

Texto 1

TEMA: “CONTROLE SOCIAL NO SUAS: ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO, PACTUAÇÃO E DELIBERAÇÃO”

Texto I - “A (RE) DEMOCRATIZAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO E O CONTROLE SOCIAL”¹.

Nosso estudo será iniciado com um resgate histórico das transformações políticas pelo qual o País viveu que repercutiu e repercute, até hoje na forma da participação popular do povo brasileiro nas decisões a serem adotadas. Nossa leitura será principiada com uma breve apresentação do processo de redemocratização do Estado Brasileiro.

Com a elaboração de uma carta constitucional que legalizou a ditadura, em 1964, atos institucionais diminuíam as liberdades individuais e as garantias fundamentais em nome da segurança nacional. Na época os militares, para controlar a vida política brasileira, alegaram entre outras promessas "salvar a democracia". Para garantir a “salvação da democracia” apresentaram vários objetivos econômicos, a saber: Fazer o País se desenvolver; Controlar a inflação, sobretudo através da contenção do crédito e dos salários; Diminuir as diferenças regionais; Diminuir o déficit da balança de pagamentos; Incentivar as exportações; Atrair capitais estrangeiros, oferecendo possibilidade de bons lucros e de estabilidade política.

A sociedade, cansada do descaso das autoridades para com a população mais vulnerável do país, o povo vai às ruas clamar por eleições diretas para Presidente da República tornando clara a intenção do povo brasileiro de voltar a tomar conta do seu próprio destino.



¹ Texto organizado por Laurisabel Guimarães Pinheiro, Assistente Social pós-graduada em Políticas Públicas pela UFPE.



Em 25 de abril de 1984, sob grande expectativa dos brasileiros, a emenda das eleições diretas foi a votação, porém a mesma foi rejeitada por não alcançar o número mínimo de votos para a sua aprovação. A mobilização popular, no entanto, força uma transição para a democracia, Tancredo Neves é eleito presidente da República pelo Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985. Com a morte do Presidente, eleito indiretamente, assume a Presidência o então vice, José Sarney. A última eleição indireta marca o fim do regime militar, mas a passagem para a democracia só se concretiza em 1988, no governo de José Sarney, com a promulgação da nova **Constituição Brasileira – A Constituição Cidadã**.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os direitos e garantias fundamentais, juntamente com os direitos civis e políticos, passam a ser a bandeira do Estado Democrático de Direito. Inicia-se neste momento a necessidade **“da regulamentação de leis especiais que garantissem a dignidade da pessoa humana, as relações de consumo, o direito a tratamento especial aos hipossuficientes”** (Souza), por parte dos juristas e parlamentares.

Merece destaque neste processo de conquistas da população, dentro dos direitos civis e políticos, as garantias que permeiam a tutela constitucional das liberdades que garantem aos cidadãos direitos tais como: Habeas Corpus, Habeas data, mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, Mandado de injunção, Direito a certidão, Direito a Petição aos órgãos governamentais, Ação popular, etc. Além do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei do Sistema Único da Saúde e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – reiteram a importância da participação popular, legitimando assim o papel da sociedade civil no exercício do controle social.

Com a Constituição de 88, a população conquista o direito de participar do processo de formulação, implantação e implementação das políticas públicas com base no Artigo 204 que garante dentre os seus princípios e diretrizes: **“a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”**, institui, assim, no campo das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo.

Com base neste artigo constitucional, inicia-se o grande desafio da participação social nas políticas públicas no Brasil, de movimento operário e de sindicatos, culminando na institucionalização através de Conselhos de políticas sociais. A população não estava capacitada/preparada para exercer o papel de controle, já que durante anos, foi controlado rigorosamente pela autoridade do poder estatal.



Então como compreender o significado, os limites e possibilidades deste novo papel na sociedade brasileira?

Afinal qual o conceito de participação social?

Qual a nova relação que deve ser construída entre o Estado e a sociedade, neste novo cenário de participação social?

Como a população pode se preparar para exercer este papel?

Quais as estratégias devem ser construídas para o fortalecimento deste espaço?

O primeiro grande impasse que surge diz respeito ao entendimento sobre a participação social. Durante anos, o conceito de participação foi objeto de muitos estudiosos em virtude da sua complexidade e amplitude conceitual, e muitas vezes permeada de contradições. Para Carvalho o conceito ***“assumiu significados variados, conforme o contexto em que operou (...) principalmente, as relações vigentes entre o Estado e a sociedade”*** (Carvalho e col., 2001, p. 93).

Nesse texto vamos nos ater ao conceito de ***Borja (1988)***,

“Participação é, por um lado, o encontro entre as instituições representativas, partidos e administração e, por outro, os movimentos e organizações sociais que existem independentemente dos partidos políticos e dos mecanismos participativos. Seu objetivo é facilitar, tornando mais direto e mais cotidiano, o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”.



Assim, **“os anos 1980 trouxeram para o cenário nacional uma nova forma de participação, que passa a ser praticada através de gestões colegiadas e representativas e a ser vista como direito de cidadania (Carvalho e col., 2001, p. 95).”** (Oliveira e Almeida: 2009).

Com este novo olhar na participação da sociedade nas decisões do país, os Conselhos Gestores surgem como uma estratégia de se estabelecer o novo modelo de relação entre o governo e sociedade. Neste sentido, os cidadãos são convocados para exercerem um papel mais efetivo, por meio de processos interativos, no âmbito da gestão pública. A sociedade, passa a se constituir o novo *locus* de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas, através dos quais sujeitos diversos interagem no processo de **deliberação, gestão e controle social** das políticas públicas, nas diversas áreas sociais.

Para Santos institui-se assim, dentro da gestão pública, três eixos fundamentais: **“a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade”** (SANTOS JÚNIOR: 2001, p. 228). Assim, **Conselhos** e **Conferências** passam a se configurar como um novo exemplo de representatividade na construção, operação e gestão das políticas sociais (Westphal: 1992).

Aqui vale uma ressalva para a compreensão do termo **CONTROLE SOCIAL** e neste estudo iremos considerar o exposto por Oliveira, que aponta:

“O Controle Social em Saúde é uma estratégia para democratizar o poder, o espaço, o canal de manifestação da participação social regulada e institucionalizada normalmente no aparelho de Estado. Reveste-se de caráter educativo, reivindicando direitos coletivos e interferindo nas práticas políticas nos aspectos técnicos, administrativos, ambientais e orçamentários, através de deliberações, intervenções e encaminhamentos de decisões referentes às necessidades identificadas pelos representantes legítimos. O controle social torna-se ferramenta para a consecução da Gestão Participativa, que é o ato democrático de gerenciar as ações e práticas políticas do controle social pelo planejamento de programas e serviços de saúde. É a concretude da participação social institucionalizada e o canal para a efetivação do controle social” (Oliveira, 2003, p. 30).



Embora o autor se refira à política de Saúde, na Assistência a compreensão de Controle Social deve ser a mesma. No âmbito da Política Nacional de Assistência Social - 2004, que estabeleceu o SUAS, reiterou-se a diretriz da LOAS no que se refere à participação da população na formulação e no controle das ações, tendo como um dos eixos estruturantes do Sistema o controle social, enquanto “novas bases para a relação entre o Estado e Sociedade Civil”.

Ainda conforme Silva,

“O SUAS não somente reitera o exercício do controle social sob a política de Assistência Social, mas também evidencia a possibilidade de seu exercício através de outros espaços, além dos já reconhecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que são os conselhos e conferências. Destaca, ainda, as audiências públicas e outros mecanismos de audiência da sociedade, de usuários e de trabalhadores sociais. E indica, também, formas de subsidiá-lo, através de dados e informações concernentes às demandas e necessidades sociais”. (Silva, V. R. et AL:2008)

Com base neste entendimento, sobre o conceito de controle social, o grande desafio posto para os gestores e aos profissionais da assistência social é contribuir para que os conselheiros, e principalmente os representantes dos usuários, tenham a capacidade crítica de participar, efetivamente, das decisões desta política pública, por meio da ocupação dos espaços de controle e deliberação da referida política. De acordo com Maria Valéria Correia:

“Como espaços democráticos de gestão do que é público, os Conselhos apesar de suas contradições e fragilidades, têm sua importância, num país como o Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população e em que o público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados. O controle social, ou seja, o controle dos segmentos que representam as 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 resistência à redução de políticas sociais, à sua privatização e à sua mercantilização” (CORREIA, 2002, p. 41).



Em consonância com o exposto, reforço a necessidade da atenção especial com os usuários do SUAS no exercício do Controle Social. Quando a PNAS estabelece como uma das suas seguranças a serem asseguradas aos usuários - **a autonomia e o protagonismo** -, a mesma reforça o papel significativo da atuação profissional dos trabalhadores da assistência junto aos usuários para que os mesmos não sejam alvos de manipulações políticas, e compreendam a importância e necessidade de sua participação de fato e de direito na formulação, implantação e implementação da PNAS na perspectiva da garantia dos direitos socioassistenciais.

Para concluirmos este texto, indico a leitura do texto **“A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL”**. Bom estudo.



REFERÊNCIAS

AROUCA, A. S. S. O planejamento de saúde em uma sociedade em transição. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 15-18, 1987

BRASIL. Constituição Federal; 1988.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; 1993.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa Gespública – “Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais”; Brasília; MP, SEGEP, 2013. Versão 1/2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 1: assistência social no Brasil: políticas, recursos e controle / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. “Política Nacional de Assistência Social”, Brasília: 2004.

_____. “O Ministério Público e a Fiscalização do SUAS”. Cartilha de Orientação. 6º Centro de Apoio Operacional. GATE Instituições e Direitos Sociais. Brasília: 2012.

_____. Norma Operacional Básica da Assistência Social do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: 2005.

_____. Norma Operacional Básica da Assistência Social do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: 2012.

_____, Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família. Brasília, DF 2º Edição 2010.

BAPTISTA, D. M. T. “O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa”. Caderno NEPI, n 1. São Paulo: PUC/SP, maio, 1994.

BAQUERO, Marcello. “Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo”. São Paulo Perspec. [online]. Out./dez. 2001, vol. 15, nº 4 [citado agosto 2005], p.98-104.



BENEVIDES, M. V. Entrevista realizada por Silvio Caccia Bava, diretor da ABONG, janeiro de 2000.

BORJA, J. Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular. Spanish: Ajuntament de Barcelona, 1988.

CHAUÍ, Marilena e NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O Pensamento Político e a Redemocratização do Brasil.** In: Seminário realizado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, em 26.04.2006.

COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. In: CARVALHO, A. [et al.]. *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG/Proex, 2003, p. 27-57.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. **Políticas Públicas Sociais.** In: CARVALHO, A. [et al.]. *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG/Proex, 2003, p. 11-25.

DIEGUES, Geraldo César. “**O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais**”. Revista NAU Social - v.4, n.6, p. 82-93 Maio/Out 2013.

DEMO, P. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez, 1998.

FAQUIN, Evelyn Secco. **Sistema Único de Assistência Social e o Controle Social: perspectivas de coordenadoras dos centros de referência da assistência social do município de Londrina/PR.** In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de Direito e Constituição. São Paulo: Saraiva, 1988. p.16 apud

GENTILI, P.; SADER, E. “Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático”. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205 p.

_____. “Pós-neoliberalismo II – Que Estado pra que democracia?”. 3 ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2001. 182 p.

GURGEL, Claudio e JUSTEN, Agatha. “Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores”. Revista Administração Pública — Rio de Janeiro 47(2):357-378, mar./abr. 2013.



GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2003.

JACOBI, Pedro. “Políticas Públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição”. São Paulo em Perspectivas. Janeiro/Junho 1989.

_____, P. **Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.2, n. 26, p. 32-43, 1992.

_____, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LIMA, Daniela de. **A Ditadura Militar, a Redemocratização e a Democracia Representativa no Brasil**. *Revista Jurídica – CCJ ISSN 1982-4858* v. 16, nº. 31, p. 75 - 92, jan./jul. 2012

MARTINS, Aline de Carvalho. “Conselhos de direitos: democracia e participação popular”. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206.

_____, Maria Lucimar Pereira. *et al.* “**O exercício da participação popular e o controle social: um estudo a partir das pré-conferências municipais de assistência social de Londrina**”. Paraná. 2003.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2008 In: discurso proferido em 18 de junho de 1967, em Florianópolis.

NORONHA, J. C.; **LIMA**, L. D.; **MACHADO**, C. V. **A gestão do Sistema Único de Saúde: características e tendências**. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde no Brasil: contribuições para a agenda de prioridades de pesquisa*. Brasília, DF, 2004. p. 22-34.

OLIVEIRA, Milca Lopes de e **ALMEIDA**, Eurivaldo Sampaio de. **Controle Social e Gestão Participativa em Saúde Pública em Unidades de Saúde do Município de Campo Grande, MS, 1994-2002**. *Saúde Soc. São Paulo*, v.18, n.1, p.141-153, 2009.

PAZ, Rosangela Dias O. da. “Código de ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras”. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: n.85, p. 117-122, mar. 2006.



QUINONERO, C. G. et al. “Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS”. O Social em Questão - Ano XVII - nº 30 – 2013.

RAICHELIS, Raquel. “Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil”. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: n.85, p. 109-116, mar. 2006.

RIBEIRO, Valéria Reis. **Gestão dos Serviços, Programas e Projetos – Eixo 4**. In: **IX Conferência Nacional de Assistência Social: SUAS 8 anos de conquistas**. Brasília 2013.

ROCHA, Roberto. **A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 n. 11 São Luís/MA, 2009.

RIBEIRO, Valéria Reis. **Gestão dos Serviços, Programas e Projetos – Eixo 4**. In: **IX Conferência Nacional de Assistência Social: SUAS 8 anos de conquistas**. Brasília 2013.

SANTANA, Dilma Pio de e **LIMA**, Maria Auxiliadora Carmo. “Controle Social da Política de Assistência Social”. Instituto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social. Goiânia: Sonoro-Vídeo, [2013]. 64 slides, color.

SILVA, Brenda F. “As Instâncias Decisórias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Federalismo Brasileiro: Estratégias de pactuação na Comissão Intergestores Tripartite – CIT”. Brasília: 2010.

SERAFIM, Lizandra. **Controle social: que caminhos?** In: Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã. Instituto Pólis. Julho de 2008.

SILVA, Vini Rabassa da. *et al.* **Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios**. *Revista Textos & Contextos Porto Alegre* v. 7 n. 2 p. 250-265. jul./dez. 2008.

SOUZA, Paulo Rogério Areias de. O início do processo de redemocratização do Brasil após a Ditadura Militar: o nascimento de uma nova geração de direitos, vinte anos de Constituição Cidadã. 2008. In:

http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6239



SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 167-187.

VIEIRA, E. 2001. “Estado e políticas social na década de 90”. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org). *Estado e Políticas Sociais no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001. p. 19-26.

TABAJÓS, Luziele. In: **I Encontro Nacional de Gestão Estadual do SUAS – João Pessoa 2012.**

SITES:

https://www.youtube.com/watch?v=Bc5YLCue_EA.

<https://www.youtube.com/watch?v=j05aqCgSios>

<http://pt.slideshare.net/alavieira/o-que-controle-social-no-suas>

<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/participacao.htm>

<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginaConteudo.aspx?x=ZYXjQ2BCmenSKCZe1QmTOX1yDexAuBsFqk1MVYBtoi%2BBT3cYIY5GrK26qpEcaUUv>

<http://www.tudosobreconcursos.com/materiais/historia-do-brasil/o-regime-militar-e-a-redemocratizacao-1964-aos-dias-atuais>

<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/redemocratizacao-do-brasil/>

<http://tvescola.mec.gov.br/tve/video?idItem=5455>

<http://www.gentequeeduca.org.br/planos-de-aula/tancredo-neves-e-redemocratizacao-brasileira>

http://clickeducacao.com.br/bcoresp/bcoresp_mostra/Historia/0,6674,POR-971-183,00.html

<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cit>

http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional_cib