

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO**

**RAQUEL MENDES DE OLIVEIRA**

**DECIFRA-ME OU DEVORO-TE:  
A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROJETO  
DEMOCRÁTICO E POPULAR NO BRASIL**

**CUIABÁ  
2015**

RAQUEL MENDES DE OLIVEIRA

DECIFRA-ME OU DEVORO-TE:  
A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROJETO  
DEMOCRÁTICO E POPULAR NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, na área de pesquisa Política Social, Estado, Sociedade e Direitos Sociais, oferecido pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Indicação de orientação: Professora Dra. Imar Domingues Queiroz

CUIABÁ  
2015

RAQUEL MENDES DE OLIVEIRA

DECIFRA-ME OU DEVORO-TE:  
A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROJETO  
DEMOCRÁTICO E POPULAR NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, na área de pesquisa Política Social, Estado, Sociedade e Direitos Sociais, oferecido pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

\_\_\_\_\_ em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Imar Domingues Queiroz  
Orientador – UFMT

Professora Dra. Gláucia Lélis Alves  
Membro externo – UFRJ

Professor Dr. Lázaro Camilo Recompensa Joseph  
Membro externo – UFSM

Professora Dra. Erivã Garcia Velasco  
Suplente - UFMT

*À persistência e paciência de Ivone Ferreira, minha mãe.  
À doçura e alegria de Maria e Ana.  
Ao amor e companheirismo de Carlos Leal.*

## AGRADECIMENTOS

Para começar, agradeço a minha família, aos amigos e ao “baby” pela paciência e compreensão nesse processo ao mesmo rico e desgastante que é a produção de conhecimento, ainda mais na condição de discente-trabalhadora sem dedicação exclusiva para a pesquisa.

Agradeço também a UFMT por me propiciar uma vivência acadêmica profícua da graduação ao mestrado. Nessa instituição, em diversos momentos vivi a dualidade: ora a amava, ora a odiava. Contudo, ela foi palco de histórias marcantes: meu encontro com Marx e a revolução, amigos valiosos, boemia, pesquisa, arte, movimento estudantil...e gatos. Isto é, as minhas maiores paixões combinadas, ou o que me qualifica como sujeito nas dimensões material e espiritual.

Retomo os mesmos agradecimentos da graduação por continuar acreditando que, embora o risco de privatização do ensino superior público, é preciso valorizá-lo sabendo extrair o que tem para oferecer de melhor. Claro que com a devida atenção, “separando o joio do trigo”, tarefa de natureza difícil, uma vez que implica em identificar e se posicionar diante de projetos - não só de universidade, mas também de sociedade - divergentes e contraditórios.

Agradeço, aos professores e a minha orientadora Imar Domingues Queiroz do Programa de Pós-Graduação em Política Social pelas valiosas contribuições em mais essa etapa da minha formação. Ainda não poderia deixar de reconhecer importância de Agnus, camarada do Núcleo de Educação Popular 13 de Maio, que mesmo a distância colaborou com textos e reflexões críticas.

Para brindar a conclusão da pesquisa e a construção de um novo ciclo: a tudo e a todos, o meu maior respeito, admiração e afeto.

Lento mas vem  
o futuro se aproxima  
devagar  
mas vem  
hoje está mais além  
das nuvens que escolhe  
e mais além do trovão  
e da terra firme  
demorando-se vem  
qual flor desconfiada  
que vigila ao sol  
sem perguntar-lhe nada  
iluminando vem  
as últimas janelas  
lento mas vem  
o futuro se aproxima  
devagar  
mas vem  
já se vai aproximando  
nunca tem pressa  
vem com projetos  
e sacos de sementes  
com anjos maltratados  
e fiéis andorinhas  
devagar mas vem  
sem fazer muito ruído  
cuidando sobretudo  
os sonhos proibidos  
as recordações dormidas  
e as recém-nascidas  
lento mas vem  
o futuro se aproxima  
devagar  
mas vem  
já quase está chegando  
com sua melhor notícia  
com punhos com olheiras  
com noites e com dias  
com uma estrela pobre  
sem nome ainda  
lento mas vem  
o futuro real  
o mesmo que inventamos  
nós mesmos e o acaso  
cada vez mais nós mesmos  
e menos o acaso  
lento mas vem  
o futuro se aproxima  
devagar  
mas vem  
lento mas vem  
lento mas vem  
lento mas vem

**Mario Benedetti**

## RESUMO

Este estudo parte de uma preocupação teórica com a participação popular oriunda dos mecanismos institucionalizados pela Constituição de 1988, destacando as Conferências Nacionais de Assistência Social ocorridas nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2013), ensejados pelo projeto democrático e popular. Conscientes da natureza polissêmica e contraditória que subjaz às relações sociais do capitalismo contemporâneo elegemos como categorias centrais democracia, projeto democrático e popular, participação e política de assistência social, levando-se em conta que estão na “ordem do dia” dos embates teóricos e práticas políticas. Por isso, nosso interesse em analisar o significado dessas expressões a partir da conjuntura brasileira dos anos de 1980, determinada pelo neoliberalismo, a contrarreforma do Estado, a reestruturação produtiva e, na atual conjuntura, pelo neodesenvolvimentismo - fatores que estão na base do processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil. O objetivo foi avaliar em que medida a participação reflete os princípios preconizados pela formulação estratégica democrática e popular. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental sem pretensão de neutralidade na relação com o objeto, pois sua dimensão política revelou interesses conflitantes na sociedade que não podem ser ignorados.

Palavras-chave: democracia, projeto democrático e popular, política de assistência social, participação.

## **ABSTRACT**

This study comes from a theoretical concern with popular participation coming from the institutionalized mechanisms by the 1988 Constitution, highlighting the National Conference of Social Work occurred in the Partido dos Trabalhadores government (2003-2013), brought by the democratic and popular project. Aware of the polysemic and contradictory nature that underlies the social relations of contemporary capitalism, we choose as central categories democracy, democratic and popular project, participation and social welfare policy, taking into account they are in the "agenda" of the theoretical debates and political practices. Therefore, our interest in analyzing the meaning of these expressions from the Brazilian situation of the 1980s, determined by neoliberalism, counter-reform of the State, productive restructuring and, at this juncture, the neo-developmentism - factors that are in the foundation of the economic and social development process of Brazil. Our objective was to evaluate the extent to which participation reflects the principles defined by the democratic and popular strategy formulation. This is a bibliographic and documentary research without ambition of neutrality in relation to the object, because its political dimension revealed conflicting interests in society that can not be ignored.

Keywords: democracy, democratic and popular project, social welfare policy, participation.

## SUMÁRIO

### **INTRODUÇÃO, 9**

### **CAPÍTULO 1: A “QUESTÃO DEMOCRÁTICA” E O PROJETO DEMOCRÁTICO E POPULAR, 19**

- 1.1 Democracia dos “de cima” e “revolução dentro da ordem”, 20
- 1.2 A relação entre Estado e a questão democrática no Brasil, 26
- 1.3 Algumas premissas sobre o projeto democrático e popular, 34
- 1.4. O projeto democrático e popular: da origem à inflexão, 46

### **CAPÍTULO 2: A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO “OLHO DO FURACÃO”, 55**

- 2.1 A política de assistência social e as ofensivas da contrarreforma do Estado, 56
- 2.2 A centralidade da política de assistência social no projeto neodesenvolvimentista, 69

### **CAPÍTULO 3: PRÁTICAS PARTICIPATIVAS INSTITUCIONALIZADAS: “RADICALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA” OU APASSIVAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL?, 84**

- 3.1 Da participação transgressora dos anos 1980/90 à de negociação de conflitos, 85
- 3.2 Conferências Nacionais de Assistência Social nos governos do Partido dos Trabalhadores: avanços acumulados e entraves para a efetividade, 94
- 3.3 Os problemas teórico-práticos das instituições participativas: crítica a visão hegemônica, 115

### **4 ANÁLISES CONCLUSIVAS, 125**

### **REFERÊNCIAS, 138**

## INTRODUÇÃO

---

*“Quando lerem seus papéis  
Pesquisando, dispostos ao assombro  
Procurem o Velho e o Novo, pois nosso tempo  
É o tempo de nossos filhos  
É o tempo das lutas do Novo com o Velho.”*

Bertolt Brecht

São inúmeras as pesquisas acadêmicas contemporâneas que abordam a relação entre os mecanismos participação popular institucionalizados com a Constituição de 1988 e as categorias como democracia, participação, controle social, política social e emancipação. Por isso mesmo, esse debate se expressa como um campo argiloso para análise, tendo em vista sua natureza polissêmica e contraditória, consistindo em uma tarefa árdua, porém necessária, visto que permanece na “ordem do dia” dos embates teóricos e políticos.

Nosso interesse pelo tema não é novo. A escolha e aproximação surgiram ainda no período da graduação em Serviço Social (2007-2011), motivadas pelas experiências como pesquisadora de iniciação científica (PIBIC) no Grupo de Pesquisa em Movimentos Sociais e Educação (GPMSE); estagiária em uma unidade do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); militante no movimento estudantil com inserção em um coletivo independente, Centro e Diretório Acadêmicos, além ter participado de uma organização política socialista.

A soma dessas práticas colaborou para a formulação de um projeto de pesquisa - requisito de uma disciplina homônima - em 2009 e delimitou o objeto na área de interesse que envolve a relação entre as categorias assistência social, democracia, sociedade civil, controle social e projeto democrático e popular. Estudo que resultou no nosso relatório de conclusão de curso, em 2011, intitulado “Participação e controle social na encruzilhada: os mecanismos de (des) politização”.

Diante dessa primeira aproximação, da complexidade da temática e frente a necessidade de aprofundar algumas discussões e resultados, em 2012 apresentamos ao Programa de Pós-Graduação em Política Social um pré-projeto para o processo seletivo, a fim de prosseguirmos e avançarmos na trajetória dessa produção de conhecimento iniciada em 2009. Assim, definimos como tema a *participação popular na política de assistência*.

Interessou-nos discutir o significado dessa participação a partir de uma análise da conjuntura iniciada em fins dos anos 1980 e consolidada nos anos 2000, cujos elementos centrais são a mundialização do capital e a reestruturação produtiva; o neoliberalismo e a contrarreforma do Estado; o social-liberalismo e o mais recente discurso do modelo neodesenvolvimentista.

Outro aspecto relevante da pesquisa referiu-se à determinação sociopolítica do país, traduzida precipuamente na redemocratização via promulgação da Constituição de 1988, processo que assegurou no plano jurídico-formal novos direitos políticos e sociais. Dentre esses direitos, destacamos a participação nos canais institucionais de controle social, como os conselhos e as conferências, além da garantia de um sistema de proteção social representado pela seguridade social.

Abordar esses aspectos político-econômicos e sociais contribuiu para a compreensão do nosso objeto de pesquisa, que envolve o debate da *participação popular nas Conferências Nacionais de Assistência Social no contexto do projeto democrático e popular, no período de 2003 a 2013*. Esses e outros mecanismos institucionalizados de representação têm sido referenciados como expressão da “nova relação entre Estado e sociedade civil” ao se proporem à democratização da política de assistência social na formulação de diretrizes de acordo com os interesses populares.

Ademais, em meados dos anos 1980, grande parte dos partidos e movimentos sociais da esquerda brasileira construíram os fundamentos teórico-práticos do projeto democrático e popular, categoria importante que nos propiciou entender as contradições que permeiam a participação popular nos espaços institucionais. Nosso ponto de vista é de que assim como as políticas sociais revelam contradições, a participação pode significar tanto um mecanismo de reprodução do *status quo*, como também de emancipação política da classe trabalhadora, patamar possível nos limites da sociabilidade burguesa para as conquistas no campo da cidadania, direitos sociais, proteção social e democracia.

Problematizar em qual dessas direções o processo participativo tem se revelado no atual contexto, nos colocou diante de algumas questões: em que consiste o projeto democrático e popular? Quais concepções de democracia, participação e controle social estão nele presentes, implícita ou explicitamente? Quais características ou elementos desse projeto se expressam nas deliberações?

Por sua vez, as mesmas questões fundamentaram a formulação do problema ou objeto da nossa pesquisa: *se o controle social nas políticas públicas emergiu no contexto do projeto democrático e popular, por que esse instrumento de representação tende mais à despolitização do que a consolidação de uma efetiva participação democrática e popular?*

Buscando responder a esse problema, no caminho que percorremos formulamos o seguinte objetivo: *analisar se e como o projeto democrático e popular influencia as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, a fim de identificar os avanços, entraves e desafios postos à democratização da política, na qual a participação popular constitui uma das suas diretrizes fundamentais.*

Para tanto, elaboramos alguns objetivos específicos: investigar como as categorias participação e democracia se expressam nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social; resgatar os fundamentos do projeto democrático e popular; discutir os aspectos conjunturais e o papel que assume a política de assistência no governo do Partido dos Trabalhadores (PT); verificar se as deliberações do eixo de participação e controle social atendem aos princípios e diretrizes relacionadas à efetividade da democratização da política; identificar os elementos do projeto democrático e popular presentes nas deliberações e suas consequências para o projeto emancipatório.

É necessário esclarecer que não conseguimos respostas a todas questões levantadas e aos objetivos enunciados, não obstante, nosso esforço permitiu apresentar à luz da teoria social crítica alguns elementos que consideramos válidos, com base na análise dos dados pesquisados e na literatura revisada que contribuíram para elucidar as categorias fundantes desta investigação.

O que justificou retomar o estudo sobre a participação na política de assistência social?

Na pesquisa identificamos o quadro que ora se apresenta de desmonte da “esfera pública” e o recrudescimento dos direitos, principalmente para a classe trabalhadora e outros segmentos subalternizados da sociedade, tornando imprescindível conhecer e refletir sobre o papel desempenhado pelas conferências, consensualmente definidas como amplos espaços de discussões e deliberações da participação popular na assistência social, em tese formulada e implementada como meio de democratização do Estado e da política social, ou seja, justamente o inverso do que experienciamos nos tempos atuais.

No projeto que pauta a defesa de uma “nova” relação entre Estado e sociedade civil, as forças democráticas e populares lançaram mão de mecanismos institucionais de participação, os chamados conselhos e conferências. Criados por leis complementares, tais mecanismos têm como finalidade descentralizar e democratizar a concentração de poder do Estado, mediante o controle social.

O controle social defendido por parte dos movimentos sociais na ocasião da construção da “Constituição Cidadã” reivindicava a participação popular nos processos decisórios das políticas estatais como meio de alterar a correlação de forças, buscando maiores conquistas no campo dos direitos e, igualmente, a transparência nas decisões. Tatagiba (2002 apud CAMPOS, 2009, p. 20) destaca que os conselhos expressam uma nova institucionalidade democrática, pois “[...] assumem hoje no Brasil uma importante função pedagógica no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática”.

A gestão “participativa e democrática” que caracteriza o Estado de então, traz possibilidades de romper com uma cultura histórica marcada pelo centralismo, clientelismo e autoritarismo, porém, revela outra face intensificada a partir da década de 1990 com as políticas neoliberais e o Consenso de Washington. Diante da crise fiscal e do desenvolvimento do capitalismo internacional, a burguesia brasileira atacou prontamente os avanços das conquistas institucionalizadas e o próprio Estado, que se reconfigurou para atender ao seu projeto neoliberal contra reformatório.

A contrarreforma do Estado brasileiro é criticada duramente por Behring (2003 apud SILVA, 2007, p. 49), que a classifica como um “processo regressivo”. Isso se justifica pelo “abandono das possibilidades de ruptura com a heteronomia e de uma redemocratização política e econômica inclusiva dos trabalhadores e da maioria da população brasileira nos anos 90” (BEHRING, 2003 apud SILVA, p.49). Sendo o centro da reforma a lógica do ajuste fiscal e da privatização, fica evidente o mecanismo ideológico utilizado para a valorização da cidadania e da democracia como meio de tornar essas contrarreformas mais “aceitáveis” perante a sociedade.

Nos países latinoamericanos, as reformas neoliberais implementadas a partir da década de 1990, submeteram o Estado e a sociedade às leis desregradadas do mercado, realizando o desmonte da esfera pública e dos direitos sociais, principalmente para a classe trabalhadora e outros segmentos subalternizados. A reestruturação no estágio monopolista do capitalismo, para Paulo Netto (2004, p.

72), só pode ser uma *lógica destrutiva* determinada politicamente, se considerados seus eixos de privatização, liquidação do patrimônio público, quebra das garantias dos direitos sociais e políticas de sucateamento e degradação dos serviços públicos.

Processos esses que incidem diretamente nos espaços institucionais, com a “liquidação de instituições político-sociais (partidos socialistas/comunistas e sindicatos classistas) em que a finalidade precípua fora a *universalização*, a *totalização* das demandas das massas trabalhadoras, em especial da classe operária” [...]. (PAULO NETTO, 2004, p. 72).

Das consequências desse quadro para as políticas sociais, soma-se ainda o deslocamento da responsabilidade estatal para a sociedade civil sobre as garantias de políticas universais. Ou seja: o que se consagrou como conquista no campo dos direitos sob a primazia do Estado, foi transferida às organizações sociais, consolidando “[...] novos modelos de regulação social em substituição ao clássico papel do Estado como provedor de bens públicos” (LÉLIS, 2009, p. 2).

Portanto, foi necessário questionar se os espaços participativos conquistados com a Constituição Federal de 1988 realmente decidem pelo coletivo, refletindo os interesses populares, ou se legitimam a condição de desigualdade social imposta pelo capitalismo, constituindo mecanismos viciados, enfraquecidos e despolitizadores das políticas públicas.

Para tanto, na construção do nosso caminho investigativo pautamo-nos na compreensão de Paulo Netto (2009) sobre o método na teoria social crítica ao afirmar que conhecer e analisar um objeto real e determinado, partindo de questionamentos que a história não explica por si só na sua aparência e imeditividade, requer, antes, tornar consciente os fundamentos, condicionamentos e os limites dos processos históricos imbricados na conjuntura que se propõe analisar.

Se, por um lado, essa é a árdua tarefa apresentada ao investigador, por outro, não está encarregada de apontar soluções, abordar uma causa, ou mesmo determinação única sobre os processos que se pretende desvelar. Tampouco chega-se a uma conclusão precisa e imutável, já que capturar a essência do objeto de pesquisa partindo de pretensões como essas, contraria sua natureza histórica e dialética.

O método de pesquisa, que propicia o conhecimento teórico, visa reproduzir idealmente esse movimento real e determinado, pelo qual o sujeito pesquisador reproduz no pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto, ou a sua essência.

Ademais, é valiosa a compreensão de Minayo (1994) quando analisa a relação entre teoria e metodologia: ambas são inseparáveis e construídas e definidas ao longo do processo de pesquisa. A autora afirma, ainda, que a metodologia é “o caminho e o instrumental próprios de abordagem da realidade. Nesse sentido, ocupa lugar central no interior das teorias sociais, pois ela faz parte intrínseca da visão social de mundo veiculada na teoria”. (MINAYO, 1994, p. 22). Orientada por um conjunto de técnicas coerentes e claras, a metodologia capacitará o investigador a tratar os impasses teóricos e, igualmente, os desafios da prática.

Sem pretensão de neutralidade na relação com o objeto analisado, o dinamismo da sociedade e os interesses nela conflitantes revelam a sua dimensão política, que não pode ser ignorada. Devemos observar a realidade social tendo como horizonte a produção do conhecimento com vistas a transformação, logo, com clareza da falsa dicotomia entre teoria e prática.

Desse modo, o sujeito será essencialmente ativo, mobilizando, criticando e revisando o máximo de conhecimento. Ele está implicado no objeto, então, a relação entre eles nunca será de externalidade ou de neutralidade. O sujeito “tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão que há entre elas” (MARX, 1968, p. 16 apud PAULO NETTO, 2014, p. 8). Tal afirmação não exclui a objetividade do conhecimento teórico, já que a instância de verificação da verdade da teoria é a prática social e histórica (PAULO NETTO, 2014, p. 7).

No nosso caminho foram empregados instrumentos ou técnicas sem uma ordem fixa, mas de acordo com a necessidade de cada fase da pesquisa. Minayo (1994) define o “ciclo da pesquisa” composto pela *fase exploratória*, cujo foco é a construção do projeto de investigação, momento de indagações sobre o objeto, teoria, metodologia etc; o *trabalho de campo*, por meio do recorte empírico, a utilização dos instrumentos (entrevistas, observações, levantamentos), refutação ou confirmação de hipóteses e elaboração de teorias; e, finalmente, o *tratamento do material*, subdividido em ordenação, classificação e análise propriamente dita.

No “ciclo” da nossa pesquisa analisamos a influência do projeto democrático e popular para a participação no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, (PNAS) mediante o estudo das deliberações de 06 (seis) conferências nacionais da área, realizadas no período de 2003 a 2013, durante 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores.

Desde a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, uma das suas competências é convocar ordinariamente a cada dois anos, ou extraordinariamente, a Conferência Nacional de Assistência Social com objetivo de avaliar a situação da política e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Vale dizer que a primeira Conferência Nacional da área foi realizada em 1995 e o tema geral tratou da assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado, enquanto a nona e última, ocorrida em 2013, abordou a Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS.

Na pesquisa empírica foram utilizados documentos tais como anais, resoluções, relatórios, dentre outros, relacionados a 06 (seis) Conferências Nacionais de Assistência Social (2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013) com destaque para os temas, número de participantes, eixos temáticos e deliberações. Os dados extraídos das deliberações privilegiaram os eixos de controle social e participação, que permitiram dialogar com as categorias Estado, sociedade civil e democracia. Além disso, adotamos relatórios de pesquisas institucionais recentemente publicadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>1</sup> e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que aliados a pesquisa bibliográfica contribuíram na análise dos dados.

Vale esclarecer, desde logo, que a ênfase nos resultados oriundos das pesquisas do IPEA aqui referenciadas acerca das conferências nacionais, apesar de tratarem a heterogeneidade das diversas áreas das políticas públicas, se

---

<sup>1</sup> Um dos relatórios é de autoria Enid Rocha Andrade da Silva (Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais – Disoc/Ipea e doutora em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp). Intitulado *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006* foi publicado em 2009 e traz o resultado de uma pesquisa que analisou a participação social nas conferências nacionais no período mencionado, sob o marco do “Projeto Democrático-Participativo. Esse estudo demandado pela SGPR foi realizado junto aos coordenadores das conferências lotados nos ministérios e/ou nos conselhos nacionais. O universo da pesquisa abrangeu 34 das 38 conferências nacionais do período. Outro relatório importante é de autoria de Leonardo Avritzer (Professor titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e coordenador do Projeto Democracia Participativa-PRODEP). Intitulado *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil* foi publicado em 2012 e envolveu o programa de pesquisa sobre Democracia e Participação desenvolvida na Diest em parceria estratégica com Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS); Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR); Projeto Democracia Participativa (PRODEP); Departamento de Ciência Política (DCP); Universidade Federal de Minas Gerais UFMG); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP); Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

assemelham ao nosso estudo específico na assistência social, cujos resultados identificam muitos desafios para a efetividade das práticas participativas institucionalizadas.

Esse conjunto de informações foi trabalhado por meio de leituras e fichamentos, organização e sistematização, servindo para verificarmos se as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social compõem a agenda de discussão do governo quanto à definição de metas e estratégias para a efetiva participação popular na formulação e condução da Política Nacional de Assistência Social.

Assim, a estruturação final do nosso estudo obedeceu ao seguinte formato:

No *primeiro capítulo* a questão democrática foi examinada com relevância, haja vista as “novas” bases da relação entre o Estado e a sociedade que pressupõem o controle social vigorando num regime político democrático. Não bastando, a democracia carrega uma enxurrada polissêmica, facilmente se moldando a diferentes discursos, sendo necessário demarcar o terreno sobre o qual pisamos neste percurso reflexivo. Fizemos esse trabalho estruturado em dois blocos:

No introito da discussão (item 1.1), pincelamos o pensamento que marcou o processo democrático pós-revolução burguesa e influenciou na construção de um consenso em torno do exercício da participação no século XXI - com atenção especial ao legado schumpeteriano e a tradição da “democracia método” - inclusive tendo ressonâncias na “redemocratização” brasileira. Num segundo aspecto (item 1.2), versamos sobre o que representou a transição democrática no Brasil, subsequente a três décadas do regime de Estado autocrático-burguês (FERNANDES, 1994), ao delinear as características de um ordenamento político que mesmo tendo avançado no “reconhecimento social da igualdade jurídico-formal” (PAULO NETTO, 1990, p. 76) não conseguiu romper com a estrutura econômica do capitalismo monopolista.

Logo após, no segundo bloco, apresentamos a particularidade brasileira (item 1.3) tencionando discutir conforme Iasi<sup>2</sup> (2005; 2006; 2013; 2015), guia teórico das nossas reflexões, o que se convencionou chamar de *estratégia* ou *projeto democrático e popular*, plataforma político-programática constituída e manifesta no PT em fins dos anos 1980 até atualidade. Se, originalmente, intuía libertar-se das

---

<sup>2</sup> Mauro Luis Iasi é professor Adjunto da ESS da UFRJ, coordenador do NEPEM (Núcleo de Estudos e Pesquisas Marxistas), do Núcleo de Educação popular 13 de Maio e do Comando Central do PCB.

reminiscências comunistas, buscando superar a estratégia democrático-nacional, foi preciso pesquisar os germes da formulação democrática e popular para daí caracterizá-la e problematizá-la (item 1.4). Entender de que forma esse programa predominante neste ciclo histórico atinge a participação foi a nossa preocupação primeva.

No *segundo capítulo*, discutimos a política de assistência social identificando sua centralidade como mecanismo de regulação na atual fase do capital, considerando que a entrada dos anos de 1990 foi marcada por mudanças significativas - garantidas no plano jurídico-formal pela Constituição de 1988 - com rebatimentos amplamente discutidos e já consensuados no diz respeito à reestruturação do Estado e na reconfiguração das políticas públicas, ainda que “[...] constituídas em campo contraditório e de tensões próprias de uma sociedade de mercado, que, portanto, respondem a interesses e perspectivas de classes sempre em disputa” (PAULA, 2013, p. 89).

Nossa análise não invalida sua importância e sua legitimidade como política social na defesa de direitos, mas não nos furtamos em concluir sobre o papel que assume no contexto da reconfiguração do Estado diante de uma “crise sistêmica”, acompanhado de um progressivo rompimento ou redefinição dos limites na relação público- privado e de uma nova forma de reprodução capitalista.

Do ponto de vista conjuntural, analisamos os governos do Partido dos Trabalhadores e sua defesa de um modelo de desenvolvimento econômico e social supostamente antineoliberal, todavia, ancorado nas ideias neodesenvolvimentistas do Banco Mundial. Segundo os analistas referenciados, o modelo neodesenvolvimentista não avança para além do capitalismo, pois está centrado no pensamento do liberalismo social que se utiliza da política de assistência social como um mecanismo de refuncionalização mediante programas de transferência de renda de combate à fome, mas na realidade tem resultado no aumento da desigualdade social.

No *terceiro capítulo*, resgatamos alguns debates formadores da base do projeto democrático-participativo (SILVA, 2009) que expressa nos mecanismos de participação e deliberação como as conferências. Mostramos a partir da pesquisa documental, além dos nossos dados, outros sobre a mesma temática elaborados por órgãos oficiais do governo. Aditem os autores a maior presença de entraves e desafios em proporção aos avanços a que estão submetidos esses espaços, não

reconhecidos pelo Estado. Identificamos, ainda, toda ordem de questão, inclusive, velhos problemas como a efetividade dos mecanismos de controle social, não se trata, porém, de tendência ou exclusividade da política de assistência social.

## CAPÍTULO 1:

### A “QUESTÃO DEMOCRÁTICA” E O PROJETO DEMOCRÁTICO E POPULAR

---

*“Miren como sonríen los presidentes cuando hacen promesas a inocentes, miren como prometen a los sindicatos este mundo y el otro los candidatos, miren como redoblan los juramentos, pero después del voto doble tormento”*

Violeta Parra

O materialismo histórico-dialético nos ensina a lição de que o estudo da vida social depende não apenas da observação das condições, do lugar e do tempo; mas também da imprescindibilidade de compreender que os fenômenos sociais nunca estão isolados, pelo contrário, estão vinculados entre si, condicionando uns aos outros, e em constante transformação.

Não por acaso, partimos da premissa de que para examinar a formação, formatação e atuação dos atuais mecanismos de participação e deliberação na Política de Assistência Social brasileira, no período do governo do Partido dos Trabalhadores, antes, devemos nos apropriar de algumas categorias intrínsecas a esse debate e aos processos históricos correspondentes.

Assim, neste capítulo discutiremos a democracia como um dos legados da revolução burguesa, trazendo para o debate o conceito de democracia-método que se expressa nas formas modernas de democracia indireta e representativa. A democracia-método teve ressonâncias no processo de transição democrática brasileira, inaugurado com o colégio eleitoral que elegeu Tancredo Neves para a Presidente da República em 1985.

Nesse sentido, recuperamos os aspectos essenciais da redemocratização, processo que lenta e gradualmente combateu o regime militar instaurado em 1964, após quase três décadas sob um regime de exceção, compreendido por Florestan Fernandes (1994) como autocracia burguesa. Nos anos 1980, outra discussão relevante inscreve-se na plataforma político-programática do Partido dos Trabalhadores, denominada de projeto democrático e popular.

## 1.1 Democracia dos “de cima” e “revolução dentro da ordem”

Analisando a origem moderna dos significados de democracia e participação – que nem sempre foi consensual, na verdade – Dantas (2014) remonta ao processo de conquista de direitos no século XIX, alvorecido na luta organizada dos trabalhadores e na conseqüente reação da burguesia, que não cessou as tentativas de “anular as conquistas participativas e arrefecer o potencial das que lhe foram impostas; capitalizando, se possível, sobre a sua suposta adesão àquelas bandeiras” (DANTAS, 2014, p. 106).

No rol dos pensadores eleitos para o debate da democracia estão Benjamin Constant, Alex Tocqueville e John Stuart Mill, todos precursores do que se convencionou chamar de “primeiros movimentos de acomodação conservadora da burguesia”, pós Revolução Francesa (1789-99). O elo analítico das categorias democracia e participação centrou-se na questão dos direitos políticos, mais precisamente do sufrágio, examinando como esses pensadores europeus concebiam os direitos políticos exercidos pelos não proprietários.

Benjamin Constant, influenciador de uma geração de pensadores liberais, defendeu que o sufrágio deveria ser restrito, já que estender esses direitos autorizaria a intromissão dos não proprietários na propriedade privada e na riqueza que não lhes pertenciam. Outrossim, Constant (apud DANTAS, 2014) apostava no sistema representativo, expresso como “uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defende-los sozinhos” (CONSTANT, 1985, p. 3 apud DANTAS, 2014, p. 110).

Dantas (2014) recorre a Tocqueville, autor do clássico “A democracia na América”, para dizer que o mesmo foi além de Constant ao compreender que a extensão do sufrágio às massas seria de difícil vetação. Ao mesmo tempo em que não acreditava que a saída seria bater de frente com as pressões populares pela ampliação do sufrágio, impondo limites aqueles sem “condição econômica satisfatória”, tampouco admitia a antecipação da “tirania” da maioria.

A questão central de Tocqueville “é a definição de uma estratégia que evite o embate direto e ao mesmo tempo enfraqueça o poder de intervenção da política no campo econômico [...]” (DANTAS, 2014, p.112), sendo a solução para esse impasse a liberdade de associação “[...] em torno das organizações voltadas à defesa dos

interesses privados e pela descentralização administrativa, giraria a ‘participação’ dos indivíduos que, como vemos, consiste puramente na defesa de interesses particulares contra os interesses da maioria representados no Estado.” (DANTAS, 2014, p. 113-14).

Por último, o legítimo representante do pensamento liberal democrático inglês, John Stuart Mill, preocupado com a mesma questão central propõe algumas medidas restritivas, porém não censitárias: educação política das massas no exercício da política, visando a construção do consenso; “sistema proporcional”, possibilitando a participação das maiorias por meio de “cálculos de quocientes eleitoral e partidários, superando a contagem dos votos em números absolutos” (idem, p. 119); e o “voto plural” indicando pesos distintos para cada classe de votantes, sendo as elites culturais as que teriam maior peso na votação. Segundo Dantas (2014, p.117), o requinte das postulações millenianas está no fato de temer

[...] que através do voto as massas operárias ascendam ao poder de Estado e passem a intervir nos negócios dos proprietários. Sua sofisticação, portanto, está não na compreensão da inevitabilidade da extensão do sufrágio (também presente em Tocqueville) mas na denúncia de que o Estado não pode ser tomado por interesses classistas (da maioria e da minoria, afirma). Com esta operação, logra a indiferenciação das classes antagônicas e a negação do papel de classe do Estado, posto que, [...] a tirania assume o papel de problema central, sugerindo que acima dos interesses particulares legitimamente em jogo, de uma maioria ou de uma minoria, o bem comum, a pluralidade de interesses, o “governo de todos por todos” é que deveria prevalecer. A liberdade de Mill, portanto, não é senão a liberdade inscrita pelos valores da sociedade burguesa, que reputam, evidentemente, universais.

Se, estamos no caminho da compreensão da democracia, Dantas (2014, p. 139) retoma os pensadores liberais burgueses não somente para desvelar seu sentido a partir do século XIX, mas também para prestar a crítica sobre sua acomodação *pelo Estado burguês*, alertando para o caráter contraditório das conquistas democráticas no contexto do capital, “não só porque são sempre parciais, como também porque não são estáticas nem tampouco necessariamente cumulativas”. (DANTAS, p. 120-21).

No século XX, acontecimentos como o colapso do regime socialista da União Soviética e o fim da Guerra Fria, somados ao crescente fortalecimento da ideologia neoliberal, foram decisivos para a construção de uma nova forma de interpretar o ideal democrático. O fervoroso debate acerca da democracia no pós-guerra foi

marcado por diferentes concepções, encontrando-se entre elas a solução elitista proposta por Joseph A. Schumpeter, a qual deu origem à forma hegemônica de prática da democracia (AVRITZER; SOUZA SANTOS, 2003).

De acordo com Silva (2003, p. 15), o modelo elitista foi “[...] elaborado ideologicamente para legitimar as democracias dos Estados Unidos e da Inglaterra e para contrapor-se aos esquemas mais participativos”. Trata-se, justamente, da proposta schumpeteriana, cujas características fundamentais são a restrição da participação popular e a supervalorização do mecanismo de representação.

Nesse sentido, é imprescindível recorrer às análises desse economista, as quais ainda se mostram atuais, reverberando nas práticas sociais ditas democráticas – haja vista que tal perspectiva está centrada na defesa e na supremacia da sociedade capitalista.

A teoria de Schumpeter (1984) parte da crítica à teoria clássica de democracia. Contrário a essa concepção e sugerindo sua revisão e substituição por uma definição nova e realista, pensava ser inviável a soberania popular ou um governo pelo povo – características marcantes da doutrina clássica - que não teria capacidade intelectual, psicológica e cultural para tomar decisões. Sua incapacidade leva a única saída: um governo de elites, no qual somente especialistas poderiam exercer a função de governar.

Além disso, tratando-se de populações extensas e mais complexas, os problemas poderiam ser menores se a concepção não fosse de governo *pelo* povo, mas de governo *aprovado pelo* povo. Assim, Schumpeter (1984) defende que o governo pelo povo só se daria nas experiências de “democracia direta”, viáveis em comunidades pequenas e primitivas, visto a pouca densidade populacional, a concentração local e a simplicidade estrutural. Seu interesse é encontrar uma prática democrática que dê certo no primeiro caso, ou seja, em sociedades grandes e complexas.

Outra polêmica suscitada pelo ideólogo no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*<sup>3</sup> diz respeito ao bem comum, uma vez que não reconhece como levar a efeito a administração do público visando tal finalidade. Como motivo, afirma em primeiro lugar, que não existe o bem comum unicamente definido, um interesse comum ou coletivo, além de não existir possibilidade de todos concordarem ou

---

<sup>3</sup> A teoria democrática schumpeteriana está contida em apenas três capítulos (do XXI ao XXIII) desse clássico de 1942.

gostarem das mesmas coisas; em segundo, mesmo sendo o bem comum viável, as respostas às questões isoladas poderiam ser diferentes, como, por exemplo, no caso de todos desejarem a “saúde”, porém, discordarem quanto à vacinação e à vasectomia; em terceiro, conclui: que o conceito de *vontade do povo* se esvazia de sentido a não ser que exista um centro no qual todas as vontades individuais gravitem, não há como chegar a *vonlonté générale*.

Seu conceito de vontade do povo está relacionado com a *natureza humana na política*. Essa natureza - incluindo as pessoas consideradas “instruídas” - é definida por ele como irracional, com reduzido senso de responsabilidade, incapaz de discernir questões de política interna e externa, entre outras características, ou seja, sem utilidade para o pleno funcionamento do governo pelo povo. Dessa forma, o que entende por bem comum e vontade do povo perdem sentido pela impossibilidade de serem concretizados.

Além disso, o autor argumenta que tal comportamento humano pode gerar consequências, como a maior influência de grupos, sejam eles políticos profissionais ou idealistas, que podem criar a vontade do povo, um dos pilares da doutrina clássica. Mesmo que “não haja qualquer influência externa, o cidadão comum, típico, tenderá a ceder a preconceitos e impulsos extra-rationais ou irracionais” (SCHUMPETER, 1984, p. 328). Por conseguinte, “[...] na medida em que assim for, a vontade do povo é o produto e não o motor do processo político” (SCHUMPETER, 1984, p. 329), justificando as duas características fundamentais: restrição da participação popular e supervalorização do mecanismo de representação.

Ao execrar a doutrina clássica, Schumpeter (1984) propõe outra teoria sobre a democracia, advertindo que não adianta voltar à concepção aristotélica, já que é possível recorrer ao significado de *método que uma nação usa para se chegar às decisões*. Posto isso, define democracia:

como um *método* político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas - e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas. (SCHUMPETER, 1984, p. 304).

Em sua busca para definir a democracia, o autor apresenta outra teoria que considera mais *veraz* diante das demais. Uma das características da sua proposta de método democrático é a de que o povo tem apenas a possibilidade de aceitar ou

recusar aqueles que forem designados a governá-lo, não estando incumbido de tomar decisões, mas apenas aceitar ou não o que os candidatos têm a oferecer. Ou seja: o povo não é capaz de governar, só de ser bem governado, tendo o eleitorado a função básica de produzir um governo e, se preciso, conduzir a sua renúncia.

Sob o mesmo ponto de vista, o voto expressa a aceitação da liderança que, por sua vez, não é absoluta, levando-se em conta a característica fundamental desse método: a livre competição pela liderança, elemento-chave da relação que faz entre esfera econômica e política.

O método democrático de Schumpeter (1984) - também chamado de “democracia concorrencial” – estabelece que, tal qual na esfera econômica, também na política a competição nunca está ausente. A partir do funcionamento competitivo do sistema eleitoral, compara o processo democrático com o mercado econômico. Como naquele, neste também existem os produtores de poder ou políticos (empresários), os eleitores (consumidores) que escolhem as políticas (produto) a “consumir” e os partidos (mercado) que atuam na regulação dessa competição.

Outro aspecto abordado pelo autor é a política como profissão, a qual não deve ser mal vista, pelo contrário, ela será inevitavelmente uma carreira, porque exige concentração do tipo profissional. Nesse caso, o candidato deverá possuir qualidades, ao passo que não é tão importante ser inteligente e idôneo, mas ter competência para ser um bom administrador e ter boas táticas para sobreviver aos problemas administrativos.

Em linhas finais, Schumpeter (1984) recomenda para o êxito desse método algumas condições: a capacidade administrativa daqueles que se submetem a vocação política; a tolerância e o respeito do líder político às diferentes opiniões; e a exigência do governo com uma burocracia bem treinada e de boa posição e tradição.

Não somente sobre a democracia no capitalismo o autor desenvolveu a sua produção teórica, ele também fez algumas críticas à relação entre democracia e socialismo. Ironizando os textos de Marx, ao chamá-los de “textos sagrados”, Schumpeter (1984) acreditava que os partidos<sup>4</sup> socialistas, cada vez que fazem uma

---

4 Define partido como um “grupo cujos membros se propõem a agir combinadamente na luta competitiva pelo poder político. [...] Partido e máquina política são simplesmente a resposta ao fato de a massa eleitoral ser incapaz de qualquer ação que não seja o de ‘estouro da boiada’ e constituem uma tentativa de regular a competição política que é exatamente semelhante às práticas correspondentes de uma associação comercial” (SCHUMPETER, 1984, p. 353).

exceção aos métodos antidemocráticos, defendendo-os como necessários durante o período de transição para a realização do ideal democrático, acabam por engavetá-lo. Eis um de seus argumentos:

No que diz respeito à democracia, os partidos socialistas não são, presumivelmente, mais oportunistas que quaisquer outros; simplesmente esposam a democracia se, enquanto e na medida em que sirva a seus ideais e interesses. (SCHUMPETER, 1984, p. 301).

E acrescenta: “a adesão incondicional à democracia pode ser em função apenas de uma adesão incondicional a certos interesses ou ideais” (p. 304). Por mais violento que seja o método democrático adotado, a “vontade do povo” deve prevalecer. Em suma, o socialismo não é condição para a existência da democracia e vice-versa, ainda que nesse regime possam existir princípios democráticos.

Os aspectos centrais do método democrático de Schumpeter (1984) revelam sua total compatibilidade com o capitalismo. Por todos os elementos mencionados, percebe-se que a democracia burguesa - com qualquer alcunha que receba, seja de equilíbrio, elitista, liberal, concorrencial, minimalista ou método – existe formalmente, com suas “regras do jogo”, para legitimar o poder dos setores que há muitos anos dominam política e economicamente.

Como se presume, no modelo referido a democracia desvalorizou-se, esvaziando-se de conteúdo e historicidade. Categorias como igualdade, fraternidade, liberdade, república, poder do povo, eleições, participação, sofreram um reducionismo ou mesmo “confusionismo” – características que não significam coisas totalmente diferentes, mas carregam peculiaridades.

O reducionismo expressa-se na crença de que a democracia se resume a um método que irá garantir o poder a uma elite política por meio do sufrágio universal, instrumento suficiente para a efetivação da participação. Isto é, empobrece a democracia de sentido, dando-lhe o tratamento de uma “questão formal, abstrata [que] não considera as lutas travadas por setores populares organizados, na sua relação com o Estado” (TORRES, 2007, p. 8), tendendo a mascarar a presença de conflitos e interesses antagônicos na sociedade. O “confusionismo”, diz respeito à mudança de significados de cada uma dessas categorias identificadoras do ideal democrático - se hoje elas têm um sentido, amanhã poderão ter outro - as quais ficam a mercê da correlação de forças e dos contextos históricos.

Malgrado essas considerações, Dantas (2014) afirma que é preciso

reconhecer a importância das conquistas democráticas nos últimos séculos, entretanto, o duplo movimento engendrado pela burguesia de ora limitar o exercício da democracia pela maioria não proprietária, ora “conceder” direitos políticos, vem acompanhando o processo de emancipação da classe trabalhadora. Outro aspecto relacionado e fortalecido no final do século XX é o enfraquecimento das lutas das classes trabalhadoras em todo o globo, mesmo diante do consenso (tendencioso) agora já formatado acerca da democracia e da participação.

## 1.2 A relação entre Estado e a questão democrática no Brasil

Trazendo esse debate para a realidade brasileira, faz-se necessário mencionarmos o fim do regime autocrático-burguês, que para Fernandes (1994, p. 108), se deu por alguns desgastes, principalmente quando a ditadura deixou de garantir a estabilidade política almejada pela burguesia. Para solucionar os problemas concernentes a crise, todavia sem abrir mão da concentração de poder, essa classe buscou “prolongar a ditadura de classes concentrada e a contrarrevolução de modo menos aberto e visível, ‘institucionalizando’ e por aí *legitimando* a própria contrarrevolução.” Logo, a transição democrática fez-se necessária, repondo a via parlamentar no processo político.

Nesse sentido, o primeiro desgaste apresentado pelo autor diz respeito a incapacidade da contrarrevolução em resolver os *grandes problemas do Brasil*. A dissociação do tempo político com o tempo econômico de desenvolvimento do capital, tornou o *projeto tecnocrático e modernizador-conservador* (BEHRING; BOSCHETTI, 2008) antinacional e anti-social, isto é, agravou uma série de tensões sociais e ainda expulsou grupos radicais do movimento sindical e das vanguardas políticas para fora da *sociedade política*.

O segundo desgaste foi resultado da própria razão que possibilitou o regime: a aliança das elites econômicas, políticas, culturais, militares, judiciárias, policiais e até religiosas - apesar dos conflitos setoriais que, para tanto, foram abafados ou relegados - com objetivos comuns no “plano da defesa da ‘propriedade privada’, da ‘iniciativa privada’, da ordem jurídica e política que garante ambas etc” (FERNANDES, 1994, p. 109).

Contudo, mesmo que a articulação dos interesses burgueses tenha, pelo menos por um tempo, bloqueado a revolução democrática, inclusive usando a guerra civil para isso, depois que a burguesia deixou de temer a *democracia de participação ampliada*, ficou impossível “preservar e fortalecer uma solidariedade de classes de base tão heterogênea e frágil” (FERNANDES, 1994, p. 110). Assim, “as debilidades crônicas das classes possuidoras avançaram por dentro do terreno político e histórico da contrarrevolução, enfraquecendo-a de modo constante, crescente e inexorável” (FERNANDES, 1994, p. 110).

Como terceiro fator, discorre sobre a modernização acelerada, criada por um “milagre econômico” totalmente instável e dependente da evolução da economia capitalista mundial. Esse fator, acrescido de seus efeitos, gera descontentamentos ao passo que não há uma partilha igualitária para todos os setores da burguesia nos frutos do “milagre”.

Finalmente, o quarto desgaste se expressa no Estado autocrático-burguês multifacetado<sup>5</sup>. Para o sociólogo, o *Estado intrinsecamente instável* reflete contradições inconciliáveis no plano econômico e social (FERNANDES, 1994, p. 112).

Todas as debilidades apontadas tiveram como cerne, portanto, a incapacidade da autocracia burguesa em garantir a união dos interesses heterogêneos e divergentes da classe dominante e, também, mas com menos força nesse processo, da classe trabalhadora e das massas populares.

A base econômica do Estado autocrático burguês é estreita demais; fica presa a uma restrita sociedade civil, fechada na defesa de seus privilégios e incapaz, por isso mesmo, seja de atender aos interesses da Nação como um todo, seja de resguardar a sua própria “união sagrada”. [...] É dos interesses burgueses, das cidadelas da dominação burguesa que partem os ataques iniciais à “contra-revolução redentora”. O que deixa atente que o calcanhar de Aquiles

---

5 “Há a face democrática, que se vincula à existência e à eficácia de uma democracia restrita, indispensável ao funcionamento da ordem contratual inerente ao capitalismo e à sua forma de trabalho; há a face autoritária, que se vincula à atuação do Estado, que precisa absorver várias funções especiais de acumulação e de proteção do lucro, bem como intervir diretamente na constituição da infra-estrutura da economia de monopólio, na fixação das “regras do jogo”, e na saturação de certos “vazios econômicos”; há a face fascista, vinculada à coexistência de uma ordem constitucional e legal ritualizada e de uma *ordem institucional* efetiva, pela qual o despotismo de classe deixa de ser uma “emergência” e passa a ser uma *necessidade fundamental do equilíbrio político*”. (FERNANDES, 1994, p. 112).

do Estado autocrático-burguês está no próprio capitalismo monopolista. (FERNANDES, 1994, p. 113-114).

Sem dúvida as pressões diretas da classe trabalhadora e das massas populares estiveram presentes na história, ainda que reprimidas, mas não foram fortes o suficiente para abalar a estrutura do regime. A ampliação da democracia burguesa representava uma ameaça a ela mesma, já que também poderia ampliar a participação política da outra classe. De qualquer modo, a transição democrática foi “determinada, regulada e contida pelos interesses das classes dominantes” (FERNANDES, 1994, p. 107), que continuou a monopolizar todo o espaço político.

Assim, o Estado de direito é ressuscitado não como uma negação do Estado autocrático, mas com as características convenientes a burguesia. A esse respeito, Fernandes (1994, p. 16) afirma:

A perversão da razão capitalista foi tão longe, que se torna natural que ela confunda “institucionalização do regime” com “abertura política”, “democracia relativa” e, mesmo, “democracia plena”. [...] A fase de reciclagem do regime desenha-se, claramente, como um prolongamento da “revolução institucional” por outros meios.

Para Vieira (2004, p. 130) os princípios que sustentam, em tese, o Estado de direito são “[...] o império da lei, a divisão de poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais”. O Estado de direito encontra na sociedade democrática o seu mais perfeito e seguro sustentáculo.

Todavia, o mesmo autor alerta que a sociedade democrática, ausente no caso brasileiro, só será possível quando houver a participação real de todos nos mecanismos de controle das decisões e, igualmente, nos rendimentos da produção - não somente distribuição da renda, mas a coletivização das decisões, principalmente nas diversas formas de produção.

Por isso, está evidente que há limites intrínsecos e absolutos à democracia, determinados pela estrutura econômica que lhe é própria, como bem analisado por Paulo Netto (1990, p. 75):

ela [a democracia] só se generaliza e universaliza enquanto não desborda para um ordenamento político que requeira uma organização societária fundada na *igualdade social real*, ou seja, na

igualdade em face dos meios de produção – a estrutura capitalista só é compatível com a *democracia-método*.

Apesar do legado schumpeteriano e toda a tradição moderna, é vasta a produção intelectual divergente a sua concepção. Cerroni (apud PAULO NETTO, 1990, p. 85), em contraposição a *democracia-método*, define a *democracia-condição social*:

ela não é um simples conjunto de institutos cívicos organizados num dado ordenamento político, mas um ordenamento *societário* em que *todos*, a par da livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais, têm iguais chances de intervir ativamente e efetivamente nas decisões que afetam a gestão da vida social”.

Escrevendo em pleno processo de redemocratização do país, na efervescência das lutas momento no qual vivia-se um cenário de amplas lutas populares em torno da questão democrática, Paulo Netto (1990), baseando-se em Marx e Engels, afirma que *a luta pela democracia*, ou a passagem do proletariado à classe dominante, é o primeiro passo para a revolução operária.

No pensamento socialista revolucionário, fundado nas categorias basilares oriundas da obra de Marx, naquelas precisas formulações de que estava erradicado qualquer reducionismo na análise particular das conexões entre estrutura econômica e ordenamento político, *a questão da democracia aparece sempre diretamente relacionada não só com a liquidação do sistema capitalista como, com igual ênfase, com a transição socialista*. (PAULO NETTO, 1990, p. 79, grifo do autor).

Em virtude disso, outro elemento aparece no pensamento socialista a partir de então: a emancipação da classe trabalhadora, a qual só seria possível rompendo com o capitalismo por meio da transição socialista.

O pensamento socialista revolucionário, a partir das experiências de 1848 e 1917, acreditava que a *democracia-condição social* seria um *objetivo-meio*, para se chegar ao objetivo-fim, qual seja, a criação de novas relações sociais com o processo revolucionário, para o qual à *democracia* é atribuído um valor *instrumental estratégico* (PAULO NETTO, 1990, p. 86).

A partir dessa direção Paulo Netto (1990) defende que é preciso *redefinir* a *democracia política*. Para tanto, é inegável reconhecer um paradoxo inscrito na

ordem capitalista, pois ao mesmo tempo em que a democracia legitima a ordem burguesa, poderá democratizar o Estado e a sociedade.

Cabe enfatizar, no entanto, que para o autor a importância maior é atribuída a organização cotidiana das populações, e não as estruturas institucionais, sendo a *redefinição* da democracia uma maneira de politizar os movimentos sociais e desacreditar os monopólios de poder estabelecidos. Nas suas palavras:

Sem quebrar o ordenamento capitalista, a redefinição da democracia política pelo seu componente de massas cria três requisitos sem os quais é impensável a transição socialista em nossas sociedades: abre a via para a democratização da sociedade e *do Estado*, introduz o proletariado e as classes e camadas subalternas nas atividades de gestão social e instaura uma dinâmica societária que permite vincular o mundo do trabalho ao mundo da cultura (PAULO NETTO, 1986, p. 26).

No caso brasileiro, a democracia se deu sem as reformas históricas, ao contrário do processo de revolução burguesa ocorrido nos países cêntricos do capital, em que os trabalhadores e as classes subalternas herdaram as reivindicações democráticas.

Por essa razão, aqui a democracia política ergue-se a favor do projeto burguês e a partir dele. Sobre esse processo, Paulo Netto (1986) alega que o projeto burguês sempre esteve divorciado do pacto democrático, servindo apenas como expediente tático nos conflitos ou para se associar de forma menos onerosa com o imperialismo:

[...] Aqui, só retórica e adjetivamente o projeto de classe burguês incluiu o pacto democrático. A razão essencial deste carecimento já está bastante desvelada: a subordinação das nossas burguesias, o seu caráter não “heróico” e não “conquistador”, a sua emergência e consolidação subalternizadas ao imperialismo. (PAULO NETTO, 1986, p. 18).

Os limites impostos pela formação econômica e social, que podem ser sintetizados pela “[...] fronteira da propriedade privada e a destinação do excedente econômico” (1986, p. 17), se desvelam no ordenamento democrático: a participação da classe trabalhadora só é permitida enquanto não interferir no modo de produção capitalista, logo, a democracia só se mantém por excluir das instâncias de decisão esse setor da sociedade.

Não obstante Marx, Paulo Netto, Fernandes, Vieira – citando apenas os autores mencionados neste estudo - considerarem esse regime como o mais favorável para a luta das classes populares, a democracia burguesa não hesita em romper com as “regras do jogo”, caso essa luta avance.

A esse propósito, as conquistas da participação política que se expressem pela via da *representação institucional* são adequadas às necessidades da estrutura econômica:

os canais de participação mediados pela representação, considerados em si mesmos, são neutralizáveis e/ou assimiláveis pela estrutura econômica capitalista, uma vez que é da sua natureza, nas incidências sobre a instância política, interpor mediações e hierarquias tais entre representantes e representados que a viabilidade de implementar projetos de transformação social na realidade sócio-econômica é problematizada à partida ou minimizada e/ou dissolvida. (PAULO NETTO, 1990, p. 88).

Os Estados social democratas de formações econômico-sociais do capitalismo avançado são exemplos da compatibilidade entre a estrutura econômica capitalista e o ordenamento democrático, destacando a democracia-método *pela via da representação*.

O reconhecimento jurídico-formal da igualdade – possível, inclusive, pela realização de grandes lutas sociais – da democracia moderna poderá se tornar efetivo dependendo da capacidade de mobilização organizada dos amplos segmentos sociais, já que na própria “[...] *ordem capitalista se dão as premissas para que se estructurem ordenamentos políticos democráticos*” (PAULO NETTO, 1990, p. 75, grifo do autor).

Para Fernandes (1994), é preciso tirar a democracia do limbo ao qual foi lançada, mesmo que a luta comece a partir de um espaço político igual a zero. Portanto, há que se disputar esse espaço para iniciar a revolução democrática e, só então, será possível avançar para novas forças políticas.

Essa perspectiva ainda tem forte influência na construção dos projetos societários dos partidos da esquerda brasileira. Porém, obviamente sem desconsiderar as particularidades de cada período histórico, continua sendo facilmente deturpada para justificar o reformismo e a refuncionalização do capital, já que a democracia abre um vasto campo de interpretações oportunistas.

Vale dizer que quase sempre o exercício da *participação democrática* é visto como a “via de acesso à cidadania, estratégia de alcance de uma sociedade mais justa, meio de acúmulo de forças e também a ‘construção de outro mundo possível’” (DANTAS, 2014, p. 123).

Na perspectiva político-econômica característica dos anos 1980 até a atualidade, alguns sujeitos coletivos foram apresentados por Dantas (2014) como representativos da defesa do ideário participativo-democrático – com intenções e projetos distintos - considerando que a aceitação dessa ideia é uma “quase unanimidade” (NOBRES apud DANTAS, 2014, p.123) nos tempos de hoje e carrega inúmeras adjetivações criadas para qualificar esses termos, tais como participação social, participação política, participação popular, gestão participativa, democracia participativa, democracia radical, democracia de alta intensidade, entre outros.

Militantes de esquerda e de direita, organizações não-governamentais, sindicatos, empresas, instituições multilaterais etc, todos são pela “participação”. Muito embora o pesquisador se ocupe em discutir não só alguns partidos políticos, organismos internacionais e outras organizações, nos chamou atenção o que brevemente analisou acerca da relação desse ideário com principais partidos políticos brasileiros.<sup>6</sup>

Qual seria, então, o grande problema da aceitação generalizada do ideário democrático-participativo, pergunta Dantas (2014, p. 128). Em diferentes trechos critica a “funcionalidade da democracia em sua versão vulgarizada” que serve a qualquer Senhor e a sua “defesa frouxa e superficial, dominante na atualidade” (2014, p. 33), ao passo que

A ampliação do entendimento sobre a *democracia* e o direito à participação, arrancados a fórceps da burguesia ao longo de décadas de lutas dos trabalhadores, parecem hoje que nasceram com ela, a ponto de ouvirmos os agentes do capital nos dizendo que

---

<sup>6</sup> No campo restrito aos cinco principais partidos brasileiros - a despeito da bipartidarização das últimas décadas – Dantas (2014) elenca o Partido dos Democratas (DEM), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB). A presença do binômio democracia/participação aparece nos programas político-partidários das mais variadas formas, respectivamente: liberdade da iniciativa vinculada a ideia de revolução; democracia, justiça, desenvolvimento, soberania nacional, abertura crescente do Estado a participação e as demandas populares; socialismo democrático, desenvolvimento e participação popular; socialismo com democracia; ruptura revolucionária, democracia e participação contra a burocratização e o isolamento estimulado pela sociabilidade burguesa.

devemos “participar”, como se pudesse nos franquear o acesso a algo que não lhes pertence e que constitui o seu tendão de Aquiles por excelência, se levada às últimas consequências, isto é, às consequências econômicas. (DANTAS, 2014, p.134).

Além do esgotamento do “potencial transformador” (2014, p. 136) da própria democracia, cabe destacar que nesse “tendão de Aquiles” traduz-se o “pulo do gato”, qual seja, a separação artificial da economia e da política.

Todo processo participativo deslocado da dimensão econômica, base material de dominação de classes no capitalismo, corre o risco de se tornar bandeira universal, visto que não atinge o central e logra focar aspectos meramente formais. No Brasil, a aversão as práticas totalitárias e ditatoriais experienciadas no século XX e a luta pelo reestabelecimento da democracia, em geral, evidenciaram uma política “apassivada, contida [...] reduzida à uma participação fortemente burocratizada, pondo de lado, por consequência, a base econômica e a perspectiva revolucionária”. (DANTAS, 2014, p. 135).

A defesa da redemocratização do Estado como *fim* (estratégia) e não como *meio* (tática) e, por consequência, a dissolução da *perspectiva revolucionária* na *prática democrática e participativa contemporânea*, ao que parece, demonstram a centralidade da esfera política.

Baseado em Mészáros, Dantas (2014) nos apresenta uma ótima síntese sobre a necessidade de conceber o capitalismo como um *sistema orgânico*, o qual não pode ser compreendido em partes separadas, portanto, apartando política e economia. Nesse aspecto, no que tange a participação, Mészáros afirma que “Sem a estratégia de transferência progressiva dos poderes de decisão aos “produtores-associados” (o que significa: transferi-los em todos os níveis, inclusive no mais alto) o conceito de participação não tem nenhuma racionalidade louvável”. (MÉSZÁROS apud DANTAS, p. 137, 2014)

Se nem o almejado *acúmulo de forças* e a limitada *emancipação política* parecem ter êxito na luta dos trabalhadores, Dantas (2014) pergunta mais uma vez: “por quais caminhos materiais e subjetivos descoloriu-se o projeto democrático e popular oriundo das esquerdas, a ponto de tornar-se bandeira branca, supostamente universal, tremulando pretensamente por sobre os conflitos e a própria luta de classe?”.

Considerando a atual conjuntura de apelo a suposta “inexorabilidade da revolução e infabilidade do seu agente revolucionário”, o desafio de hoje é refletir

criticamente sobre o abandono do pensamento e da prática revolucionária sem abdicar-se da emancipação humana - ainda mais esquecida na redução dos horizontes da luta das esquerdas.

### **1.3 Algumas premissas sobre o projeto democrático e popular**

A despeito das inúmeras polêmicas que gravitam em torno do debate sobre a estratégia democrática, essa seção tratará de aspectos que envolvem os fundamentos do projeto democrático e popular, sua origem e materialidade na atual proposta de governo do Partido dos Trabalhadores a fim de compreender como na prática cotidiana esse projeto tem influenciado a participação política nos últimos anos.

Antes de tudo, vale resgatar um pouco da trajetória do PT, especialmente a partir do seu 5º Encontro Nacional, ocorrido em 1987, marcante não só para a definição da estratégia democrática e popular, mas também para o partido “acertar os pontos” internamente sobre os problemas concernentes a um programa estratégico e tático.

A conjuntura de 1987, no Brasil, teve como componentes a luta contra a prorrogação para cinco anos do mandato do então presidente José Sarney, mobilizações contra a política econômica do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, ainda, vivia-se, o início do processo de reestruturação produtiva, com uma clara política de quebrar, na base da produção, os sindicatos organizados.

No debate político daquele ano, havia uma força majoritária se consolidando no PT que criticava a linha “revolucionária” ou “vanguardista” de outros grupos. Esses grupos revolucionários, por sua vez, viam com desconfiança o “acúmulo de forças” direcionado a um projeto reformista de sociedade, mesmo havendo um consenso entre os grupos a respeito do objetivo estratégico socialista (IASI, 2006, p. 416).

O que estava posto, portanto, se havia uma estratégia socialista consensuada, era a “forma e o ritmo das ações táticas”, como nas palavras do autor:

Aqueles que defendiam uma “via revolucionária para a conquista do poder”, segundo os formuladores [da força “majoritária”], estariam

contrapondo mecanicamente esta alternativa à tática do acúmulo de forças aplicadas pelos “movimentos sociais que lutam por reformas”, neste caso, o movimento popular e sindical, como sabemos a base mais essencial do partido. Tornava-se fundamental, diante da “pressão da militância”, que as resoluções programáticas dessem conta, então, de equacionar a ação tática nos movimentos ao objetivo estratégico. (IASI, 2006, p. 417).

A experiência política do PT como expressão do ciclo da revolução burguesa no Brasil vincula-se diretamente ao debate sobre a nossa formação social e a revolução brasileira. Dos intérpretes da nossa realidade que estiveram debruçados na missão de refletir criticamente esses elementos, destacam-se os estudos teórico-analíticos de Caio Prado Jr, Florestan Fernandes e Carlos Nelson Continho, pensadores e militantes cujas contribuições visaram acertar os pontos com o ciclo histórico que se findava, tentando superar o assombro do projeto democrático-nacional<sup>7</sup> e contribuindo para o novo período que emergiria. (IASI, 2013).

Sinteticamente, segundo a compreensão da estratégia democrática-nacional, que teve no Partido Comunista do Brasil sua forma política mais expressiva, os “nós” que emperravam o desenvolvimento do capitalismo no país eram essencialmente a estrutura agrária nacional e o imperialismo. O papel da revolução brasileira seria eliminar os “restos feudais” e criar as condições apropriadas para esse desenvolvimento, requisitando a formação de um bloco “progressista”, no qual estaria inserida a burguesia nacional ao lado do proletariado, camponeses e massas urbanas, em oposição ao bloco conservador e reacionário, composto pela elite agrária e a burguesia monopolista. Supondo isso, uma “etapa” democrática-nacional antecederia a transição socialista. (IASI, 2013).

O autor adverte para o fato de que mesmo a estratégia democrática-nacional – alerta que se estende a compreensão da democrático e popular - tenha se equivocado nos aspectos pontuados, não significa que tenha perdido sua “capacidade de mobilização e dinamização da luta de classes na direção de uma política emancipatória”. (IASI, 2013, p 3). No entanto, o golpe empresarial-militar, articulando os interesses dos latifundiários, do imperialismo e da burguesia brasileira, revelou o equívoco da estratégia democrática-nacional

---

<sup>7</sup> A estratégia democrática-nacional não se expressou de forma homogênea ao longo do ciclo histórico de sua influência, primeiro período da república até o golpe empresarial-militar de 1964, vez que destoavam as definições sobre o modo de realização, programa, alianças etc.

Inicialmente, no clássico *A Revolução Brasileira* (1966), obra emblemática que assinala o pensamento revolucionário brasileiro pós-64, Caio Prado Jr. criticando os pilares da formulação da estratégia democrática-nacional contribuiu na busca pela superação do óbice teórico-político que a constituía.

Dentre suas contribuições, em linhas gerais, apresenta uma interpretação contraposta aquela concebida pelos defensores do projeto democrático-nacional. A começar pela sua concepção de burguesia nacional, considerava que ela “[...] tal como é ordinariamente conceituada, isto é, como força essencialmente anti-imperialista e por isso progressista, não tem realidade no Brasil [...]” (PRADO JR, 1978, p. 121, apud IASI, 2013, p.3).

Haja vista que a burguesia nacional não era oposição à burguesia mercantil, menos ainda estava engajada no desenvolvimento de um modo de produção capitalista independente ao imperialismo. A classe dominante composta por fazendeiros, estancieiros, senhores de engenho, usineiros, burguesia industrial e mercantil consistia um bloco unitário - mesmo havendo algumas tensões pontuais - unido por interesses fundamentalmente correlatos.

Para ele, o berço das relações econômicas no qual “nasce” o Brasil era conduzido por valores equivalentes ao capitalismo desde a colonização portuguesa, sendo assim, o país nunca comportou o feudalismo como modo de produção. As principais características da economia colonial são a “[...] grande propriedade monocultural, exploração em larga escala (em oposição à pequena exploração camponesa) e o trabalho escravo de indígenas e africanos importados pelo tráfico. Não existe aí nada que seja feudal.” (PRADO JR, 2007, p. 135).

A contradição não estaria, pois, no campo o qual já era influenciado pelo capital mercantil, guiado para exportação e organizado por relações análogas as condições de assalariamento e trabalho livre, cenário esse desmistificador da interpretação que sugere um país com determinações semelhantes às do feudalismo, outrora experimentado por outras civilizações. No autor, podemos dizer que há uma substituição da “tese feudal” pela “tese capitalista” quanto ao descortino das origens do Brasil.

Não há assim justificativa para a utilização de uma expressão como “feudalismo”, que comporta um sentido muito preciso, e que se refere a um tipo específico de organização social que existia na Europa antes do advento do capitalismo e da sociedade burguesa; e que não existe nem existiu nunca no Brasil. (PRADO JR, 2007, 133-134).

Outro argumento de evidente divergência com relação a estratégia democrática-nacional situa-se na dominação imperialista. Caio Prado Jr. considerava que o próprio processo de colonização teria evoluído a economia do país em sintonia com os interesses do capitalismo mercantil e, como dito, priorizava o fornecimento aos mercados externos, caracterizando assim a relação com o imperialismo. A burguesia brasileira real, não aquela idealizada pela formulação democrática-nacional, possuía estreita ligação e dependência ao comércio internacional. (FIGUEIREDO, 2014; REIS, 1999).

Sustenta que o imperialismo contribuiu imensamente para integrar o Brasil a uma ordem econômica do mundo moderno, embora este ajustamento se processou sem modificação substancial do caráter fundamental da economia colonial do país; isto é, a produção precípua de gêneros destinados ao comércio exterior.” (PRADO JR., 2007, p. 136).

A questão fundamental da interpretação imprecisa na formação social brasileira como pré-capitalista ou semi-feudal responsabilizava a “permanência da estrutura agrária e do imperialismo” (IASI, 2013, p. 3) como entraves para o desenvolvimento e modernização do modo de produção capitalista. Para tanto, projetava-se uma etapa democrático-burguesa com qualidades anti-imperialista e antifeudal, anteposta a revolução socialista, justificando a aliança com setores da pequena burguesia do campo e da cidade e setores progressistas, tal qual bem sintetiza Iasi (2013):

O incipiente desenvolvimento de uma economia capitalista no Brasil, a formação de um mercado interno, uma política de substituição de importações que gera o início da formação de uma indústria moderna, teria criado uma burguesia industrial moderna que se chocava com os interesses das elites agrárias e do imperialismo. Esta contradição se expressaria politicamente na luta da burguesia contra esses setores e a necessidade de aliança com as massas assalariadas urbanas e rurais constituindo as bases de uma revolução democrática e nacional. (IASI, 2013, p. 3).

O caminho do desenvolvimento do país e de sua libertação da herança colonial, segundo Caio Prado Jr, estaria sustentado no redirecionamento das demandas do mercado, não à bel escolha dos empresários e a obtenção de lucro como força motriz, sobretudo, articulando-as as condições de vida e trabalho da

maioria da população e suas necessidades gerais e fundamentais. Esse processo se daria sem requisitar a eliminação da iniciativa privada, porém careceria superar a *livre* iniciativa privada. Desse modo, traduz Prado Jr, o horizonte possível naquele momento para a evolução do país seria

[...] refazer-se sob novas bases, deixar de ser um simples fornecedor do comércio e dos mercados internacionais e tornar-se efetivamente o que deve ser uma economia nacional: um sistema organizado de produção e distribuição dos recursos do país para a satisfação das necessidades de sua população. Romper definitivamente com um longo passado colonial e tornar-se função da própria comunidade brasileira e não de interesses e necessidades alheia (PRADO JR, 2007, p. 138).

Conduzido pelo Estado, o impulsionamento do desenvolvimento “geral e sustentado” se daria fomentando uma produção que atendesse as demandas dos assalariados urbanos e rurais e os setores mais pobres. Incentivando o crescimento da demanda e redirecionando a atividade produtiva na economia interna, “o caminho não seria mais da produção para o consumo, mas do consumo para a produção”. (IASI, 2013, p. 7).

Para Iasi (2013, p.8), Caio Prado Jr aprofundou pouco o papel do Estado “como expressão de uma vontade política majoritária e legítima”. Com isso, refutou a tese democrática-nacional, que caracteriza o pensamento revolucionário de 1940 a meados dos anos 1960, afirmando que não haveria de ser superada a “etapa” pré-capitalista, tampouco prescindiria outra de natureza democrático-burguesa. As esquerdas brasileiras, desaprova, “continuaram insistindo em sua oportunista linha política de apoio a um dispositivo partidário vazio de qualquer conteúdo ideológico, e que essencialmente disputava senão as vantagens da posse e do usufruto do poder para sua facção” (PRADO JR, 2000, p. 51).

As tentativas de teorização da revolução brasileira, especialmente por parte dos comunistas, se desacertavam em modelos apriorísticos que nada expressavam a realidade da conjuntura econômica, política e social daquele período justamente por preestabelecer um conceito determinado de revolução. Na letra de seu texto, a teoria da revolução brasileira para ser efetiva consideraria “[...] a interpretação da conjuntura presente no processo histórico de que resulta. [...] É nisso que consiste fundamentalmente o método dialético. *Método de interpretação*, e não receituário de

fatos, dogma, enquadramento da revolução histórica em esquemas abstratos preestabelecidos” (PRADO JR, 2000, p. 38-39).

A *Revolução Burguesa no Brasil* é outra publicação de grande vulto, abarcando o amplo período histórico desde a Independência até o golpe militar de 1964. O sociólogo paulista começa sua elaboração em 1966 e a finaliza em 1974, compilando um dos maiores clássicos da sociologia histórica sobre a constituição do chamado Brasil moderno.

Florestan afirma que no Brasil a revolução burguesa não repetiu a via clássica. Houve uma recomposição das estruturas do poder ao passo que o particular domínio burguês não precisou se impor a velha ordem oligárquica, que “não perdeu a base de poder que lograra antes, como e enquanto aristocracia agrária” (FERNANDES, 2005, p. 240), tampouco seus precursores necessitaram compor alianças com os “de baixo”. Também não significou um *colapso*, mas uma *transição conservadora* ainda sob hegemonia da oligarquia, que aos poucos se modernizou e se adaptou a nova ordem que emergia.

A ordem burguesa foi instituída pela ação das elites nativas e outros segmentos (como os empresários imigrantes) – não contestavam a sociedade colonial, propriamente, apesar de questionarem algumas limitações do estatuto colonial, os quais neutralizavam a sua capacidade de dominação – que adotaram o padrão civilizatório burguês. A *modernização conservadora*, como expressa Florestan, na verdade, uniu esses setores contra a revolução vinda “de baixo”, dispensando alianças com os trabalhadores “assalariados ou semiassalariados” do campo e da cidade e optando pelos setores oligárquicos e pelo imperialismo.

O problema central tornou-se desde logo como preservar as condições extremamente favoráveis de acumulação originária, herdadas da Colônia e do período neocolonial, e como engendrar, ao lado delas, condições propriamente modernas de acumulação de capital (ligadas a expansão interna do capitalismo comercial e, em seguida, do capitalismo industrial). Aí se fundiram, como vimos anteriormente, o “velho” e o “novo”, a antiga aristocracia comercial com seus desdobramentos no “mundo dos negócios” e as elites dos emigrantes com seus descendentes, prevalecendo, no conjunto, a lógica da dominação burguesa de grupos oligárquicos dominantes. (FERNANDES, 2005, 247).

Por esses motivos o autor sustenta que por cá o capitalismo se desenvolveu estruturalmente a partir da conformação de um *capitalismo difícil*, dependente,

subdesenvolvido e periférico, características que não permitiriam uma completa revolução democrática e nacional, assumindo assim o seu domínio sob a forma de uma “contra-revolução preventiva”.

A particularidade do caso brasileiro é de uma revolução “vinda de cima” ou uma “revolução dentro da ordem”, num acordo tácito de dominação de classe que: “[...] visavam exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares.” (FERNANDES, 2005, p. 240).

A forma política do Estado contrai a forma particular do capitalismo dependente, uma vez que não divorcia do conteúdo autocrático característico da dominação burguesa. O modelo autocrático burguês, também como herança de um passado arcaico, resulta num Estado autoritário e particularista – que não pode ser tomado como sinônimo de ditadura - cingindo uma democracia restrita, aberta e funcional somente aos interesses dos donos do poder.

A autocracia burguesa é inflexível e faz valer os meios repressivos institucionalmente legitimados para impor a “contra-revolução preventiva”. A esse respeito, Iasi (2013) exprime: “seu caráter de força política a favor da contrarrevolução preventiva faz do Estado burguês no Brasil uma expressão política de fins políticos particularistas em defesa de interesses materiais privados”. (IASI, 2013, p. 9). Nesse contexto, o espaço político para as pressões e conflitos que expressem as contradições de classe conformados “dentro da ordem” tornam-se praticamente inacessíveis.

Por isso, a “revolução dentro da ordem” possui um conteúdo bem distinto do que ela assumiu na órbita histórica dos países capitalistas centrais. As classes burguesas não se propõem as tarefas históricas construtivas, que estão na base das duas revoluções, a nacional e a democrática; e as classes trabalhadoras têm de definir por si próprias o eixo de uma revolução burguesa que a própria burguesia não pode levar até o fundo e até o fim, por causa de vários fatores (a persistência de estruturas coloniais e neocoloniais que afetam as relações de produção, a distribuição e o consumo; a aliança com burguesias externas imperialistas; o medo permanente de deslocamento, que atormenta os setores nacionais da burguesia – diante dos deserdados da terra e do proletariado, mas, também, diante dos centros imperiais). (FERNANDES, 2000, p. 60).

Em razão desses elementos as burguesias originárias de formações sociais como a nossa costumam apresentar um forte poder econômico local, político e

social, robustecido pelo controle do poder estatal. No entanto, observando a natureza da autocracia burguesa, como enfrentaria o seu problema de hegemonia, próprio de suas contradições e crises internas? Florestan indica dois cenários: transitar da forma ditadura para outra forma, persistindo o caráter autoritário e autocrático, nos termos de uma “revolução dentro da ordem”; ou incorporando a ordem capitalista setores da classe trabalhadora e outros segmentos explorados, processo denominado por “democracia de cooptação”. Analisando a conjuntura dos anos 1970, o autor elimina o segundo cenário e considera que o quadro político de então assinala o fortalecimento da autocracia.

Contudo, em função de mudanças conjunturais surge uma novidade no cenário histórico que altera suas prospecções, quando no final dessa década de 1970, insurge no cenário um ser político capaz de modificar a natureza restrita da democracia brasileira e reconduzir o processo da revolução democrática numa dimensão mais ampla. O movimento operário do ABC paulista dá outro fôlego a dinâmica da revolução brasileira, tendo a função de concretamente converter a conjuntura de um processo revolucionário “dentro da ordem” para outro “contra a ordem”, configurando uma revolução socialista. (IASI, 2013, p. 10).

Se o tipo de revolução burguesa operada no Brasil limitou sobremaneira os espaços políticos da classe trabalhadora, a grande novidade histórica seria que a atuação do movimento socialista articulado ao movimento grevista, uma “força social de baixo”, ao impelir a ampliação da democracia abriria o terreno para o alvorecer da revolução democrática e daí a alternativa socialista poderia, de fato, dar outra qualidade a luta de classes. Apesar de ser uma luta operada sob a ordem burguesa, esse movimento tensionaria o Estado e as forças dominantes até levar a cabo uma ruptura revolucionária.

Mais uma vez, recorremos a Iasi (2013, p. 11) para clarificar sumariamente de que maneira essas reflexões influenciaram a formulação futura da estratégia democrática e popular:

Resumidamente, os elementos centrais que Florestan Fernandes agrega à constituição da futura estratégia democrática e popular são: a) A autocracia burguesa se funda em aspectos estruturais derivados da forma dependente do capitalismo brasileiro; b) A evolução particular da Revolução Burguesa no Brasil produziu uma separação entre o caráter burguês (a consolidação da ordem burguesa, que foi realizado) e o caráter democrático e nacional (que

pelas determinações apontadas não foi realizado ou está “em atraso”); c) a ausência de um movimento de massas de caráter socialista organicamente vinculado aos trabalhadores em geral e a classe operária em particular, leva ao fortalecimento da autocracia e de uma democracia restrita; d) a entrada em cena dos trabalhadores em 1978 permite a luta por uma democracia ampliada que inserindo os de baixo no campo político permitiria que uma revolução dentro da ordem se transforma-se em uma revolução “fora da ordem”; e) finalmente, esta passagem seria possível pela intransigência da burguesia e a impermeabilidade do Estado Burguês em relação às demandas populares.

Posto isso, a questão do Estado e da democracia é recolocada como cerne da discussão programática e estratégica sobre os rumos do socialismo no país. Essa é a seara na qual Carlos Nelson Coutinho<sup>8</sup> contribuiu plenamente.

Considerado por Braz (2012) um *divisor de águas para a esquerda brasileira*, no ensaio “A democracia como valor universal”<sup>9</sup>, publicado em 1979, Coutinho debatia duas questões caras a tradição marxista: a relação entre democracia e socialismo; e a renovação democrática no Brasil. O objetivo aqui é traçar as principais conclusões versadas pelo autor, a despeito das inúmeras polêmicas que acompanharam e acompanham esse clássico, uma vez que suas formulações também foram influentes para construção do que convencionamos chamar de projeto democrático e popular.

Endossando o coro dos autores que denunciam alguma ideia contraditória ou mesmo falaciosa vinculada ao sentido de democracia, dessa vez Coutinho (1979, p. 34-35) critica a apropriação apequenada, por parte de correntes que representam os

---

<sup>8</sup> Certamente, as ideias do autor de “A democracia como valor universal” (1979), refletem o contexto de fins dos anos 1950 até meados de 1970, passagem de diversos episódios de notável relevância histórica. Na condição de militante comunista, Coutinho participou intensamente dos debates candentes da esquerda brasileira, especialmente como quadro do Partido Comunista do Brasil, que se acometeu por uma “crise orgânica” iniciada com a forte repressão ditatorial (parte desse período, de 1976 a 1978, Coutinho ficou exilado no exterior) e, logo após, sofrendo com a divergência interna quanto a estratégia de atuação em face a necessidade de derrotar a ditadura. Situado entre os “renovadores” no âmbito das posições internas do partido, deixa o PCB em 1982. Na avaliação do autor, a essência dos conceitos fundamentais do seu “texto de combate” continua tendo plena valorização, a despeito de algumas insuficiências retomadas e aprofundadas em edições posteriores ao velho ensaio ou em outros trabalhos.

<sup>9</sup> A alcunha da expressão, na verdade, é de Enrico Berlinguer, que a proferiu durante um discurso em Moscou, na ocasião do 60º aniversário da Revolução de Outubro: “a democracia é hoje não apenas o terreno no qual o adversário de classe é obrigado a retroceder, mas também o valor historicamente universal sobre o qual fundar uma original sociedade socialista” (Coutinho, 1979, p. 34). Adiante, Coutinho estabelece a revisão do *slogan democracia como valor universal por democratização como valor universal*, esclarecendo “O que é valor universal não são as formas concretas que a democracia assume institucionalmente em dado momento, mas o processo pelo qual a política se socializa e, progressivamente, propõe novas formas de socialização do poder”. (COUTINHO, 2006, p. 133 apud BRAZ, 2012, 271-72).

interesses populares, ao promoverem uma associação mecânica entre democracia política e dominação burguesa, a qual se funda numa visão equivocada não só da teoria marxista do Estado, mas das tarefas colocadas às forças populares nacionais. Tarefas essas “que não podem ser identificadas com a luta imediata pelo socialismo, mas, sim, como um debate árduo e provavelmente longo pela criação de *pressupostos* políticos, econômicos e ideológicos que tornaram possível o estabelecimento e a consolidação do socialismo em nosso país”.

Para Coutinho (1979), a *luta pela conquista de um regime de liberdade político-formais* deveria unir aqueles que se opunham a ditadura militar. Embora as liberdades democráticas modernas tenham origem nas revoluções burguesas e nos movimentos populares, a democracia não perdeu o seu valor universal ao “afastar-se” de sua gênese histórica, tampouco as “inúmeras das objetivações ou formas de relacionamento social que compõem o arcabouço institucional da democracia política.” Noutras palavras, não existe identidade mecânica entre *gênese* e *validade* [...] para o materialismo histórico (COUTINHO, 1979, p. 35-36, grifo do autor).

Nem mesmo Lenin, argumenta Coutinho, “negava a autonomia relativa das superestruturas no seio da totalidade social”. Nesse sentido, imprime às conquistas democráticas de origem burguesa pleno valor universal mesmo numa sociedade socialista. São exemplos delas: pluralidade dos sujeitos políticos, autonomia dos movimentos de massa (da sociedade civil) em relação ao Estado, liberdade de organização e legitimação da hegemonia através do *consenso majoritário*. (COUTINHO, 1979, p. 36, grifo do autor). Portanto, eis uma das principais teses do cientista político:

[...] para aqueles que, em nome dos interesses histórico-universais dos trabalhadores, lutam pelo socialismo, a democracia política não é um simples princípio tático: é um valor estratégico permanente, na medida em que é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e aprofundamento dessa nova sociedade”. (COUTINHO, 1979, p. 36-37)

Ao revés do que os teóricos do século XIX idealizaram ou as experiências dos países de capitalismo avançado revelaram, a compreensão de Coutinho (1979) não coaduna a “democracia socialista” como sendo mera continuidade da democracia de característica liberal. A democracia socialista, que implica a gradativa abolição da propriedade privada dos meios de produção, já começa a se gestar no seio da

sociedade do capital, vez que essa admite elementos da nova democracia por meio da criação, ou a mudança de função, dos mecanismos políticos de representação direta das massas populares, materializados nos partidos políticos, sindicatos, associações profissionais etc.

O exercício da socialização da política no capitalismo admite a formação de sujeitos políticos coletivos que, “de baixo para cima”, se organizam em prol dos seus interesses específicos. Esse progressivo aumento da socialização dos “meios e dos processos de governar o conjunto da vida social” é condição tal qual a gradativa abolição da propriedade privada. Segundo o marxista, “a superação da alienação econômica é condição necessária, mas não suficiente para a realização do humanismo socialista: essa realização implica também a superação da alienação política” (COUTINHO, 1979, p. 38).

Por isso mesmo trata da viabilidade de articular esses mecanismos de representação direta com os “tradicionais” de representação indireta (partidos, parlamento), os quais poderiam assumir uma nova função a partir desse convenio. Diz ele que essa concepção de articulação não é recente no campo teórico marxista (cita Max Adler e Pietro Ingrao como expoentes), tendo a “democracia de massas” a potencialidade de construir o socialismo, já que o casamento entre as formas tradicionais e diretas de participação devem produzir sujeitos políticos coletivos comprometidos com a transformação social, resultando numa *síntese política* que “seja a portadora da hegemonia dos trabalhadores sobre o governo da sociedade como um todo” [...]. Em outras palavras, propõe baseado em Marx e Lênin, a configuração do “autogoverno dos produtores associados” (COUTINHO, 1979, p. 39, grifo nosso).

Ainda afirma que a “democracia de massas” deve inverter a lógica predominante de formulação liberal ante a burocratização e a alienação do poder. Pautada numa organização de baixo para cima, a unidade política irá expressar a hegemonia dos trabalhadores, democraticamente conquistada por meio do consenso majoritário e concebendo a dialética do pluralismo por meio da autonomia dos sujeitos políticos e coletivos. Mesmo assim, frisa Coutinho (1979), é imprescindível lembrar que:

A apropriação social da política é, em última instância, sinônimo de extinção do Estado [...] a relação da democracia socialista com a democracia liberal é uma relação de superação dialética (*Aufhebung*):

*a primeira elimina, conserva e eleva a nível superior as conquistas da segunda* (COUITNHO, 1979, p. 40, grifo do autor).

Frente a conjuntura político-econômica dos anos 1970, o autor não hesita em afirmar que a *tarefa democrática* imposta às forças populares foi suplantar o regime militar instaurado em 1964 por um regime que garantisse as liberdades fundamentais. O caráter *urgente e prioritário* dessa tarefa justifica-se pela particularidade da realidade do país cuja constituição política, econômico, cultural e social historicamente dominante foi lesionada pela “via prussiana”, “através da conciliação entre frações das classes dominantes, de medidas aplicadas ‘de cima para baixo’ com a conservação essencial das relações de produção atrasadas (o latifúndio) e com a reprodução (ampliada) da dependência ao capitalismo internacional”.

A eliminação dessa tendência está correlacionada à *renovação democrática do conjunto da vida brasileira*. A debilidade histórico-estrutural da nossa democracia, marginalizando as massas populares da vida social e dos processos decisórios, fez da luta pela construção e consolidação das conquistas liberal-democráticas o meio de superação da “via prussiana” e o *pressuposto* de formação da base – que será aprofundada não só na esfera política, bem como na econômica - para alcançar o socialismo. Nas palavras do autor: “[...] a conquista de um regime de democracia política não é uma etapa no caminho do socialismo a ser posteriormente abandonada em favor de tipos de dominação formalmente não democráticos”. (1979, p. 43).

Embora, inicialmente, não seriam ultrapassados os limites da democracia liberal e os monopólios nacionais e internacionais permaneceriam exercendo sua hegemonia, a “elevação a nível superior” dessas conquistas culminaria na democratização da economia nacional, requisitando um programa econômico “antimonopolista, antilatifundiário e anti-imperialista” resultante de um amplo debate na sociedade, meio de se efetivar o consenso *majoritário*, transformando as classes trabalhadoras em sujeitos ativos do governo da economia (COUNTINHO, 1979, p. 43).

O pensador baiano reitera a premência desse processo sendo cada vez mais “de baixo para cima”, creditando a organização da complexa sociedade civil brasileira, de sujeitos políticos coletivos, num articulado bloco unitário

(salvaguardadas a *diversidade* e interesses divergentes), porém não homogêneo. Esse poderoso *bloco democrático e popular* teria o papel de pressionar e controlar os mecanismos de representação indireta (menciona o parlamento como exemplo), avançando gradativamente rumo a conquista do poder do Estado. A luta pela renovação democrática, diz ele, “[...] implica em *conceder a unidade como valor estratégico*”. (1979. p. 45)

Apreendemos de maneira sintética que, no Brasil, a renovação democrática “implica a crescente socialização da política, a incorporação permanente e ‘anti-prussiana’ de novos sujeitos individuais e coletivos ao processo de transformação da realidade”. (COUTINHO, 1979, p. 45)

#### **1.4. O projeto democrático e popular: da origem à inflexão**

A complexidade do contexto dos idos anos 1970 postulava a formulação de uma estratégia que já não era idêntica àquela enunciada por Marx e Engels no século XIX ou mesmo por Lenin, Rosa e Trotsky no centenário seguinte. À vista disso, a crítica de Coutinho à concepção restritiva de Estado amparada na ampliação do seu conceito - pela influência dos eurocomunistas italianos, especialmente Antonio Gramsci - justificam a defesa de outro “modelo” de revolução, o qual superasse a forma “explosiva”, concebida por Marx, Engels e Lenin, manifesta pela via insurrecional e pela perspectiva da dominação de classe no emprego da opressão.

É nítida a crítica severa que Coutinho empreendeu à controversa dogmática marxista-leninista presente na luta interna do PCB, tendo como alvo o setor que concebia a “questão democrática” a partir dos modelos oitocentistas pautados em métodos insurrecionais e dirigidos por uma vanguarda revolucionária. Seu objetivo era libertar, como disse o baiano, a associação mecânica entre democracia e democracia burguesa, além de buscar “[...] abandonar essa visão da realidade brasileira como a de um país atrasado, semicolonial, ainda carente de uma revolução de libertação nacional”. (COUTINHO, 1986 apud BRAZ, 2012, 258).

Nas sociedades capitalistas desenvolvidas “[...] a aceção restrita do Estado deve dar lugar a uma perspectiva “ampliada” que o apanhe em suas múltiplas determinações e contradições, de modo que se supere a visão “explosiva” da

revolução na direção da formulação de estratégias adequadas à realidade dos Estados burgueses desenvolvidos.” (BRAZ, 2012, p. 264).

Isso posto, o Estado “ampliado” com seus aparelhos consensuais e legitimadores permitiriam a socialização da política e beneficiariam a criação das “condições objetivas e subjetivas” para expor os antagonismos de classes, confrontando a ordem do capital e tornando viável a classe operária dirigente. Expressando a máxima da resolução política do XVIII Congresso do Partido Comunista Italiano, em 1989, “a democracia não é *um* caminho para o socialismo, mas o caminho para o socialismo” (BRAZ, 2012, p. 265).

A transição socialista seria também produto da luta pela democracia, já que quanto mais desenvolvido o processo democrático, tanto mais avançado o processo revolucionário - pensamento esse em alinhamento com a concepção de “democracia progressiva” designada por Palmiro Togliatti (construir os pressupostos da hegemonia dos trabalhadores e do “autogoverno” já antes de chegar ao poder do Estado plenamente). A associação entre os elementos da “democracia progressiva” e a “democracia de massas”, portanto, redundaria em processos democráticos potencialmente socialistas.

Para Coutinho (1980, p. 31 apud BRAZ, 2012, p. 268),

a democracia socialista é, assim, uma democracia pluralista de massas; mas uma democracia *organizada*, na qual a hegemonia deve caber ao conjunto dos trabalhadores, representados através da pluralidade de seus organismos de massa (sindicatos, comitês de empresa, comunidades de base etc.) e sob a direção política do(s) partido(s) de vanguarda da classe operária.

Cabe destacar que essa dinâmica do processo revolucionário integra ainda dois aspectos: a expansão das alianças, não mais restrita ao campo dos socialistas “avançados”, e a revalorização da questão eleitoral e parlamentar. Os avanços graduais obtidos pelas reformas e as vitórias parciais na institucionalidade política burguesa se desenvolveriam por vias *não insurrecionais*, “[...] precisamente porque a processualidade revolucionária – ou a *revolução processual* – permitiria, em si, a conquista da hegemonia por parte das forças sociais revolucionárias atuantes na sociedade” (BRAZ, 2012, p.268), quais sejam, as organizações políticas da sociedade civil, órgãos e instituições estatais.

Retomando o enunciado em nossa introdução sobre o valor universal da

democracia, embora não seja nosso objetivo esmiuçar as críticas acerca dessa tese, não podemos deixar de comentar sumariamente algumas polêmicas contemporâneas.

Braz (2012, p. 275) considera que a conjuntura contrarrevolucionária fez *recuar* os condutos de socialização da política e, conseqüentemente, os *mecanismos institucionais de democracia* que poderiam avançar no seio mesmo da ordem burguesa e, *al fin y al cabo*, hoje impera uma verdadeira *fetichização da democracia* que acompanhou governos da Europa Ocidental dos anos 1980 e 1990 e do Brasil no início do último século.

Afirma, também, que o projeto neoliberal e a financeirização do capital derivou o recrudescimento das formas de dominação e repressão, obstou a realização de uma unidade político-ideológica, instalou traços de uma profunda consciência alienada e reduziu a “grande política” aos interesses de grupos corporativistas empobrecidos de conteúdo. Momento histórico esse que “projeta pesados óbices para que se viabilize uma estratégia revolucionária *centrada* nos mecanismos democráticos que restam instituídos no capitalismo contemporâneo [...]” (BRAZ, 2012, p. 276).

Da mesma maneira que o PCB, as esquerdas brasileiras atravessavam uma renovação e revisão impulsionadas pela conjuntura e pelos novos sujeitos políticos em cena (movimento operário-sindical, populares urbanos, de “minorias” etc), sendo que boa parte desses segmentos fundou a base que convergiu para a criação do PT.

Evidenciando o descontentamento com o “socialismo real” que ruía na União Soviética, a crítica ao “socialismo real” alimentou a profusão de um “socialismo democrático” e de um “pensamento único” de esquerda, fomentando um *dogma às avessas*, ou uma *inversão doutrinária* e de certa forma distorcendo a essencialidade do texto de Coutinho. Senão, vejamos:

Os abusos cometidos em nome da “democracia como valor universal” alimentaram a autointitulada *esquerda democrática*, que, em boa parte, passou a sustentar a universalidade da democracia como um *valor em si*, concebendo-o, abstratamente, à moda de um autêntico idealismo liberalizante. O “pensamento único” dessa esquerda democrática é justamente aquele que, ao adjetivar o socialismo como *socialismo democrático*, tentou torna-lo, *de modo a-histórico*, não *uma via* ou *um modelo* para a transição socialista, mas *a via* ou *o modelo* para a revolução socialista. (Braz, 2012, p. 278-79).

Segundo as resoluções do já citado Encontro de 1987, a ruptura com o atual ordenamento econômico e político e a construção da sociedade socialista se daria por meio de uma mudança política “radical”, na qual os trabalhadores se transformariam em classe hegemônica no poder do Estado. As resoluções destacavam, ainda, que a ruptura não levaria necessariamente ao fim do capitalismo, logo, para cumprir esse fim, o meio seriam algumas formas embrionárias concebidas como táticas. Iasi (2006, p. 415) descreve esse processo de acordo com seus formuladores:

Os formuladores continuam acreditando que no seio da sociedade capitalista se gestariam “formas embrionárias de poder proletário” tais como “cooperativas, compras comunitárias, comunidades locais, conselhos populares” (exemplo das próprias resoluções), que seriam “escolas de auto organização” e que preparariam as bases para um socialismo “efetivamente democrático, em que o poder seja exercido pelos próprios trabalhadores e não em seu nome.

Realizar a ruptura revolucionária exigia, antes, romper com o imperialismo, o latifúndio e o grande capital monopolista. Para isso, seria preciso assumir as “tarefas não efetivadas pela burguesia” (IASI, 2006, p. 430-31), a saber: “uma independência nacional, uma reforma agrária, a democratização do Estado e o desenvolvimento pleno de uma economia capitalista” (p.438), de tal forma que somente “uma aliança de classes entre os trabalhadores do campo e da cidade com a burguesia nacional” criaria as condições para “realizar, primeiro, uma revolução democrática e nacional, antiimperialista, antilatifundiária e antimonopolista” (p. 439), daí a justificativa da “etapa democrática”.

Os elementos centrais da “etapa democrática”, portanto, seriam: o não-desenvolvimento das forças produtivas materiais tipicamente capitalistas levando a formação de uma estrutura de classes hibridamente composta de camadas ligadas às antigas relações (agrárias, semifeudais, pré-capitalistas etc.). (IASI, 2006, p. 437).

Ocorre que por estas paragens as relações de produção capitalistas já estavam desenvolvidas; o imperialismo não era um entrave para o desenvolvimento da economia nacional; o latifúndio foi essencial para a superexploração e acumulação de mais-valia absoluta - possíveis pela existência de um exército de reserva -, isto é, não era um obstáculo ao crescimento econômico; e o Estado

nacional burguês moderno estava consolidado. Diz Iasi (2006, p. 07): “O Brasil é um país capitalista de desenvolvimento monopolista avançado [...] inserido plenamente na ordem capitalista mundial como um de seus polos estratégicos”.

Tomado por um anacronismo a respeito dos argumentos do século retrasado de Marx e Engels, analisando experiências históricas de sociedades e conjunturas bem diferentes e, também, “assombrado” pelo passado com uma reinterpretação piorada das formulações do PCB, o PT desconsiderou que a solução para resolver esses problemas já havia sido tomada, foi o golpe militar e a ditadura que o seguiu. A burguesia fez a sua opção, aderindo à ordem imperialista e monopolista internacional, já que uma aliança com um projeto popular e nacional representaria, de certo modo, algum perigo frente ao risco do socialismo (2006, p. 439-40). Iasi critica:

O que fica um tanto estranho no argumento que, de fato, já havia sido apresentado em encontros anteriores, é que o caráter desigual do capitalismo brasileiro é atribuído a fatores, tais como a dependência em relação ao capitalismo internacional, a superexploração, a prevalência do capital monopolista. (IASI, 2006, p. 427).

Nesse sentido, o autor discorre sobre o caráter *democrático* e *popular* desse programa, como se pode observar:

Daí um programa “democrático” fundado em uma aliança de classes com a “pequena burguesia”, para realizar tarefas que a burguesia já não quer e não precisa para garantir o desenvolvimento de seu modo específico de produção, o capitalismo. Já que o leque social que forma o sujeito deste processo é composto das classes que se chocam com o capitalismo e hegemônico pelo proletariado, excluindo a burguesia nacional da aliança, o caráter das transformações propostas é “popular” e não “nacional”. (IASI, 2006, p. 430-31)

As resoluções do Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores de 1987 refletiam a crença de que o governo democrático e popular criaria “[...] as condições políticas e sociais para as transformações socialistas no país” (2006, p. 447). Por isso, defendiam a necessidade de ocupar os espaços institucionais para alterar a correlação de forças. O acúmulo de forças chegaria ao ponto de uma vitória nas eleições presidenciais para tornar prováveis as mudanças sociais do programa democrático e popular. O governo, por sua vez, promoveria reformas para melhorar

a vida da grande massa de trabalhadores e despossuídos, ampliaria as esferas de participação política e impulsionaria formas de auto-organização desses trabalhadores para elevar seu nível de consciência, acumulando ainda mais forças para a revolução socialista (2006, p. 447).

No entanto, quando a classe estava em movimento, optando por um “novo” caminho - mesmo a sombra do velho – e no auge de sua expressão política, os trabalhadores sofriam com os ataques da reestruturação produtiva “na própria base da produção do valor” (2006, p. 530). Nas palavras de Iasi, (2006, p. 530-31) “[...] A classe trabalhadora brasileira entra em cena quando os trabalhadores estão sendo derrotados no mundo e as experiências socialistas de transição estão ruindo.

Ademais, outro agravante foi que, naquele momento, as organizações sindicais fizeram o movimento avesso, pois “[...] saíam dos locais de trabalho como espaço central da organização e da ação sindical em direção às máquinas e aparelhos sindicais” (2006, p. 536). Em síntese,

O PT representou o ascenso do movimento e expressou sua radicalidade do corpo de suas formulações, mas igualmente passou a simbolizar e incorporar, paulatinamente, o amoldamento de fato que se operava na classe no universo de suas formulações políticas. Em vez de ser a consciência possível que mantinha a meta estratégica apesar do momento prático de derrota, se converteu na consciência política correspondente à derrota prática; em vez de ser a “consciência da possibilidade de vitória”, nos termos de Guevara (1981:47), tornou-se a consciência da impossibilidade de ruptura. (IASI, 2006, p. 532).

Como resultado, em algumas questões o PT acabou se assemelhando ao fenômeno socialdemocrata. Para exemplificar, teve-se a decisão de participar dos processos eleitorais, “tática” para “[...] averiguar a correlação de forças, apresentar os programas e as metas socialistas e difundir as ideias revolucionárias” (2006, p. 538) o que implicaria em alianças com os setores médios da burguesia.

Segundo Przeworski (apud IASI, 2006, p. 540), um dos problemas das alianças é que os partidos socialdemocratas “tornam-se partidos ‘de toda a nação’, reforçam a visão da política como processo do bem-estar coletivo ‘de todos os membros da sociedade’ [...] a política volta a ser definida como dimensão ‘indivíduo-nação’ e não mais em termos de classe”.

Com o objetivo de atrair os setores médios para uma aliança, além da impossibilidade concreta de aplicar as medidas socialistas, os programas desses

partidos passaram a apresentar uma contradição: do mesmo modo em que contém as metas revolucionárias socialistas, também se incluem as reformas, visando “melhorias imediatas”, o que está na base da denominada “política de etapas” – no caso, uma etapa democrática, como se o socialismo pudesse ser adquirido por prestações (IASI, 2006). Nas palavras de Iasi (2006, p. 546): “[...] Toda a ingenuidade, de ontem como de hoje, tentam transformar o reformismo em uma genialidade tática”.

Nesse sentido, o programa econômico de natureza keynesiana foi perfeito para justificar a “intervenção do Estado e uma ação reguladora do mercado, incluindo políticas distributivas que iriam favorecer a classe trabalhadora” (2006, p. 543). Não importava mais aos socialdemocratas em quais mãos estava a propriedade, desde que a atividade geral da economia e a distribuição dos seus resultados estivesse sob direção do Estado.

A alternativa socialdemocrata gera dois problemas: um de cunho econômico, pois o desenvolvimento desse programa também administra crises pagas pela classe trabalhadora; outro, de caráter político, já que se abandona a ruptura revolucionária. Portanto, a socialdemocracia continua afirmando sua dependência ao capital, sem perspectiva de ruptura socialista.

Se a busca pelo crescimento econômico passa a ser a prioridade desses governos, conseqüentemente, o argumento de melhoria gradual de vida para a classe trabalhadora fica cada vez mais distante da prática, tornando as políticas públicas do Estado de bem-estar social uma realidade distante.

Com efeito, as críticas de Marx (apud IASI, 2006, p. 556) a respeito da socialdemocracia, fenômeno que já analisava na sociedade europeia do século XIX, se mostram atuais:

O caráter peculiar da socialdemocracia resume-se no fato de exigir instituições democrático-republicanas como meio não de acabar com os dois extremos, o capital e o trabalho assalariado, mas de enfraquecer seu antagonismo e transformá-lo em harmonia.

Desse modo, o programa do Partido vai se alterando no desenrolar da história, até precocemente. O PT deixa de dar a importância de outrora à meta socialista e ainda expande as suas alianças a outros setores da burguesia. Só para exemplificar, nos textos das resoluções isso aparece quando o próprio conceito de

“classes trabalhadoras”, antes utilizado, foi substituído por povo, abrindo o leque para que outros setores da sociedade também fossem identificados como tal. Da mesma forma, “ruptura revolucionária por rupturas, depois por democratização radical, depois por democratização e, finalmente, chegamos ao ‘alargamento das esferas de consenso’” (IASI, 2006, p. 535). Acrescentamos: de “companheiros e companheira” para “amigas e amigos”, segundo depoimento recente da presidenta Rousef no Dia Internacional das Mulheres divulgado nos meios televisivos de comunicação.

O início da “inflexão moderada” do Partido anuncia os seus primeiros sinais no ano de 1987 e com o tempo se agrava. Assim, como a experiência petista não conseguiu se assemelhar ao socialismo real, tampouco foi puramente socialdemocrata. Pelo contrário, ao chegar ao governo, não realizou a estratégia democrática e popular e as reformas circunscritas no programa, nem executou um “projeto anticapitalista, antimonopolista, antilatifundiário e antiimperialista” (IASI, 2006, p. 525), manteve o modelo econômico neoliberal.

O Estado democrático moderno é a prova que as relações capitalistas já podem efetivar “pacificamente”, pois o trabalho já está subordinado realmente ao capital, a sociedade civil institucionalizou o modo de vida do capital, inclusive na consciência social, fazendo com que a reprodução do sociometabolismo desse modo de produção pareça como natural. (IASI, 2006, p. 440).

Por outro lado, os elementos brevemente discutidos a respeito do programa democrático e popular abraçado por grande parte da esquerda brasileira, e mesmo a latinoamericana, nos permite entender o porquê da valorização da participação popular nos espaços institucionais. Além da disputa pelo poder do Estado pela via eleitoral, outros mecanismos participativos também estão inseridos no bojo desse projeto.

Para este trabalho tem importância os mecanismos de participação e deliberação que permeiam as políticas sociais, especialmente as Conferências Nacionais de Assistência Social – fruto desse projeto democrático e popular - apresentadas como espaços significativos para os usuários e trabalhadores formularem suas diretrizes de acordo com os interesses populares.

Trazendo a discussão para os governos do Partido dos Trabalhadores, coube-nos indagar se a participação popular, após onze anos de gestão, está se

concretizando de fato. Em termos mais diretos, questionamos se a correlação de forças entre a sociedade civil e o Estado – como se nessa relação houvesse uma fratura - tem acumulado mais para os interesses populares, esmagadora maioria da população, ou para o capital. Indo um pouco mais além, perguntamos se esses espaços ainda têm algo a contribuir para uma participação real e efetiva, e não apenas um recurso gerencial utilizado pelos governos para legitimar o seu projeto – debate desenvolvido no capítulo final deste estudo.

Por conseguinte, todos os elementos discutidos até o momento têm incidência direta na atual definição das políticas públicas, principalmente o giro conservador que representou o neoliberalismo, implicando na dificuldade de implementar os princípios democráticos e os direitos correspondentes. A respeito das decorrências dessas dimensões para as políticas sociais, trataremos no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO 2

### A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO “OLHO DO FURACÃO”

*Vejo à frente um tempo em que o homem  
deverá caminhar para alguma coisa mais  
valiosa e mais elevada que seu estômago,  
quando haverá maiores estímulos para levar  
os homens à ação do que o incentivo de hoje,  
que é o incentivo do estômago.*

Jack London

As conjunturas político-econômica do Brasil, a partir de fins da década de 1980 e recrudescidas nos anos 1990, configuraram mudanças que, se por um lado, marcaram o processo de redemocratização da sociedade brasileira, por outro, demarcaram uma “conjuntura dramática, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social no país” (YAZBEK, 2012 p, 302), apesar da constituição da assistência social como política pública.

Ao apontar esse cenário, houve por bem tratarmos neste capítulo alguns aspectos relacionados aos avanços e dificuldades que permeiam a consolidação das políticas sociais destacando a assistência social, cuja conformação tem estreita relação com o esgotamento da fase expansiva do capitalismo maduro<sup>10</sup>, abrindo o terreno necessário para a projeção do ideário neoliberal - que tem exigido um preço altíssimo para classe trabalhadora, mediante a reestruturação produtiva – e a contrarreforma do Estado. Verificamos, ainda, que os governos do Partido dos Trabalhadores, no suposto combate ao projeto neoliberal, têm assumido uma perspectiva orientada para o combate à pobreza através das promessas de crescimento econômico associado ao desenvolvimento social, o que alguns analistas (MOTA; MARANHÃO; AMARAL; PERUZZO; SIQUEIRA) estão chamando de perspectiva neodesenvolvimentista.

---

<sup>10</sup> Em boa parte da tradição marxista autores como (Paulo Netto, Antunes, Harvey, Pereira, Behinng & Boschetti) analisam essa fase como aquela na qual o capitalismo viveu o seu auge, inclusive do ponto de vista social. Tratou-se de um período de crescimento econômico com avanços nas forças produtivas através de novas formas de organização da produção fordista/taylorista. Considerada uma revolução tecnológica, essa fase propiciou superlucros sob a exploração dos trabalhadores. Disso decorreu sua organização política em sindicatos fortes que culminou com surgimento do Estado de Bem-Estar Social e sua política de universalização de direitos sociais. O esgotamento desse período áureo do capitalismo se deu pela crise da década de 1970 e o avanço do projeto neoliberal, que desde lá tem atuado como medida a uma crise estrutural do capital resultado do esgotamento dessa fase expansiva do capital.

## 2.1 A política de assistência social e as ofensivas da contrarreforma do Estado

No nosso país, a seguridade social foi institucionalizada como direito na Constituição Federal de 1988, conformando-se num tripé composto pela assistência social, saúde e previdência. A estruturação do sistema de proteção social se deu de forma particular, pois foi composta pela conjugação entre o modelo alemão (bismarckiano) e o inglês (beveridgiano). O primeiro orienta a previdência pela lógica dos seguros sociais, isto é, condicionado a uma contribuição anterior e direta dos trabalhadores, sendo estes seus principais beneficiados, quando não exclusivos. Já o segundo modelo, norteia o sistema público de saúde e de assistência, tendo como princípio a *universalização dos direitos*, “destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 325).

Essas particularidades da proteção social brasileira, na prática, não vêm expressando a justaposição esperada, no sentido de complementaridade entre os dois modelos, mas seguiu uma lógica desassociada deixando grande parcela da população sem acesso aos direitos, principalmente os “pobres economicamente ativos, ou seja, os que têm trabalho, mas com renda insuficiente para garantir suas condições de vida” (MOTA, 2008, p. 136).

No que diz respeito a um dos componentes desse tripé, a assistência social, sua instituição no ordenamento jurídico brasileiro se deu pela Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, a qual discorre sobre a organização dessa política, expressando a garantia de torná-la uma política pública não contributiva, sendo direito do cidadão e dever do Estado provê-la.

De lá para cá, a LOAS sofreu alterações por meio de decretos e medidas provisórias, mas sua atual estruturação é composta por capítulos que discorrem sobre suas definições e objetivos; princípios e diretrizes; organização e gestão; benefícios, serviços; programas e projetos (benefício de prestação continuada, benefícios eventuais, serviços, programas, projetos de enfrentamento da pobreza); financiamento; e disposições gerais e transitórias.

As ações socioassistenciais<sup>11</sup> em conjunto com a iniciativa pública e a sociedade devem garantir os “mínimos sociais”, visando o enfrentamento da pobreza

---

<sup>11</sup> Segundo Colin e Jaccoud (2013, p. 55) “os serviços representam o campo de intervenção da assistência social que visa ampliar potencialidades, construir ativos sociais e enfrentar o risco de

de forma integrada às políticas setoriais e com vistas à universalização dos direitos sociais. No âmbito da LOAS vale enfatizar as diretrizes (artigo 5º) que discorrem sobre a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, o comando único em cada esfera de governo, a primazia da responsabilidade do Estado e, especialmente, a participação da população considerando sua importância para este estudo.

Muito embora a participação popular tenha sido garantida na LOAS, a Constituição de 1988 já concebia o controle social do Estado exercido pela sociedade civil “como instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado” (PNAS, 2004, p. 52). Na assistência social, os mecanismos cuja função é efetivar essa participação são os conselhos e conferências ao lado de outras instâncias que compõe esse processo. (PNAS, 2004, p. 52). A respeito da participação popular mais à frente, no capítulo 3, retomaremos sua discussão mais atentamente.

A assistência social deve ser regida, essencialmente, pelos princípios de respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, assim como à convivência familiar e comunitária. Vejamos o que diz Yazbek (2012) sobre o mérito da LOAS:

É nesse contexto que tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira que é regulamentada em 1993, como política social pública, e inicia seu trânsito para um campo novo: o dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. [...] Pode-se afirmar que a LOAS estabeleceu uma nova matriz para a Assistência Social no país, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. [...] um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública. (YAZBEK, 2012, p.303).

---

isolamento e abandono, além de situações de violação de direitos. A garantia de direitos no âmbito dos serviços socioassistenciais é, entretanto, de difícil implementação, considerando as demandas de universalidade e uniformidade e ela associadas. Mas, desde a definição da proteção que será garantida e os objetivos e aquisições que lhe estão associados, até as questões referentes à sua qualidade e efetividade, são muitos os aspectos em que a política tem avançado nos últimos anos visando a concretude e materialidade das ofertas do SUAS. E a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais foi um importante passo nesse processo de construção institucional, reunindo o conjunto dos Serviços que integram o SUAS, com a correspondente definição, objetivos e provisão, considerando o público a que se destinam, as situações atendidas e as seguranças socioassistenciais a serem afiançadas.”

Conclui a autora: como política pública deve abandonar hábitos e feições paternalistas, clientelistas e benemerentes que sempre acompanharam sua história, voltando-se à defesa dos interesses das classes subalternas por meio de uma rede de proteção social viabilizada num conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios sociais que atendam a imensa maioria da população em condição de vulnerabilidade social.

Compõe o marco regulatório da assistência social o Sistema Único de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social. O SUAS e a PNAS foram deliberações da IV Conferência Nacional, realizada em Brasília (DF) no ano de 2003, instrumentos que se inscrevem no esforço de viabilização de um projeto de desenvolvimento nacional e pleiteia a universalização dos direitos à seguridade social e da proteção social pública.

Ainda vale sumariar que o SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Além disso, define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política pública de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento aos usuários, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviços socioassistenciais. (PNAS, 2004)

De acordo a PNAS (2004, p. 34), existem tipos distintos de proteções afiançadas pela assistência social, divididas em duas modalidades: proteção social básica e proteção social especial. A primeira, objetiva prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e a fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Portanto, destina-se à “população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Além de prever o desenvolvimento de serviços, projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias, com atendimento e inclusão de

peças com deficiência, tem a prerrogativa da organização dos serviços em rede, promovendo a intersectorialidade da assistência social com as demais políticas públicas, ainda que na prática esse princípio se mostre incipiente.

Já na proteção social especial estão previstos níveis de intervenção diferenciados, definidos pela média e alta complexidade. Enquanto os serviços de média complexidade oferecem atendimento especializado às famílias e aos indivíduos com seus direitos violados nas situações em que os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, os de alta complexidade prestam atendimento e acolhimento especializados nas situações de violação de direitos quando os vínculos familiares e/ou comunitários foram rompidos.

A “porta de entrada” dos usuários dessa política é o chamado Centro de Referência de Assistência Social, localizado em áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica. Principal equipamento público de execução, organização e coordenação dos serviços de proteção social básica, os CRAS atuam em parceria com outras entidades, como os conselhos de direito e conselhos tutelares, sistema de justiça, instituições governamentais e, claro, não governamentais e entidades conveniadas da rede socioassistencial.

Na execução dos serviços de proteção social especial, os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) são as unidades responsáveis pela oferta de atenção especializada de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos. Atuam no enfrentamento à violência, ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes, orientam e apoiam indivíduos e famílias vítimas de violência e prestam serviço de acompanhamento de medida socioeducativa.

Por fim, para desenvolver os programas, projetos e serviços no território onde se localizam, os CRAS devem possuir recursos físicos e humanos, como a equipe de trabalhadores, denominada equipe de referência, regulamentada pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS); e estrutura adequada para todas as atividades. Todavia, não é incomum que esses recursos sejam insuficientes, uma vez que, geralmente, não comportam a quantidade de famílias referenciadas.

Até aqui foram brevemente pontuados os aspectos institucionais do SUAS. Porém, é preciso apresentar e analisar alguns argumentos teóricos sobre as políticas sociais com destaque para assistência social frente à uma conjuntura de

crise que vai na contramão da universalização dos direitos e da democratização do Estado pela participação popular.

Autores como Mota (2010) e Tonet (2014) analisam a conjuntura socioeconômica e política das últimas décadas, situando-a numa crise sistêmica e estrutural<sup>12</sup> do capitalismo mundial, cujo início se deu por volta dos anos de 1970. Na realidade, ainda antes, em fins da década de 1960, a onda longa de expansão do capital apresentava seus limites históricos. Anunciava-se outra onda longa, mas agora de caráter depressivo ou de estagnação, marcada por breves recuperações que logo se esgotariam. Behring (1998, p. 159) sintetiza bem esse processo:

Com início nos anos 1970, foi propiciada [a onda longa de caráter depressivo ou de estagnação], portanto, pelo encontro de: crises clássicas de superprodução, cujos esforços de limitação por meio do crédito perderam eficácia, em cada pequeno ciclo; contenção brusca dos rendimentos tecnológicos (poucas ou marginais invenções novas); crise do sistema imperialista (mesmo da dominação indireta dos países coloniais e semi-industrializados); crise social e política nos países imperialistas, com ascenso das lutas (a exemplo da greve dos mineiros na Inglaterra no início dos anos 1980), em função das políticas de austeridade; e crise de credibilidade do capitalismo, enquanto sistema capaz de garantir o pleno emprego, o nível de vida e as liberdades democráticas.

Não há dúvidas que a crise contemporânea<sup>13</sup> é o resultado de três fatores fundamentais: a mundialização do capital<sup>14</sup> e/ou globalização financeira; a

---

<sup>12</sup> A crise é [...] um colapso dos princípios básicos de funcionamento de uma sociedade. No capitalismo elas podem ser parciais ou gerais; as crises gerais podem levar à mudança do modo de produção (BOTTOMORE, 1983, p. 83). Segundo a ótica marxiana, as crises são inerentes ao mundo do capital em sua busca por superlucros. Seu desenvolvimento desigual e combinado se anuncia por “um vínculo estrutural entre desenvolvimento e subdesenvolvimento” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 113-114). Silva (2006, p. 47), fundamentando-se em Marx, argumenta que interessa analisar a lei da tendência da queda da taxa de lucro, que “[...] decorre do aumento progressivo do capital constante em relação ao capital variável, o que implica um aumento da composição orgânica do capital”. Nas palavras do próprio autor sobre o tema, “ora se positivam no espaço, umas ao lado das outras, ora no tempo, umas após as outras; periodicamente, patenteia-se nas crises o conflito entre os elementos antagônicos. [...] As crises não são mais que soluções momentâneas e violentas das contradições existentes, erupções bruscas que restauram transitoriamente o equilíbrio desfeito” (MARX, 1991, p. 286 apud SILVA, 2003, p. 47).

<sup>13</sup> Para Netto (2012), o capitalismo produziu até agora três grandes crises sistêmicas: a de 1873 traduzida por uma depressão na Europa que durou 23 anos; a crise de superprodução de 1929 que começou nos EUA, atingindo todo planeta por longos 16 anos; e a atual crise que começou em 1987 e deriva das transformações societárias em curso envolvendo a totalidade social.

<sup>14</sup> Somente para recordarmos, a mundialização do capital refere-se às profundas alterações nas dimensões econômica, política, social e cultural na economia mundial, ou seja: a internacionalização do capital; a minimização do Estado na economia; a reestruturação produtiva e o retrocesso na questão social e nas políticas sociais, segundo Iamamoto (2004) e Netto (2012).

reestruturação produtiva ou o novo padrão de acumulação flexível e as imposições ideológicas do pensamento neoliberal. Ainda estiveram/estão relacionados ao seu aprofundamento a queda do Muro de Berlim em 1989, o colapso dos chamados Estados de Bem-Estar Social, as privatizações, os ajustes fiscais e a volatilidade das taxas de juros.

Destacamos que a reestruturação produtiva consolidou mudanças no mundo trabalho, ocasionadas por processos de produção e acompanhados de novas descobertas tecnológicas nas áreas da microeletrônica, da biologia, da física e da química.

Tais transformações são balizadas pelo receituário neoliberal que orienta a flexibilização das relações de trabalho com a perda dos direitos sociais e trabalhistas, a desregulamentação financeira e dos mercados com ausência do Estado no controle da especulação e superacumulação do capital e a privatização do patrimônio público. Tocam, ainda: nas estruturas das classes sociais redefinindo-as; na alteração do perfil demográfico; na difusão da cultura por meio eletrônicos (televisão, vídeo, multimídia); no plano ideo-teórico com a chamada “crise de paradigma”; e na afirmação *do movimento pós-moderno* (PAULO NETTO, 2012).

Mota (2010), igualmente, considera que a crise atinge várias dimensões: financeira, urbana, ambiental e, também, uma gravíssima crise no mundo do trabalho, atingindo o emprego de milhões de trabalhadores. Portanto, não pode ser reduzida a uma crise do mercado, afirmando com Mészáros (2009) que se trata de uma crise estrutural sem colocar o capitalismo em risco terminal.

Quanto aos aspectos sociais, a crise tem produzido, segundo Tonet (2014)

Miséria, pobreza, fome, subnutrição e todo cortejo de horrores – gerado pela falta de acesso (em quantidade e qualidade adequadas) aos bens materiais necessários à manutenção de uma vida digna - que acompanham essa situação. Populações inteiras são submetidas às condições de vida degradantes e praticamente descartadas como supérfluas, pois o capital não pode incluí-las no seu processo de reprodução. Milhões de pessoas são obrigadas a viverem em condições sub-humanas porque não têm acesso ou um acesso precário à alimentação, à saúde, à habitação, ao vestuário, ao saneamento, ao transporte etc. (TONET, 2014, p. 4).

O autor observa que a principal contradição desse sistema é a sua tremenda capacidade em produzir riqueza, contraditoriamente à sua infinita incapacidade de distribuí-la entre aqueles que a produzem, ou seja, os trabalhadores e sua família, o

que resulta na desigualdade social<sup>15</sup>. A crise não atinge somente aos trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho via desemprego, mas também aqueles que permanecem numa relação de intensa exploração com relações de trabalho totalmente flexibilizadas que seus direitos foram e são reduzidos e lhe é imposta uma produtividade cada vez mais intensa para a acumulação do capital. Muitos autores interpretam esse fenômeno como precarização das relações de trabalho.

Em que pese o aprofundamento da exploração do trabalho, Tonet (2014, p. 5) analisa a perda da unidade de classe dos trabalhadores, já que houve “uma intensa fragmentação no seu interior. A luta contra a exploração foi substituída pela competição entre os trabalhadores”. As condições degradantes de vida atingiram todos os quadrantes do planeta e reafirma que a grande contradição do sistema capitalista é produzir tamanha riqueza excluindo do desfrute justamente os seus produtores.

Sobre esse aspecto político-organizativo, Paulo Netto (2012, p. 421) faz referência ao processo de *dessindicalização* dos trabalhadores e a fragilização dos *partidos políticos democrático-populares e/ou operários* que perderam força para os chamados novos movimentos sociais ou, nos dizeres do autor, “novos sujeitos coletivos”. Dessa forma, para a luta de classes, a reestruturação produtiva tem como consequência mais grave, além do desemprego, a falta de unidade e uma atuação defensiva e corporativista dos trabalhadores e contribuiu para a desorganização do movimento operário e popular haja vista a forte regressão que definia aquele momento incluindo a desregulamentação dos direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Apesar de uma suposta crise da sociedade do trabalho, para Paulo Netto (1997, p. 26) o que se evidencia é a “incapacidade do sistema capitalista em dar respostas às necessidades sociais do mundo contemporâneo [...] Ora, não é o trabalho que está em crise, mas a capacidade do sistema capitalista de oferecer trabalho aos homens”, diz o autor.

---

<sup>15</sup> Discorrendo sobre as desigualdades entre países pobres e ricos, Theis e Butzke (2012, P. 90) apontam dados que sempre são reiterados pelos indicadores econômicos e sociais: os 65% dos países de renda mais alta representam apenas 16% da população mundial. Nos Estados Unidos, a parcela do total da renda das famílias apropriada pelo 1% mais rico da população era de 8% em 1980 e em 2000 passou para 17%; no Reino Unido, o 1% mais rico recebia 6% de toda a renda em 1980 passando a receber 12,5% em 2000. Os EUA, país mais rico do mundo, é o terceiro mais pobre entre os 30 países da OECD, seguido do México e Turquia. Enquanto o número de milionários cresceu nos Estados Unidos de 2,46 milhões em 2008 para 2,87 em 2009 (em plena crise) o número de pobres saltou de 39,8 milhões para 43,6 milhões, no mesmo período.

Na “periferia” do sistema, somente na década de 1980 a estagnação chega com força. No Brasil, se por um lado, foi uma década de avanços e conquistas democráticas possibilitadas pela própria crise econômica herdada do regime militar, por outro, ficou conhecida como a “década perdida” (com taxa média de crescimento de 2,1%), qualificada pelo “aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 138-139). Em virtude disso, uma das alternativas do governo brasileiro para solucionar os problemas expostos foi vender os títulos do Tesouro, o que significou elevação dos juros, alimentando o processo inflacionário (que chegou a 217% de inflação anual em 1985).

A retomada do Estado democrático e a construção da Constituinte<sup>16</sup> foram caracterizadas por disputas que revelavam os antagonismos de classe típicos da estrutura econômica vigente. Naquele período histórico, os movimentos sociais atuavam no esforço de inserir no texto da Constituição eixos que assegurassem e ampliassem alguns direitos, ao passo que, na contramão, os setores conservadores também disputavam os seus interesses<sup>17</sup>.

Para mencionar alguns exemplos de reivindicações dos movimentos populares e sindical, teve-se a reafirmação das liberdades democráticas, o enfrentamento das desigualdades sociais com a afirmação dos direitos sociais, direitos trabalhistas, a defesa da participação com a criação de mecanismos de controle social através de conselhos paritários de direitos e a descentralização administrativa, entre outros, trazendo avanços na área dos direitos sociais, humanos e políticos. Por outro lado, foram mantidas questões como a militarização do poder, as prerrogativas do executivo sobre as decisões econômica e políticas e ementas como por exemplo da reforma agrária foram derrotadas pelos ruralistas. “Mesmo assim, permaneceram os princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 144).

---

<sup>16</sup> A Constituição é uma fusão de elementos novos e velhos, definida como “programática e eclética” e expressa a “tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro” (NOGUEIRA, 1998 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 142).

<sup>17</sup> A discussão sobre os avanços da Carta de 88 está inscrita no plano jurídico-formal, pois se sabe que a garantia legal das conquistas mencionadas não está consolidada e, em tempos de ajustes estruturais, esses avanços têm se tornado alvo de retrocesso, especialmente no que diz respeito à seguridade social. Confirma-se tal fato pelas recorrentes reformas na previdência social e pela precarização do Sistema Único de Saúde a exemplo das aposentadorias complementares e Organizações Sociais de Saúde (OSCIP's).

Todavia, ao revés do que está nos princípios mencionados, lamamoto (2008, p. 35) afirma o seguinte:

o liberalismo brasileiro, portanto, vem nutrindo-se, desde a formação do Estado Nacional, de forças representativas da tradição patrimonialistas, em um amplo processo de privatização da coisa pública, em detrimento das tradições republicanas, com sua vocação contratualista, democrática e universalizantes.

Desse modo, a conjuntura política, econômica e social que adentra os anos 1990 cria, então, a alternativa de consolidar a hegemonia neoliberal. Ademais, na base do processo que guiou as mudanças na seguridade social se encontram algumas relacionadas à chamada restauração da economia capitalista, que combina fatores como a reestruturação produtiva, a nova divisão do trabalho, a contrarreforma do Estado e a globalização (MOTA, 2008), já caracterizadas.

Por essa e outras, os princípios de universalidade e redistribuição de renda não foram cumpridos, ao contrário, os direitos foram restringidos e no seu lugar aparecem o desemprego, o subemprego, as relações precárias para quem ficou no mercado de trabalho, fatores que têm levado à fragmentação da luta dos trabalhadores.

Dessa forma, Behring e Boschetti (2008) denominam o tratamento neoliberal às políticas sociais pelo trinômio *privatização, focalização e descentralização*, características centrais para compreender a atual conformação da seguridade social. Conforme a Constituição de 1988, Boschetti (2009) destaca os princípios comprometidos pelo trinômio: *universalidade*, que deveria assegurar direitos iguais a todos; *uniformidade e equivalência dos benefícios*, para unificar a previdência dos trabalhadores rurais e urbanos; *diversidade* das bases de financiamento para que municípios, estados e federação sejam obrigados a contribuir com o orçamento; e o *caráter democrático e descentralizado* com gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviço (BOSCHETTI, 2009, p. 332, grifo nosso).

Nesse contexto, para Tonet (2014), as políticas sociais brasileiras têm sido utilizadas pelos Estados apenas para minimizar os efeitos deletérios das crises por meio da implementação de programas sociais no mesmo patamar das ajudas humanitárias em períodos de guerra que, já se sabe, não atingem as raízes mais fundas da desigualdade, senão apenas ameniza suas expressões.

Valstman (2009), ao analisar as mudanças na proteção social com a Constituição de 1988, afirma que a década de 1980 representou um período de relativo ganho pelo aumento nos investimentos públicos. Já na década de 1990, ocorreu um movimento em direção oposta à perspectiva universalista preconizada na Carta Magna para área social, expresso na focalização de programas e na restrição no financiamento da seguridade social.

No tocante a assistência social, ainda que seja inegável o novo perfil sustentado na descentralização, autonomia e novos atores e arenas políticas - supondo também novas relações entre Estado e sociedade civil - pouca coisa mudou. A pobreza continuou sendo objeto dos programas filantrópicos financiados por transferências governamentais e isenções fiscais, “em um contexto combinando democracia, pobreza e desigualdade, mesmo admitindo que o governo Lula representou um ciclo de expansão da política de assistência social [...]” (VALSTMAN, 2009, p. 734).

Para Yazbek (2012, p. 305), se considerada a sua arquitetura original, a assistência social deveria assumir hoje a qualificação de uma política estratégica de combate à pobreza, caso não fosse o processo de esvaziamento e desqualificação sofrido durante sua implantação, situação que levou a “despolitização e a refilantropização do enfrentamento da questão social brasileira”.

Na mesma direção, Behring e Boschetti (2008) asseguram que a tardia estruturação das políticas sociais foi preterida pelo ajuste neoliberal, somada a opção da classe dominante por um projeto *antinacional, antidemocrático e antipopular*, refletindo na priorização de outras políticas, que não as sociais.

A propagação das “reformas” iniciadas no governo Fernando Collor de Mello, com auge na era Fernando Henrique Cardoso (FHC), não foi no sentido social-democrata dos tempos áureos do *Welfare State*<sup>18</sup>. Houve uma contrarreforma<sup>19</sup> definida por fatores conjunturais externos e internos, protagonizada por um governo

---

<sup>18</sup> O *Welfare State* foi claramente uma reforma – uma tentativa temporal e geopoliticamente situada de combinar acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade, com alguma redistribuição de renda (BEHRING, 1998).

<sup>19</sup> Consideramos a expressão contrarreforma utilizada por Behring para analisar a “reforma” do Estado e os seus impactos para as políticas sociais na década de 1990 como a mais coerente para aclarar esse momento. Isso porque o conceito de reforma herdado das estratégias revolucionárias de parte do movimento operário europeu de fins do século XIX e início do XX foi apropriado pelo projeto democrático-popular indevidamente para justificar qualquer mudança na sociedade, longe do que era a ideia originária da social democracia a que se referia o termo e se aproximando muito mais aos princípios do neoliberalismo.

de centro-direita disposto a fazer os requeridos ajustes estruturais - impulsionados por instituições financeiras multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial - mostrando que as “reformas” eram totalmente compatíveis com o modelo de desenvolvimento econômico em curso. Segundo Silva (2007, p. 113), os objetivos desse ajuste foram “a abertura da economia para o exterior, a liberalização dos mercados, preços e atividades produtivas e a estabilização dos preços e de outras variáveis macroeconômicas”.

Cabe reafirmar que as condições para a imposição da contrarreforma são anteriores a década de 1990. Já em 1980, com a crise econômica e as mudanças nas “regras do jogo” advindas da redemocratização, o neoliberalismo encontrou o pretexto necessário para o fortalecimento de seus postulados: a “incapacidade” do Estado em resolver a crise que solapava o país - justificando como reação a sua reformatação para salvar o capital – e o “poder excessivo” dos sindicatos e do movimento operário (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Para sanar a crise, os países latinoamericanos foram “aconselhados” a cumprir as medidas do Consenso de Washington<sup>20</sup>, o qual fora constituído por reordenamentos possibilitadores da descentralização da administração e do financiamento dos serviços públicos – que na realidade revela-se um processo de desconcentração – a privatização dos entes e serviços estatais, e a focalização do atendimento aos direitos constituídos passaram a ser os vetores de ordem para a contrarreforma do Estado (LÉLIS, 2009, p. 02).

Para tanto, o “Programa de Publicização” criou agências executivas e organizações sociais, estabeleceu parcerias com Organizações Não Governamentais e entidades filantrópicas, regulamentando o chamado Terceiro

---

<sup>20</sup> Resultado de uma reunião entre os presidentes eleitos da América Latina e os representantes do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, realizada em novembro de 1989, “o Consenso de Washington consiste em 10 medidas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro”. (BRESSER PEREIRA, 1990, p. 04).

Setor<sup>21</sup> para ser o executor das políticas públicas – pois a formulação caberia ao Estado, que possui pessoas tecnicamente capacitadas. Tal afirmação reforça a ideia liberal-burguesa da democracia-método de que o povo não é capaz de desempenhar esse tipo de função.

Em consonância com o receituário neoliberal, o governo de Fernando Henrique Cardoso visava uma “nova” relação entre Estado e sociedade civil. As propostas do Programa Comunidade Solidária pressupunham a parceria entre ambos no enfrentamento da pobreza e da exclusão via programas assistencialistas e emergenciais, isto é, evocavam novamente as práticas relacionadas a solidariedade, filantropia e voluntariado. Transferindo para a sociedade civil a tarefa de assistir aos pobres, inclusive, reeditando práticas de solidariedade primária em que os indivíduos em condição de pobreza recorrem a ajuda da família e de grupos de vizinhança, desresponsabilizando o Estado na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, todavia, atribuindo uma centralidade à Política de Assistência Social.

Portanto, a seguridade social não se consagrou por um “amplo e articulado mecanismo de proteção”. Ao contrário, define-se por uma “unidade contraditória”, tendo em vista a intensa privatização sofrida pela saúde e previdência e a ampliação da assistência social, que se tornou central no sistema de proteção social, contornando-o de um novo desenho político – tendência prevista por Mota (2008, p. 134-35) na década passada, expressa por dois polos: privatização e assistencialização.

Reiteramos a assertiva de Silva (2007, p. 33) sobre as políticas no capitalismo: “as políticas sociais não podem ser *antieconômicas*, mas é frequente que as políticas econômicas sejam *antisociais* [...]”. Da mesma forma, Boschetti e Behring (2008, p. 159-60) analisam que há uma *dualidade discriminatória* ou, para outros autores, uma universalização excludente, assinalando a existência de dois grupos: os que podem pagar pelos serviços e os que não podem. Quer dizer, os direitos são orientados não pela estatização e universalidade, mas, sobretudo, conduzidos pela privatização e seletividade. Salvo alguns avanços advindos da Constituição e das legislações complementares, o que reina nas políticas sociais –

---

<sup>21</sup> A respeito do Terceiro Setor, Montaño (2009) considera que, ao minimizar as contradições de classe com as atividades que desenvolve juntamente com o Estado e o empresariado, diminui os impactos do aumento do desemprego e tornam as respostas à *questão social* atividades cotidianas.

inclusive como herança conservadora – é a “contraditória convivência entre universalidade e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado” (MOTA, 2008, p. 145).

Não é supérfluo lembrar que o financiamento da seguridade social, em geral, é marcado pela *regressividade*, quer dizer, é pago majoritariamente pelos trabalhadores, seja pela contribuição sobre a folha de salários, seja pelo consumo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 172). Logo, não ocorre nos programas a transferência de recursos do capital para os trabalhadores, mas redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores (SITCOVSKY, 2008).

Silva (2007, p. 108)<sup>22</sup> também faz uma leitura sobre a política social, apontando focalização, seletividade e descentralização como características voltadas apenas à erradicação da pobreza. Constituem-se em estratégias residuais que *não atingem o cerne ou os “mecanismos geradores” da pobreza* e significam medidas voltadas somente para os bolsões que visam ajuda a periferia, garantia de ração básica diária, frentes sociais de emergência, dentre outras estratégias similares.

Em síntese, inserir-se na dinâmica internacional abrindo mão de um projeto nacional, flexibilizar as relações trabalho, intensificar as privatizações e priorizar as políticas econômicas significa que o Estado refuncionalizado, busca atender, primordialmente, aos interesses da acumulação capitalista em detrimento das políticas públicas e sociais - como a seguridade social brasileira em flagrante dificuldade de consolidação.

Dada a tendência atual da assistência social, na próxima seção discutiremos algumas dimensões dessa política no cenário político-econômico revelado pela

---

<sup>22</sup> O estudo realizado por Silva (2007) a respeito da gestão da seguridade social brasileira, mostra que é recorrentes expressões que remetem a “crise” do Estado de Bem-Estar Social (EBES) das últimas décadas. Todavia, tal afirmação não é consensuada. O autor diz que, na verdade, o Estado-Providência produz uma contradição inescapável: “o capitalismo não pode existir nem com nem sem o Estado do Bem-Estar Social” (OFFE, 1981 apud SILVA, 2007, p. 83). Para justificar a crise, algumas teses de referência (neo) conservadoras apontam a falência devido aos gastos sociais, que seriam futuramente insustentáveis. Como solução, se reduzido os encargos sociais, seria possível gerar novos empregos com o rebaixamento do custo da mão de obra e o contrato de trabalho flexibilizado. No entanto, se o Estado de Bem-Estar Social foi criado para resolver a crise gerada pelo pós-guerra de 1945, como afirmar que agora é gerador da crise? Com isso, conclui-se que as teses sobre a crise têm pouca aceitabilidade e sustentação teórica e empírica. Por fim, vale dizer que “o EBES não é uma solução completa. Ele pode tornar o emprego mais suportável, mas faz muito pouco para reduzir o número de pessoas sem trabalho, nem melhora as condições de trabalho para os empregados” (BARR, 1998, apud SILVA, 2007, p. 77).

ascensão do poder do Partido dos Trabalhadores à presidência da república, que é o propósito desse estudo.

## **2.2 A centralidade da política de assistência social no projeto neodesenvolvimentista**

Vimos até aqui que a partir dos anos 1980 as políticas sociais brasileiras ganharam espaço no plano jurídico-formal. Analisamos seu comportamento nas conjunturas anteriores com foco na política de assistência social: limites e dificuldades mediados por uma contrarreforma do Estado capitaneada pelo ideário neoliberal e pelos ajustes estruturais, restringindo a política social ao limite de inclusão da grande massa da população aos mínimos sociais, ou seja, uma política de combate a extrema pobreza, rompendo com a prerrogativa da universalização de direitos conquistada na Constituição de 1988.

No governo Lula (2003-2010) e Dilma Roussef (2011- em curso) a pobreza esteve/segue em voga e as políticas para o seu combate também. O sustentáculo dessa conjuntura é o chamado neodesenvolvimentismo, que atinge os demais países periféricos, em especial a América Latina, desde as primeiras décadas do século XXI. Traz em seu receituário conceitos como empreendedorismo, liberdade de oportunidades, combate à pobreza, desenvolvimento sustentável, justiça ecológica, capitalismo humano e como conteúdo ideo-teórico o liberalismo social.

A proposta neodesenvolvimentista inspira-se nas perspectivas teóricas de Amartya Sen<sup>23</sup>, economista indiano defensor do desenvolvimento econômico “sem pobreza, carências de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva do Estado repressivo” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 41). Nesse sentido, promete ganhos para as políticas sociais ao pressupor crescimento econômico com desenvolvimento social. Todavia, não está livre de contradições, já que, segundo

---

<sup>23</sup> Breve dados sobre o autor: Prêmio Nobel da Paz em 1998 e ex-diretor do Banco Central. Suas principais obras: Pobres e Famintos: um ensaio sobre direito e privação (1981); Desenvolvimento como liberdade (2000); Desigualdade reexaminada (2001). “Em suas obras retoma princípios do liberalismo (propriedade privada, liberdade e igualdade de oportunidades para a livre concorrência ao mercado)”. (SIQUEIRA, p.124, 2013).

Mota, Amaral e Peruzzo (2010, p. 47), “não há dúvidas de que esse modelo está mais além do neoliberalismo, porém, não mais além do capitalismo [...]”.

Para Maranhão (2010), o discurso “progressista” neodesenvolvimentista defende o equilíbrio entre mercado e Estado. O mercado com suas trocas e transações individuais, compreendido como o único capaz de promover, ao mesmo tempo, desenvolvimento econômico e liberdade e oportunidade igual para todos, ou seja, como produtor de justiça e equidade social. Contudo, ante o bom funcionamento do mercado, está a necessidade de apoio do Estado, atuando no provimento de serviços de educação básica e saúde. Limitado a uma atuação pontual e cautelosa, tão somente para se evitar déficits orçamentários e focos que possibilitem riscos de pobreza trágica e iniquidades, o ente público deve desenvolver uma operação integrada com as organizações sociais.

Para Sen (2000) o que importa para as políticas de desenvolvimento social e humano não é mexer na distribuição de renda entre as classes sociais, como propunha a social-democracia clássica, mas sim oferecer oportunidades sociais através de políticas públicas básicas focalizadas para que os agentes individuais possam galgar uma renda melhor na economia de mercado (Maranhão, 2010, p. 90).

Nesse sentido, “[...] condena os serviços públicos universais defendendo uma intervenção das políticas sociais focalizadas nas pessoas que realmente precisem de *oportunidades*” (MARANHÃO, 2010, p.94-95, grifo do autor).

Outra novidade no pensamento de Sen (apud MARANHÃO, 2010) diz respeito ao conceito de pobreza. Pobreza é mais do que ausência de renda, é também outras necessidades (saúde, educação etc), incapacidades humanas e falta de acesso às possibilidades criadas pelo próprio mercado. Combatê-la consiste em dar oportunidades “aos agentes individuais”, como, por exemplo, ensinar a ler e escrever e dar uma nutrição melhor. Assim, eles terão mais chances de entrar e permanecer no mercado de trabalho. Sair da condição de pobreza é, portanto, uma questão de escolha.

Siqueira (2013) também traz algumas contribuições a respeito do pensamento de Amartya Sen e sua influência para os países periféricos no começo do século XXI. A autora enfoca justamente sua tese sobre pobreza multimendiosional, sendo aquela que supera a questão da renda e envolve outros aspectos, tais como

analfabetismo, miséria, doença, falta de acesso a crédito, a serviços públicos e até mesmo a ausência de participação social e política, fatores que o intelectual caracteriza como privação de capacidades básicas. Sen não nega, porém, que a principal causa é a baixa renda, pois ela é que priva o indivíduo dos demais aspectos relacionados às condições de vida numa sociedade de consumo.

Na análise de Siqueira (2013) encontramos os temas que considera centrais na obra de Sen: propriedade privada, igualdade, individualismo, livre mercado, desenvolvimento, liberdade, o papel do microcrédito para o combate à pobreza e o empoderamento. Passemos a uma breve exposição a respeito desses temas.

Sobre a *propriedade privada* vale destacar que é um dado natural: alguns nascem em condições de possuí-la, outros, predestinados. Mas, segundo o indiano, essa discussão é irrelevante. É bem verdade que sua perspectiva mascara as contradições que estão postas nessa relação desigual entre propriedade privada dos meios de produção e propriedade da força de trabalho. Já Siqueira (2013, p.126) afirma que deixar de lado essa discussão “[...] cria, perpetua e radicaliza a desigualdade, a acumulação de riquezas e o empobrecimento das pessoas”.

No caso da *igualdade*, Sen utiliza o conceito de liberdades substantivas para defender que os indivíduos podem buscá-la superando estados de privação. Está na capacidade individual superar situações de fome, subnutrição e analfabetismo, por exemplo, principalmente quando esse indivíduo for empoderado. Outrossim, nem toca na *questão social* como produto da acumulação do capital, diz Siqueira (2013). A desigualdade social, para ele, refere-se à desigualdade de oportunidades e a privação de necessidades básicas.

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares, como ter condição de evitar privações (fome, subnutrição e morbidez evitável), bem como as liberdades associadas ao “saber-ter” participação política e liberdade de expressão [...] o desenvolvimento como liberdade não é apenas a eliminação das privações materiais, mas também das privações políticas e de direitos civis básicos [...] (SIQUEIRA, 2013, p.124).

Se o economista nega a possibilidade de igualdade de renda, justificando que os homens não têm as mesmas habilidades para possuírem as mesmas rendas, como ficam as liberdades substantivas, em outras palavras, “as capacidades de escolher uma vida que se tem razão para valorizar” (SEN, 2000, p. 94-94, apud SIQUEIRA, 2013, p. 128)? Ele está convencido sobre a invalidade de acreditar na

igualdade de renda, sugerindo que alguns estão satisfeitos com sua condição de pobre. Avalia que só pensar em dinheiro (renda) é premissa do egoísmo e que os homens buscam outros tipos de realização, como participar politicamente e se tornar “agente da sua própria história”. Daqui deriva sua capacidade de escolher o seu destino. Enfim, “não basta prover renda, é preciso levar à expansão das capacidades sem as quais não existe a possibilidade do exercício da liberdade básica para o desenvolvimento” (SEN, 2001, p. 114 apud SIQUEIRA, 2013, p. 128).

Tal argumento remeteu-nos a Marx e Engels (em outra direção, é claro). Brevemente, vale resgatar um célebre trecho de *A Ideologia Alemã*:

o primeiro pressuposto de toda existência humana, e portanto, de toda a história é que os homens devem estar em condições de viver para poder “fazer história”. [...] Mas, para viver é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e alguma coisa a mais. Para isso é preciso produzir os meios de satisfação dessas necessidades todos os dias e todas as horas. (MARX, K; ENGELS, F. 1993, p. 39).

Disso assimilamos que nada vale o homem prover suas necessidades se a distribuição da riqueza ocorre de forma desigual ou se concentra nas mãos de uma minoria. Para suprir necessidades básicas é preciso renda, pois sabemos que os programas sociais são insuficientes, mesmo adquirindo cada vez mais expansão. Não encontramos coerência na declaração de que pessoas têm necessidades diferentes para explicar desigualdade na renda.

É visível a centralidade do indivíduo ou do *individualismo* nas propostas de Amartya Sen. Um indivíduo é capaz de tudo, inclusive, de evitar a pobreza, fazer escolhas e definir seu destino. É livre para escolher ser pobre: “As pessoas podem ser pobres e felizes. Mais que isso, os pobres podem assim ser por sua livre vontade, devido as coisas que valorizam, se as pessoas têm acesso a comida elas podem escolher passar fome” (SEN, 2000, p. 92 apud SIQUEIRA, 2013, 129). Sendo a pobreza um problema externo e não constitutivo ao modo de produção capitalista, a solução viria de fora por meio de políticas e programas sociais compensatórios e o empenho de cada um. Ao falar do desenvolvimento, novamente a centralidade recai sobre o indivíduo e as oportunidades que devem ser criadas para sua atuação livremente dentro de um mercado também livre e forte. Oportunidades essas que muitas vezes são criadas por ele mesmo.

Quanto ao *livre mercado* destaca que os problemas do mercado não lhe são constitutivos, mas atribuídos, quase sempre, pela excessiva intervenção do Estado. De novo aparece a necessidade de desenvolver as oportunidades sociais para que os indivíduos possam participar do mercado e, para isso, cabe ao setor público prover educação básica e assistência médica, políticas historicamente utilizadas como mecanismo de reprodução da força de trabalho. Os trabalhadores são livres apenas para vender o seu trabalho, mas não para consumir aquilo que o mercado produz.

Outro aspecto importante na análise de Sen refere-se a *liberdade* entendida como a resultante de um conjunto de outras liberdades: participar politicamente; utilizar recursos econômicos (consumo); acessar serviços públicos (saúde, educação) e proteção social (seguro desemprego); e impedir a corrupção (Siqueira,2013). Parece-nos que Amartya Sen trata como liberdade, na verdade, direitos historicamente conquistados nas lutas dos trabalhadores, sem envolvimento do mercado. O setor que ainda tem dado algumas respostas as demandas dos trabalhadores é o Estado pressionado pela luta de classes, ainda que capturado pelo capital.

Conforme Siqueira (2013), para Sen, das oportunidades reais do indivíduo uma delas é a *política do microcrédito*, entendida como instrumento que viabiliza as pessoas de baixa renda acessar ao crédito bancário<sup>24</sup>. As contribuições dessa política vão além do acesso econômico, atingindo ainda a participação política na medida “[...] que propicia melhorias políticas, culturais e sociais.” (SIQUEIRA, 2013,136).

Os microcréditos têm se tornado uma realidade promovida por todos os governos que rezam na cartilha das reformas neoliberais: a promoção de micro empresas, o estímulo às cooperativas e os programas de Economia Solidária, que contam com cursos de capacitação e acesso a créditos e microcréditos. (SIQUEIRA, 2013, p. 136).

O resultado da política do microcrédito é o consumismo e o endividamento, pois milhões de pessoas que emprestaram dinheiro em banco hoje são inadimplentes. A própria mídia mostra isso o tempo todo.

---

<sup>24</sup> Sua origem vem do Banco dos Pobres (GRAMEEN BANK), criado em 1983 pelo indiano Muhammad Yunus. Também chamado de “banqueiro dos pobres”, Yunus recebe reconhecimento do Prêmio Nobel da Paz no ano de 2006.

Outra categoria presente na proposta neodesenvolvimentista é *empoderamento* tão preciosa no debate atual das Ciências Sociais e do Serviço Social. “Apresenta-se como dimensão política do combate a pobreza, recurso que tornará o indivíduo um “agente” de transformação das relações de poder e superação do estado de pobreza” (SIQUEIRA, 2013, p.137). Sen faz questão de dizer que seu modelo de desenvolvimento implica em um projeto distinto daqueles nos quais a sociedade é fechada, leia-se, o socialismo. Seu modelo representa uma sociedade aberta em que os pobres empoderados devem se articular em amplas redes de organizações sociais, tais como as ONG’s, e estabelecer alianças com os movimentos sociais e populares, constituindo o campo da luta pela cidadania no sentido de buscar as mudanças necessárias no Estado, mercado e sociedade civil.

Verificados alguns princípios básicos do principal ideólogo do neodesenvolvimentismo podemos depreender que sua perspectiva procede de uma tentativa do capitalismo em enfrentar mais um quadro danoso de crise. Os efeitos perversos do avanço produtivo não seguem acompanhados de desenvolvimento social, tornando mais exponenciais as expressões da questão social. Assistimos a falência do Consenso de Washington de 1989 e repetimos a construção de um novo consenso, quadro sociopolítico e econômico que desafia os teóricos e as organizações multilaterais.

Não são mais as franjas vulneráveis a sofrerem com a crise, mas toda a classe trabalhadora. Alcançamos uma fase histórica em que o avanço produtivo capitalista antagoniza frontalmente as antigas promessas burguesas de desenvolvimento e ampliação de progresso. Os indicadores sociais estão a comprovar os efeitos “destrutivos do capital”: crescem em números absolutos os ricos e os pobres no mundo (MARANHÃO, 2010).

Portanto, o neodesenvolvimentismo, assim como o neoliberalismo, é um projeto ideopolítico que encena estratégias dos organismos multilaterais para restaurar o movimento do capital na perspectiva do crescimento com desenvolvimento social<sup>25</sup> (MOTA, 2010; MARANHÃO, 2010; SIQUEIRA, 2013; SILVA, 2013).

---

<sup>25</sup> Dentre essas estratégias Mahabud UI Hab e Amartya Sen criaram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), responsável por medir estatisticamente as necessidades sociais das populações dos diversos países desenvolvidos e subdesenvolvidos através de fatores tais como: renda per capita, expectativa de vida, nível de educação. Utilizado pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), o IDH delimita o grau de desenvolvimento que uma nação deve atingir (MARANHÃO, 2010).

Foi para superar o desafio de reconstituição da ameaçada legitimidade das políticas de ajuste estrutural que vários organismos multilaterais tais como: ONU e o Banco Mundial passaram a debater o que chamam de um novo projeto de desenvolvimento, reunindo análises e propostas para a construção de um conjunto ideopolítico de propostas que consigam renovar as promessas de unir crescimento com melhorias no bem-estar social da população (MARANHÃO, 2010. p. 80).

Confirmando esses argumentos, para Mota, Amaral e Peruzzo (2010) a saída da crise internacional dos países latino-americanos, desde os anos 1970, sustentada pela expansão do capitalismo financeiro *parasitário*, tem sido a proposta de crescimento econômico associado ao desenvolvimento social e capitaneada por setores progressistas dos governos eleitos a partir dos anos de 1990-2000.

Sem embargo, configura-se distintamente do desenvolvimentismo dos anos de 1960, defendido pelas propostas cepalinas<sup>26</sup>, muito embora tenha inspiração em seu ideário a partir de um conteúdo permeado por princípios neoliberais. Segundo as autoras, as instituições multilaterais (como o Banco Mundial, por exemplo) passaram a defender políticas sociais visando diminuir os impactos de medidas econômicas sobre a questão social.

---

<sup>26</sup> “A CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina é um órgão regional da Organização das Nações Unidas (ONU) criado em 1948 com a missão de pesquisar e realizar estudos econômicos que promovam as políticas de desenvolvimento na América Latina”. “[...] A análise comparativa das etapas e fases do pensamento cepalino permite identificar a continuidade e, ao mesmo tempo, a ruptura com o passado no decorrer dos seus sessenta anos de existência. A etapa estruturalista (1948-90) procurou manter a sua unidade analítica durante as suas quatro décadas de predomínio sobre o pensamento latino-americano. Nesse período, os aportes teóricos e conceituais e as recomendações de política econômica foram consistentes entre si e na abordagem dos seus elementos principais de análise (inserção internacional, condicionantes estruturais internos e ação estatal). Em linhas gerais, o estruturalismo da CEPAL procurou legitimar o processo de industrialização latino-americana, com a diminuição da vulnerabilidade externa e reformas estruturais internas, tudo coordenado por uma forte intervenção estatal. A etapa neoestruturalista, iniciada em 1990, manteve a unidade e os principais elementos da análise estruturalista da CEPAL, introduzindo novos esquemas analíticos no final da sua primeira década. No entanto, a agenda de Transformação Produtiva com Equidade proposta na década de 1990 e aprofundada nos anos 2000 rompeu com o pensamento estruturalista anterior ao incorporar o conceito de “regionalismo aberto”, baseado nas novas teorias (neoclássicas) do comércio internacional, tais como a abertura comercial, a desregulação, a privatização e outras reformas estruturais de cunho liberalizante. O novo tipo de inserção internacional defendido pela CEPAL tem por base a abertura indiscriminada e unilateral dos mercados latino-americanos, assumindo os ditames do “Consenso de Washington”. O Estado perde o seu papel estratégico de promotor do desenvolvimento, passando a atuar como mero coadjuvante das forças de mercado. Embora o neoestruturalismo fosse similar ao estruturalismo em muitos aspectos e quanto aos objetivos finais, distanciou-se deste nos meios utilizados para atingir os fins pretendidos, ainda que isso tenha sido uma maneira da instituição se adaptar aos tempos de abertura econômica, buscando conservar a influência dos anos iniciais e que foi sendo perdida ao longo das três últimas décadas, como mostraram Corazza e Saludjian” (BOCCHI; GARGIULO, 2011, p. 1-9)

No fim das contas, tudo isso está pautado na defesa do desenvolvimento econômico com liberdade política e social para garantir a liberdade econômica. Nesse caso, requisita-se um Estado forte associado a um mercado forte que possibilite emprego, política industrial, competitividade, comércio internacional, somados a um outro valor: a questão ecológica. Não mais discurso do sonho do pleno emprego, e sim o estímulo a competitividade para pessoas livres buscarem suas oportunidades no mercado. Na visão neodesenvolvimentista a concorrência é necessária. Assim sendo, sob o ponto de vista de Mota (2010):

O que parece se configurar nesse momento é o fato de que o discurso dos Estados nacionais autônomos sucumbe às investidas das empresas transacionais que executam projetos de desenvolvimento nas regiões do continente ampliando a destrutividade do meio ambiente, mercantilizando recursos naturais e minerais, expulsando povos originários de suas propriedades. Em contrapartida as ditas corporações financiam projetos sociais ou pactuam com Organizações Não Governamentais e Fundações de Direito Privado as ações de sustentabilidade socioambiental (MOTA, 2010, p. 45).

O projeto de ajuste dos governos de esquerda/centro-esquerda a uma agenda neodesenvolvimentista vincula-se a estratégia de enfrentamento da *questão social*, daí o enfoque na justiça social, equidade e oportunidade, bem como na sustentabilidade. Qual seria, então, o alcance dessa estratégia? Para a Mota, Amaral, Peruzzo (2010), essas medidas são incompatíveis com a crescente financeirização da economia mundial que, em primeira mão, restringem as políticas sociais. Ocorre, de fato,

uma lógica extrativista, a presença de transnacionais sem qualquer compromisso com o desenvolvimento social dos países onde se instalam a destrutividade ambiental decorrente dos megaprojetos desenvolvimentistas, a crescente mercantilização da terra e do agrobusiness e os tratados de livre comércio (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 61).

Os fundamentos do social-liberalismo são as sementes germinativas do neodesenvolvimentismo. O social-liberalismo expressa uma nova etapa do neoliberalismo em seu processo de restauração, encampada pelas agências multilaterais. O Estado assume um papel central para o crescimento econômico e o desenvolvimento social, por meio da garantia de condições básicas para que todos usufruam de oportunidades no mercado. Fielmente ao pensamento da autora:

O social-liberalismo é, pois, uma proposta de contrarreforma do Estado que assimilada, no Brasil, pelo atual governo na política de Assistência, visa fazer frente aos efeitos mais gritantes da liberalização dos mercados, exatamente para manter a trajetória concentradora do capital e suas conseqüentes desigualdades (SILVA, 2013, p. 91).

Segundo a autora, nesse modelo o Estado tem como função atuar no crescimento econômico e na promoção social, incluindo os excluídos pelos programas de transferências de rendas viabilizados na política de assistência social. Afirma Silva (2013, p.94):

o próprio marco regulatório da Assistência Social – não sendo imune a dinâmica conflitiva entre capital/trabalho - incorpora conceitos sociais-liberalistas os quais visam à (re) naturalização da questão social, despolitizando-a, para blindá-la de qualquer reflexão que permita o tensionamento de suas causas fundantes: a expropriação e exploração dos trabalhadores.

Assim como Silva (2013), Sitcovisky (2013) amparado em Castelo (2013) também faz referência à ideologia do social-liberalismo, que está na base desse governo, cujo papel é cimentar as fraturas sociais que podem colocar em risco a hegemonia das classes dominantes. Em termos diretos, é preciso intervir nas expressões da questão social.<sup>27</sup>

Analisando a política de assistência social no Brasil no bojo do projeto neodesenvolvimentista do ciclo petista, Silva (2013) admite sua expansão e notoriedade nacional e internacional. Apesar do caráter contraditório da política, ao atender demandas do trabalho e do capital, segue um modelo que

[...] (re)naturaliza a questão social e promove ações focalizadas, as quais revertem estatísticas de desigualdade social, sem promoverem redistribuição de riqueza e mantendo os custos da reprodução da superpopulação relativa no âmbito do trabalho. [...] dá suporte à superexploração do trabalho e equaliza a pobreza entre os próprios trabalhadores, para resguardar a riqueza produzida no país dos conflitos sobre sua repartição e transferi-la para a expansão do capital, em escala internacional (SILVA, 2013, p. 87).

---

<sup>27</sup> Silva (2013) refere-se a *questão social* admitindo a definição de Lamamoto como sendo o confronto entre as classes/arena de disputas. Nesse sentido, considera a *questão social* como a base para as políticas sociais, que teve no “contexto da onda longa expansiva do capital” (fordismo) a experiência do Welfare State ou Estado de Bem-Estar.

O público-alvo, ou mesmo “os pobres sob os quais incide a política de assistência” (SITCOVSKY, 2008, p. 156), são os miseráveis, desempregados, desqualificados e inaptos para o trabalho e os trabalhadores precarizados, sendo os programas de transferência de renda os que levam o maior montante de recursos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa-Família (PBF)<sup>28</sup>.

O papel desses programas no processo de crescimento e desenvolvimento social, como preconiza o receituário neodesenvolvimentista, em especial o BPC e o PBF é contribuir na eversão dos indicadores sociais do país levando o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e os institutos de pesquisas oficiais, a exemplo do IPEA<sup>29</sup>, a divulgarem frequentemente percentuais de investimentos em políticas sociais e, como consequência, a queda da desigualdade e pobreza.

O MDS (2010) relata que incluindo o BPC e PBF, a evolução dos recursos da Assistência Social na União teve um incremento real de 255,4%; mas, excluídos esses programas, a expansão dos serviços socioassistenciais foi de R\$ 2 bilhões, em 2004, para 2,7 bilhões, em 2009, representando um incremento percentual de apenas 35% em cinco anos (SILVA, 2013, p. 98).

Mota (2010) afirma que por aqui a saída para a crise foram as bandeiras de crescimento econômico com crescimento social, corroborando que o neodesenvolvimentismo é o projeto defendido pelos governos de Lula a partir de ano 2000 e reafirmado no presente pelos governos de Dilma Roussef.

A pesquisadora argumenta que fazer crescimento econômico com crescimento social nos marcos do capitalismo é uma falsa hipótese do governo petista. Os dados estatísticos no Brasil mostram: por mais que tenha crescido

---

28 Esses programas, globalmente, apresentam as seguintes características: são condicionados à situação de ausência ou baixa renda; são complementivos e/ou substitutivos dos salários; possuem abrangência nacional e são regulamentados em lei nacional; os beneficiários devem ter acima de 18 anos e devem comprovar cidadania ou residência legal no país; em muitos países os beneficiários devem mostrar disposição para inserção econômica e/ou social em alguma atividade ligada a qualificação profissional ou atividade de trabalho; o financiamento é de responsabilidade do governo federal (em alguns poucos países é partilhado com municípios); a gestão é, em geral, compartilhada entre governo federal, estados e municípios; são permanentes e assegurados a partir de critérios objetivos. (STEIN, 2005 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 133-34).

<sup>29</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

economicamente chegando a 6ª economia do mundo, caiu do 8º ao 9º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano - um dos indicadores de “pessimismo” presente em sua análise.

Com isso, no lugar de um sistema de proteção social de caráter universal conquistado pela Constituição de 1988, enfatiza-se a assistência social como política de combate à pobreza mediante o espraiamento de programas de distribuição de rendas ou transferência de renda mínima, que pouco contribuem para a diminuição da desigualdade social, embora reduzam os índices de pobreza nas classes subalternizadas, admite a autora.

Sob a influência dos organismos internacionais, propõe-se que para atenuar a crise fiscal é preciso racionalizar os recursos e benefícios e repassar a responsabilidade de operacionalizar a assistência ao Terceiro Setor<sup>30</sup>. Por conseguinte, essa estratégia de dominação da burguesia acaba criando uma falsa atmosfera de harmonia, *passivizando* as classes subalternas e os antagonismos de classe ao formar um suposto consenso em que a sociedade civil passa a ser também responsável pela solução das contradições sociais. Mais uma vez, reafirma-se a natureza do Estado burguês na atual fase do capitalismo: *mínimo para o social e máximo para o capital*.

Silva (2013) questiona também os conceitos de equidade e vulnerabilidade social presentes na política de Assistência. O primeiro, porque não se pode admitir a possibilidade de haver equidade numa intervenção de natureza focalizada. E a vulnerabilidade social porque remete, segundo a autora, à possibilidade do próprio indivíduo sair da sua condição de pobreza. Parece-nos que essa indicação sustenta-se nas teses de Amartya Sen e nas orientações dos organismos multilaterais.

Analisando os 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social, Sposati (2013) considera que sua legalidade não representa ainda a legitimidade necessária, pois reflete sobre ela as condições impostas pela conjuntura de crise dos anos do seu

---

<sup>30</sup> A discussão sobre o fortalecimento do Terceiro Setor caracteriza-o como composto por “novos e indefinidos sujeitos sociais” (SITCOVSKY, 2008, p. 176), ao passo que o primeiro e o segundo correspondem, respectivamente, ao Estado e ao mercado, separando as esferas políticas, econômica e social. Fratura que desconsidera a historicidade da realidade e também naturaliza o individualismo liberal, ao valorizar o associativismo e o voluntariado. No mesmo sentido, Netto (2004) avalia que o Terceiro Setor não só é compatível, como também funcional à reestruturação do Estado comandada pelo capital.

nascedouro. Mesmo incorporando princípios da igualdade de direitos, quase sempre são “naturalmente” violados, diz autora.

Sitcovisky em artigo escrito em 2013, também aborda o tema do neodesenvolvimento nos governos do PT dos últimos dez anos e a *priori*, define a política social como um “reformismo sem reforma”. À luz dos elementos estruturais, sua análise considera o capitalismo brasileiro periférico envolto em uma crise de longa duração. Todavia, nesta sessão interessa-nos o que ele tem a dizer tão somente sobre os destinos da política de assistência social que, em conformidade com os autores trabalhados até este momento, fora precipuamente formulada para prestar serviços socioassistenciais, mas tem se reduzido a executar o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Desse modo, observamos uma análise consensual sobre a materialização da política de assistência social num conjunto de programas de transferência de rendas, fugindo da sua real atribuição que é a de viabilizar serviços socioassistenciais.

Mas, como necessário, o autor resgatou a trajetória do Partido dos Trabalhadores assentada na crítica ao capitalismo com suas lutas de resistências, quer dizer, o PT formulou sua plataforma política admitindo a missão de enfrentar o neoliberalismo e suas ofensivas. Há dez anos no poder seus intelectuais entre eles Pochmann e Sader defendem a tese de um governo pós-neoliberal para implementar as reformas necessárias, garantindo o crescimento econômico e o desenvolvimento social, ou seja, o combate à pobreza. Asseguram, ainda, que o governo tem realizado “[...] investimentos em infraestrutura, políticas sociais de renda, reindustrialização e estímulo ao consumo” (SITCOVISKY, 2013, p.121), medidas essas embutidas no modelo de desenvolvimento ou neodesenvolvimento.

Sitcovisky (2013) também admite os ganhos sociais dos programas de transferências de renda, incluindo os que são implementados pela política de assistência social, mas pondera que não podemos nos iludir e desconsiderar o real significado dessa expansão da política: a mercantização dos direitos sociais via reforma da previdência; e o sucateamento da saúde pública, entregue às mãos das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

O resultado desse processo sentencia o autor, é a privatização e a assistencialização da seguridade social, como confirma Mota (2009 apud SITCOVISK, 2013) ao criticar a centralidade da política de assistência na proteção social brasileira:

Se antes a centralidade girava em torno da seguridade, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e não mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho (MOTA, 2008, p. 138).

Mota (2008) polemiza ao sustentar que a assistência vem assumindo o papel que seria da seguridade social e atuando de forma compensatória ao atender a um conjunto considerável da população “em função do desemprego e das massas de trabalhadores supérfluos” (MOTA, 2008, p.144), assumindo sozinha o papel das outras políticas.

Amparada pela naturalização da ordem, a burguesia busca, dentre outros objetivos, transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; o trabalhador num contribuinte autônomo; o desempregado num beneficiário da assistência social; e a família e as comunidades em células de uma “sociedade solidária, socialmente responsável e cooperativa”.

Se esse sistema foi concebido como uma forma de mediar as relações de reprodução social, a centralidade dada a assistência social - especialmente aos programas de transferência de renda, focalizando os setores mais pobres - não foi por acaso. Tal tendência tem relação direta com dois fenômenos, quais sejam, a *crise da sociedade salarial* e o processo de *supercapitalização*, que incidiu na mercantilização dos serviços sociais. Associando o primeiro fenômeno com as transformações no mundo do trabalho, Sitcovsky (2008, p. 153) cita alguns elementos pertinentes a atual conjuntura:

precarização das relações de trabalho, as terceirizações, a crescente informalidade, o aumento da composição orgânica do capital [...]; a expulsão da fábrica e a eliminação dos postos de trabalho, o desemprego estrutural, o trabalho assalariado e protegido.

O segundo fenômeno tem estreita relação com a busca de valorização do capital em outros setores da vida social, o que reflete na expansão do setor de serviços. É notória a “naturalização” do mercado privado como provedor complementar de serviços, principalmente se tratando da educação, saúde e previdência.

Desse modo, ao passo que a expansão do desemprego significa a perda de vínculos com a seguridade contributiva (previdência), a assistência acaba sendo a investida do Estado para compensar a insuficiência da oferta de trabalho assalariado, possibilitando o acesso aos bens de consumo, mesmo que de forma precária. Para sintetizar, Mota (2008, p. 137) problematiza:

de um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita; de outro, a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. O desdobramento no *Brasil real* parece indicar que, mais uma vez, o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação [...].

Com isso, a autora afirma que há um *mito* em torno da assistência, no qual a burguesia inaugura uma *nova estratégia de dominação política* por meio de uma *reforma social e moral* que acaba por despolitizar as lutas e as raízes das desigualdades, “confluindo na defesa de estratégias de inclusão e inserção, sem referência ao trabalho” e, obviamente, expandindo o exército de reserva e conservando o *status quo*, já que amplia o consenso entre classes que são antagônicas (MOTA, 2008, p. 142).

As possibilidades de enfrentamento da pobreza agravada no capitalismo contemporâneo, via políticas e por meio da pressão das lutas sociais, passam pela questão da emancipação política. Estimamos a reflexão da autora:

A impossibilidade histórica de o capitalismo *superar* as sequelas sociais e materiais do processo de acumulação é incontestável. Todavia, é possível utilizar meios para *enfrentá-las* no limite da ordem burguesa, como parte da luta social. A luta por direitos e a institucionalização da seguridade social se dá no limite da emancipação política, fato que não elide os confrontos de classes e suas dimensões políticas. Todavia, é necessário fazer uma distinção entre as especificidades de uma prática político-organizativa, que mesmo respondendo às legítimas necessidades postas pela realidade, pode condensar uma consciência teórica, subsumindo o ideal ao real. Ou, em outros termos, abdicando da emancipação humana em prol dos limites históricos da emancipação política. (MOTA, 2008, p.145).

Ora, se na estratégia de restauração do capital o centro da “reforma” é a lógica do ajuste fiscal e da privatização, fica evidente que o mecanismo ideológico

utilizado aposta em “novas” relações entre Estado e sociedade civil como meio de tornar essas contrarreformas mais aceitáveis, pois valoriza a cidadania e a democracia para criar a ilusão de que o Estado está se ampliando.

Sobre as “novas” bases de relação entre Estado e sociedade civil vale enfatizar o controle social, designado a ser exercido em espaços como as conferências e os conselhos. Sposati (2013) assevera que só recentemente o Conselho Nacional de Assistência deixou de ser uma entidade para “[...] operar interesses privados e individuais de organizações sociais em obter méritos para isenção de taxas e impostos governamentais e se efetivou como conselho de política pública [...]” (SPOSATI, 2013, p.24).

Entretanto, é preciso ter um olhar cauteloso para essa modalidade de participação, embora tenha representado uma conquista para os trabalhadores, ainda mais se tratando de uma conjuntura como a de fins da década de 1980 do século passado. Nesse sentido, sabemos que a burguesia tem a capacidade de incluir algumas demandas dos movimentos sindical e popular no seu projeto contrareformatório, conseqüentemente, esse olhar deve se direcionar sob o mesmo prisma do poeta Brecht, que já alertava: “desconfiai do mais trivial, na aparência singelo”.

Posto isso, a discussão almejada neste estudo consiste em exatamente analisar os desafios dos mecanismos de participação e deliberação nos canais institucionais da política de assistência social, objeto do nosso próximo capítulo.

### **CAPÍTULO 3: PRÁTICAS PARTICIPATIVAS INSTITUCIONALIZADAS: “RADICALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA” OU APASSIVAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL?**

---

*Reiventaram a República  
Maquiavélica Rousseauada EnLockecida  
Na qual só a vontade é geral  
A riqueza segue sendo mesmo do Capital*

Mauro Iasi

Falamos em texto anterior que a entrada da década de 1990 foi marcada por mudanças significativas garantidas no plano jurídico-formal, entretanto, essas conquistas vêm sendo violadas e comprometidas na sua operacionalidade em nome da restauração do capital, impondo limites a efetivação do controle social da sociedade, já que “[...] é verdade que ela permanece mais como referência formal do que como determinação real” (PAULO NETTO, 1997, p. 20)

Dentre as garantias constitucionais a Lei Orgânica de Assistência Social asseverou um modelo descentralizado e participativo dessa política. O controle social nos conselhos e as conferências passa a ser defendido por aqueles que apostam na radicalização democrática, no acúmulo de forças e num programa antiimperialista, antimonopolista e antilatifundiário para chocar com o caráter do Estado brasileiro - elementos presentes na proposta original do projeto democrático e popular do PT (IASI, 2013). Confiam na potencialidade de tais mecanismos como arenas de negociação de propostas e ações, na defesa de uma esfera pública capaz de construir uma nova ordem que revigore os sentidos autênticos da liberdade, democracia e igualdade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; SILVA et al, 2008).

Todavia, alguns autores como Coutinho (2006) e Paulo Netto (2004) chamam a atenção para a heterogeneidade da sociedade civil, que nem sempre caminhará no mesmo sentido. Esses espaços não asseguram a defesa de um mesmo projeto político, o que poderá, muitas vezes, significar retrocessos, ferindo os direitos dos próprios usuários das políticas sociais.

Não são poucos os limites, e até polêmicas, que norteiam a temática. Por isso, neste capítulo, serão discutidas as implicações das práticas participativas institucionalizadas na Política de Assistência Social no Brasil. Nosso objetivo, com isso, não é esgotar o debate, tampouco oferecer uma receita pronta para enfrentar

os desafios postos, mas é premente trazer elementos que nos façam pensá-los criticamente, situados num determinado processo histórico, que em alguns aspectos precisa ser superado.

### **3.1 Da participação transgressora dos anos 1980/90 à de negociação de conflitos**

Participação é um termo bastante utilizado por distintos sujeitos sociais ao se referirem à construção da democracia no Brasil. Percebemos que existem várias compreensões acerca dessa categoria na literatura especializada, no entanto, esta seção priorizou as práticas participativas presentes no governo do Partido dos Trabalhadores, especialmente nas conferências nacionais de forma geral.

Antes de adentrar no objetivo deste item, vale rapidamente resgatar a década de 1980, decênio decisivo para emergência de novas práticas participativas, já que a ditadura empresarial-militar de 1964, principalmente seu período de luta “às escondidas” (de 1968 a 1977), abafou e fez uma severa repressão ao movimento de massas organizado<sup>31</sup>. Os sujeitos políticos daquele momento construíram alternativas de lutas as quais estamos tratando aqui como formas de participação transgressoras, incluindo lutas em torno de questões como moradia, terra e transportes coletivos.

Já no último ano da década de 1970, “despontam novas expressões da luta social” (SILVA, 2009, p. 12), originando um momento de ascensão das lutas populares no país, a exemplo da atuação das Comunidades Eclesiais de Base, do movimento operário do ABC paulista, do congresso de refundação da UNE e, no início dos anos 1980, a fundação do PT, da CUT e do MST.

Emprestando os argumentos de Avritzer, Silva (2009, p. 13) destaca que a ampliação da esfera pública nos anos 1970 vincula-se justamente ao crescimento das associações civis; a nova forma de avaliar o que são os direitos por parte de setores da sociedade; a busca pela autonomia organizacional da sociedade civil com

---

<sup>31</sup> Esse processo impôs um novo ritmo político e fechou a sociedade para qualquer tipo de participação, imperando os aparelhos coercitivos sendo que apenas o trabalhador era reconhecido como cidadão, “[...] Mesmo assim, não eram cidadãos todo e qualquer tipo de trabalhador, só aqueles, cuja profissão era reconhecida por meio de sindicatos, os quais para funcionar necessitavam ter sua existência reconhecida pelo Estado”. (SANTOS, 1979 apud SILVA, 2009 p. 12).

relação ao Estado; as reivindicações públicas; e ao diálogo com o Estado. Nesse quartel, “*reivindicavam-se, além disso, criação de espaços de participação, onde a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas.*” (SILVA, 2009, p. 13, grifo nosso). Surgem as chamadas práticas participativas ou espaços de negociação de conflitos, como os conselhos e conferências.

A consolidação da democracia, conforme Raichelis e Wanderley (2010, p. 161) também defendem, correlaciona-se a construção de uma esfera pública, definida por alguns atributos: *visibilidade*, que, neste contexto, significa transparência de discurso e tomada de decisão; *controle social*, referindo-se a participação da sociedade civil, acompanhando as decisões pactuadas; *representação de interesses coletivos*, a partir de sujeitos sociais ativos; *democratização*, com ampliação dos espaços de decisão para articular acordos que atendam a coletividade; e, por último, *cultura pública*, no sentido de fazer frente à apropriação do público pelo privado.

A Constituição de 1988, que na fase de Assembleia Constituinte passou a defender a interlocução entre os movimentos sociais e o Estado, foi o marco histórico fundamental para a construção dessa esfera pública e do controle social. Falava-se, também, em garantir a soberania popular mediante a participação ativa da sociedade, inclusive na elaboração da Constituição.

Não obstante, Cohn (1994, p. 14) aborda as dificuldades que os movimentos sociais vêm encontrando em “mergulhar” no Estado, mostrando que essa trajetória apresenta “[...] idas e vindas na mobilização dos setores populares para uma participação autônoma efetiva na gestão, havendo longos passos a dar entre [...] a concepção desses sujeitos como portadores de carências para a de sujeitos que se descobrem destinados ao exercício das práticas, da reflexão, do debate e das incertezas sobre a condução dos assuntos públicos”.

Nessa direção, Telles (1994, p. 91) levanta algumas questões sobre os impasses e dilemas da cidadania, tendo como foco a dinâmica da sociedade. Isso compreende um modo determinado de problematizar a questão dos direitos sociais, objeto de análises recorrentes da autora. Afirma ela que “[...] os direitos são aqui tomados como práticas, discursos e valores que afetam o modo como os interesses se expressam e os conflitos se realizam.

Sendo assim, os direitos não dizem respeito apenas às garantias inscritas na lei e instituições, dizem respeito antes de tudo ao modo como as relações sociais se estruturam. Como forma de sociabilidade e regra de reciprocidade, os direitos constroem vínculos entre indivíduos, grupos e classes e estruturam uma linguagem que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados e julgados nas suas exigências de equidade e justiça.

Isso está a depender da constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem expressar e se representar em uma negociação possível articulando novos valores, formando novas opiniões acerca do justo e injusto (TELLES, 1994). É por essa via que, talvez, possa se situar a importância dos movimentos sociais: pela trama representativa que foram capazes de construir e pela qual vem se generalizando na sociedade brasileira a consciência do direito de ter direito.

Na defesa dos direitos, o caminho é a conquista da cidadania e da democracia, defende Dagnino (1994). Segundo a autora, há duas dimensões que presidem a emergência de uma nova noção de cidadania: 1) pelo fato dela derivar-se da experiência dos movimentos sociais, a luta por direitos constitui a base fundamental para a constituição de uma nova concepção de cidadania; 2) pelo fato de que a essa experiência concreta se agregue cumulativamente. Enfatiza a construção da democracia, porém, mais do que isso, sua extensão e seu aprofundamento. Como consequência dessas duas dimensões, destaca um terceiro elemento que considera fundamental nessa nova noção de cidadania:

[...] o fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política, incorporando características da sociedade contemporânea como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo, de direitos de novo tipo e a ampliação do espaço da política [...] a construção da cidadania aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática. (DAGNINO, 1994. p.104)

Explana que na sociedade brasileira a desigualdade econômica, a miséria e a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais, o que chama de autoritarismo social. Enraizado na nossa cultura e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse tipo de autoritarismo engendra formas de

sociabilidade e uma cultura de exclusão, que se converte em ações no sentido de reproduzir a desigualdade nas relações sociais.

Uma via de superação dessa questão pode ser a constituição de espaços públicos onde os interesses coletivos e particulares, bem como as especificidades e as diferenças possam ser discutidas a partir de uma concepção de democracia que ultrapasse o nível institucional formal e inclua o conjunto das práticas sociais e culturais.

Posto isso, podemos dizer que a discussão até esse momento apostava nas possibilidades democráticas, incluindo mecanismos institucionais de participação, pois se tratava de uma análise na conjuntura dos anos 1990, efervescência das conquistas democráticas pós-ditadura. Atualizando esse debate para os anos 2000, encontramos ainda elementos e reforçam essas interpretações.

Silva (2009) confirma que nesse contexto nasce a ideia do controle social nas políticas públicas por meio da composição de novas instâncias participativas. Para mencionar alguns exemplos, o ordenamento jurídico brasileiro incorporou o planejamento participativo; a gestão democrática do ensino público na área da educação; a gestão administrativa da seguridade social com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados; e os conselhos e conferências. (SILVA, 2009, p. 15)<sup>32</sup>.

Os avanços constitucionais no desenho das políticas sociais criaram espaços concretos de participação da sociedade no planejamento e execução de políticas por meio de Conselhos municipais, estaduais e federais. Entretanto, ao lado destes avanços, ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000, a relação do Estado com a sociedade sofreu uma inflexão. Isto é, os movimentos sociais que na década de 1980 caracterizavam-se por seu caráter reivindicatório, pela ampliação de direitos sociais universais e pela construção de um Estado de “bem-estar social”, na década de 1990, grande parte das organizações passa a assumir responsabilidades conferidas ao Estado pela Constituição Federal. Esta guinada no papel da sociedade civil reflete a política governamental do estado mínimo, significando a tentativa de repassar à sociedade civil, responsabilidades conferidas à instância pública governamental, conforme outorgadas pela Constituição Federal de 1988 e por todas as Leis Orgânicas decorrentes. (SILVA, 2009, p.15).

---

<sup>32</sup> Como referência à participação direta, a Constituição destaca o Referendo, o Plebiscito e a Iniciativa Popular; já quanto à democracia participativa, trata dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos três níveis de poder, de caráter descentralizado, considerando a representação do Estado e da sociedade civil. (SILVA, 2009).

O controle social passa a assumir três dimensões: política, técnica e ética. A política expressa a abertura que a sociedade civil tem para intervir na agenda do governo, isso a depender da sensibilidade por parte deste para o partilhamento do poder e organização daquela nos espaços de participação institucional; a técnica, definida como o arcabouço de saberes e habilidades; e a ética, na qual é exigida uma responsabilidade moral de toda a sociedade no enfrentamento das desigualdades sociais. São igualmente importantes para o controle a intervenção do Ministério Público, da imprensa e dos conselhos das categorias profissionais, além do fortalecimento dos movimentos.

No quadro da incorporação das instâncias participativas no âmbito das políticas públicas pós-constituinte, para o nosso estudo, ganha relevo as conferências nacionais, compreendidas como espaços mais amplos, cuja finalidade é descentralizar e democratizar a concentração de poder do Estado, mediante o controle social.

Em tempos mais recentes, as conferências são consideradas como um dos principais instrumentos pelos quais o Estado pode promover amplamente a participação, incluindo representantes do poder público e da sociedade civil, que se reúnem com certa periodicidade (geralmente bianualmente) para discutir propostas de fortalecimento e reordenamento de políticas públicas em áreas específicas, devendo se realizar nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal. (SOUZA, 2012; SILVA, 2009).

Intrinsecamente associadas às conferências, os conselhos de políticas públicas e defesa de direitos são instrumento de participação coletiva, portanto, cabe aqui um sucinto comentário. Raichelis (2006, p. 110), considera que eles possuem potencialidade para criar uma nova cultura política, vez que são instâncias “de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, [...] campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos”. As primeiras experiências de conselhos de políticas públicas em alguns municípios do país são anteriores à década de 1990, embriões do que hoje são os sistemas descentralizados e participativos. A experiência pioneira foi na política de saúde, embora sem o caráter deliberativo de então, o qual foi incorporado pós-Constituição (MORONI; PINHEIRO, 2009).

Silva (2009) ao referir-se aos conselhos nacionais, enaltece a prática de abertura de novos espaços dessa natureza pelo governo federal, apontando dados que, entre 2003 e 2006, foram criados 11 novos conselhos. Levantamento realizado pelo IPEA-SGPR revelou ainda que, em janeiro de 2007, a administração pública federal contabilizava cerca de 40 conselhos nacionais, cujas composições contemplavam representantes de organizações da sociedade civil. (SILVA, 2009, p. 20).

Retomando o nosso objeto de estudo, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2013) define as conferências como:

[...] espaços amplos e democráticos de discussão e articulação coletivas entorno de propostas e estratégias de organização. Sua principal característica é reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas nos próximos anos. Na medida em que os diversos segmentos envolvidos com o assunto em questão participam do debate promovido na realização de uma Conferência, pode-se estabelecer um pacto para alcançar determinadas metas e prioridades, além de abrir um espaço importante de troca de experiências. (CNAS, p. 2013).

Esses espaços podem ser regulamentados por lei, permitindo ao próprio conselho setorial o chamamento; por decreto do Poder Executivo; ou ainda por nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização. Os órgãos responsáveis publicam portarias que definem a comissão organizadora, os objetivos, período e a forma de realização. Nessa comissão, órgão colegiado transitório com papel essencial para a concretização das conferências, comumente estão representados os variados segmentos que definem sua metodologia de trabalho, abarcando estratégias, cronograma, regulamento, como serão escolhidos os representantes e os temas.

Explicitando outros aspectos desse processo na prática, previamente as conferências nacionais, são realizadas etapas nas outras esferas de governo, incluindo certamente as municipais e estaduais, além da distrital, nas quais se elegem os delegados (paritariamente: Estado e sociedade civil) e os temas. São utilizados texto-base tanto na provocação do debate, quanto na apresentação das propostas governamentais como meio de orientar a discussão dos participantes.

Souza (2012) descreve detalhada e sinteticamente essa dinâmica de organização das conferências, aspectos formais que reproduziremos na íntegra:

O mais comum é que os eventos preparatórios aconteçam em plenárias e grupos temáticos, sendo o diálogo orientado por práticas de assembleia: o texto-base é lido e discutem-se os pontos em que há destaques; a ordem de fala é feita por inscrição; há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algo no texto; por fim vota-se cada um dos destaques, fazendo-se emendas ao texto inicial. Também são muito utilizadas as moções, forma de dar espaço a manifestações de apoio ou repúdio a questões que não estão no centro da pauta do debate. Normalmente estabelecem-se prazos para apresentação de moções, que necessitam de um percentual de assinaturas de participantes para serem lidas e votadas pela plenária. Quando os eventos são etapas intermediárias, há também um momento de escolha de representantes para a próxima fase de discussão. Após cada conferência, uma equipe indicada pela comissão executiva que compõe a comissão organizadora, sistematiza todo o acúmulo das contribuições das etapas preparatórias e produz um texto que consolida as propostas para os debates. No primeiro dia da etapa seguinte o texto de sistematização é entregue aos representantes, comumente chamados delegados, para orientar as discussões. No evento final, o diálogo segue o modelo de assembleias e, quando é o caso, há momento para a eleição de representantes para o conselho de políticas daquele setor. Nesses eventos, têm direito a voz e voto os delegados vindos de etapas preparatórias e delegados natos – integrantes do conselho temático. É comum a presença, com direito a voz, de convidados indicados pela comissão organizadora. Em alguns casos, também é permitida a participação de observadores. As decisões da plenária final são chamadas deliberações ou resoluções, e cabe ao órgão responsável pela conferência dar encaminhamento às mesmas. (SOUZA, 2012, p. 12-13).

Segundo esse autor, na última década as conferências têm cumprido o papel de ampliar a gestão participativa na formulação de políticas públicas. Na mesma perspectiva, Avritzer (2012) identifica que somente no governo Lula ocorreu um impulso maior à realização de conferências de políticas públicas no país. Traduz essa afirmação em números: das 115 conferências concretizadas desde 1940<sup>33</sup>, 74 ocorreram durante o seu governo (2003-2010), contemplando a participação de 10 milhões de pessoas (6,5% da população brasileira). Acrescendo que:

Nos últimos 20 anos, foram realizadas 80 conferências em diversas áreas temáticas: 21 na área da saúde, 20 no tema das minorias, 6 de meio ambiente, 22 sobre Estado, economia e desenvolvimento, 17 sobre educação, cultura, assistência social e esportes e 11 sobre direitos humanos (DULCI, 2011). Assim, sob o ponto de vista do governo, a questão ressaltada é o aumento quantitativo das conferências nacionais mostrando que, de fato, *existe hoje uma*

---

<sup>33</sup> A primeira conferência nacional foi em 1941, realizada ainda no governo Vargas.

*política participativa no nível federal de governo centrada nas conferências nacionais.* (AVRITZER, 2012, p. 8, grifo nosso).

Nesse sentido, Avritzer (2012, p. 12) apresenta outros dados<sup>34</sup> sobre a participação social prevista em lei, isto é, a participação em instituição (ou instituições participativas/IPs) no âmbito das políticas públicas nas 3 esferas de poder, a qual possibilitou que 4,3% da população brasileira tivesse inserção em orçamentos participativos e conselhos municipais de políticas. Esse aspecto não anula outras formas não institucionalizadas de participação, como o associativismo comunitário, que reúne 7,3% da população, e as entidades/associações de cunho religioso, que representam 13,1%. Além disso, aponta a proliferação das Organizações Não Governamentais no início dos anos 1990, pautadas nas orientações e regulamentações difundidas por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial.

Desse modo, esse autor conclui que a participação no Brasil sinaliza a coexistência de “duas tendências [...] que se manifestam na persistência de formas não institucionalizadas de participação, lado a lado com formas institucionalizadas, especialmente aquelas organizadas pelo Estado”, fato esse relacionado a continuidade de formas participativas já presentes há época da redemocratização brasileira, expressivamente em capitais do Sul e Sudeste. (AVRITZER, 2012, p. 12).

De maneira similar, Silva (2009) analisa o “governo de mudança” de Lula<sup>35</sup>. Considera-o fruto de um vigoroso movimento operário e popular, em cuja proposta existe a defesa de mais governabilidade e, conseqüentemente, a necessidade de maior interlocução com os movimentos sociais. A autora crê na possibilidade de fortalecer essa relação com um “espaço democrático social” no qual a sociedade, que nunca esteve tão disposta “a participar na construção de um novo país”, atua

---

<sup>34</sup> Dados resultantes de um *survey* realizado pelo pesquisador em parceria com a Vox Populi no mês de julho de 2011, com 2.200 respondentes, sendo a amostra representativa de todas as regiões do país. (AVRITZER, 2012).

<sup>35</sup> Esse método inovador de governar reflete-se na agenda do próprio Lula. Ele foi o primeiro presidente a visitar a Assembleia da CNBB em Taicí, o Congresso da CUT em São Paulo, a marcha do Fórum Nacional da Reforma Agrária em Brasília. Também foi o primeiro a receber a Associação Brasileira de ONGs. Recebeu a direção Nacional dos Estudantes (UNE), que havia dez anos não era convidada ao Planalto. Outros governos chegaram a criminalizar movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O nosso, ao contrário, mantém com eles uma interlocução franca e respeitosa. (Trecho extraído de entrevista concedida pelo Ministro Luís Dulci para Ricardo Azevedo, publica) (SILVA, 2009, p.p17).

junto ao Estado na garantia da participação de todos os segmentos sociais (mulheres, negros, indígenas, orientação sexual etc).

As conferências continuam fazendo parte do projeto do atual governo denominado por ela de “democrático-participativo”, envolvendo uma participação expressiva dos movimentos sociais nos três níveis de poder e a ampliação da esfera pública. Ao justificar sua escolha ideo-política pelo *projeto democrático-participativo*, questiona a democracia liberal e o seu formato de representação baseado em mecanismos quantitativos, e não qualitativos, de participação.

Ao contrário da democracia grega, que garantia a participação direta dos cidadãos, a forma representativa, diz a autora, “limita a atuação da população nos processos decisórios” (SILVA, 2009, p. 8). Por isso, defende os conceitos de democracia participativa e deliberativa como contra-hegemônicos à democracia liberal. A modalidade de democracia participativa reúne ingredientes como: atitudes de cooperação, integração e comprometimento com decisões, bem como aumentar o senso de eficácia política. (PATEMAN, 1992 apud SILVA, 2009, p. 8).

Santos, Dagnino, Dagnino, Olvera e Panfichi são referências teóricas importantes para Silva (2009) ao defender o projeto democrático-participativo. Apostam na radicalização da democracia, na criação e fortalecimento de mecanismos institucionais participativos e na redução da distância entre o Estado e a sociedade: “modelos de democracia participativa e deliberativa são empregados para fazer frente às limitações e fragilidades das formas representativas da democracia liberal.” (SILVA, 2009, p. 9).

Com isso, se os autores pesquisados reiteram a necessidade de consolidação da esfera pública, da democracia, da participação ativa da sociedade civil, ao mesmo tempo, problematizam as dificuldades. Embora reconheçam os avanços, discorrem sobre as dificuldades em *transformar esse projeto em processo*, tendo em vista os inúmeros obstáculos políticos, econômicos e culturais que tem impedido a plena realização das funções as quais as instituições participativas se propõem. Alguns analisam com mais profundidade e criticidade, já outros, fazem uma leitura mais técnica e burocratizada.

Pontuamos até aqui uma série de argumentos de autores que defendem as práticas participativas, capitaneadas pelos governos do PT. Ao lado da defesa dessas instâncias como mecanismos privilegiados de construção de uma esfera pública democrática, mostram ao mesmo tempo aspectos dos entraves e dos

desafios postos para funcionamento das conferências, o que permitirá uma interlocução dessas pesquisas com os dados por nós sistematizados no âmbito das Conferências Nacionais de Assistência Social, de 2003 a 2013.

### **3.2 Conferências Nacionais de Assistência Social nos governos do Partido dos Trabalhadores: avanços acumulados e entraves para a efetividade**

A gestão democrática que está na base do SUAS<sup>36</sup>, mostra de maneira cristalina que o princípio do controle social relaciona-se a esta assertiva: “é atribuição da sociedade civil intervir na definição de políticas e na fiscalização das ações governamentais” (CAMPOS, 2006, p. 111).

O modelo de gestão democrática, para Campos (2006), possui características como: descentralização, conferindo a esfera municipal um espaço privilegiado de aproximação entre povo e governo; participativa, contemplando mecanismos tais quais os conselhos e as conferências; previsível, pois estabelece um plano contendo os objetivos, metas, ações e recursos da política de assistência; deve ter coordenação e comando único de um órgão; requer financiamento compatível com o plano; é cooperativa, requerendo a parceria entre público e privado, por meio de ações complementares das organizações sociais; é profissionalizada, exigindo qualificação técnica, todavia, também valoriza o trabalho voluntário; e, por fim, deve ser fiscalizada e avaliada continuamente.

a diretriz participativa confere à sociedade poderes para interferir na agenda do governo, definindo prioridades e também dotando-a de prerrogativas para avaliar as ações governamentais em todos os níveis. A participação da sociedade é condição essencial para a gestão da PNAS [...]. (CAMPOS, 2009, p. 18).

---

36 Em conformidade com a NOB/SUAS (2004), são seus princípios organizativos: sistema democrático e participativo de gestão e de controle social através: a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, dos usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos sócioassistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços.

Consoante ao que discorreremos atrás, como materialidade dessa diretriz participativa, devemos situar as conferências de assistência social. O que são elas, afinal? O Conselho Nacional de Assistência Social novamente responde a essa pergunta, corroborando o que os pesquisadores tratam na seção anterior, isto é, são espaços de debate coletivo, cuja função é discutir, avaliar e deliberar sobre as diretrizes norteadoras do SUAS, “[...] no sentido de consolidar e ampliar direitos socioassistenciais dos seus usuários [...] e, também, para a eleição de prioridades políticas para os respectivos níveis de governo, às diferentes organizações da sociedade civil que representam os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social. (CNAS, p. 6, 2013).

Souza (2012) ressalta que:

[...] as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Além disso, têm diversas ações conectadas e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão. Assim, podem-se destacar alguns elementos caracterizadores de conferências: constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas setoriais; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se com outras instâncias de participação; e desenvolvem-se como um processo participativo. (SOUZA, 2012, p. 11)

No quadro de representações, participam das conferências de assistência social gestores e órgãos públicos; trabalhadores da área e de outras políticas que fazem interface com a assistência social; entidades de assistência social; usuários e organizações de usuários; conselhos setoriais (saúde, educação, etc.) e de defesa de direitos (criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, mulher, etc.); representantes das universidades, os três poderes e Ministério Público; entre outros.

Nos anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social (2011) chamou-nos a atenção a concepção de participação em conferências que permeou o debate:

Assim, diferente dos conselhos, cuja existência atende a fóruns de democracia representativa, elas não devem limitar a participação aos rigores da representação institucional. A participação direta de seus sujeitos fundamentais - usuários e trabalhadores - permitem um debate e a formação de atores, com qualidades democráticas, absolutamente fundamentais na caminhada de fortalecimento da política pública de assistência social como um sistema único. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 14)

No bojo desse processo, não podemos deixar de comentar brevemente a respeito da criação do Conselho Nacional de Assistência Social, em 1993. O Conselho Nacional<sup>37</sup> foi instituído pela LOAS e constitui-se como órgão superior de deliberação, vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que dá apoio técnico e administrativo e assegura dotação orçamentária. Além do nacional, há os Conselhos das outras esferas, todos com composição paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil.

De acordo com o sítio do CNAS, suas principais competências são: aprovar a PNAS; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo; convocar ordinariamente a conferência nacional; apreciar e aprovar a proposta orçamentária a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as decisões e as contas do Fundo Nacional de Assistência Social e os respectivos pareceres emitidos. Nesse sentido, sua atuação incorpora cinco dimensões, a saber: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas.

Já as Conferências Nacionais de Assistência Social, geralmente precedidas de Conferências Estaduais e Municipais, além da Distrital, são espaços concebidos como mais amplos, que acontecem a cada dois anos e permitem a participação de outros sujeitos políticos além dos conselheiros, com o objetivo de deliberar as diretrizes da política de assistência.

A I Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu em novembro de 1995 e contou com a presença 1.069 participantes (entre delegados, observadores, ouvintes e convidados). O tema central foi “Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado” e os subtemas foram: sistema descentralizado e participativo; financiamento e relação público-privado na prestação de serviços da Assistência Social. Posteriormente, em 1997 e 2001, precisamente, foram realizadas a segunda e a terceira edições das Conferências Nacionais, com os respectivos

---

<sup>37</sup> O CNAS, na verdade, foi substituto do Conselho Nacional de Serviço Social (artigo 33 da Loas), órgão consultivo do governo e das entidades privadas (indicadas pelo presidente da República). Em linhas gerais, caracterizava-se pela supressão dos interesses públicos e prevalência dos privados, ao realizar a transferências de recursos, via subvenções e isenções de tributos federais. Somente do ponto de vista discursivo atendia aos pressupostos da participação popular, já que centrava sua atuação na defesa da certificação das entidades beneficentes. (MORONI e PINHEIRO, 2009, p. 34).

temários: “Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios” e “Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios”.

De 2003 até 2013, já tendo Luís Inácio Lula da Silva no comando da presidência da república, concretizaram-se mais seis edições das Conferências Nacionais de Assistência Social, período considerado para efeito do nosso estudo. O quadro a seguir, mostra resumidamente informações gerais quanto ao formato dessas instituições sob a égide dos governos do PT:

Quadro 1 – Caracterização das Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas nos governos do PT (2003-2013)

<b>4ª Edição</b>	Local/Ano	Brasília, 2003
	Tema	Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania - 10 anos de LOAS
	Participantes	Total: 1035, sendo 817 delegados; e 218 convidados
	Eixos de Deliberações	Assistência Social: conceber a política para realizar o direito; Gestão e organização - planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; Financiamento - assegurar recursos para garantir a política; Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social
	Total de Deliberações	37
	Publicação	Publicada no Diário Oficial da União em 02/03/2004. Resolução CNAS nº 30/2004
<b>5ª Edição</b>	Local/Ano	Brasília, 2005
	Tema	SUAS Plano 10: estratégias e metas para implementação da Política de Assistência Social
	Participantes	Total: 2000 entre delegados; convidados institucionais; observadores; representantes da sociedade civil e governamentais
	Eixos de Deliberações	Direitos socioassistenciais e compromissos éticos; Gestão do SUAS; Recursos Humanos; Financiamento; Controle social
	Total de Deliberações	63
	Publicação	Publicada no Diário Oficial da União em 23/02/2006. Resolução CNAS nº 40/2006
<b>6ª Edição</b>	Local/Ano	Brasília, 2007
	Tema	Compromissos e responsabilidades para assegurar a proteção social pelo SUAS
	Participantes	Total: 2000, sendo 1009 delegados; 145 convidados; 324 observadores; 307 pessoas envolvidas nos painéis, oficinas, estandes, mobilização, imprensa e relatoria; 215 do apoio operacional e técnico da conferência
	Eixos de Deliberações	Plano Decenal; Direitos socioassistenciais; Controle social e protagonismo dos usuários e das usuárias; Financiamento; Gestão do trabalho; Intersetorialidade entre as políticas sociais e destas com

	Total de Deliberações	o desenvolvimento econômico 169
	Publicação	Publicada no Diário Oficial da União em 11/03/2008. Resolução CNAS nº 42/2008
<b>7ª Edição</b>	Local/Ano	Brasília, 2009
	Tema	Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social
	Participantes	Total: 3196, sendo 1.420 delegados; 1.296 representantes das esferas municipais, estaduais e distrital; 88 da esfera federal, indicados pelo governo federal e pelo CNAS; 280 convidados; 200 observadores, conferencistas, relatores, expositores de oficinas e estandes, grupo de mobilização, equipe de apoio e outros
	Eixos de Deliberações	Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha.
	Total de Deliberações	57
	Publicação	Publicada no Diário Oficial da União em 10/12/2009 Resolução CNAS nº 105/2009
<b>8ª Edição</b>	Local/Ano	Brasília, 2011
	Tema	Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores
	Participantes	Total: 1.766, sendo 1150 delegados eleitos nas Conferências Municipais e Estaduais; 12 delegados eleitos na Conferência do Distrito Federal; 36 delegados natos (conselheiros do CNAS); 88 delegados nacionais da esfera federal; 280 convidados institucionais (indicados pela Comissão Organizadora); e 200 Observadores
	Eixos de deliberações	Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS;
	Total de Deliberações	65
	Publicação	Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais; Fortalecimento da participação e do controle social; A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil Publicada no Diário Oficial da União em 10/01/2012 Resolução CNAS nº 1/2012
<b>9ª Edição</b>	Local/Ano	Brasília, 2013
	Tema	A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS
	Participantes	2.800 pessoas, sendo 2.000 delegados (319 representantes de usuários)
	Eixos de Deliberações	O cofinanciamento obrigatório da assistência social; Gestão do suas: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação; Gestão do trabalho; Gestão dos serviços, programas e projetos;



Total de Deliberações  
Publicação

Gestão dos benefícios no suas;  
Regionalização  
31  
Publicada no Diário Oficial da União em 5/2/14.  
Resolução nº 1 CNAS/2014

Fonte: a autora.

Nesse quadro, verificamos dados importantes: as Conferências Nacionais mobilizaram 12.797 pessoas, números expressivos de participantes constituídos por delegados, observadores, convidados, equipe de operacionalização dos trabalhos, entre outros. No entanto, não conseguimos especificar quantitativamente a representação de cada segmento presente por não constar em todos os documentos consultados sobre cada Conferência Nacional, uma vez que a metodologia de registro e a disponibilidade do material altera de uma para outra, isto é, algumas são mais completas, enquanto há também as mais sucintas.

Todas as deliberações das Conferências Nacionais dos governos do PT foram publicadas no Diário Oficial da União, o que sob o ponto de vista das discussões nesses arranjos, são importantes para a sua institucionalização. No geral, foram deliberadas 422 propostas debatidas em diversos eixos temáticos que envolveram questões recorrentes: assistência social como direito, gestão do SUAS, gestão do trabalho, financiamento e controle social. Essa última questão, por sua vez, perpassa os eixos de discussões da totalidade das Conferências, sendo que em duas delas aparece o protagonismo do usuário.

Concebendo esse preâmbulo, centraremos a exposição da nossa análise de aqui em diante nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social ocorridas entre 2003 e 2013, recortando os eixos temáticos que pautam o controle social e as categorias indissociáveis a ele, tais quais democracia, participação, democratização, descentralização, sociedade civil e Estado.

Esse material documental constava nos relatórios, anais ou publicações diretas das deliberações. Dialogamos o conteúdo dessas deliberações com pesquisas recentes publicadas pelo IPEA sobre conferências nacionais, cujos resultados também refletem a realidade da assistência social; autores que contribuíram em materiais institucionais de preparo as Conferências Nacionais da área (textos-bases); e outros das áreas de Ciências Humanas e Sociais – especialmente o Serviço Social - os quais se debruçaram no estudo da temática. Nosso esforço, no que segue, será mostrar empiricamente o que já é quase

unânime no debate sobre as conferências, isto é, os avanços, entraves e desafios para a efetivação das propostas democratizadoras do Estado.

Os resultados encontrados serão expostos em quadros divididos por temas. Optamos por essa forma de apresentação meramente para facilitar a visualização dos conteúdos extraídos, o que não condiz com uma interpretação estanque ou isolada, principalmente pelo caráter transversal das discussões e a interrelação desses temas para se compreender a totalidade da política de assistência social.

Silva (2009) considera que o avanço da participação social por meio das conferências é uma resposta do Estado aos reclames da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político. Esses arranjos permitem um amplo sistema de participação social e mobilização popular, sendo que as deliberações de conferências de políticas públicas constitucionais, a exemplo da assistência social, “têm mais força na esfera dos órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação”. (SILVA, 2009, p. 28). Logo, a potencialidade das conferências depende se “suas deliberações encontrarem formas sustentáveis de se vincularem ao processo decisório, o que ainda não acontece em grande escala”. (SILVA, 2009, p. 33).

Como, então, mostrar esses avanços na prática? Para a autora,

o avanço da participação social a partir da realização de conferências aprofunda a democracia do país pelo reconhecimento de novos atores (diversidade), pela inclusão de segmentos populares na seara política, pela ampliação da consciência de direitos da parcela excluída da população e pela criação de novos direitos. (SILVA, 2009, p. 37)

A luta política nesses espaços de participação social, tendo representação as classes populares, mostra a possibilidade de “construção de um novo projeto hegemônico, que traga mais igualdade, a partir do aprofundamento da democracia.” (SILVA, 2009, p. 37). As justificativas da pesquisadora sobre o significado da ampliação da participação social proporcionado pelas conferências, parece atribuir a própria realização e institucionalização desses espaços como a evidência do avanço prático que representa

Avritzer (2012, p. 21) avaliou a *questão dos elementos deliberativos das conferências nacionais*, sobre a qual sua pesquisa revelou que a maior parte dos

participantes reconhecem o “forte debate de ideias no qual a concepção dos representantes do governo não prevalece”. Ainda profere que esse elemento:

aponta para um formato nacional da participação social que inexistia no Brasil até o começo do governo Lula. Esse formato que hoje está se consolidando com as conferências nacionais realizadas em 2011 nas áreas da saúde, assistência social e políticas para as mulheres sugere um novo momento participativo no Brasil. (AVRITZER, 2012, p. 22).

Visto que as conferências nacionais para ele “são de fato um encontro entre governo e sociedade civil para definir elementos bastante amplos da agenda de uma determinada política pública” (AVRITZER, 2012, p. 22), quais deliberações tiveram/têm evidência na realidade?

Tapajós (2013) fornece subsídios na coletânea de artigos “20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social”, publicada MDS, traçando a trajetória de desenvolvimento do SUAS a fim de certificar a importância do seu processo deliberativo. Observamos o que pontuou:

- ✓ **2005:** aprovação da NOB/SUAS; formulação e aprovação do Plano Decenal que reúne as estratégias do SUAS (IV Conferência Nacional);
- ✓ **2007:** instituição da rede de informação, demandada em todas as Conferências e materializada no REDE SUAS; decreto nº 6214/2007 sobre novos regramento para o BPC; decreto nº 6308/2007, que dispõe sobre as entidades e organizações da assistência social; Pesquisa de Contagem de População em Situação de Rua; Rede Nacional de Capacitação Descentralizada com o Programa de Capacitação Gestão Social com Qualidade; processo de monitoramento expresso no Censo CRAS 2007; indicador para acompanhamento do CRAS denominado IDCRAS; Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento; pesquisas do IBGE sobre entidades da assistência;
- ✓ **2009:** decreto nº 7053/2009 que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento; implantação do cadastro nacional pelo CadSUAS; Programa CapacitaSUAS; lei nº 12.094/2009 que cria a carreira de Analista de Política Sociais no poder executivo; aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (VI Conferência Nacional);

- ✓ **2011:** resolução CNAS nº 17 que ratifica a equipe de referência da NOB-RH/SUAS; aprovação da Política Nacional de Educação Permanente;
- ✓ **2012:** resolução nº CNAS 08/2012 que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS e resolução CNAS nº 33/2012 que aprova o novo texto da NOBSUAS.

Com isso, muitos dos avanços elencados por Tapajós (2013, p. 232) imputam o aspecto da conquista no âmbito jurídico-legal, até porque reconhece “o muito ainda a ser consolidado”. Ademais, a grande contribuição das conferências nacionais de políticas públicas foi seu salto quantitativo a partir do governo Lula.

As mesmas pesquisas admitem que as dificuldades e desafios não são poucos. Já podemos antecipar que, como disse Avritzer (2012, p. 22), a implementação das decisões, ou a efetividade, é “o elemento mais difícil do atual debate participativo”.

A questão da efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará, a meu ver, dependente da implementação de arranjos capazes de integrar *participação e gestão*. Estes arranjos é que podem eventualmente implementar de forma mais decisiva decisões de conferências que, para serem mais efetivas, terão também de ter prioridades mais claras. (AVRITZER, 2012, p. 22).

Silva (2009) também assinala a *ausência de um método institucional de gestão no processamento das deliberações* das conferências, em geral, pelo governo federal.

Existe a necessidade de atribuir um caráter procedimental às conferências nacionais a fim de que sejam impostos procedimentos e processos que garantam que suas deliberações tenham força no âmbito das decisões do executivo e do legislativo e incidam no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas. (SILVA, 2009, p. 31).

Aponta como sendo a fonte desse problema a “inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais”, instância necessária para solucionar “os inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si”. Essa complexidade de temáticas que perpassam as diversas conferências deve envolver encaminhamentos de

órgãos federais de distintas áreas, como direitos humanos, esporte, cultura, gênero, raça, criança e adolescente, entre outras. (SILVA, 2009, p. 31).

Assim, a ausente articulação entre as decisões tomadas nos conselhos nacionais quanto as deliberações das conferências e as decisões do Congresso Nacional consiste, conforme Silva (2009, p. 32), “muitas vezes, em decisões do Congresso Nacional que desrespeitam as deliberações da sociedade advindas do processo de conferências nacionais”. Além disso, a proposta de uma coordenação horizontal que articularia as conferências, seria um meio de combater departamentalização das políticas públicas, a qual é um “espelho da estrutura governamental”.

Se as conferências seguem uma lógica departamentalizada, se carecem de um método institucional de gestão integrada, se existe complexidade de temas, ou descumprimento do Congresso Nacional, acreditamos que todos esses elementos estão encadeados ao que outros autores (RAICHELIS, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2008) tratam como sendo a fragmentação das políticas públicas. A nosso ver, isso está presente nos debates das Conferências Nacionais ao deliberarem propositivamente acerca de um possível caminho para mitigar essa peculiaridade das políticas públicas brasileiras, qual seja, tratam intersectorialidade:

Quadro 2 - Deliberações sobre intersectorialidade

CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÕES
4ª edição	Garantir, incentivar, dinamizar a criação e/ou implementação e articulação de Fóruns de Assistência Social e demais políticas públicas, em âmbito municipal, regional, estadual e nacional, assim como de trabalhadores e usuários da Política de Assistência Social, objetivando o fortalecimento, a mobilização e a participação popular dos setores envolvidos com a Política de Assistência Social, bem como a construção de uma agenda de articulação, intercâmbio, mobilização, visando a intersectorialidade das ações voltadas para os diversos segmentos, promovendo anualmente audiências públicas, debates, fóruns locais ou regionais ampliados, visando a formulação e implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Esferas: federal, estadual e municipal
5ª edição	Criar e implantar mecanismos de informação, integração e articulação entre os Conselhos Nacional, Estadual e Municipais, realizando encontros anuais do CNAS com os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e interlocução com os demais Conselhos de direitos, abrindo canais de discussão acerca das políticas públicas.
6ª edição	Articular os conselhos de direitos e os de políticas públicas na perspectiva da efetivação dos direitos socioassistenciais;
7ª edição	Aperfeiçoar a interlocução e a emissão de deliberações conjuntas entre os Conselhos de Assistência Social e os Conselhos de Defesa de Direitos, visando a efetivação das políticas públicas envolvidas e a consolidação do SUAS e do sistema de garantia de direitos. Promover espaços de diálogo intersectorial para garantir a articulação dos serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, possibilitando a

	participação do usuário. Regulamentar o vínculo SUAS, com a ampla participação das entidades de assistência social inscritas nos conselhos municipais e do DF, trabalhadores e usuários, estabelecendo os critérios e as formas de cofinanciamento da rede socioassistencial pública e privada na execução da proteção social básica e especial. Criar protocolos de ação integrada entre as diversas políticas setoriais e de defesa de direitos, para que os órgãos gestores garantam integralmente a efetivação dos direitos sociais, coordenados pelo MDS.
8ª edição	Fomentar, por meio de protocolo específico, o processo de construção da intersectorialidade e a transversalidade Política de Assistência Social, no intuito de melhorar a qualidade dos serviços socioassistenciais e adensar a participação da sociedade na construção do SUAS.
9ª edição <sup>38</sup>	Não consta

As autoras acima referidas, analisam o desafio da intersectorialidade no que tange, também, a articulação dos conselhos de políticas públicas e criticam a lógica de setorização e fragmentação desse espaço, que segue o mesmo formato de estruturação das políticas públicas, dificultando a participação dos usuários e movimentos sociais.

Vale comentar que o caso da assistência social é emblemático, pois a centralidade que adquiriu se explica justamente pela desarticulação do conjunto das políticas sociais, determinada por interesses já discutidos neste trabalho. Como resultado, a implementação de políticas redistributivas, com impacto na qualidade de vida e no fortalecimento da cidadania, acaba sendo dificultada pelo trato que se dá a *questão social*<sup>39</sup>,

Na tentativa de solucionar essa fragmentação, Raichelis (2006, p. 114) propõe algumas iniciativas, imprimindo a organização da sociedade civil um papel essencial. Defende uma agenda universalista “que fortaleça direitos e produza ampliação do acesso a bens e serviços públicos”.

A influência da representação do governo nos debates, segundo Avritzer (2012, p. 18), é outra dimensão importante para refletir o processo deliberativo. Ainda que o autor em um trecho de sua exposição, já mencionada, reconheça um equilíbrio no confronto das ideias entre Estado e sociedade civil, impedindo que o

<sup>38</sup> Não existem deliberações na 9ª edição da Conferência Nacional de Assistência Social, uma vez que é ausente a discussão sobre controle social e trata a participação residualmente.

<sup>39</sup> Para Raichelis (2006, p. 111) “Também a *questão social*, expressão multifacetada de conflitos e problemas decorrentes das lutas pela apropriação da riqueza social, tende a ser obscurecida e particularizada pelos objetos de cada uma das políticas setoriais, dificultando a formulação de análises e propostas de intervenção que considerem a realidade social como uma totalidade complexa, dinâmica e conflituosa”.

governo tenha supremacia na aprovação de suas propostas, declara que há uma “certa assimetria entre os atores da sociedade civil e do governo. Em geral, a representação do governo tem níveis mais altos de escolaridade na maior parte das áreas de políticas públicas”.

Se há “uma certa assimetria” na escolaridade, segundo sua pesquisa, dos representantes do Estado em relação a sociedade civil, podemos afirmar que este resultado explica, em parte, as repetidas formulações de todas as Conferências Nacionais de Assistência Social sobre capacitação, não só dos componentes da sociedade civil, bem como dos trabalhadores e gestores da assistência.

Quadro 3 - Deliberações sobre capacitação

CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÕES
4ª edição	Não consta
5ª edição	Implantar e implementar a política de formação continuada dos conselheiros, gestores e membros dos fóruns permanentes de controle da assistência social. Capacitar os conselheiros e fortalecer, potencializar e reforçar a autonomia de 100% dos Conselhos de Assistência Social e Conselhos de Direitos, na perspectiva do exercício do controle social e da participação popular.
6ª edição	Capacitações regionalizadas, tratando de financiamento, prestação de contas, contabilidade, benefícios eventuais, entre outros, com os Colegiados Estaduais de Gestores Municipais da Assistência Social (COEGEMAS); Capacitar e conscientizar os conselheiros para a efetivação do controle social das operações financeiras; Capacitar os conselheiros para melhorar sua atuação quanto à temática da violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes; Elaborar e implantar o Plano Nacional e Estadual de Capacitação de conselheiros.
7ª edição	Promover capacitação continuada para conselheiros de assistência social, secretários executivos dos conselhos, integrantes dos fóruns da assistência social, gestores, trabalhadores, entidades de assistência social e usuários, cofinanciada pelas três esferas de governo, como forma de viabilizar o empoderamento destes atores no exercício da participação e do controle social e permitir a troca de experiências na execução da política de assistência social. Intensificar as ações de fortalecimento do controle social na política de assistência social, por meio da realização de seminários, cursos presenciais e à distância, audiências públicas e outros instrumentos de participação popular Sensibilizar e capacitar, de forma continuada, os trabalhadores, gestores e conselheiros para atuarem como facilitadores no processo de empoderamento dos usuários, considerando suas diversidades, na perspectiva de eliminar os preconceitos, de modo a superar as relações de subordinação e pautar a prestação de serviços na lógica de direitos, em cumprimento da NOB/RH/SUAS. Promover capacitação permanente, com o cofinanciamento nas três esferas de governo, preferencialmente em parceria com as universidades públicas e privadas, para gestores, entidades de assistência social, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais, a serem realizadas em âmbito municipal e/ou regional, em interface com as demais políticas públicas. Viabilizar a implementação dos planos de capacitação nacional, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com cofinanciamento, conforme previsto na NOB/RH/SUAS.

	Garantir a qualificação e a participação de usuários, conselheiros, trabalhadores do SUAS e entidades na elaboração e acompanhamento da execução do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, como forma de garantir que as deliberações das conferências de assistência social, nas três esferas de governo, sejam contempladas.
8ª edição	Promover capacitação continuada para conselheiros da assistência social, secretários executivos dos conselhos, integrantes dos fóruns da assistência social, gestores, trabalhadores, entidades de assistência social e usuários da política, cofinanciada pela união, estados, Distrito Federal e municípios, como forma de viabilizar o protagonismo destes sujeitos no exercício da participação e do controle social e permitir a qualificação do planejamento, gestão, execução e avaliação da Política de Assistência Social.
9ª edição	Não consta

Cabe, ainda, ressaltar uma aparente incoerência no resultado da sua pesquisa no que tange a influência do governo. Senão, vejamos:

As conferências nacionais se firmaram nos últimos anos como a principal política participativa do governo federal. No entanto, ainda não está completamente claro se as pessoas que participam detêm as informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não. Também não está completamente claro se as decisões tomadas são implantadas, e de que forma. (AVRITZER, 2012, p.16).

Com efeito, muitas questões não estão claras para o autor. Porém, ainda sobre a tentativa do governo de influenciar o processo deliberativo, há certeza em Avritzer (2012, p. 17) quando cita um dado sobre a liberação de recursos financeiros, ressaltando que “o índice de pessoas que receberam ajuda é baixíssimo, perfazendo apenas 10,5% dos participantes [...]”.

Temos a impressão que os participantes das Conferências Nacionais não estão satisfeitos com essa ajuda pífia, à medida que reivindicam:

Quadro 4 - Deliberações sobre apoio do governo para a participação

CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÕES
4ª edição	[...] assegurando recursos nos orçamentos anuais, bem como as condições econômicas, materiais e políticas à participação de conselheiros e representantes de usuários nas conferências e eventos relativos à Política de Assistência Social. Esferas: federal, estadual e municipal.
5ª edição	Fortalecer a atuação dos Conselhos de Assistência Social para o desenvolvimento de suas funções com responsabilidade e organização, estimulando a participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas e, em específico, da política de assistência social, garantindo o custeio pelo órgão gestor para todas as ações dos conselhos, visando a participação de seus representantes.
6ª edição	Não consta
7ª edição	Não consta

8ª edição	Garantir que os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) financiem obrigatoriamente os custos com transporte, hospedagem e alimentação desde o município de origem para os delegados governamentais e da sociedade civil, nas conferências em cada nível de governo, de forma igualitária e justa, considerando o critério de paridade para efetiva participação nas Conferências de Assistência Social, principalmente a nacional
9ª edição	Não consta

Tanto nas pesquisas, quanto nas deliberações, também aparece a necessidade de criar “mecanismos de comunicação para a prestação de contas aos atores sociais que participaram do processo de conferências, informando quais, quantas e suas contribuições influíram na elaboração de políticas públicas”. Silva (2009, p. 33) reconhece que esse fator tem gerado em alguns segmentos certa frustração, pois não se sabe o que Estado faz com essas contribuições, ou mesmo é ausente a prestação de contas aos participantes. Parece-nos que essa informação tem a ver não só com a efetividade, mas também com a publicização e transparência. Constatemos o que as deliberações reivindicam:

Quadro 5 - Deliberações sobre publicização

CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÕES
4ª edição	Desenvolver um programa sistemático de ampla publicização da Política de Assistência Social, que agregue áreas intersetoriais como saúde, educação e temas transversais à Assistência Social, com vistas a fortalecer o controle social. Esferas: federal, estadual e municipal
5ª edição	Adotar ações que tornem de domínio público a política de assistência social, o SUAS, os direitos consignados na LOAS, os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social; Aprimorar os instrumentos de informação do SUAS, por meio de um Plano de Comunicação para a divulgação de: a) serviços, programas, projetos, benefícios; b) orçamento para a área; c) cronograma das reuniões e deliberações dos conselhos; d) publicização dos direitos socioassistenciais; e) fortalecimento da participação dos usuários e trabalhadores; f) instituição de índice percentual quali-quantitativo de serviços efetivados em CRAS e CREAS.
6ª edição	Criar, garantir e implantar mecanismos de informação, integração e reuniões descentralizadas dos Conselhos de Assistência Social nas 3 (três) esferas governamentais, articulação entre eles e publicização, em tempo hábil, de seus calendários e suas resoluções.
7ª edição	Proporcionar aos conselhos e aos gestores, nas três esferas de governo, encontros periódicos e sistemáticos com o objetivo de socializar informações para as comunidades rurais, comunidades étnicas e povos tradicionais, incentivando sua participação junto à política de assistência social, conforme periodicidade estabelecida por cada um destes segmentos sociais; Garantir e publicizar as ações da política de assistência social e seus serviços por meio da acessibilidade aos materiais informativos (braile, intérprete de libras, guia intérprete, áudio descrição, letras ampliadas, audiovisual) e meios físicos de acesso adequados, a fim de garantir integralmente a participação da pessoa com deficiência em todos os espaços de discussão, em consonância com a legislação vigente.
8ª edição	Aprimorar os instrumentos de informação do SUAS, por meio de um Plano de Comunicação para a divulgação de: a) serviços, programas, projetos, benefícios;

	b) orçamento para a área; c) cronograma das reuniões e deliberações dos conselhos; d) publicização dos direitos socioassistenciais; e) fortalecimento da participação dos usuários e trabalhadores; f) instituição de índice percentual quali-quantitativo de serviços efetivados em CRAS e CREAS.
9ª edição	Não consta

Outra reivindicação recorrente é atribuir ao Estado a obrigatoriedade de prover os conselhos nacionais de recursos humanos e infraestrutura para dotá-los de maior “capacidade de pressão e negociação no momento do encaminhamento das deliberações das conferências”. (SILVA, 2012, p. 31).

Acreditamos que essa capacidade de pressão e negociação é limitada tendo em conta que, mesmo possuindo competência deliberativa, os conselhos e as conferências não têm força legal para obrigar o governo a cumprir suas deliberações, muito menos capacidade de sancionar punições por negligências. Silva reitera a nossa compreensão quando contesta a “ausência de acompanhamento das deliberações encaminhadas, resultando em dificuldades de prestação de contas para a sociedade em relação aos resultados efetivos de sua participação”. (SILVA, 2009, p. 32).

Quadro 6 - Deliberações sobre estruturação dos conselhos

CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÕES
4ª edição	Garantir, em cada esfera de Governo, conforme art. 17 da LOAS, e na lei de criação dos conselhos, toda a infra-estrutura física, material, financeira e de recursos humanos para o seu funcionamento [...]
5ª edição	Meta 1 C - M,E,U,DF Fortalecer a atuação dos Conselhos de Assistência Social para o desenvolvimento de suas funções com responsabilidade e organização [...] Meta 4 C - M Criar e reestruturar com instalações físicas adequadas e suprimentos de informática os Conselhos Municipais de Assistência Social e garantir a instalação de suas respectivas Secretarias Executivas, em todo o território nacional, para assegurar a participação da população na formulação e controle da política de assistência social
6ª edição	Co-financiar e apoiar tecnicamente os conselhos para a sua estruturação e das secretarias executivas;
7ª edição	Assessorar e estimular os órgãos gestores e os de controle e fiscalização para desencadear um processo de acompanhamento e orientação sistemática ao efetivo cumprimento da legislação e demais normativas que regulem a criação e o funcionamento dos conselhos de assistência social, em especial no que se refere a: a) implantação e implementação das câmaras de assessoria técnica; b) adequação dos espaços físicos com acessibilidade; c) fornecimento de infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos; d) oferta de apoio logístico e operacional; e) realização de reuniões ampliadas e descentralizadas, com divulgação nos meios de comunicação; f) realização de capacitação continuada; g) asseguramento de mecanismos que promovam a participação da sociedade civil nas reuniões; h) sistemática de eleição de modo a ampliar a participação direta e aprimorar a representatividade dos usuários da política.

8ª edição	1. Assessorar e estimular os órgãos gestores e os de controle e fiscalização para desencadear um processo de acompanhamento e orientação sistemática ao efetivo cumprimento da legislação que regulam a criação e o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, em especial no que se refere: a) implantação e implementação das câmaras de assessoria técnica; b) adequação dos espaços físicos; c) fornecimento de infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos; d) oferta de apoio logístico e operacional; e) realização de reuniões ampliadas e descentralizadas nos territórios dos CRAS; f) realização de capacitação continuada e assessoria técnica e política; g) garantia da participação das organizações da sociedade civil e principalmente dos usuários nas reuniões; h) sistemática de eleição de modo a ampliar a participação direta, e a aprimorar a representatividade dos usuários da política.
9ª edição	Não consta

Muita importância é atribuída a participação popular – efetivada na LOAS, conforme mencionamos no segundo capítulo - e ao protagonismo do usuário na política de assistência social. Notemos o posicionamento do CNAS acerca disso:

Só a população deve decidir, de forma autônoma, sobre seus interesses para assim poder ser sujeito da transformação social, rompendo com os processos de exclusão social. Este é o ponto de partida da assistência social comprometida com a participação popular e com um projeto de uma nova sociedade mais democrática, justa e solidária. (CNAS, 2013, p 8).

Esse princípio também aparece nas deliberações. Especificamente quanto ao protagonismo do usuário em apenas duas Conferências não identificamos:

QUADRO 7 – Deliberações sobre protagonismo do usuário

CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÕES
4ª edição	Não consta
5ª edição	[...] implantar e implementar uma estratégia nacional para fortalecer o protagonismo da sociedade civil, sobretudo do segmento dos usuários, por meio de capacitação e formação em políticas públicas e orçamentárias;
6ª edição	Criar estratégias que potencializem a proteção e o protagonismo dos usuários (as) da política de assistência social que estejam vivenciando situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Garantir que nas Leis de criação dos conselhos de assistência social, assegurem a presença dos usuários e de entidades dos trabalhadores, além de garantir a alternância entre governo e sociedade civil na presidência
7ª edição	Criar instrumentos legais, financeiros, materiais, físicos e de divulgação que viabilizem a participação dos usuários em audiências públicas e nos conselhos, fóruns e conferências de assistência social nas três esferas de governo. Propor lei, a partir de consulta pública, para reformulação das formas de representação, composição e funcionamento dos conselhos para que os usuários e as pequenas entidades, que comprovadamente lutem por interesses coletivos, possam representar seu segmento para além dos serviços específicos que prestam. estratégias que garantam a participação dos usuários no acompanhamento e defesa das deliberações das conferências de assistência social com vistas a sua materialização em todas as instâncias da federação. Criar estratégias de financiamento e de sensibilização para a organização de associações representativas dos usuários, com vistas a garantia do seu lugar político

	<p>junto aos serviços socioassistenciais, fóruns e conselhos de assistência social, respeitando o direito de livre escolha do usuário.</p> <p>15 Assegurar às pessoas com deficiência: a) todas as opções de acessibilidade pertinente à PNAS/2004 nos diferentes espaços de assistência social, com financiamento nas três esferas de governo, de acordo com a legislação vigente; b) contribuir, por meio dos equipamentos da assistência social para a inserção no mercado de trabalho, cumprindo a legislação vigente; c) criar e regulamentar mecanismos que compatibilizem o recebimento do BPC com inserção no mercado de trabalho.</p> <p>Ampliar a participação popular, mobilizando e capacitando os usuários para intervir nas decisões, avaliar e fiscalizar a política de assistência social, para que se realize a intersectorialidade com as demais políticas públicas.</p>
8ª edição	<p>7. Garantir aproximação e ampliar a discussão dos Conselhos de Assistência Social com os CRAS e CREAS, visando infraestrutura, corpo técnico e financiamento para a realização de fóruns descentralizados, reuniões ampliadas, oficinas de formação sociopolítica, em parceria com as entidades de assistência social, associações de moradores e movimentos sociais, no intuito de construir o protagonismo do usuário do SUAS na condução e controle social desta política pública.</p>
9ª edição	<p>Não consta</p>

Já para Campos (2009), a diretriz participativa do SUAS, na prática, revela contradições. Mesmo sendo preocupação da PNAS que os usuários da assistência social não sejam mais sub-representados, o que se evidencia é a precária presença dos mesmos nas instâncias de controle social. Além de não estarem presentes, desconhecem os benefícios, programas e serviços, bem como o papel do próprio conselho.

É consenso que a frágil - quando não ausente - presença dos usuários, acrescido do caráter não homogêneo da sociedade civil é o “calcanhar de Aquiles” de todo o processo participativo. Tanto gestores como conselheiros indicam que o principal entrave para o exercício do controle social é a pouca participação dos usuários, que deveriam protagonizar o controle. Isso se deve pela falta de uma atuação organizada da sociedade civil. Por isso, o usuário é o grande ausente nos relatórios das conferências, levando a conclusão de que o seu lugar está sendo ocupado por outras representações. É recorrente os usuários representados por entidades as quais podem acabar privilegiando interesses próprios.

Na sociedade civil “também se operam processos de adaptação às velhas estruturas que terminam por constituir obstáculos a viabilização da democracia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 184), ou seja, a visão conservadora também atrasa os conselhos na possibilidade de participação popular, proposta por valores democráticos que impulsionaram a CF/88 (MORONI; PINHEIRO, 2009).

Outra questão diz respeito a herança da forte cultura assistencialista, manifesta no pensamento conservador - no qual o pobre deve ser tratado com

paternalismo, fisiologismo e clientelismo (PEREIRA, 2007) - que reproduz a existência de vínculos de subalternidade, dependência, exclusão política e, conseqüentemente, de negação do direito a cidadania. A esses sujeitos resta apenas receber e se contentar - distante da concepção de sujeito de direitos.

Ainda pode ser considerado obstáculo a participação, a transferência de responsabilidades gerenciais para os usuários ou “parceiros” não-governamentais, o que torna o incentivo à solidariedade e ao voluntariado quase “estrutural”. A participação corre o risco de ser manipulada ou instrumentalizada, deixando os fóruns como meros fomentadores de práticas artificiais (NOGUEIRA, 2004).

Behring e Boschetti (2008, p. 181) consideram a experiência dos conselhos - e acrescentamos das conferências - fundamental para a consolidação dos valores democráticos, justificando que a formação social do Brasil é historicamente marcada pelo “autoritarismo no estado e na sociedade civil, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela, o favor”. Mas advertem que as conquistas da democratização do país estão sendo esvaziadas e até desqualificadas, ao invés de alargadas e aprofundadas.

Concluem as autoras que os conselhos e as conferências devem atuar na defesa dos interesses público, geral e coletivo, caso contrário, tornar-se-ão um sistema neocorporativo, capturado por estruturas antigas que não pretendem a ampliação da democracia participativa.

Na perspectiva de fortalecimento do controle social extra-muros dos conselhos e conferências, surgem propostas sobre a criação de fóruns e conselhos locais, por exemplo, conforme se verifica no quadro abaixo:

QUADRO 8 – Deliberações sobre fortalecimento da participação nos espaços extra conselhos/conferências

4ª edição	<p>Não consta Meta 9 M - M,E,U,DF Criar, estimular e fortalecer outras formas de participação da sociedade civil: a) instalação de conselhos locais para acompanhamento e controle social da política de assistência social, considerando o porte do Município; c) Incentivar e assessorar grupos comunitários e movimentos sociais na perspectiva do fortalecimento de sua organização e participação nos conselhos;</p>
5ª edição	<p>d) articular conselhos e organizações não governamentais para participar da formulação de diagnósticos sociais; e) assegurar orçamento participativo da assistência social; f) realizar processos anuais de avaliação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, por meio de organizações de usuários, operadores da rede e cadastrados ao SUAS;</p>

	<p>j) criar auditoria cidadã, plebiscitos e projetos de lei de iniciativa popular</p> <p>Criar, apoiar e fortalecer a organização de fóruns de assistência social para mobilizar a sociedade civil a debater e encaminhar propostas para a garantia de direitos sociais, do controle social e de políticas sociais, em especial as ações do SUAS, capacitar lideranças na área social para gestão dos fóruns, bem como criar mecanismo de divulgação das atividades ligadas ao mesmo</p> <p>Construir e fortalecer um campo de forças para a consolidação do SUAS, ampliando a interlocução além das instâncias deliberativas do sistema</p>
6ª edição	<p>Criação e/ou resgate de fóruns de debate de políticas públicas;</p> <p>Incentivar a implantação e/ou ampliação de espaços de defesa social, defensoria pública, delegacias especializadas, ouvidorias, centrais de atendimento e fomentar a organização de fóruns de caráter regional ou municipal.</p>
7ª edição	<p>Estimular a implantação dos Fóruns (municipais, estaduais e regionais) Permanentes de Assistência Social e promover o seu fortalecimento como espaço de participação popular, discussão, socialização de conhecimentos, participação política e instrumentalização da sociedade civil para monitorar a efetivação das deliberações na área e apresentar proposições.</p> <p>Criar Fóruns Regionais dos Conselhos de Assistência Social com a atribuição de planejar, discutir e compatibilizar as intervenções face aos problemas em comum, e fortalecer o processo de intercâmbio entre os conselhos.</p> <p>Criar conselhos gestores locais e fortalecer nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e nas entidades da rede socioassistencial espaços para organização e mobilização dos usuários, incentivando-os ao debate e ao encaminhamento de propostas, bem como a participação nos conselhos setoriais, ampliando a garantia de direitos e do controle social no Sistema Único de Assistência Social - SUAS e assegurando a acessibilidade para as pessoas com deficiência, conforme legislação.</p> <p>Articular e incentivar a criação de fórum permanente de usuários onde serão estabelecidas as demandas para a agenda pública, e ampliadas as formas de acesso às informações sobre seus direitos, conforme as previsões da política de assistência social e demais regulamentações.</p> <p>Propor lei, a partir de consulta pública, para reformulação das formas de representação, composição e funcionamento dos conselhos, nas três esferas de governo, realizadas com maior transparência e efetividade, em fóruns próprios.</p>
8ª edição	<p>Democratizar a rede de serviços socioassistenciais através da criação e/ou fortalecimento de fóruns de usuários.</p>
9ª edição	<p>Não consta</p>

Em suma, para os pesquisadores vinculados ao IPEA as dificuldades do efetivo cumprimento das proposições deliberadas em conferências nacionais pertencem a entraves políticos, técnicos e burocráticos. Os dados apresentados sugerem “certa cautela em relação à efetividade”, assevera Avritzer (2012, p. 19), considerando que na sua pesquisa as respostas afirmativas para o quesito implementação pelo governo das decisões foi bastante baixo, justificando ele que “sempre existem motivos, técnicos ou legais, pelos quais não é possível pensar na implementação de 100% das decisões geradas por um processo participativo”.

Da mesma forma, Silva (2009, p. 34) replica:

[...] não se ignora que existem, para o funcionamento adequado dos espaços de participação social, dificuldades de toda ordem – política, material, de assimetria de saberes, entre outras. Tampouco, não se

desprezam os fatores de disputa política, como a reação e a atuação de grupos contrários à construção de um novo projeto de democracia, que inclui a maior participação da sociedade. (SILVA, 2009, p.)

## QUADRO 9 - Deliberações sobre monitoramento/fiscalização da implementação das decisões

CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÕES
4ª edição	Articular maior participação do Ministério Público na fiscalização quanto ao cumprimento da LOAS e à defesa dos direitos dos usuários da Política de Assistência Social, estabelecendo normas e/ou mecanismos de penalização para União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Organizações Civis que não cumprirem as diretrizes previstas na Lei. Esferas: federal, estadual e municipal Que o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS exija, conforme preconiza a LOAS, que os Programas de Assistência Social sejam implementados pelo órgão responsável pela política, o Ministério da Assistência Social - MAS, negando a cultura de Programas de Assistência vinculados ao gabinete da Presidência. Esfera: federal
5ª edição	[...] Disponibilizar sistemas de informação on line e outros meios sobre as ações da rede socioassistencial e dados sobre a gestão do SUAS, para possibilitar o controle social, avaliação e efetivação das ações. g) fortalecer mecanismos de controle social externo com o uso de legislações pertinentes, Poder Judiciário, Ministério Público e dos Conselhos de direitos e de políticas públicas; i) que as deliberações das Conferências Nacionais sejam totalmente efetivadas e cumpridas à luz da legislação vigente;
6ª edição	Acompanhar e avaliar a implementação do Pacto de Aprimoramento de Gestão estadual e Planos Decenais; Mobilizar o Ministério Público e as Câmaras Municipais para acompanhar a destinação e aplicação de recursos financeiros; Garantir prestação de contas trimestrais aos conselhos de assistência social; Estabelecer como critério a inscrição das entidades e organizações de assistência social nos conselhos de assistência social para efetivar o vínculo SUAS; Estabelecer mecanismos de cobrança das obrigações do Estado, no que tange à política, por meio de articulação com os COEGEMAS, CIBs, fiscalização do TCE, Poder Judiciário, Ministério Público e dos Conselhos de Assistência Social.
7ª edição	Promover, por intermédio dos conselhos de assistência social das três esferas de governo, a sensibilização dos parlamentares para a criação de frentes parlamentares de defesa da assistência social, com a realização de audiências públicas periódicas para monitorar e viabilizar a implementação do SUAS, proporcionando maior participação e engajamento do legislativo na defesa dessa política pública. Aproximação dos conselhos de assistência social com as Controladorias, Ouvidorias, Ministério Público, Poder Legislativo e Tribunais e dos direitos socioassistenciais, do orçamento para a área, do cronograma das reuniões e deliberações dos conselhos, por meio de audiovisual, audiodescrição, eletrônico e outros. Promover maior aproximação dos conselhos de assistência social com as Controladorias, Ouvidorias, Ministério Público, Poder Legislativo e Tribunais de Contas, nas três esferas de governo, para a efetivação do controle social. Promover campanha nacional de divulgação das formas de controle social, no âmbito do SUAS, em parceria com a Controladoria Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União - TCU. Construir instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa para monitorar e controlar a execução das deliberações das conferências, nas três esferas de governo, por parte dos conselhos de assistência social, garantida a publicização

	<p>de informações.</p> <p>Aprimorar o sistema de monitoramento e avaliação, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no tocante aos estados e municípios no que diz respeito ao cumprimento da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH/SUAS, estabelecendo incentivos de assessoria técnica e cofinanciamento.</p> <p>12 Implantar e implementar um sistema nacional unificado e informatizado pelo Governo Federal aos municípios, garantindo o estabelecido nas leis de regulação das profissões e devidos códigos de ética para protocolos de registro de atendimento de todos os usuários da política de assistência social.</p> <p>Construir um amplo debate sobre a NOB/RH/SUAS com a participação plena de todos os atores da Política de Assistência Social, nos aspectos: a) Fiscalização pelos órgãos de controle nas três esferas de governo ao cumprimento da NOB/RH/SUAS; b) Incentivos e gratificações; c) Realização de concursos públicos; d) Definição dos trabalhadores da Assistência Social.</p> <p>Definir, nas três esferas de governo, indicadores e índices padronizados de acompanhamento e avaliação da gestão, considerando as peculiaridades regionais, e estabelecer padrões de eficácia, eficiência e efetividade, compartilhado com a rede socioassistencial.</p>
8ª edição	<p>9. Estimular a implantação dos Fóruns Permanentes de Assistência Social como espaços de discussão, socialização de informações, participação política, e instrumentalização da sociedade civil para: a) monitorar o planejamento, gestão e orçamento da Política de Assistência Social.</p> <p>11. Promover, por meio dos Conselhos de Assistência Social de todas as esferas de governo, a sensibilização dos parlamentares para a criação de frentes parlamentares de defesa da assistência social, com a realização de audiências públicas periódicas, para monitorar e viabilizar a implementação do SUAS, ampliação do orçamento para a área e efetividade das propostas das Conferências, proporcionando maior participação e engajamento do legislativo na defesa desta política pública.</p> <p>12. Construir instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa para monitorar e controlar a execução das deliberações das conferências, em todas as esferas de governo, por meio da criação de comissões de monitoramento com participação da sociedade civil garantido a democratização de informações em canais acessíveis à população no sentido de ampliar o controle social e avaliação da gestão e orçamento da Política de Assistência Social.</p>
9ª edição	Não consta

Os diferentes e até conflitantes interesses complicam os encaminhamentos acerca da elaboração e do planejamento de políticas públicas. Não existem vontade e prioridade política suficientes a fim de superar essas dificuldades, a começar pelo próprio Ministério responsável pela implementação das deliberações das conferências, confirma ela.

Referindo-se a uma avaliação realizada pelo Projeto Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade (Mapas) que tem como finalidade monitorar o processo de participação no governo Lula, Souza (2012) acabou por constatar que: “a expectativa de fortalecimento e de generalização da participação social não se cumpriu” (MAPAS, 2005, p. 2 apud SOUZA, 2012, p. 10).

Desafios análogos são identificados por outros autores. A pesquisa “Controle social de políticas públicas: análise do controle social na implantação do SUAS no

Estado Rio Grande do Sul” (SILVA et al, 2008) também reconhece que há um longo caminho a ser percorrido para o efetivo exercício do controle social. Adverte que os mecanismos específicos de participação podem criar armadilhas que ocultam os interesses classistas.

Fundamentados na concepção gramsciana de Estado ampliado, apostam na tese da correlação de forças. A sociedade civil, ao trazer para dentro do Estado as suas demandas, muitas vezes pode ir de encontro aos interesses da classe dominante. Contudo, dependendo da capacidade de organização e de articulação da sociedade civil, em momentos pontuais, conseguirá determinadas conquistas.

Na mesma linha teórica Silva compreende que a completude das transformações propostas deve conceber a

[...] articulação de forças políticas que estão além desses espaços de participação social e dos grupos sociais que deles participam [...] Na linguagem gramsciana, a consolidação de um novo método de governar com participação social requer a criação de uma verdadeira vontade coletiva para ir além de interesses corporativos e considerar os interesses da maioria da população. (SILVA, 2009, p. 34)

### **3.3 Os problemas teórico-práticos das instituições participativas: crítica a visão hegemônica**

As dificuldades que perpassam a efetividade de uma prática politicamente emancipatória são muitas. Conforme analisaram os autores marxistas neste trabalho, vivemos um momento de descenso do movimento das camadas populares e da classe trabalhadora, sendo centrais as consequências deletérias dos ataques da contrarreforma do Estado, do neoliberalismo, da reestruturação produtiva e o conjunto de medidas que estão no bojo desses processos já presentes desde a década retrasada. Ademais, as classes dominantes investiram em estratégias de neutralização, quando não aniquilamento, das instâncias político-sociais que projetavam a universalização e totalização das demandas sociais.

Até este ponto da nossa pesquisa o referencial de análise mesmo reconhecendo os entraves e desafios trata esses problemas na sua aparência sem

fazer a nosso ver a crítica necessária que dá conta de explicar a essência e as contradições que estão presentes nesses mecanismos de controle social.

Por isso, nesta seção, vimos como indispensável discutir inicialmente a sociedade civil na perspectiva do Estado ampliado, conteúdo basilar nas Conferências Nacionais de Assistência Social, haja vista que a participação popular se expressa no contexto da relação entre Estado e sociedade civil. Como opção teórico-metodológica, parte desta análise será embasada nas contribuições de Paulo Netto (2004) e Coutinho (2006).

A categoria sociedade civil foi reposta no debate, segundo a perspectiva marxiana, pelo teórico italiano Gramsci. No Brasil o uso do conceito nos anos 1970 não por acaso coincide com o processo de ruína da ditadura empresarial-militar de 1964, afirmando Coutinho (2007, p. 42): “[...] provocada, em grande, parte precisamente pela irrupção de novos movimentos sociais típicos de uma sociedade civil moderna, entre os quais se destaca o novo sindicalismo operário do ABC.” Foi nos anos 1980/1990 que o conceito de sociedade civil caiu em uso mais amplo no debate brasileiro.

O comunista italiano formulou um conceito original de sociedade civil nos *Cadernos do Cárcere*, escritos entre 1926 e 1935, sobre o qual “tenta denotar uma nova esfera do ser social”. (COUTINHO, 2006, p. 28):

[...] sociedade civil, em Gramsci, é um momento do Estado, ou, em outras palavras, o conceito de sociedade civil é precisamente o meio privilegiado através do qual Gramsci enriquece, com novas determinações, a teoria marxista do Estado. Para Gramsci, a produção e reprodução da vida material continuaram a ser o fator ontologicamente primário na explicação da história. (COUTINHO, 2006, p. 31).

Paulo Netto (2004), ao comentar o prefácio do livro *Para a crítica da Economia Política*, de 1859, assevera que Marx apresentou sua concepção mais elaborada a respeito da relação entre Estado<sup>40</sup> e sociedade civil. Circunscreveu a sociedade civil como sendo o

---

<sup>40</sup> Vejamos o apanhado que Coutinho (2006, p. 32) faz sobre o Estado em Marx: “A *gênese* do Estado, para Marx, reside na divisão da sociedade em classes: o Estado só existe *quando* e *enquanto* existir essa divisão, a qual provém, por sua vez, do modo como se apresentam as relações sociais de produção; e a *função* do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir esta divisão de classes, assegurando que os interesses particulares de uma classe se imponham como se fossem os interesses universais da sociedade. Além de examinar a *gênese* e a *função* do Estado, Marx examinou também a sua *estrutura*: apontou na coerção o principal recurso pelo qual o poder estatal

“espaço das relações materiais da vida”, mais exatamente as relações que, “na produção social da própria vida, os homens contraem”, relações “determinadas, necessárias e independentes de sua vontade [...] que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais”; “a totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência”. (MARX, 1982 apud PAULO NETTO, 2004, p. 66).

Sociedade civil, segundo Marx, está para a base material, para a infraestrutura econômica; enquanto, em Gramsci, ela “não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura” (COUTINHO, 2006, p. 31). Por isso, também, diz que Gramsci apresenta uma conservação/superação da teoria de Estado marxiana “clássica”, pois se “apoiava nessa descoberta dos ‘aparelhos privados de hegemonia”.

Argumenta o autor que a sociedade complexa, “ocidentalizada” e de crescente socialização da política na qual viveu o revolucionário italiano, não é a mesma do revolucionário alemão, que foi marcada por um Estado coercitivo e uma organização política incipiente dos trabalhadores. Posto isso, afirma

eu amplio muito- diz ele – a noção de intelectual e não me limito à noção corrente, que se refere aos grandes intelectuais. Este estudo também leva a certas *determinações do conceito de Estado*, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um *equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil* (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc).” (GRAMSCI, 2005, p. 175 apud COUTINHO, 2006, p. 35).

Essa visão mais ampliada do Estado admite duas esferas essencialmente, a *sociedade política* e a *sociedade civil*. Naquela situa-se o Estado com feições mais próximas a definição de Marx, o chamado “Estado em sentido estrito” ou mesmo

---

faz valer sua natureza de classe. Em suma, Marx – pelo menos até o *Manifesto comunista* – identifica essencialmente o Estado com o conjunto de seus aparelhos repressivos”. O aspecto do Estado repressivo sobressalente nas análises de Marx, Engels e Lenin está relacionado a “natureza real dos Estados com que se defrontavam” e, ainda, ao contexto de exiguidade da participação política e reduzido espraiamento das ações do proletariado, ao contrário da época que corresponde a Gramsci.

“Estado coerção”, no qual há organismos em que a “classe dominante detém o monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar”. Diferentemente, a esfera da sociedade civil compõe o “conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias”; nela estão o sistema escolar, igrejas, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais e organização material da cultura. (COUTINHO, 2006, p. 35)

Esclarece Coutinho (2006, p. 35-36) que conjuntamente as duas esferas formam o Estado no sentido integral, isto é, ditadura mais hegemonia, ou “hegemonia couraçada de coerção”, assim sendo, “[...] ambas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental”. Porém, o *modo* de fazer uma coisa ou outra é variante, pois enquanto as classes buscam exercer sua hegemonia no âmbito e por meio da sociedade civil, na sociedade política exercem uma ditadura. Em termos diretos exercem uma “*dominação mediante a coerção*”.

Outra distinção é a *materialidade institucional* que assumem: os portadores materiais da sociedade política são os aparelhos repressivos do Estado e os da sociedade civil são os “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, “organismos sociais coletivos de natureza voluntária, relativamente autônomos em face da sociedade política” com estrutura e legalidade próprias (COUTINHO, 2006, p. 36-37). Há, portanto, uma “identidade-distinção” entre as duas esferas, formando uma “unidade na diversidade”

Conclusivamente, Coutinho (2006, p. 41) retoma as características centrais dessa discussão:

1) a sociedade civil é para Gramsci um momento do Estado ampliado, um espaço no qual tem lugar relações de poder, ainda que se trate de um espaço dotado de autonomia relativa em face da sociedade política, ou seja, do Estado em sentido estrito; 2) portanto, não se apresenta em Gramsci uma posição dualista, que contraponha de modo maniqueísta a sociedade civil (enquanto algo globalmente positivo) ao Estado (concebido como algo intrinsecamente mau): a sociedade civil nunca é homogênea, mas se apresenta como uma das principais arenas da luta de classes e, portanto, como palco de intensas contradições; 3) a sociedade civil é um momento da superestrutura político-ideológica, condicionada “em última instância”, pela base material da sociedade (que é o local onde tem lugar a gênese das classes).

O autor critica o posicionamento de alguns teóricos ao situar a sociedade civil no “terceiro setor” “para além do Estado e do mercado”. (COUTINHO, 2006, p. 41). Igualmente, Paulo Netto (2004) analisa que o conceito polissêmico de sociedade civil gera equívocos de tal sorte que, no limite, podem ter significados até conflitantes.

Generalizada, vulgarizada e apropriada pelo senso comum, sociedade civil passou a designar uma “associação de associações amorfa, desestruturada, sem cortes e sem contradições, homogeneizada” (PAULO NETTO, 2004, p. 68), em contraposição ao Estado. Ainda comenta outros traços:

[...] as determinações econômico-políticas da sociedade civil são dissolvidas e sua relação com o Estado passa a derivar de um jogo de forças estritamente políticas, abrindo a via ao *politicismo*, tanto mais vigoroso quanto menos eversivo do ponto de vista dos interesses econômicos dominantes na sociedade civil.

Diz o marxista que para entender a relação entre sociedade civil e Estado faz-se necessário conhecer a “anatomia da sociedade civil” a fim de identificá-la como o espaço das *lutas de classes*, travadas sob “formas sociais de consciência” que correspondem aos interesses sociais dominantes na mesma sociedade civil. Lutas que se efetivam e se direcionam por instituições e organizações diversas (PAULO NETTO, 2004, p. 67). Logo, Paulo Netto (2004, p. 69) também considera inconsistente a tese que afirma uma fratura entre Estado e sociedade civil, da forma como está organizada a representatividade nas instituições participativas aqui analisadas.

No Brasil, a conjuntura que comprova a falaciosa ideia de que a sociedade civil é frágil e contraposta a um Estado forte é a própria ditadura de 1964. Se, de um lado, as classes subalternas encontravam grandes dificuldades para se organizarem, tendo em vista a forte repressão do Estado, de outro, o fortalecimento das agências da sociedade civil, que representavam o protagonismo de setores das classes dominantes, foram fundamentais para articulação do golpe.

Equivocadamente, a esquerda brasileira acreditou que o regime militar-tecnocrático estava apoiado “em forças sociais supostamente interessadas em bloquear o desenvolvimento capitalista no Brasil (os latifundiários ‘semifeudais’ e os ‘agentes internos do imperialismo’)” (COUTINHO, 2006, p. 42). Ao contrário,

sustenta o autor que o regime iniciado em 1964 serviu para consolidação e expansão do capitalismo monopolista.

Conforme Paulo Netto (2004), a transição democrática não foi possibilitada pelo fortalecimento da sociedade civil, mas deu-se pela emergência e fortalecimento de agências e formas de intervenção, na sociedade civil, das classes subalternas, especialmente a classe operária. No momento em que conseguiram articular e viabilizar instrumentos de participação política, abriu-se a alternativa democrática, contudo, com possibilidades muito reduzidas, já que a transição não significou o rompimento com a estrutura estatal da ditadura, nem com o grande capital. (PAULO NETTO, 2004, p. 76).

A transição democrática, tratada como “transição negociada”, ou “fraca” por Coutinho (2006, p. 46) ao mesmo tempo em que possibilitou a ruptura com a ditadura e “a criação de um regime de liberdades formais”, também conservou “traços autoritários e excludentes que caracterizam o modo tradicional de se fazer política no Brasil.”

Naquela conjuntura de combate à ditadura, sociedade civil passou a significar tanto o que se contrapunha ao Estado, visão maniqueísta que considera tudo o que vem da sociedade civil bom e do Estado mau, quanto algo que se opõe a militar. Adiante, nos anos 1980, o neoliberalismo apoderou-se do termo no sentido estritamente dicotômico para demonizar o Estado e para promover a apologética acrítica de uma “ ‘sociedade civil’ despolitizada, ou seja, convertida naquele mítico ‘terceiro setor’ homogêneo, falsamente situado para além do Estado e do mercado.” (COUTINHO, 2006, p. 47).

Desse contexto em diante, as classes dominantes vêm investindo em estratégias de dominação costuradas pelo consenso e legitimação hegemônica do neoliberalismo. Para tanto, valem-se de da auto-organização da sociedade civil centrada na defesa de interesses “corporativos, setoriais ou privatistas”, manifestada naquele “terceiro setor” “regido por uma lógica pretensamente ‘solidarista’ e ‘filantrópica’”. Isso fica patente na assistência social, vez que o Estado transfere a gestão e implementação da política pública a esse “setor”.

Nessa mesma direção crítica, são profícuas as prospecções de Dantas (2014, p. 106):

Participar, portanto, sob esse registro, tem consistido, no mais das vezes, em vincular-se a demandas específicas, pontuais, locais, focalizadas, através de espaços institucionais da sociedade civil ou mesmo desvinculado de qualquer organismo, encorpando uma rede de solidariedade que pretende não só trazer para o plano privado a “questão social”, como também negar a política, o espaço público, a luta de classes e, por consequência, as causas, os problemas e as questões estruturais, abrangentes e universais, abrindo mão do ataque às origens mais profundas dos problemas que deseja solucionar – porque não as enxergam, simplesmente, ou porque as consideram inatingíveis e desperdiçadoras de esforços e de tempo.

Como resultado, as práticas participativas presentes nos governos do PT assumiram feições apáticas de “enfraquecimento das instâncias globalizadoras da política e proliferação de formas de participação corporativas e setoriais” (COUTINHO, 2006, p. 50). A sociedade civil é evocada “à torto e a direita” – ou da esquerda à direita - num suposto consenso de classes. Cabe lembrar que desde FHC, cujo governo representou um profundo retrocesso para os direitos sociais, o discurso da “autonomia da sociedade civil” em relação ao Estado tem sido cantado em verso e prosa.

Espaço privilegiado de representação de interesses diversos da sociedade civil, o “terceiro setor” é referido por Paulo Netto (2004, p. 74) como um instrumento do projeto capitalista, “[...] ademais de haver claros indícios sobre o papel de desmobilização democrático e popular desempenhado pelas ONGs”.

E neste sentido que o grande capital e as classes dominantes têm jogado, até agora com êxito, todo o seu peso na sociedade civil brasileira, precisamente porque uma tal ordem, preservando as condições jurídico-políticas do Estado democrático de direito, não afeta substantivamente a dinâmica da acumulação contemporânea e revela-se inteiramente compatível com a reestruturação do Estado por ela exigida”. (PAULO NETTO, 2004, p. 79).

Entendendo a sociedade civil como espaço das lutas de classes, num contexto de profunda redefinição das agências que tendiam a universalizar e totalizar interesses, novas formas de instituição e organização emergem como o espaço da participação, resignificadas no denominado “novo associativismo”.

Com isso, perguntamos: o que a participação institucionalizada tem revelado? Segundo a perspectiva que permeia as discussões das conferências, a força da concepção generalizada de sociedade civil as coloca na relação direta com a

democracia-método e distante do elemento “popular” presente na estratégia democrática e popular, o que significa que essas formas participativas não representam uma ameaça à ordem do capital. Os avanços dos novos mecanismos de participação deslocados das instâncias de universalização e totalização podem, portanto, “[...] constituir sólidos pilares de um modelo liberal-corporativo” (PAULO NETTO, 2004, p. 80-81).

O mesmo autor, em palestra na II Conferência Nacional de Assistência Social, já criticava: “não devemos e não podemos identificar a vigência de um regime político democrático com a existência de uma sociedade democrática” (PAULO NETTO, 1997, p. 20). Da mesma forma, não se pode conceber a mera existência das conferências como a democratização do Estado e das políticas sociais.

Diante da importância dos espaços de participação - atribuída pelo já desgastado debate da relação entre Estado e sociedade civil - geralmente argumenta-se que esses arranjos podem servir taticamente para o avanço das lutas de classes. Temos dificuldade de entender esse argumento. Ao contrário, ao serem definidos como instâncias de negociação de conflitos, formação de alianças, construção de consensos, entre outras definições, acabam “mascarando” a real configuração da sociedade capitalista, composta por classes sociais que estão em *constante antagonismo e contradição*.

No terreno da correlação de forças, qual projeto social tem se mostrado hegemônico nas disputas travadas no interior das instituições participativas? Acreditamos que as análises até aqui apresentadas mostram que, mais do que espaços de correlação de forças, as conferências - não somente no âmbito da política de assistência - têm se constituído em lugares onde se constroem consensos suturados por uma “consciência” pautada no ideário do capital. Tanto é que se na atual conjuntura da política de assistência a sociedade civil tem possibilidade de “controlar” o Estado, o fará dentro dos limites e imposições que ele próprio estabelece.

Dantas (2014, p. 104-105) analisa que o “anestesiado consenso” em torno da participação e da democracia “é produto ideológico da vitória (ainda que parcial) da sociabilidade burguesa sobre as classes trabalhadoras – que hoje “irritadas” não parecem estar”.

De igual importância para este debate são os dados apresentados pelos autores sobre a expansão das instituições participativas: hoje, no Brasil, há um

aumento quantitativo dos conselhos e conferências, mas qualitativamente o que a realidade tem provado para a efetivação dos princípios *participativo* e *descentralizado* da política de assistência social? Será que vale aqui o argumento popular “ruim com ele, pior sem ele”?

Bem, se “somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade como do Estado” (COUTINHO, 2006, p. 54), perguntamos: qual é a atual conjuntura que conforma os direitos sociais e as políticas públicas? A conjuntura, por si só, nos dá sinais para elucidar essa questão, resume-se no trinômio: *privatização, focalização e descentralização*, referido em seções anteriores; ou, ainda, para Paulo Netto (2004, p. 72): *privatização, flexibilização e desregulação*.

Outra observação refere-se ao fato de que parte dos autores partidários da defesa de tais arranjos institucionais não utiliza a categoria classe trabalhadora, substituindo-a por noções como povo, atores etc, o que mostra a apropriação de outras referências que não revelam uma aproximação com a tradição marxista e, em última instância, mostra que não estão construindo uma alternativa de democracia de massas.

Na abordagem de Behring e Boschetti (2008), o controle social - denominado pelas autoras de controle democrático - é um processo em construção que já revela alguns avanços, porém, com as devidas ressalvas quanto à consolidação da democracia. No país, os conselhos e as conferências foram estratégias pensadas para aperfeiçoar o controle democrático, absolutamente restrito na democracia representativa. Embora reconheçam os avanços, as autoras discorrem sobre as dificuldades em *transformar esse projeto em processo* (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), tendo em vista os inúmeros obstáculos políticos, econômicos e culturais que tem impedido a plena realização das funções as quais esses instrumentos se propõem.

Além disso, resta-nos o entendimento de que os mecanismos tratados por este estudo são despolitizadores da participação popular no SUAS, mesmo que no discurso se apropriem (vide PNAS e deliberações das Conferências Nacioanais) de conceitos como participação popular, protagonismo político do usuário, conscientização, mobilização e organização etc. A nosso ver, são utilizados para justificar e fortalecer o poder institucional que, na prática, representa mais os

interesses do Estado – é dispensável reiterarmos a sua natureza - do que dos usuários.

Neste trabalho não pretendemos dar respostas a todos os problemas levantados, mas apresentar alguns argumentos com base na revisão de literatura e nos dados pesquisados. Com essas considerações, não se está invalidando a seriedade daqueles que acreditam na melhoria imediata das condições de vida e de trabalho, tendo como conduto as reformas via políticas sociais, tampouco negando tais espaços participativos, mas apenas reafirmando os limites constitutivos desses mecanismos e da própria política de assistência, conforme demonstramos em capítulos anteriores.

A partir dos apontamentos até aqui aferidos, é possível enxergar as contradições e restrições da atual democracia brasileira, cujas características fundamentais - determinadas por soluções elitistas e neoliberais - são a restrição da participação popular e a supervalorização do mecanismo de representação. Interesses que, mostram-se apenas formais bastando as eleições periódicas com revezamento da elite no poder para a concretização do processo democrático.

Ora, ao compreender o conjunto de fenômenos que subjazem a realidade social é preciso dar atenção ao processo histórico e iniciar uma análise crítica - e até auto-crítica, diria - a qual, necessariamente, nos obriga a despir as vestimentas da retórica “democratizante e participativa” do projeto democrático e popular. É preciso reconhecer, que as classes dominantes em luta, como afirmou Dantas (2014, p. 104), adotaram sua estratégia de “[...] *anular o potencial das palavras de ordem e das bandeiras políticas dos trabalhadores, tornando-as “inócuas” e obscurecendo, assim, a “natureza real do conflito”*”.

Se no projeto democrático e popular a etapa democrática implica na existência de mecanismos de “ampliação” da participação da sociedade civil no interior do Estado, dentre os quais situamos as Conferências Nacionais de Assistência Social, como pensar a funcionalidade desses processos? Fechamos nossas reflexões desta seção com Braz (2012, p. 282) para quem os processos democráticos teriam viabilidade e funcionalidade “se os seus fundamentos constituírem forças sociais que se inclinam a romper com a legalidade social instituída”. Isso não está na pauta das Conferências, ao contrário, a institucionalidade está na sua própria razão de ser.

## 4 ANÁLISES CONCLUSIVAS

---

*“Há todo um velho mundo ainda por destruir e todo um novo mundo a construir.  
Mas nós conseguiremos, jovens amigos, não é verdade?”*

Rosa Luxemburgo

Muitos estudos já foram realizados tratando do papel da participação institucionalizada para o avanço da democracia brasileira. Nesse sentido, nossa proposta foi contribuir com algumas reflexões acerca de temas hoje tão caros à construção democrática no Brasil: conjunturas sócio-econômicas, políticas públicas e sociais e a relação entre Estado e sociedade civil.

Com isso, sendo o pano de fundo da nossa análise a democracia, demonstramos as diferentes tentativas de defini-la por correntes grandes correntes ideo-teóricas e projetos de governo. Vimos a predominância da denominada democracia-método, circunscrita ao sistema formal de representação por meio de eleições periódicas e revezamento da elite no poder, quanto a democracia condição social, mais próxima ao projeto societário socialista, haja vista reconhecer a democracia na sua esfera social e econômica, questionando sua suposta compatibilidade com o capitalismo.

Demonstramos que no Brasil de 1940 a 1960 vigorou a estratégia da revolução democrática e nacional fundamentada na crença do desenvolvimento das relações capitalistas, no rompimento com os resquícios feudais e o imperialismo e na conciliação de uma aliança entre a burguesia nacional e o proletariado. Esse se expandiria e as contradições do sistema lograriam ao nível necessário para a luta socialista. Na realidade, o equívoco foi desacreditar que esse processo viria “acompanhado dos meios políticos próprios do capitalismo desenvolvido, seja na sofisticação de seu Estado seja através dos meios, diretos e indiretos, de amoldamento da classe trabalhadora à ordem do capital”. (IASI, 2015, p. 7)

Já no período que se desenrolou após o fim da ditadura de 1964, e até hoje, segundo Iasi (2013, p. 20), predomina a estratégia democrática e popular, essencialmente formulada mais como “uma afirmação de independência do que de conciliação de classe” combinando a “revolução dentro da ordem” com uma

“revolução fora da ordem”. Originalmente visando um longo processo de acúmulo de forças no caminho alternativo ao socialismo, na atualidade, acabou por evitá-lo.

A crença na transformação social foi abdicada pela esquerda partidária. No ano de 1979, fatores como a experiência da ditadura militar, o desencanto com o *socialismo real*, o triunfo do neoliberalismo e a perda de vigor das classes populares, contribuíram para a aceitação da etapa democrática, resultando na legitimação da democracia burguesa. Alguns “levantaram a bandeira”, outros, não, criticando-a duramente e mostrando a persistência da natureza classista das instituições políticas no capitalismo, a ideologia difundida sobre a dita neutralidade do Estado, o aspecto dominador da democracia burguesa, que enquadra os trabalhadores - impondo limites às suas lutas -, a interferência dos Estados Unidos nas democracias latino-americanas, entre outros problemas.

Isso vale para os países latinoamericanos, onde as conquistas da emancipação política têm sido constantemente ameaçadas pela restauração do capital. As reformas neoliberais implementadas a partir da década de 1990, vem submetendo o Estado e a sociedade às leis do mercado, realizando o desmonte da esfera pública e dos direitos sociais (educação, saúde, moradia, transporte coletivo, assistência social, saneamento básico etc), principalmente para a classe trabalhadora e outros segmentos subalternizados.

A reestruturação do capitalismo no estágio monopolista para Paulo Netto (2004, p. 72), só pode ser uma *lógica destrutiva* determinada politicamente, se considerados seus eixos precípuos de privatização, liquidação do patrimônio público, quebra das garantias dos direitos sociais e políticas de sucateamento e degradação dos serviços públicos. Acrescenta o autor que o neoliberalismo foi mais forte em acordo ao caráter conservador da transição democrática o que tem impossibilitado cumprir as promessas democráticas da constituição de 1988 e a garantia dos direitos sociais nela contidos.

Identificamos muitas dificuldades para a consolidação de um projeto universalista de proteção social, mesmo diante da sua regulação constitucional. A ofensiva neoliberal se revela contrária a esse projeto, na medida em que diminui as possibilidades do crescimento econômico para a população e aumenta a dependência dos investimentos externos, o que, na prática, minimiza o papel do Estado e reduz os gastos com as políticas públicas, comprometendo o acesso aos direitos sociais e utilizando como estratégia de legitimação o fortalecimento da

sociedade civil e do Terceiro Setor para se desresponsabilizar da obrigação de assegurar essas políticas.

Nesse sentido, nosso estudo discutiu a centralidade que assume a política de assistência nos governos do Partido dos Trabalhadores. Governo que tem assumido um projeto neodesenvolvimentista, segundo alguns analistas referenciados no corpo deste trabalho.

A proposta de crescimento econômico com desenvolvimento social e sustentável neodesenvolvimentista supõe as políticas sociais como mero instrumento de combate à pobreza, cabendo ao Estado o papel de promover justiça com equidade social. Trata-se, como analisamos, de políticas sociais compensatórias e focalizadas que atuam preferencialmente por meio de programas de transferência de renda e tem como objetivo diminuir a vulnerabilidade social. Uma intervenção centrada no indivíduo a partir de uma concepção de pobreza como ausência de sua capacidade para prover sua própria subsistência. Vale lembrar que os ideólogos desse projeto são os intelectuais do Banco Mundial, em especial o prêmio Nobel Amartya Sen.

Entendemos que essas propostas de crescimento com desenvolvimento social são insuficientes diante do agravamento da crise do capital que tem se aprofundado desde os anos de 1970, ainda que se não se trate de uma crise terminal. Todavia, ela se apresenta pelos seus ideólogos - assumidas por partes dos governos de centro-esquerda e centro da América Latina, incluindo o PT - como um antídoto para a crise. Configura-se, portanto, em uma alternativa de enfrentamento da questão social.

Os programas de transferência de renda “inclusivos” são executados pela política de assistência social que adquiriu centralidade com o PT. A fim de demonstrar que a política social desses governos tem combatido a desigualdade social, organismos de pesquisas institucionais, a exemplo do IPEA, contribuem estrategicamente com a divulgação de indicadores sociais otimistas. Contudo, analistas como Mota, Sticovsky, Maranhão, Paulo Netto, Tonet, entre outros, apresentam indicadores que servem para confirmar que, se por um lado, tem ocorrido uma redução da pobreza extrema, por outro, pode se admitir o crescimento da desigualdade social pela crescente concentração da renda pelos donos do capital

Dessa forma, assistência social, que na Lei Orgânica de 1993 é definida como uma política de direito, tem seu papel voltado apenas ao combate à pobreza

extrema, assumindo um caráter compensatório e focalizado sem perspectiva universalista, atribuindo ao próprio indivíduo a responsabilidade sair da sua condição de pobre, a luz do receituário neodesenvolvimentista.

Reconhecer as intempéries da política de Assistência Social não significa negar suas potencialidades, ao contrário, há possibilidade de que em conjunturas propícias “[...] esta possa construir de fato e de direito seu caráter público no campo dos direitos sociais reclamáveis”, defende positivamente Paula (2013, p.89). Ao mesmo tempo, admite o autor os ranços conservadores, traços genéticos de clientelismo, assistencialismo, paternalismo, primeiro-damismo, seu uso de forma patrimonialista e sua função coesionadora da fratura social. Compreendemos que daí que advém também caráter sistêmico e funcional, dada sua natureza político-institucional. Ela existe para isso.

Não devemos negar que a grande novidade da assistência, após a redemocratização, é concebê-la formalmente não como o conjunto de ações de caráter meramente assistencialista ofertadas pela esfera privada, mas reconhecê-la como direito do cidadão e dever do Estado, com base em novas relações. Seu modelo de gestão descentralizado e participativo atribui à participação popular, por meio do controle social, a prerrogativa de formular, implementar e fiscalizar a execução da PNAS, via arranjos institucionais.

Creditam aos conselhos e as conferências como uma alternativa de *radicalização democrática*, concepção que, vale destacar, não se assemelha a ideia de sociedade democrática do projeto socialista. A viabilidade de uma radical democracia política, para esse projeto, só é possível com a superação do sistema capitalista (PAULO NETTO, 1997). Tais mecanismos são concebidos como “arenas de negociação de propostas e ações”, na defesa de uma “esfera pública” capaz de construir uma nova ordem resgatando os sentidos da liberdade, democracia e igualdade social.

Contudo, chamamos a atenção para a heterogeneidade da sociedade civil e as dificuldades vinculadas a efetividade da participação institucionalizada. Evidentemente, a democracia liberal burguesa e representativa não se conforma em uma proposta realizável para a “democratização efetiva do Estado” e o fortalecimento da participação popular. Considerando as conferências como ampliação da democracia, parece-nos que hoje estamos longe de um acúmulo de

forças da sociedade civil que possa viabilizar os objetivos propostos por esse mecanismo.

Ao recorrer a tais argumentos, não compreendemos que as conferências, e mesmo os conselhos, foram pensados como espaços que visavam qualquer estratégia revolucionária. No entanto, é fato que a sua criação foi determinada por uma conjuntura histórica de efervescência das lutas sociais, na qual se creditavam possibilidades fecundas nos avanços que um projeto democrático e popular poderia proporcionar.

Nesse aspecto, endossamos o questionamento de Alves (2013, p. 255) acerca da legitimidade do controle social de políticas sociais: “será que podem contribuir para o processo organizativo da classe trabalhadora e de politização de seu projeto emancipador?”. Na atual definição desses arranjos institucionais de participação, conformados como espaços de “construção de consensos”, acreditamos que quando a classe trabalhadora e as massas populares transitarem da “consciência em si” a “consciência em para si”, haverá pouca chance desses espaços se constituírem no palco de suas lutas.

A inflexão à direita da expressão política da classe trabalhadora ocasionou uma defensiva prática e teórica da classe em questão. Fatos como a reestruturação produtiva e o desmonte dos países em transição socialista, segundo Iasi (2006), retrocederam a consciência dos trabalhadores que já haviam alcançado um grau elevado de organização política, mas se viu fragmentado “diluindo-se em indivíduos isolados com projetos parciais amoldados aos limites da atual ordem do capital” (IASI, 2006, p. 4).

Nas relações individualistas o sujeito se vê distante da relação com outro (o coletivo), levando à definição deste “pela auto-referência, com autonomia jurídica e liberdade mercantil” (SILVA, 2007, p. 44). Associada ao desenvolvimento do individualismo, a passagem da modernidade à época “pós-moderna” também resulta na “publicização da esfera privada e a privatização do público”.

Nesse sentido, o Estado foi fundamental para impor os interesses da burguesia contra o universo dos trabalhadores, vide a atual configuração das políticas sociais. O crescimento econômico tão valorizado, não implicou no atendimento das demandas sociais, mas, essencialmente, a acumulação do capital.

Todo esse cenário nos faz crer que a correlação de forças se tornou desfavorável aos trabalhadores. Sua expressão política, ao criar alianças

pluriclassistas no âmbito do Estado distanciou a classe trabalhadora dos verdadeiros interesses em disputa. O interesse desvirtuado passou a ser: as reformas serão executadas por quais forças, “progressistas” ou “reacionárias”? Por fim, a única garantia que se tem é da continuidade da acumulação.

Outrossim, “a alternativa socialista transformou-se numa meta moral platonicamente irrealizável” (IASI, 2007, p. 6). Do mesmo modo, a classe em luta criou organizações que se instituíram em espaços os quais, no limite, tendiam à burocracia. O governo do Partido dos Trabalhadores tem aberto mão até mesmo de uma alternativa democrático e popular que, com todas as suas limitações, poderia tensionar a ordem capitalista, aprofundando as lutas de classes e criando condições para uma ruptura revolucionária. Contrariamente, a alternativa adotada desarma a classe, desmobilizando suas organizações e fortalecendo a burguesia (IASI, 2006).

Nesta quadra histórica, “o principal trunfo do setor político que se mantêm no poder é o controle e o apassivamento da classe trabalhadora”, declara Iasi (2015, p. 3). O tom “transformista”<sup>41</sup> que rege a prática petista culminou na cooptação do proletariado em alturas tanto mais graves. A burguesia encerrou seu ciclo revolucionário e tornou-se hegemônica graças a estrela vermelha que gradualmente foi se desbotando, transformando o projeto socialista e revolucionário obsoleto. Resultado:

A mesma classe trabalhadora que entre o final da década de 1970 e boa parte dos anos 1990 equilibrou a correlação de forças e impôs patamares de resistência à acumulação de capitais, garantiu direitos e os inscreveu na ordem constitucional consagrada em 1988, parece assistir passiva ao desmonte destas garantias e direitos, emprestando, ainda que de forma não ativa, seu respaldo à atual forma de acumulação que se implantou no início do século XXI. A mesma classe que resistiu ao desmonte do Estado e das Políticas Públicas, alia-se aos seus antigos adversários para desarmar a classe trabalhadora diante da disputa do fundo público agora colocado a serviço da acumulação privada, em nome de um mito revivido: o desenvolvimento. (IASI, 2015, p. 2).

---

<sup>41</sup> “Nas palavras de Gramsci, um “transformismo”, ou seja, uma “absorção gradual mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliáveis inimigos” (GRAMSCI, 2011, p. 318 apud IASI, 2015, p. 1).

No entanto, nem todos deixaram de resistir e se renderam ao amoldamento, mas em “sentido geral” esta parece ser a principal cifra do momento. Outros, inclusive, revisaram seu posicionamento: “a essência do método de Marx é o revisionismo”, afirma Coutinho na quarta capa do livro *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*.

Nos anos 2000, Coutinho identificava na sociedade civil brasileira organizações partidárias e sindicais e movimentos sociais comprometidos com a consolidação da democracia de massas como uma “real alternativa ao modelo neoliberal” (COUTINHO, 2006, p. 53), dentre os quais se destacavam o PT, a CUT e o MST; já em 2006, muda sua opinião sobre apostar nessas entidades a concretização de uma nova hegemonia. Vejamos:

Infelizmente, fui depois obrigado a constatar que o governo Lula, iniciado em 2003, longe de representar uma tal alternativa, tornou-se uma nova e radicalizada expressão do neoliberalismo; e o PT, em vez de se afirmar como o principal instrumento desta nova hegemonia, abandonou inteiramente o seu velho programa e deixou-se envolver pelos piores vícios da política brasileira [...]. (COUTINHO, 2006, p. 53-54).

Nem somente por um “desvio de direção” ao pacto social, nem por “determinações objetivas da crise”; nem apenas por questões éticas, nem por “traições”. Há uma ação política protagonizada por intenções conscientes de interesses classistas, ainda que continuem na fé do momento tático de sua estratégia, para acumular forças e desenterrar ruptura socialista.

Por isso, quando falamos de um determinado comportamento da classe trabalhadora, devemos relacioná-lo à uma estratégia determinante em um certo período histórico, não como uma escolha arbitrária de uma certa direção ou vanguarda, mas como uma síntese que expressa a maneira como uma classe buscou compreender sua formação social e agir sobre ela na perspectiva de sua transformação. (IASI, 2015, p. 3).

Pergunta ele: “seria este último período, o do PT no governo, um abandono desta estratégia naquilo que lhe é essencial, ou, estaríamos diante de um momento de seu desenvolvimento no qual se manifesta em uma forma distinta daquela que a revestia quando de sua formulação original?” O professor-militante nos oferece um elemento importante para clarificar o que marca a conjuntura atual: a democracia de

cooptação, pensada por Florestan - desconsiderada à época do seu ensaio sobre a revolução burguesa:

[a democracia de cooptação] Não veio da autoreforma da autocracia, mas, inesperadamente, do desenvolvimento da estratégia democrática popular madura que desloca para o governo um setor que emerge da classe trabalhadora e dela se afasta para negociar em seu nome o pacto que acaba por resolver os problemas de hegemonia que faltava à consolidação do poder burguês no Brasil. Querendo evitar os equívocos de um socialismo sem democracia, o PT acaba por implementar o pesadelo de uma burocracia sem socialismo.

O PT metamorfoseou-se da defesa da democracia de massas para atender as demandas populares à democracia de cooptação, caracterizada pela capacidade de organizar um consenso em torno de uma estratégia programática voltada as políticas sociais focalizadas, compensatórias e neo-assistenciais e visando a atenuação da pobreza absoluta. Simultaneamente, garantindo a acumulação de capital e o crescimento econômico, desarmando os trabalhadores e disciplinando a luta de classes.

O governo do pacto social estabelece seus “acordos” justamente por meio da “ampliação das esferas de consenso”, atendendo aos interesses da acumulação de capital e longe das demandas populares, uma “democratização tutelada, uma abertura sob controle” (IASI, 2015, p. 20)

Entendemos que a totalidade desse debate tem estreita relação com a discussão feita pelo “jovem Marx” acerca da emancipação humana e política. Afinal, qual projeto democrático para qual emancipação?

A despeito de todas as polêmicas circunscritas em *Para a questão judaica* (1991; 2010) - que aqui não serão abordadas - Marx apresentou as principais características da emancipação política e humana. Para compreender melhor a primeira, devemos necessariamente relacioná-la a segunda, mas já antecipamos: a emancipação política é algo radicalmente diferente da emancipação humana, tampouco significa uma etapa para alcançá-la.

Marx (1991; 2010) não invalidou a relevância histórica da emancipação política, ao contrário, considerou que ela representou um “grande progresso” à superação do feudalismo e as características de todos os modos de produção pré-

capitalistas, viáveis com as transformações entre 1776 e 1830 advindas da Revolução Industrial e Francesa (LESSA, 2006).

Ao “libertar” o indivíduo da “feudalidade” e emancipar politicamente a propriedade privada, retirando da esfera do Estado a vida concreta e material, no *Estado político*, o homem passa a viver sob uma dupla condição: a vida na *comunidade política*, na qual ele se vê como *ser coletivo*, e a vida na *sociedade civil* (ou *burguesa*), atuando como *particular* (MARX, 1991, p. 26).

Esse processo de individuação ontologicamente dividido entre o *bourgeois* (sociedade civil/burguesa) e *citoyen* (indivíduo com direitos ou “politicamente genérico”), produz um “ente genérico [...] membro imaginário de uma soberania fictícia, tendo sido privado de sua vida individual real e preenchido com uma universalidade irreal” (MARX, 2010, p. 41)

Para Iasi (2005, p. 175), essa cisão

[...] que está na base da necessidade de estabelecer uma esfera pública e outra privada, é absolutamente funcional para determinada ordem societária. Politicamente expressa a pretensão de universalidade de uma classe particular, a burguesia. Os seres humanos particulares só se tornam genéricos através do Estado como membros da sociedade civil (*bourgeois*) ou cidadãos.

Em contraposição a concepção do gênero humano que se reconhece no outro, a emancipação política faz emergir o reino da “liberdade individual”. O separa do seu semelhante e “esta aplicação sua [da liberdade individual] constitui o fundamento da sociedade burguesa”. Concebe o homem como uma “mônada isolada”, pois “a liberdade é o direito a esta dissociação, o direito do indivíduo delimitado, limitado a si mesmo” (MARX, 1991, p. 42). Liberdade por ele entendida como interesse pessoal, particular, individual, de deleitar-se do seu patrimônio como bem lhe aprouver, desobrigado de atender as necessidades sociais. Enfim, “a aplicação prática do direito humano da liberdade é o direito à propriedade privada” (MARX, 1991, p. 42).

Com o capital emancipado, o Estado contemporâneo torna-se “a propriedade burguesa elevada à política” ou, em outros termos, “a expressão na esfera política da reprodução do capital” (LESSA, 2011, p. 305). Assim, o mercado também passa a ser um importante mediador das relações de produção. Relações essas originadas pelo ato de compra e venda da força de trabalho (TONET, 2012) com o fim de

acumular capital para os que compram, de tal forma que explicita a divisão entre acumuladores de valor e mais valia, enquanto outros se transformam em mercadoria (IASI, 2005).

Um dos problemas graves apresentados por Marx (1991; 2010), reside justamente na não identificação do homem com o gênero humano, atribuindo a algo exterior a ele a sua sociabilidade, necessitando de uma mediação. Conforme Iasi (2005, p. 175) “O caráter genérico do ser humano na mediação do Estado, na atual sociedade, é a expressão da universalidade do capital”.

Com essa discussão, depreendemos que o Estado cumpre o papel de mediador, constituindo-se em um meio necessário não só para assegurar o direito a propriedade privada, a liberdade, a segurança, a igualdade etc, bem como para conduzir a dominação de uma classe sobre a outra.

Seduzido pelo sofisma da universalidade, responsável por projetar uma generalidade humana que não se concretiza na existência real, o reconhecimento do indivíduo emancipado politicamente o faz orgulhoso de ser um cidadão. Finalmente, o *jovem Marx* identificava

o limite máximo da emancipação política realizada pelo ciclo revolucionário burguês, como sendo o “direito da desigualdade”, ou seja o direito pelo qual os desiguais de fato se igualam pela norma jurídica (IASI, 2005, p. 189).

Surpreendentemente, o limite histórico da emancipação política, da qual a cidadania é parte integrante, é que ser cidadão formalmente, ter direitos, ser livre, igual e proprietário não elimina a desigualdade, pois a desigualdade de raiz permanece, isto é, os “pilares da casa” não foram destruídos. Desse modo, o que está na base do conflito - o conjunto das alienações representadas pelo *Estado político*, a cidadania e a propriedade privada burguesa - não foi extinto, antes, foi reafirmado: o “Estado [pode] ser capaz de ser um *Estado livre* [*Freistaat*, república] sem que o homem seja um homem *livre*”. (MARX, 2010, p. 39)

Uma alternativa de diferenciar essa simples emancipação político-jurídica, Marx (1991; 2010) chamou de *emancipação humana*. Vale retomar o argumento de que ele conduziu a sua crítica reconhecendo o “grande avanço” da emancipação política em relação a velha ordem, contudo, a considerava insuficiente para emancipar plenamente o homem.

Ora, se a emancipação, em sentido *lato*, significa restabelecer ao “ser humano aquilo que é humano e que foi projetado para fora como força que se apresenta alienada”, a *emancipação humana* exige que o Estado se dilua “no todo social como parte integrante da produção e reprodução social da existência” (IASI, 2005, p. 172).

Parece-nos um argumento espantoso em vista de uma visão *universalista* e *genérica* do Estado “político” - ainda que invertidas e irreais - já tão enraizada, principalmente nos tempos de hoje. Fato incontestável é que para a realização da emancipação humana, é preciso superar as mediações que separam o humano de seu mundo, tanto quanto a sociedade do Estado.

Demanda, portanto, a superação das classes e, por isso, deve eliminar na base a necessidade de um aparelho político-jurídico que governe a sociedade, haja vista que o controle do seu destino deverá assumir uma configuração consciente e planejada (IASI, 2005).

Alguns contestariam que essa análise não corresponde a atual fase monopólica do capital e do Estado contemporâneo em uma sociedade “complexificada”, sendo a radicalização democrática uma resposta viável ao caos social consolidado. Em contraposição, afirmamos: o que está em discussão é precisamente a sua atualidade na definição precisa da plataforma histórica que queremos para alcançar a emancipação humana.

Vale dizer que independente do modelo que assuma o Estado político, seja em uma democracia direta, representativa ou em uma ditadura, para Marx a emancipação política não está necessariamente para a forma democrática. A essência do Estado burguês, reiteramos, é “possibilitar o mais livre predomínio da propriedade privada na reprodução social” (LESSA, 2006 p. 09), logo, a sua forma não altera absolutamente essa essência.

No Brasil, nas três últimas décadas do século XX, aquele que não se pautava no projeto de uma radicalização democrática da emancipação política não fazia a luta contra o capital e o Estado neoliberal. Os movimentos da classe trabalhadora, com todas as suas particularidades, insuspeitou, não por acaso, que para superar o capital era preciso, inclusive, superar a democracia.

Olhando para a realidade brasileira, indagamos: qual foi o resultado dessa “estratégia eleitoreira”, culminante num “cretinismo parlamentar” tão bem personificado no Partido dos Trabalhadores, um sujeito ativo na construção de tudo

que fora dito? A consolidação da democracia tornou verossímeis as premissas marxianas observadas em seu tempo: o poder continuou na mão das mesmas forças econômicas e a chegada do PT ao governo não significou a “vitória” da estratégia democrática dos anos de 1970, isto é, na verdade, representou a derrota do trabalho contra o capital (LESSA, 2007).

Logo, a concepção de que “o comunismo é a democracia burguesa levada às últimas consequências revela, por si só e desde logo, uma brutal incompreensão do que é a democracia e, no polo oposto, do que é o comunismo” (LESSA, 2011, p. 304). A democracia e todo o seu estatuto político é, no limite, uma forma aperfeiçoada de organização histórica do poder da própria burguesia.

Concluimos ratificando: se para os marxistas revolucionários o objetivo é a conquista da emancipação humana, ou seja, “uma forma de sociabilidade na qual os homens sejam efetivamente livres” tendo como “ato originário [...] o trabalho associado”, a nossa única saída é “[...] eliminar o capital, as classes sociais, a divisão social do trabalho, o mercado e todas as objetivações democrático-cidadãs” (TONET, 2012, p. 04).

Livres dessas mediações e dos equívocos do passado, os quais devemos suplantar, são esses os desafios no século XXI para chegar a verdadeira emancipação da humanidade. Consideramos a relevância desta pesquisa no sentido de que poderá contribuir para o acúmulo do debate crítico sobre o exercício do controle social institucional, reafirmando a atuação na direção política dos interesses populares da classe trabalhadora como estratégia de luta rumo a construção de uma sociedade humanamente emancipada.

Posto isso, para não cair no pragmatismo, recorre-se novamente a Iasi (2008, p. 167) em um de seus poemas: “é tempo de dar nome aos bois / de levantar a cabeça / acima da boiada / porque é tempo de tudo ou nada”. Se formos realmente coerentes com todas as análises aqui apresentadas, é preciso resgatar o projeto socialista dos escombros. A construção da hegemonia da classe trabalhadora será uma tarefa difícil e de gerações, mas pode e deve começar agora, “derrotando as propostas que pensam a democracia moderna, como a conta que se lança sobre os pobres” (PAULO NETTO, 1997, p. 29).

Transformar a história é tarefa dos seus protagonistas, os sujeitos políticos. Isto é, se queremos transformá-la, se desejamos a emancipação humana, e não só política, da classe trabalhadora e das massas populares, só conseguiremos com

estratégias que visem à luta contra exploração, a opressão e a alienação, o que só irá acontecer “*quando os trabalhadores perderem a paciência...*”.

## REFERÊNCIAS

---

ALVES, G. L. Controle Social. O fetiche da democratização da vida social. In: *Conhecimento e Sociedade: ensaios marxistas*. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

AVRITZER, L.; SOUZA SANTOS, B. de *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação no Brasil. In: *Texto para discussão 1739*. Rio de Janeiro: IPEA/SAE, 2012.

BEHRING, E. R. *Política Social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 5. Ed. São Paulo: Cortez. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2), 2008.

BOCCHI, J. I.; GARGIULO, F. F. Desenvolvimentismo e cepal: da industrialização por substituição de importações à transformação produtiva com equidade. In: 20º Encontro de Iniciação Científica da PUC-SP. *Anais...*São Paulo, 2011.

BOSCHETTI, I. A política de seguridade social no Brasil. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

BRASIL. *Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 30, de 01 de março de 2004*. Dispõe sobre a divulgação e publicação das Deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 40, de 16 de fevereiro de 2006*. Dispõe sobre a divulgação e publicação das Deliberações aprovadas na V Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 42, de 10 de março de 2008*. Dispõe sobre a divulgação e publicação das Deliberações aprovadas na VI Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 105, de 03 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre a divulgação e publicação das Deliberações aprovadas na VII Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 01, de 09 de janeiro de 2012*. Dispõe sobre a divulgação e publicação das Deliberações aprovadas na VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 01, de 04 de fevereiro de 2014*. Dispõe sobre a divulgação e publicação das Deliberações aprovadas na VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004*. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005*. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2005.

BRAZ, M. “A democracia como valor universal”: um clássico da esquerda no Brasil. In: *Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 237-286.

BRESSER-PEREIRA, I. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? In: *Pesquisa e planejamento econômico*, 21 abril 1991. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2009.

CAMPOS, E. B. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: *Cadernos textos: subsídios para debates. Participação e controle social no SUAS*. Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: CNAS, MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. Assistência Social: do descontrole ao controle social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 88, ano XXVII. São Paulo: Cortez, 2006.

COHN, Amélia. *Descentralização, Saúde e Cidadania*. Lua Nova Revista de Cultura e Política, nº 32. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1994. P. 5-16.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência social e Construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória

necessária. In: *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da LOAS*. Brasília: MDS, 2013.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, IV. *Relatório final*. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional/iv-conferencia-nacional>>.

\_\_\_\_\_, V, 2005. Brasília. *Anais...*Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional/v-conferencia-nacional>>. Acesso em: jul. 2014.

\_\_\_\_\_, VI. *Relatório final*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional/vi-conferencia-nacional>>.

\_\_\_\_\_, VII, 2009. Brasília. *Anais...*Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/vii-conferencia-nacional/vii-conferencia-nacional>>. Acesso em: jul. 2014.

\_\_\_\_\_, VIII, 2011. Brasília. *Anais...*Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional/viii-conferencia-nacional>>. Acesso em: jul. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). O que são conferências: perguntas e respostas. Brasília: CNAS, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. *Encontros com a Civilização Brasileira*, n. 9. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 33-47.

\_\_\_\_\_. O conceito de sociedade civil em Gramsci e a luta ideológica no Brasil de hoje. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo Brasiliense, 1994. p. 103-115

DANTAS, André. Todos pela participação: quando o consenso denuncia a dominação. In: *O Canto da Sereia: crítica à ideologia e aos projetos do "Terceiro Setor"*. São Paulo: Cortez, 2014

FERNANDES, F. *Democracia e desenvolvimento: a transformação da periferia e o capitalismo monopolista da era atual*. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

\_\_\_\_\_. O que é revolução. In: *Clássicos sobre a revolução brasileira*. São Paulo: Expressão popular, 2000.

FIGUEIREDO, Isabel Mansur. Capital-imperialismo Subalterno e Dependente e Programa Democrático e Popular. In: *REBELA*, v. 3, n.3, jun. 2014.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

IASI, M. L. Direito e Emancipação Humana. *Revista do Curso de Direito*, v. 2, n. 2, p. 170-192, 2005.

\_\_\_\_\_. *As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

\_\_\_\_\_. *Meta amor fases: coletânea de poemas*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. *O PT e a Revolução Burguesa no Brasil*. Disponível em: <[https://docs.google.com/file/d/0B\\_s4202oxQXfNzKxN2hWb2VQSIE/edit?pli=1](https://docs.google.com/file/d/0B_s4202oxQXfNzKxN2hWb2VQSIE/edit?pli=1)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. *Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora*. Disponível em: <<https://docs.google.com/document/d/1K86ouShh6qJtaqMN0NxOm7IGWKNgXZba23jXBU6145k/edit>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

LÉLIS, Ú. A. de. *Políticas e práticas do terceiro setor para a educação no contexto de "(contra)reforma" do estado*. Disponível em: <[www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-1231--Int.rtf](http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-1231--Int.rtf)>. Acesso em: 30 mar. 2009.

LESSA. Serviço Social, trabalhadores e proletariado: dos "práticos" e dos "teóricos". *Revista Temporalis*, Brasília, n. 22, p.293-316, 2011.

\_\_\_\_\_. A Emancipação Política e a defesa de direitos. In: *X Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, Pernambuco, 2006. p. 1-16.

MINAYO, M. C. de S. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

PAULO NETTO, J. P. A redefinição da democracia. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 20, ano VII, 1986, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Democracia e transição socialista*. Escritos de teoria política. Belo Horizonte: Nosso tempo, 1990.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB, 2004.

\_\_\_\_\_. Construindo a Inclusão e Universalizando Direitos. In: II CONFERENCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Anais eletrônicos...* Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ii-conferencia-nacional>. Acesso em 15 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao método da teoria social crítica*. Disponível em: <<http://www.pcb.org.br/porta1/docs/int-metodo-teoria-social.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

MARANHÃO, C. Desenvolvimento como liberdade de mercado: Amartya Sen e a Renovação das promessas liberais. In: *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

MARX, K. *A questão judaica*. São Paulo: Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K; ENGELS, F. *Ideologia Alemã*. São Paulo: Hucitec, 1993.

MONTAÑO, C. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do terceiro setor”. *Lutas Sociais* (PUCSP), São Paulo, v. 8, p. 01-13. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8\\_carlos\\_montano.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf) volume 8>. Acesso em: 20 set. 2009.

MORONI, J. A.; PINHEIRO, M. M. B. Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: *Cadernos textos: subsídios para debates. Participação e controle social no SUAS*. Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: CNAS, MDS, 2009.

MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. (org). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008

\_\_\_\_\_. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-prático ao Serviço Social. In: *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Editora Universitária UFPE. 2010.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. S.; PERUZZO, J. F. O novo Desenvolvimento e as políticas sociais na América Latina. In: *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Editora Universitária UFPE. 2010.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, R. M. *Participação e controle social na encruzilhada: os mecanismos de (des) politização*, 2010. Monografia (Conclusão de Curso), Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso.

PAULA, R. F. S. Assistência Social: direito público e reclamável. In: *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da LOAS*. Brasília: MDS, 2013.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: *Política social e democracia*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PRADO JR, Caio. Dissertações sobre a Revolução Brasileira / Raimundo Santos, (org.). São Paulo: Brasiliense-Fundação Astrojildo Pereira, 2007.

\_\_\_\_\_. A revolução brasileira. In: *Clássicos sobre a revolução brasileira*. São Paulo: Expressão popular, 2000.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 85, ano XXVII, 2006.

REIS, José Carlos. Anos 1960: Caio Prado Jr. e "A Revolução Brasileira". *Rev. bras. Hist.*, São Paulo, v. 19, n. 37, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01881999000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881999000100012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, A. A. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, E. R. A. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. In: *Texto para discussão 1378*. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, I. G. *Democracia e participação na "reforma" do estado*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões de Nossa Época, 103).

\_\_\_\_\_. Os desafios da participação popular no contexto da reforma do Estado brasileiro. *Lutas Sociais* (PUC-SP), São Paulo, v. 5, p. 35-45, 1998.

SILVA, S. S. S. Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 113. São Paulo: Cortez 2013. p. 86-105.

SILVA, V. R. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. *Revista Textos & Contextos*, v. 7, nº 2, Porto Alegre, 2008. p. 250-265.

SIQUEIRA, L. *Pobreza e Serviço Social*. Diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SPOSATI, A. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da LOAS*. Brasília: MDS, 2013.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores: pós-neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, transferência de renda e hegemonia. *Revista Praia Vermelha: estudos de Política e Teoria Social*, v. 23, nº 01. Rio de Janeiro: UFRJ/Escola de Serviço Social, 2013.

SOUZA, C. H. L. de. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: *Textos para discussão 1718*. Rio de Janeiro: IPEA/SAE, 2012.

TAPAJÓS, L. M. S. A importância das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social: alguns pontos para reflexão. *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da LOAS*. Brasília: MDS, 2013.

TELLES, V. S. *Sociedade Civil e a Construção de espaços públicos*. In: *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo Brasiliense, 1994. p.91-102.

THEIS, I.; BUTZKE, L. O paradoxo da geografia no capitalismo mundializado. Revisitando a Lei do desenvolvimento desigual e combinado. In: *Capitalismo: crises e resistências*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

TONET, I. *Cidadania ou Emancipação Humana?*. Disponível em: <http://www.ivotonet.xpg.com.br>. Acesso em: 20 novembro 2012.

\_\_\_\_\_, I. Expressões\_Socio-culturais\_da\_crise\_capitalista. Acesso em 15 de dezembro de 2014. <http://www.ivotonet.xpg.com.br/arquivos/>

TORRES, A. A. M. et al. *Projeto de Pesquisa Democracia na Educação: leituras de discursos e práticas sociais*. Cuiabá: GPMSE/PPGE/UFMT, 2007.

VAISTMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção Social no Brasil: O que mudou na Assistência Social após a Constituição de 1988. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2009.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, M. Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 110. São Paulo: Cortez, 2012. p. 288-322.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. *Gestão pública democrática no contexto do Mercosul*. Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/wanderley.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2010.