

O SURGIMENTO DOS CONSELHOS GESTORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: LÓCUS PARA O FORTALECIMENTO DESSA POLÍTICA PÚBLICA

THE ARISING OF ADMINISTRATIVE COUNCILS FOR SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL: LOCUS FOR THE STRENGTHENING OF THIS PUBLIC POLICY

Odete Fernandes¹

¹ Autor para contato: Universidade do Contestado - UNC, Concórdia, SC, Brasil;
(41) 224-3515; e-mail: odete.fernandes@terra.com.br

Recebido para publicação em 12/09/2003

Aceito para publicação em 02/12/2003

RESUMO

O artigo trata do fortalecimento da política pública da Assistência Social após a Constituição Federal Brasileira de 1988, marco da redemocratização que garantiu direitos sociais, políticos e civis a um povo que viveu décadas de ditaduras. Em uma perspectiva histórica, fala das transformações ocorridas nesta política pública até a conquista de regulamentação específica, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, posteriormente, a implantação de Conselhos de Assistência Social. Em um breve resgate, são relatadas algumas experiências de Conselhos Internacionais que contribuíram para embasar a formação dos Conselhos no Brasil. Trazendo, em seguida, os questionamentos acerca das contradições existentes num país em que, de um lado, existe a luta por ampliação de espaços democráticos para a defesa e a garantia de direitos sociais sob a primazia do Estado, e de outro, a perda do referencial de espaço público, a desresponsabilização do Estado e a refilantropização das políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas, sociedade, Estado, assistência social, democracia

ABSTRACT

This article deals with the strengthening of public policies towards Social Assistance after the Federal Constitution of Brazil promulgated in 1988, which marked the redemocratization that guaranteed social, political and civil rights to a population that had endured decades of political dictatorship. From a historical perspective, I discuss the transformations that occurred in public policies until the achievement of their specific approval as the Organic Law of Social Assistance (LOAS), and later, the implantation of Social Assistance Councils. I briefly summarize,

some of the experiences of the international councils that contributed to create the basis for the formation of the Brazilian Councils, and subsequently I bring forward questions concerning the contradictions that exist within a country that struggles for the amplification of the democratic space for the defense and guaranty of social rights over the priorities of the state but, on the other hand, has lost its reference within the public space, and shows disresponsibilization of the State and rephilanthropization of public policies.

Key words: public politic, society; State; social assistance; democracy

Introdução

Numa pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, existem atualmente no Brasil 3.802 Conselhos Municipais e 27 Estaduais na área da assistência social, que nestes últimos dois anos estiveram envolvidos no processo de debates e de conferências municipais e estaduais sobre os avanços e retrocessos desta política (Behring, 2001, p.111), o que faz com que avaliemos que este é um importante passo na consolidação do processo participativo.

Tal processo, conquistado através de várias décadas de organização popular em busca da democratização da gestão pública, extrapolou o caráter autoritário e concentrador que demarcou a elaboração e implementação das políticas públicas.

A participação política ganha novos contornos a partir da Constituição Federal de 1988, fruto também dos reclames da sociedade civil organizada, significando o grande marco das conquistas dos direitos civis, políticos e sociais e estabelecendo uma nova relação entre governo e sociedade no Brasil.

Depois de muitos anos de censura e impedimento de participação política através de longas ditaduras civil e militar, os brasileiros começam a viver a redemocratização do país. A referência passa a ser, além da representação, a interlocução e a negociação de interesses expressos na multiplicidade de espaços abertos aos debates públicos, dentre os quais tem se destacado, sobretudo após a década de 1990, os Conselhos, as Conferências e os diversos fóruns da sociedade civil.

Estas experiências de formação de Conselhos têm modelo europeu, as quais resgatamos brevemente no primeiro ponto desta análise, principalmente o mo-

delo italiano, inspirado pelas organizações de fábricas, criavam os primeiros conselhos deliberativos que lutavam por conquistas trabalhistas e sociais.

Analisar a conjuntura deste tema que envolve a assistência social no Brasil, necessitou que passássemos por momentos axiais, onde sua concepção repousou muitas décadas sobre a caridade privada para chegar a contemporaneidade dos fatos, sendo tratada como política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Incluída em lugar de destaque na Constituição Federal, a assistência social ficou compondo o tripé da seguridade social, junto com as políticas públicas da previdência e da saúde, e só depois de cinco anos conquista Lei Orgânica própria, a então denominada LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (lei nº 8.742/93).

Esta lei, além de assegurar os direitos desta política pública de forma universalizada, estabelece novos contornos para a implantação de Conselhos da Assistência Social, entendendo-os como espaços legítimos de participação e controle social da gestão pública.

Os comentários acima foram descritos no segundo ponto deste trabalho, onde conseguimos trazer debates sobre as atuais contradições existentes nesta política pública, a qual não concebe a linearidade dos fatos porque está sempre avançando e retrocedendo, mas, reafirmando-se como parte constitutiva das conquistas populares.

Nos deparamos com projetos e programas isolados que intentam retirar das mãos do Estado a responsabilidade de direitos sociais, ação que, encontra perfeita ressonância com o projeto neoliberal hegemônico no Brasil e no mundo.

1. Conselhos Populares: algumas experiências internacionais

Apesar de historicamente os Conselhos populares havidos em outros países se diferenciarem daqueles existentes no Brasil, na medida em que correspondem a demandas e conjunturas também diferentes, servimo-nos de um breve resgate daquelas experiências estrangeiras, entendendo que movimentos que lutaram pela implantação dos Conselhos Populares brasileiros beberam naquelas fontes, visando tê-los como parâmetro para suas reivindicações e estratégias de enfrentamento.

Em alguns países da Europa, os Conselhos Populares tiveram seu apogeu nas lutas por conquistas econômicas e sociais e pela participação dos trabalhadores na gestão do Estado no âmbito de um projeto de libertação popular.

Podemos citar como referência Paris em 1871, onde os Conselhos Populares através de auto-gestão operária e organização de oficinas, os franceses, “...deram um exemplo de democracia popular, fixando salários, jornada de trabalho etc. Com a participação organizada de todos os trabalhadores” (Cyrino, 1993, p.30).

Outra experiência que não pode ser deixada de lado, nasceu numa conjuntura de crise na Rússia com os Soviéticos, que eram organismos políticos articulados pelos trabalhadores do poder estatal.

Na Rússia de 1917, cabia somente ao Estado Aristocrático as decisões do governo, até que um grupo de operários, camponeses, soldados e intelectuais revolucionários, conquistaram na luta, espaços para a constituição de novas formas de exercício coletivo do poder, através dos Conselhos onde as decisões do governo também poderiam ser desempenhadas pelas camadas populares (Cyrino, 1993, p.43)

Estes Conselhos, além de espaços para decisões coletivas quanto às tarefas públicas, discutiam também formas de organização para as greves, derrubada do poder do governo da época, conhecido como czarista.

A exemplo da Rússia e França, na Alemanha entre 1918 e 1923 surgiram alguns conselhos de fábrica, que apesar de não terem obtido a mesma expressão dos Conselhos havidos naqueles dois países no que tange a mudanças políticas significativas, contribuíram enormemente na alteração dos rumos das deci-

sões internas das fábricas nas quais atuavam, a ponto de mudarem a natureza destas unidades produtivas e transformarem-nas no que Liberati chama de “...Células Sociais, lócus de socialização dos indivíduos” (1993, p.31).

Estes Conselhos se transformaram em tribunais populares que definiam não somente questões salariais, mas também, valores de aluguéis, alimentação, transporte e outros gêneros de primeira necessidade.

Na mesma ótica, os italianos começaram a formar comissões internas nas fábricas, que acabavam se restringindo a defesa de interesses salariais, ou seja, não tinham nenhuma representatividade acerca das conquistas por bens e serviços tampouco decidiam sobre a produção.

Cyrino detecta que os avanços acontecidos na Itália com a influência do militante de esquerda Antônio Gramsci, que apregoava formas de organização e articulação dos italianos para a evolução das comissões internas de fábricas para Conselhos, o que significava uma participação dos trabalhadores, na gestão da produção, onde “o objetivo era propiciar condições para a construção de um instrumento dos trabalhadores que não fosse um simples mecanismo de defesa, mas um meio de elevá-los da condição de assalariados para a de produtores” (1993, p.31).

A influência de Gramsci deu-se no momento em que este pensador propagava a possibilidade de criar nova ótica e ação para o Estado capitalista italiano da época, cujas bases estavam assentadas na consolidação da livre concorrência e a má distribuição de rendas, empobrecendo cada vez mais as camadas populares.

A transformação necessária apregoada por Gramsci era a ampliação do Estado o que Gohn analisou recentemente como uma forma de Estado em que não favoreceria apenas os interesses das classes dominantes, podendo também “integrar, aceitar ou transformar certos interesses das classes dominadas” (1997, p.27).

Divergente dos Conselhos Populares europeus foram os Conselhos norte americano, cuja principal ação era defender o cidadão enquanto consumidor dos bens e serviços. Não se priorizava o coletivo e sim o indivíduo enquanto usuário, buscando sua integração para maior produtividade. Cyrino descreve este modelo de Conselho como: “integradores e não eman-

cipadores como nos demais países” (1993, p.32).

2. Os Conselhos no Brasil: dos Populares aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Os primeiros Conselhos de que se tem notícias no Brasil surgiram na década de trinta, antes do aparecimento dos primeiros sindicatos dos trabalhadores. Os chamados operários, como eram conhecidos, nasciam no interior das fábricas e tinham como princípio a organização do operariado em defesa da emancipação política, social e cultural.

Estes Conselhos, apesar de calcarem-se no exemplo de outros países, como França e Alemanha, sofreram maior influência do modelo italiano, tendo em vista que esse era o que melhor sintetizava os objetivos dos conselhos de fábricas do Brasil. Tanto que Gohn afirma que: “...os conselhos na Itália eram organizados por equipes que tinham por objetivo conquistar melhores condições salariais, de vida e de trabalho, e foi este o exemplo seguido no Brasil” (1997, p.62)

Logo em seguida houve uma certa desmobilização dos conselhos operários para a formação dos sindicatos de trabalhadores, apesar de continuar existindo no interior das fábricas algumas oposições sindicais.

Em função de que o Brasil sofreu um corte em seu processo de amadurecimento democrático durante o longo período da ditadura militar (de 1964 até meados da década de 1980), é somente após um intervalo de quase vinte anos que os Conselhos voltam a se organizar e ganhar visibilidade para discutir e planejar mecanismos participativos e populares, já que durante o regime militar tornou-se inviável qualquer manifestação popular no campo político, econômico ou social.

Esta abertura democrática proporcionou o reencontro entre as instituições representativas da sociedade civil e de trabalhadores, assim como alguns partidos políticos que viviam na clandestinidade e movimentos sociais que formaram os conselhos cidadãos, cujo papel era o de viabilizar um projeto coletivo de participação social de todos os cidadãos brasileiros com a intenção de não integrar o indivíduo na ordem estabelecida pelo militarismo.

Este projeto coletivo estava impossibilitado, se não contasse com a força de movimentos sociais específicos que proliferavam em todo os país, tais como:

dos negros, das mulheres, da ecologia, das associações de moradores, dos trabalhadores através dos sindicatos, dos seringueiros, das comissões de luta por conquista de terra, das comissões de atingidos por barragens, entre outros.

É importante lembrarmos que foi através de pequenas comissões que nasceram os conselhos e expressivos movimentos sociais no Brasil. Os conselhos de bairros, por exemplo, que visaram melhorias urbanas e saneamento, foram tomando corpo até a chegada das associações de moradores, assim como as comissões pastorais da terra conhecidas na atualidade como o movimento dos trabalhadores sem terra.

Todas as formas de organização popular, dentre elas os conselhos citados, serviram como molas propulsoras para mudanças no Estado frente às políticas públicas no enfrentamento das questões sociais, principalmente após a aprovação da Constituição Federal em 1988, grande marco da nova cultura política da gestão estatal.

São notáveis as experiências que fundamentalmente questionam a centralização do poder, buscando compartilhar as decisões e as escolhas políticas com as organizações representativas da sociedade, o que supõe a incorporação da dimensão pública nas formas de exercer o poder político, ou seja, a adoção de mecanismos democratizadores, que envolvam transparência, socialização das informações, organização de interesses e controle social das ações.

3. Assistência Social do Brasil: seus avanços, retrocessos e perspectivas

As experiências já explicitadas demarcaram a existência de Conselhos gestores paritários existentes no Brasil, tais como: Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Assistência Social, do Idoso, do Portador de Deficiência entre outros.

Apesar da importância que conferimos a todos os conselhos de políticas públicas, inegavelmente o da assistência social encontrou maior resistência na sua consolidação e acreditamos que tal fato deve-se ao histórico da assistência social que perfilou por muitas décadas com diversas adjetivações: óbolos, caridade, filantropia, benesses, etc.

A nova característica de política pública da assistência social já havia sido contemplada na constitui-

ção federal compoem o tripé da seguridade social, juntamente com as políticas de saúde e de previdência social porém, somente em 1993 foi destacada na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (lei 8.742, 07/12/1993)

A LOAS passa então a dar as diretrizes centrais desta política pública, dentre elas os processos de descentralização político-administrativa e municipalização, a primazia da responsabilidade do Estado na condução desta política e a participação popular na formulação e controle das ações em todos os níveis, através de organizações representativas.

No Brasil, instituiu-se o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e cerca de quatro mil municípios já implantaram seus Conselhos (Behring, 2001, p.111). No Paraná, constituiu-se o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) desde 1996 e em todos os trezentos e noventa e nove municípios do Estado já foram implantados os Conselhos Municipais de Assistência Social.

As discussões mais recentes no âmbito destes conselhos têm sido a tríade Gestão, Controle Social e Financiamento, e estas dimensões remetem a estes espaços, processos que deveriam ser de democratização e implementação de ações de emancipação de milhões de brasileiros vulnerabilizados pelo sistema econômico e social do país.

No entanto, será que os Conselhos estão sendo efetivamente este “lôcus de articulação de um pacto, um novo contrato social – que envolve um processo de alocação de recursos para determinados fins, previstos nos planos e consolidados no orçamento público, baseados em critérios de justiça social redistributivos e democráticos –, tudo isso sendo submetido ao controle da sociedade?” (Behring, 2001, p.109).

Convergimos com esta dúvida apresentada por Behring quando lembramos que a democracia no Brasil ainda é embrionária para superar a cultura do autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo, além de tudo a maior ação da democracia dentro dos conselhos paritários é o controle social exercido pela sociedade civil organizada, sobre as ações políticas deste Conselho, e este controle caminha paralelo a um projeto neoliberal extremamente acentuado.

Desta forma, caminham juntas duas propostas divergentes, a primeira consiste em consolidar ações de planejamento, implementação e efetivação da As-

sistência Social como política pública no País, exercendo o controle social sobre ela. A outra proposta busca a desregulamentação e desestatização dos direitos sociais, fazendo valer a menor intervenção estatal possível.

Valores de voluntarismo e solidariedade voltam a povoar a mente coletiva, como se fosse imputada unicamente a sociedade a responsabilidade de salvar os “carentes” da sua condição de vulnerabilidade. Com isso a responsabilidade pública torna-se moral.

Esta questão pode ser caracterizada como uma refilantropização das políticas sociais, que associada às crescentes propostas neoliberais vão sendo retiradas da responsabilidade do Estado prejudicando sobremaneira a assistência social que já traz em sua gênese a característica de filantropia e ajuda privada mesmo tendo seus avanços através de regulamentação de Lei Orgânica e criação de Conselhos Paritários.

Tal afirmação encontra respaldo nas consistentes pesquisas trazidas pelo Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1999): “A responsabilidade pública de garantir serviços sociais é transferida para a comunidade (para família, ONGs e filantropia). Temos, então, uma solidariedade não mais baseada em critérios de igualdade e de universalização dos direitos, mas na benemerência daqueles que podem ou querem doar um pouco do seu tempo ou do seu dinheiro” (1999, p.28).

Esta perspectiva é analisada por este grupo de estudos, como decorrente da formação do chamado Terceiro Setor, que situados como uma nova esfera social, ao lado do primeiro setor (Estado) e segundo setor (mercado), se caracterizam como um “...conjunto de iniciativas particulares com um sentido público, se fundamentando na tese moral de importar-se com o outro” (1999, p.28).

Assim, o Terceiro Setor tem como papel precípua, atender a demanda trazida pela crescente exclusão social, consequência do não acesso aos bens e serviços, e pelo índice alarmante de desemprego. Isto acaba causando o que o grupo denomina de: “ações complementares do Estado em determinadas políticas sociais” (1999, p.29).

A grande contradição residente na formação do Terceiro Setor é que ao mesmo tempo em que incentiva os ideais voluntários com responsabilidade, fortalece a tendência neoliberal de substituir as “políticas so-

ciais enquanto conjunto de ações de responsabilidade pública, por um conjunto de ações fragmentadas, individualizadas e submetidas aos entendimentos e interesses dos diferentes grupos e atores sociais, sejam empresários, ONGs, igrejas etc” (1999, p.30).

Segundo dados trazidos pela pesquisa de Yazbek, o Brasil reúne 220 mil entidades filantrópicas, ONGs e modernas fundações empresariais que investem milhões de dólares em uma seguridade social privada. No ano 2000 foram gastos em filantropia privada 9 bilhões de dólares, que alcançaram 9 milhões de pessoas e mobilizaram 12 milhões de voluntários (2001, p.42).

Quando analisarmos os dados trazidos por esta autora, concluímos que as questões do empobrecimento do povo brasileiro tem sido crescente e que a forma paliativa com que são tratadas estas pessoas, não tem dado conta de minimizar o estado social ao qual estão expostas, além de que, apresenta-nos a dúvida: seria possível a melhoria da condição social de “100 milhões de brasileiros que se encontram em situação de absoluta miséria?” (2001 p.45).

É imperativo que sejam criadas ações para o fortalecimento da esfera social-pública, da retomada do papel precípua do Estado com as políticas públicas em que a sociedade civil possa estabelecer condição paritária e não a responsabilidade por ações sociais isoladas e pontuais.

Considerações Finais

As constantes alternativas privatistas para a problemática da pobreza e da exclusão social, envolvendo famílias, as organizações sociais e a comunidade, tem se constituído num dos fatores predominantes da ausência do Estado em assegurar as políticas públicas.

A opção por programas seletivos e focalistas e o avanço da sociedade solidária e voluntária são os parâmetros do Brasil atual, trazendo assim, um enorme risco de regressão dos direitos historicamente conquistados e o fortalecimento de práticas clientelistas e tuteladoras que demarcaram o país durante décadas.

A redução dos recursos proporcionada pelo governo brasileiro até o ano de 2002, significou uma deteriorização nas qualidades dos serviços, triagens mais severas e a opção por programas assistencialistas

e seletivos de combate à pobreza.

Embora o discurso legal e a organização da sociedade para o reconhecimento da Assistência Social como direito, os caminhos para sua efetivação mostram-se muito difíceis, quer pela retração de investimentos, quer pela subalternidade da política assistencial em todo o país por ações sobrepostas e descontínuas.

Para revertermos tal processo é necessária a reafirmação da responsabilidade pública sobre esta política, entendendo a noção de cidadão como ser de direitos, porque o fato de existir um Conselho e um Plano de Assistência Social implantados, não garantem a construção de uma política social inclusiva nem a ampliação dos direitos sociais.

É imprescindível que sejam pensadas novas práticas dos atores sociais envolvidos com a assistência social no país, práticas estas que caminhem ao encontro de afirmação e manutenção dos direitos conquistados e todas suas dimensões, afinal de contas, que tipo de sociedade queremos construir? E que padrão de vida queremos assegurar pelo viés da assistência social? Já temos a LOAS e, em que pesem todos os seus limites, foi o grande marco na história desta política pública.

REFERÊNCIAS

- BHEHRING, E. Os Conselhos de Assistência Social e a Construção da democracia. Cadernos da ABONG. n. 30, São Paulo, Nov/2001. p. 93-114.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. nº 8742/93 de 07/12/1993. Brasília-DF. 35 p.
- CYRINO, P.C.B; LIBERATI, W.D. **Conselhos e Fundos do Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Ed. Ltda., 1993. 147p.
- GOHN, M. G. **Conselhos populares e participação popular**. Serviço Social e Sociedade São Paulo: Cortez, 1997. p.61-72.
- Grupo de Estudos Sobre a Construção Democrática – Revista Idéias – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. **Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa**. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 1998/1999, p.08-41.
- YASBEK, M.C. **Assistência Social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio**. Cadernos da ABONG. n. 30, São Paulo, Nov/2001. p.39-54.