar em que medida os direitos são protegidos pelo Estado e de que forma cada um(a) e todos(as) conseguem acionar o poder público na defesa desses direitos.



**Mas, de que participação estamos tratando?**

**Qual o peso dessa participação para as mudanças pós Constituição Federal de 1988?**

**Como e onde o exercício da participação é alimentado nas gestões das políticas sociais?**

A participação social [...] amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira (LAMBERTUCCI, 2009, p. 71).

Os marcos históricos e os marcos legais confirmam que o Brasil elegeu o regime democrático de Estado de direito, mediante uma democracia representativa, isto é, as deliberações coletivas são tomadas não de modo direto pelos integrantes da sociedade, mas por representantes eleitos para esta finalidade. Porém, tratou de institucionalizar formas de democracia participativa, a fim de que os cidadãos não apenas elessem seus representantes, mas participassem pessoalmente de decisões sobre o interesse da coletividade, visando com isso uma participação democrática mais completa, capaz de ir além do direito de votar e ser votado.

As experiências democráticas que representam um novo espaço público, onde integrantes da sociedade civil e do governo interagem com base nos meios contemporâneos, vem sendo abordadas sob diferentes aspectos, em função dos diferentes fatores envolvidos: de ordem política, social, cultural e institucional.

A divisão de responsabilidades e de ações entre governo e sociedade tem possibilitado a construção de um novo espaço público, permitindo um novo papel a ser exercido pelos movimentos oriundos da sociedade civil e estimulado, mesmo a passos lentos, o surgimento de cidadãos atuantes. Isso porque, está previsto nos marcos legais que os diversos segmentos e organizações sociais passem a fazer parte na definição da agenda do governo, direcionando as ações a serem priorizadas, tendo em vista uma maior adequação entre demandas sociais e políticas públicas. Esse movimento revela também, dificuldades e obstáculos para a consolidação de um novo modo de governar de forma democrática com a participação de todos. As dificuldades enfrentadas estão no campo metodológico e, na maioria das vezes, são consequências da concepção de participação arraigada na cultura do brasileiro, onde o “modelo de gerenciar” vivido na prática é autocrático e limita a participação nas gestões dos diferentes grupos e equipes: “manda quem pode e obedece quem tem juízo”.

### Atente para:

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) reserva um capítulo inteiro (Capítulo IV) para tratar da “Gestão Democrática da Cidade”.

art. 43 estabelece que para garantir a gestão democrática deverão ser utilizados, *entre outros*, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

art 44, trata da gestão orçamentária participativa, estabelece a necessária inclusão da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sendo tais mecanismos condição *obrigatória* para sua aprovação pela Câmara Municipal.

art. 45 prevê que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão incluir *obrigatória e significativa* participação popular e de associações para garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania.

Segundo Dias (2001) a qualidade da democracia pode ser medida pelo nível de participação política encontrada em cada sociedade que permite ao cidadão comum inserir-se nos processos de formulação, decisão e implementação de Políticas Públicas, e desta forma, “quanto mais direto for o exercício do poder político, mais acentuada será a capacidade democrática das instituições políticas, cujas decisões estarão mais próximas de traduzir a genuína vontade popular” (apud VIGLIO, 2004, p. 18).

É preciso construir uma análise considerando questões concomitantes nesse processo. No final do século XX, a sociedade começa a questionar a forma Representativa da democracia e reconhece que esse modelo, até então ideal para muitos, já não corresponde as necessidades dos cidadãos no exercício democrático.

Os representantes já não tem identidade construída e não conseguem mais identificar e atender tão bem as demandas da população. As exigências vêm se tornando mais complexas e fica evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados. É quando o conceito de democracia no Brasil passa a ser revisto e se abre espaço para considerações sobre a democracia representativa por não responder mais as demandas da sociedade, no entanto, a democracia direta parece frágil e com impossibilidades de se sustentar. Começa então a se formar o conceito de *democracia participativa*, tendo características da forma semidireta, aproximando os representados no cenário de tomada de decisão sobre o modelo do Estado e suas consequências para a população. A democracia participativa se configura entre a direta e a representativa.

É importante reconhecer que a participação ativa vivida na luta pela Constituinte foi compreendida por grande parte da população, mas nem todos conseguiam enxergar o propósito das mobilizações e da resistência dos que foram às ruas em busca de direitos sociais.

A Constituição de 1988 veio formalizar esse processo ao definir a participação das coletividades no gerenciamento público tendo em vista a consolidação da democracia. O olhar sobre a autocracia tornou-se muito mais atento e a descentralização passou a ser um consenso nos últimos anos entre correntes ideológicas à direita e à esquerda, adquirindo um lugar de destaque no processo de reforma do Estado. Ou seja, a crença nos efeitos positivos no sentido de potencializar tanto a eficácia da gestão pública como a democratização das relações políticas passou a ser destaque na condução da administração pública. O discurso que formas descentralizadas de prestação e alocação de serviços seriam mais democráticas, se tornou um “mantra” para solucionar as resistências antidemocráticas. Nesse sentido, a centralização político-administrativa passou a ser associada a práticas não democráticas e à ausência de transparência das decisões, impossibilitando o controle social das ações do governo e reforçando o clientelismo. Dividir responsabilidades com a população representa uma nova política institucional gerida pelo governo, a partir de iniciativas voltadas para a descentralização administrativa e, por conseguinte, para a desconcentração do poder político.

## **Mas, até que ponto, na prática, o modelo de gestão é influenciado pelo modelo de Estado?**

Diz-se o tempo todo que direitos como assistência social, saúde e educação são deveres do Estado, garantidos pela Constituição brasileira. Exige-se ainda que diversos problemas da população, a exemplo da segurança pública e da habitação, sejam objetos de políticas de Estado, e não apenas ações de gestões de governos. Mas, afinal, qual a diferença?

O Estado é um conceito que na prática se materializa em um conjunto de instituições englobando o poder executivo, o legislativo, os elementos do judiciário, as forças armadas. "Os governos são os sujeitos que ocupam as funções do Estado momentaneamente". Em se tratando do Brasil, um Estado no sistema capitalista, a lógica da exploração do ser e da alienação coletiva sempre estará em evidência pondo sob risco a participação direta da população nas decisões que afetam, sobretudo a economia, ameaçando assim a implementação da gestão democrática como um todo.

Além dos mecanismos de democracia participativa previstos no art. 14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo, iniciativa popular), há outros dispositivos espalhados no texto constitucional, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5.o, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5.o, XXXIV). Mencionam-se ainda: a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art. 31, § 3.o); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3.o); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidade perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2.o); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII).

Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática no campo da saúde (arts. 197, 198, III e 227, § 1.o); da assistência social (art. 204, I); da educação (arts. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, § 1.o); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 227, § 1.o); do aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3.o), sendo que aqui estão referidos alguns dos mais relevantes. Portanto, na forma da lei, a Cogestão e a gestão colegiada dos espaços de atuação da políticas sociais deve ser por excelência, espaço de formação para o exercício da cidadania.

A Política de Assistência Social considerando a territorialidade como diretriz para a estruturação do SUAS, reconhece nos espaços micros, nos territórios onde vivem as pessoas, a capacidade de estabelecer um movimento de participação e de vivência de correlação de forças, positivo para o amadurecimento da democracia in lócus. Alcançar os usuários promovendo a formação crítica, disseminando informações com valor de uso para a vida real, deve ser o propósito das políticas sociais nos territórios.

Nesse sentido, a efetivação do controle social pode ser entendido como um processo contínuo de formação crítica promovendo a capacidade que a sociedade ou o cidadão tem de intervir nas políticas públicas, nas decisões governamentais, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos (PPA – Plano Plurianual, LOA – Lei Orçamentária Anual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária, entre outros) de ação do ente federado que pode ser a União, Estado e o Município, acompanhando a verificação das ações da Gestão Pública na execução destas políticas. Essa formação precisa acontecer nas escolas, nas Unidades de Saúde e nos Centros de Referência de Assistência Social.

A alteração sobre a “passividade” dos usuários em relação ao seu patrimônio social precisa ser revista a partir da metodologia de trabalho que por séculos investe no descaso e descompromisso com o patrimônio público. Transformando as unidades de atendimento em espaço de formação para a cidadania, os encontros serão pautados nas questões reais que afetam os usuários e seus desdobramentos na vida coletiva. O pertencimento deve ser a grande motivação para aproximar os diferentes e combater pensamentos de desigualdades. Nessa perspectiva, possivelmente o Controle Social exercido por alguns Conselhos sairão de uma posição dura, de um controle social institucionalizado na lógica do deve ser, e se transformarão em práticas cotidianas nos espaços vivos de disputa de poder e construção de projetos, compromissos e contratos com fundamentação e reflexão coletiva, ou seja, permitindo a ampliação das visões de mundo, considerando também os elementos da subjetividade do grupo e das pessoas.

Esse exercício promove diariamente a análise institucional contínua fortalecendo as ações em pauta dos Conselhos que se reúnem ordinariamente a cada trinta dias.

Mas, nem tudo acontece simplesmente com o desejo.

**É importante refletir:**

**Se a Constituição Federal é reconhecida como o mais avançado texto da América latina em relação aos direitos humanos, o que ainda ameaça esse processo ?**

Comando e controle pressupõem concentração de poder. A democratização do poder nas instituições seria, portanto, uma diretriz operacional. Sem dúvida, a marca central da organização moderna ou pós moderna continua sendo o autoritarismo revestido com palavras doces – parceria, integração, desenvolvimento, flexibilização, humanização – mas enganosas na sua maioria. A centralização do poder em núcleos de gerência ainda é a pedra de toque das múltiplas variedades de métodos de gestão na atualidade.

Alguns teóricos políticos levantaram sérias dúvidas sobre a possibilidade de se colocar em prática um regime democrático no sentido literal do termo (governo do povo por meio da máxima participação do povo). E Bobbio (2000) indica pelo menos três fatores a partir dos quais um projeto democrático tem-se tornado difícil de se concretizar nas sociedades contemporâneas: a especialidade, a burocracia e a lentidão do processo



O primeiro obstáculo diz respeito ao aumento da necessidade de competências técnicas que exigem especialistas para a solução de problemas públicos, com o desenvolvimento de uma economia regulada e planificada. A necessidade do especialista impossibilita que a solução possa vir a ser encontrada pelo cidadão comum. Não se aplica mais a hipótese democrática de que todos podem decidir a respeito de tudo. O segundo obstáculo refere-se ao crescimento da burocracia, um aparato de poder ordenado hierarquicamente de cima para baixo, em direção, portanto, completamente oposta ao sistema de poder burocrático. Apesar de terem características contraditórias, o desenvolvimento da burocracia é, em parte, decorrente do desenvolvimento da democracia [...] O terceiro obstáculo traduz uma tensão intrínseca à própria democracia. À medida que o processo de democratização evoluiu promovendo a emancipação da sociedade civil, aumentou a quantidade de demandas dirigidas ao Estado gerando a necessidade de fazer opções que resultam em descontentamento pelo não-atendimento ou pelo atendimento não-satisfatório. Existe, como agravante, o fato de que os procedimentos de resposta do sistema político são lentos relativamente à rapidez com que novas demandas são dirigidas ao governo (BOBBIO, 2000 apud NASSUNO, 2006, p. 173-174).

O reordenamento do campo socioassistencial proposto pelo SUAS, traduzindo e superando os termos da LOAS, poderia se constituir em passo importante no trânsito da assistência social ao campo dos direitos. A prerrogativa para este percurso idealizava um desenho renovado, no qual a consolidação dos direitos dar-se-ia mediante a reestruturação orgânica da política pública de assistência social no país. No entanto, o SUAS supõe a matricialidade sociofamiliar como eixo estruturador da política de assistência social, a ser operacionalizada em rede de proteção, com a articulação de serviços, programas, projetos e benefícios, a universalização de acessos, o território como base de organização, a hierarquização de serviços por níveis de complexidade e porte de município, com repactuação de responsabilidades entre os entes federados (BRASIL, 2004).

Com esse genérico desenho, cabe ao SUAS superar a pulverização dos serviços nas entidades privadas e mistas, afirmando o território como base para prestação dos serviços, desenvolvimento de ações e projetos, desta vez públicos e estatais por meio dos Centros de Referência. A proposta incorpora ainda a possibilidade de transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia para gerenciamento dos espaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações "[...] com garantias de canais de participação local, pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação" (BRASIL, 2004, p. 44).

Esta passagem traz uma nuance que deve ser ponderada. O processo de participação popular, ou "local" na linguagem hesitante, não resulta em mudanças rápidas - consistentes - nem o aludido "papel ativo" também pode ser exigido ou almejado como pré-condição para a ampliação dos "canais de participação".

O desafio para a política de Assistência Social na promoção no enfrentamento ao legado de precarização de vínculos e da focalização dos serviços socioassistenciais, forjados pelos modelos privatistas que antecederam ao SUAS, não foi ainda alcançado. A democratização desse processo,

apesar da incerta "garantia de canais de participação local" e a ausência de disposição clara e contundente acerca das estratégias de participação popular, para além do controle social da forma como está colocado na Constituição Federal de 1988, revela o quanto ainda temos que caminhar na direção do usuário e da participação cidadã.

O controle social tem sido ainda caracterizado pelo "sonho" de superação do autoritarismo que só alimenta o campo da pobreza e da desigualdade. Por outro lado, ainda há gestões e equipes que transparecem formas autoritárias e burocratas, e, apesar dos avanços previstos na NOB/SUAS, o que acontece na prática são gestões centralizadas, demonstrando que tal padrão não é "incompatível" com o controle social restrito a um tipo de democracia especificamente representativa e liberal, que não democratize para a população o poder de diretamente decidir e participar na gestão e na formulação das políticas públicas.

Nesse contexto, a participação dos usuários se torna cada vez mais imprescindível para o fortalecimento da Assistência Social e essa defesa precisa ser pautada não simplesmente no acesso mas na garantia de direitos. O exercício da participação deve alcançar os planos municipais de Assistência Social, não para burocratizar a participação mas para que esta seja considerada como indicador de processo e resultado implicando na construção metodológica que corresponda a realidade que caracterize os usuários nos diferentes territórios. A adesão dos usuários em defesa do SUAS precisa ser uma consequência da tomada de consciência sobre o patrimônio social conquistado na luta. Portanto, a atuação dos profissionais e gestores devem caminhar nessa direção, dando um sentido lógico a Política que deve ser mais Inclusiva, sobretudo, na vivência da democracia participativa e do protagonismo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Brasília, DF. BRASIL, 1993.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**; Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa – **Um método para análise e co-gestão de coletivos**: a constituição do sujeito, a produção de valor de uso e a democracia em instituições: o método da roda – São Paulo: Hucitec, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

DAGNINO, Evelina, 2002. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e Participação**: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

SPOSATI, A. (2007). **Assistência social**: De ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, (10).

VIGLIO, José Eduardo. **Avaliação da Experiência do Orçamento Participativo numa Cidade Média**: o caso de Jaboicabal – SP. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos – SP, 2004.