

A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios

Enid Rocha¹

A expressão “participação social” está atualmente em toda parte. Com sentidos e projetos diferentes, é encontrada nas práticas de instituições públicas das várias instâncias governamentais, nos arranjos institucionais de, praticamente, todas as políticas sociais e nos programas de governo de partidos de todos os matizes.

A intensificação da participação social, entendida aqui como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos 70, período de surgimento dos novos movimentos sociais. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local.

Este texto tem o objetivo de tratar da institucionalização dos espaços de participação social – conselhos e conferências - a partir da Constituição Federal de 1988. Ainda que o presente trabalho não vá fazer uma reconstituição histórica do processo de lutas da sociedade civil com o objetivo de alargar a democracia brasileira, a forma como o presente texto está organizado contempla, na sua primeira parte, um breve olhar histórico sobre participação social na história política brasileira, sobretudo no período de transição democrática, com destaque para o surgimento dos novos movimentos sociais na década de 70. Na segunda parte, o centro da discussão são os arranjos e mecanismos de participação popular inseridos na Constituição brasileira, destacando o modelo descentralizado e participativo das políticas de Seguridade Social. Na terceira e última parte chama-se atenção para os principais avanços e desafios da participação social nos dias de hoje.

Participação social ao longo da história política Brasileira

Análises histórico-culturais mostram que a participação social sempre existiu

1. Técnica de planejamento e pesquisadora na área de políticas sociais do IPEA. É doutoranda em Ciências Sociais pela UNICAMP.

no Brasil. De acordo com Carvalho (1998), a atitude apática e “*bestializada*”² do povo brasileiro frente às arbitrariedades do Estado não corresponde à realidade. Essa visão é, segundo a autora, uma construção discursiva que desqualifica o comportamento e a atitude do povo brasileiro, que incorpora as culturas negras e indígenas na forma de manifestar suas insatisfações. Com efeito, a história política do país é repleta de exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro se organizar e lutar por seus direitos. É claro que a forma e a intensidade de luta variam de acordo com os usos e costumes de cada época, com a experiência histórica e política de cada um dos movimentos sociais e com a abertura ao diálogo e à negociação com os governantes da vez.³ Por exemplo, José Murilo de Carvalho (1996), ao estudar os primeiros anos da República no Brasil e o singular processo de distanciamento entre o mundo político e a sociedade civil, nos mostra que, contrariando a expectativa de renovação política e participação das classes menos favorecidas no Rio de Janeiro – então capital do Brasil –, o entrosamento entre o novo regime político teoricamente democrático e o povo foi mínimo, e, na prática, não houve quase nenhuma interação entre representantes e representados. Analisando esse período, o autor rebate a tese de que o pouco ou nenhum envolvimento das classes menos favorecidas com a política possa ser visto como um alheamento. Trata-se, na verdade, de uma real demonstração de desprezo à elite governante por parte daqueles que foram obrigados a se adaptar a uma forma de governo, a um projeto político sobre o qual sequer foram consultados. Para os que defendem a tese da apatia da população da época à política, José Murilo de Carvalho chama atenção para o episódio da Revolta da Vacina, mostrando que havia, sim, povo no Rio de Janeiro. Quando explodiu a revolta e a população tomou as ruas da cidade, o povo demonstrou suas insatisfações participando do “*quebra-quebra*”. Por outro lado, do ponto de vista da política “formal” (eleições, voto), é verdade que as classes populares não se interessavam em se envolver, pois para estas a “República” era considerada um elemento estranho à cultura, já que não tinham tomado parte de sua construção e a entendiam como um processo imposto de cima pra baixo. Assim, as manifestações populares não se davam por meio dos canais oficiais, como os mecanismos eleitorais, mas por meio de rituais religiosos e grandes festas populares étnicas que refletiam a cultura local. O que se depreende desse episódio da história brasileira é que os repertórios de ação dos movimentos populares são construídos historicamente e os movimentos sociais desenvolvem, ao longo do tempo, uma diversidade de formas de protestos. Por exemplo: os trabalhadores aprenderam a fazer greve, os camponeses, a invadir terras, os estudantes, a fazer passeatas, e assim por diante. O certo é que a herança histórica exerce um papel preponderante nos repertórios de ação utilizados pelos movimentos populares. Por esse

2. Expressão cunhada pela autora do título do livro de José Murilo de Carvalho: Os Bestializados O Rio de Janeiro e a República que não foi. - São Paulo, Companhia das Letras, 1996 -

3. Dentre tantos outros movimentos e manifestações populares, que ilustram a cultura de participação social do povo brasileiro, a autora cita os mais conhecidos ocorridos desde o período colonial até a década de 70: A Confederação dos Tamoios e os Quilombos, que foram as primeiras resistências negras e indígenas; os movimentos messiânicos, como a guerra de Canudos; os movimentos de libertação e contra a opressão, tais como a Inconfidência Mineira e as lutas pela abolição da escravatura e pela independência do Brasil; as revoltas urbanas pela carestia; os movimentos operários e anarquistas; as ligas camponesas; os movimentos estudantis, a luta armada e as guerrilhas urbanas e camponesas contra o regime ditatorial

motivo é temerário desqualificar as diferentes estratégias de protestos utilizadas ao longo da história política brasileira e, com isso, afirmar que o povo brasileiro não tem uma cultura participativa.

Se a história política brasileira é entremeada de manifestações populares singulares, com o golpe militar, a conjuntura política e social do país foi radicalmente transformada. Até o início da década de 60, pode-se dizer que se vivia um Brasil onde se multiplicavam as lutas populares, destacavam-se os movimentos pela Reforma Agrária, pela casa própria, pela redução da tarifa dos transportes públicos, dentre outros. Com o advento da ditadura militar passa-se a viver um Brasil onde predomina um cotidiano de violência que impede todo e qualquer tipo de mobilização política da sociedade. Os canais formais de manifestação e diálogo foram fechados, ficando os movimentos populares e organizados da sociedade à deriva, isto é, sem alternativas consideradas lícitas para a canalização de suas insatisfações e demandas ao Estado.

Do ponto de vista da participação nas políticas sociais, até o início dos anos 60 o período populista havia legado a “*cidadania regulada*”, cujo ícone era a carteira de trabalho e onde 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 de ter sua existência reconhecida pelo Estado⁴. Com o autoritarismo militar emergiu um novo padrão de políticas sociais no país, em que a União centralizava a execução dos programas sociais existentes e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados. De acordo com Fagnani (2005)⁵, a estratégia para as políticas sociais adotada pelo regime militar potencializou a capacidade de intervenção do Estado nesse campo, ampliando o alcance da gestão governamental. No entanto, esse autor assevera que o período do regime militar foi marcado por uma modernização conservadora, que beneficiava as classes médias e altas em detrimento das camadas mais pobres da população, acentuando enormemente a desigualdade social. Além disso, esse autor sublinha no contexto da ditadura militar o aspecto perverso da privatização do espaço público, onde os interesses empresariais e políticos tinham acesso privilegiado aos processos decisórios das políticas sociais, o que desviava as decisões do objetivo central de combater à miséria.⁶

As mudanças na forma de gestão e controle das políticas públicas no período militar não contemplavam qualquer estratégia de participação popular. Todos os mecanismos de controle público foram eliminados e, tampouco, o Congresso Nacional participava das discussões sobre as definições das políticas sociais.

4. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979

5. FAGNANI, Eduardo *Política social no Brasil (1964-2002) : entre a cidadania e a caridade*. UNICAMP, 2005. in <http://libdigi.unicamp.br/document/>

6. Trecho de entrevista concedida por Eduardo Fagnani ao *Jornal da Unicamp* na Edição 301 - 12 a 18 de setembro de 2005, disponível em <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp>

Entretanto, não obstante a pesada repressão às lutas sociais e às manifestações populares contrárias à política do regime de exceção, o marco mais importante da luta pela maior participação popular na esfera pública teve sua origem no bojo da resistência contra a ditadura militar, a partir dos anos 70 e ao longo dos anos 80, quando os novos movimentos populares e segmentos da classe média se organizaram, “*de costas para o Estado*”, em torno das reivindicações urbanas, como educação, saúde, moradia, saneamento e transporte coletivo. Assim, após um período de luta “às escondidas” (entre 1968 e 1977), despontam novas expressões da luta social, como as Comunidades Eclesiais de Base e o vigoroso movimento operário do ABC paulista. Em 1979, acontece o congresso de refundação da UNE, e no início dos anos 80, nascem a CUT e o MST, dando origem a um período de ascensão das lutas populares no Brasil. De acordo com Diniz e Boschi (1989), movimentos que emergiram tanto como manifestações de massa esporádicas e não estruturadas, quanto como formatos mais organizados centrados nos locais de moradia, mobilizados por interesses ligados a serviços urbanos, e bens de consumo coletivo, passando por coletividades aglutinadas ao redor de atributos como sexo e raça, além dos movimentos de cunho religioso e movimentos de defesa do meio ambiente.

Ciconello (2008), em recente artigo publicado pela *Oxfam International*, destaca a estratégia de articulação e mobilização dos novos movimentos sociais no bojo da ditadura militar, afirmando que “*Muito embora a ditadura militar tenha controlado e restringido a liberdade de expressão e de associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o regime político autoritário, havia algum espaço de mobilização e de debate na base da sociedade brasileira. Esse espaço foi estrategicamente identificado e utilizado por milhares de organizações – formais e informais -, militantes, religiosos, intelectuais e movimentos sociais inspirados, principalmente, por referenciais teóricos e morais, como a Teologia da Libertação e o movimento pedagógico criado pelo brasileiro Paulo Freire, chamado Educação Popular. A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo*”. (Ciconello, Alexandre, pág. 02) ⁷

De acordo com Avritzer (2002)⁸, a ampliação da esfera pública no Brasil na década de 70 relaciona-se com o surgimento de vários outros fatores, tais como: o crescimento das associações civis, em especial das comunitárias; a reavaliação, por parte de segmentos da sociedade, da idéia de direitos; a postura de defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; a prática de apresentação pública de reivindicações, e a tentativa de diálogo com o Estado.

Nesse período, reivindicavam-se, além disso, a criação de espaços de participação, em que a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos

7. CICONELLO, Alexandre “A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil in From PoverPower: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International - Oxfam International Junho de 2008”.

8. AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2002, v. 1, p. 01-678.

decisórios de políticas públicas. Essa vertente de reivindicações visava a encontrar soluções para o enfrentamento do crescente déficit social das classes urbanas de baixa renda nas áreas de saneamento, urbanização, saúde e habitação.

Constituição Federal de 1988: participação da sociedade no desenho, implementação e controle social das políticas públicas.

A reivindicação por maior participação popular foi encaminhada para a Assembléia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte. Esse manifesto foi apresentado e aceito pela Assembléia Constituinte contendo mais de quatrocentas mil assinaturas.

O processo de emendas populares adotado pelo Regimento Interno da Assembléia Constituinte foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Por meio das emendas populares a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional.

O constituinte Ulysses Guimarães – Presidente da Assembléia Nacional Constituinte –, em seu discurso na sessão solene de promulgação da Constituição de 1988, ressaltou que a participação popular na elaboração da atual Carta Magna não se deu somente por meio das emendas, mas também:

“... pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar.” (trecho extraído de Discurso de Ulisses Guimarães em 05 de outubro de 1988).

Mais adiante, no mesmo discurso, o constituinte Ulisses Guimarães destacou que a Constituição de 1988 alargou o exercício da democracia brasileira em participativa, além de representativa, assinalando que:

“É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador; habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será

também fiscalizada pelos Cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria” (Ulisses Guimarães, 1988 – op.cit.).

Assim, a Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a “*Constituição Cidadã*” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Já no tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado.

Importante ressaltar que o dispositivo de emendas populares foi também utilizado nos processos de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, resultando na criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas, com a participação de atores governamentais e não governamentais.

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas *institucionalidades* em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais.

A Constituição brasileira estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. A seguir destacam-se alguns avanços da participação social nas políticas sociais, que resultaram de preceitos constitucionais:

- i. A luta pela Reforma Sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de co-gestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.
- ii. A luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em capítulo que prevê o

planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas.⁹

- iii. A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como desdobramento do reconhecimento constitucional da criança como um sujeito de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral.
- iv. Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social.

Hoje, após duas décadas dos avanços inseridos na Constituição, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, etc. - contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. Muitos deles passaram a desenvolver também conferências nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas. Algumas conferências são regulamentadas por lei (conferências nacionais, estaduais e municipais da Saúde e da Assistência Social); outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo, e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização.

O princípio da gestão democrática e os Conselhos na Seguridade Social

A Constituição Federal de 1988 declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem dentre seus fundamentos a cidadania (art.1º, II). No restante do texto constitucional, um conjunto de mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania é instituído, destacando-se, em relação à gestão pública, o chamado direito à participação, a ser regulamentado através de lei (art.37, §3º. “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”). O artigo 193 trata dos princípios gerais da Seguridade Social, define de forma mais explícita a participação, com menção direta aos “trabalhadores, empresários e aposentados”. O artigo 198 trata das ações e dos serviços públicos de saúde; a diretriz geral é “participação da comunidade”. O artigo 204, das ações governamentais na área da assistência social, estabelece a “*participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*”. A regulamentação desse princípio, por normas infraconstitucionais, privilegiou a criação de várias estruturas, ao estilo de conselhos de

9. Embora a reforma não tenha consolidado um sistema articulado de Conselhos, instituiu diversos espaços de co-gestão das políticas urbanas nas esferas estaduais e municipais.

Estado. Cada uma das áreas, em razão das dinâmicas próprias, estruturou seus conselhos de forma particular¹⁰, assim os conselhos de Seguridade, previdência, saúde e assistência tiveram nas duas últimas décadas diferentes destinos e sucesso variado como instrumentos de participação. Da mesma forma, apesar de partilharem desafios comuns, cada um desses espaços guarda singularidades que só podem ser analisadas em seu próprio contexto de histórico de atuação.

O direito à participação na gestão da saúde

A área da saúde foi a primeira a criar e a institucionalizar os mecanismos de participação popular por meio de conselhos e conferências. O caráter pioneiro da área da saúde deveu-se ao papel desempenhado pelo Movimento pela Reforma Sanitária, cujo marco mais significativo foi a XIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, que impulsionou o processo de descentralização das políticas de saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Historiadores, militantes e estudiosos da área são unânimes ao creditar ao Movimento Sanitarista a vitória pelo fato de a Constituição Federal de 1988 ter incluído a garantia da saúde como direito de todos os brasileiros e dever do Estado:

*“O sistema de saúde do Brasil é uma conquista da população brasileira, que ocorreu meio que ao contrário da história dos países latino-americanos. Em toda a América Latina e também no Caribe, o que foi feito foi uma privatização da atenção à saúde”.*¹¹ (trecho de entrevista concedida por Maria Luíza Jaeger em 2005 para a Radiobrás)

*“A Constituição anterior falava em direito à assistência médica e a de 1988 fala em direito à saúde e diz que a saúde tem a ver com educação, lazer, trabalho e com atenção à saúde. O conceito de integralidade da atenção também aparece no texto constitucional. É bom lembrar que, ao mesmo tempo, saúde se torna, na Constituição Federal, a única questão de relevância pública.”*¹² (idem).

A Constituição Federal garante para todos os cidadãos o direito à saúde, por força de vários dispositivos constitucionais que reiteram que é dever do Estado garantir o direito à saúde. Assim, no Brasil, as políticas públicas de saúde orientam-se desde 1988 pelos princípios de **universalidade** e **equidade** no acesso às ações e aos serviços e pelas diretrizes de **descentralização** da gestão, de **integralidade** do atendimento e de **participação da comunidade**, na organização de um Sistema Único de Saúde no território nacional.

10. Frederico Augusto Barbosa da Silva Luiz Eduardo de Lacerda Abreu - “SAÚDE: CAPACIDADE DE LUTA” - A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE in IPEA - Texto para Discussão nº. 933, Dezembro de 2002 - Brasília.

11. Médica sanitária. Foi secretária municipal de Porto Alegre/RS e secretária estadual de Saúde do Rio Grande do Sul. Atualmente, é secretária de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde, do Ministério da Saúde. (<http://www.radiobras.gov.br/materia>)

12. Idem op. Cit.

A concepção da saúde inscrita na Constituição trouxe mudanças significativas nas relações de poder político e na distribuição de responsabilidades entre o Estado e a sociedade, e entre os distintos níveis de governo. Coerente com essa concepção, ampliaram-se os canais de participação dos gestores da área e dos usuários do sistema, instituindo-se **conferências de saúde e conselhos de saúde** em cada esfera de governo, como instâncias colegiadas para a participação social na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS -; a **Comissão Intergestores Tripartite** na direção nacional do Sistema Único de Saúde e as **Comissões Intergestores Bipartites** na direção estadual; e fortaleceram-se os órgãos colegiados nacionais de representação política dos gestores das ações e serviços nos Estados e municípios – o **CONASS** (Conselho Nacional de Secretários de Estado de Saúde) e o **CONASEMS** (Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde).

Papel do Conselho Nacional de Saúde

O Conselho Nacional de Saúde - CNS - é um órgão colegiado com representação de diversos setores da sociedade e também de entidades nacionais de trabalhadores que possuem papel relevante para a sociedade brasileira. Tem o caráter deliberativo na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde. A Lei Federal 8.142/90, em seu § 2º, define que *“O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”*.

No tocante às conferências nacionais, em dezembro de 2007 foi realizada a 13ª Conferência Nacional de Saúde, que desenvolveu seus trabalhos tendo como tema central a questão da “Saúde e Qualidade de Vida: Políticas de Estado e Desenvolvimento”.

Resultado de muita luta e de mobilização da sociedade, o Sistema Único de Saúde já sofreu várias tentativas de modificações voltadas para sua redução (focalização), sucateamento e privatizando a saúde pública do Brasil. É lugar comum a *mídia* mostrar as filas de espera nos postos de saúde, hospitais sujos e lotados, falta de medicamentos e de profissionais da área da saúde, dentre outras mazelas. Entretanto, o SUS tem vários aspectos positivos que são muito pouco divulgados e conhecidos na sua totalidade pela população brasileira. Em relação ao atendimento oferecido pelo SUS, destacam-se, a título de ilustração, a sua magnitude: (i) assistência integral e totalmente gratuita para a população de portadores do HIV e doentes de AIDS, renais crônicos e pacientes com câncer, e (ii) realização média anual de mais de 1,0 bilhão de procedimentos de atenção básica; 251 milhões de exames laboratoriais; 8,1 milhões de ultra-sonografias e 132,5 milhões de atendimentos de alta complexidade (85% do

total realizado no país), entre tomografias, sessões de hemodiálise, quimioterapia, etc.¹³

O direito à participação na gestão da previdência social

O princípio da participação na gestão previdenciária tem como fonte originária na Constituição de 1988 o artigo 194, que no seu item VI assinala o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, dos empresários e dos aposentados, ainda que antes e depois da criação do Conselho Nacional da Previdência Social tenham ocorridas muitas manifestações populares visando à correta aplicação dos direitos da Seguridade Social.

De acordo com os dados do Ministério da Previdência Social, o seguro social atingiu, em junho de 2008, uma quantidade média de 25,4 milhões de benefícios do sistema previdenciário. Desses, 14,7 milhões foram destinados aos beneficiários da área urbana, 7,5 milhões aos beneficiários da área rural e 3,2 milhões aos benefícios assistenciais.¹⁴ De acordo com Delgado *et al* (2002), um sistema de seguro social de ampla cobertura como o brasileiro, com tal massa de participantes, requer, de fato, um controle público de sua gestão, bem como um permanente intercâmbio com a sociedade sobre os rumos e os limites da política que se realiza na relação da burocracia com a população beneficiária, visando a alcançar os objetivos que a sociedade elege para a proteção social dos grupos vulneráveis no âmbito da previdência social.¹⁵

A regulamentação do princípio da participação na gestão previdenciária deu-se por meio da Lei 8.213/1991, que criou várias estruturas específicas de participação social na gestão pública do sistema previdenciário, destacando-se o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Seguridade Social, que existiram a partir de 1991 e foram extintos em 1999, no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Ao Conselho Nacional da Previdência Social cabe deliberar sobre a política de previdência social e sobre a gestão do sistema previdenciário. Suas competências são amplas e incluem desde o estabelecimento de diretrizes gerais para a definição da política previdenciária até a aprovação das propostas orçamentárias da previdência social, antes de serem consolidadas no Orçamento da Seguridade Social. É presidido pelo Ministro de Estado da Previdência Social e composto por representantes do Governo Federal, dos trabalhadores aposentados, dos pensionistas, de trabalhadores ativos e de empregadores.

13. Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor O SUS pode ser seu melhor plano de saúde / Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. - 2. ed., 3.ª reimpr. - Brasília: IDEC, 2003.

14. MPAS - Informe da Previdência Social Regime Geral de Previdência Social:

Balanco do 10. Semestre de 2008 in <http://www.previdenciasocial.gov.br/docs/pdf/informe%202008-07.pdf>

15. Guilherme Costa Delgado, Helmut Schwarzer, Ana Carolina Querino, Juana Andrade de Lucini, a participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000

O processo de criação e de construção da participação social na política previdenciária não é, de acordo com Delgado *et al* (2002), aparentemente precedido por algum movimento social ou ação concertada de atores sociais, razoavelmente organizados, que favorecesse a construção dos Conselhos. Segundo os autores, essa talvez seja a grande diferença em relação, por exemplo, ao Conselho Nacional de Saúde, o qual fora precedido pela ação do Movimento Sanitarista e por toda uma articulação nacional e regional dos atores públicos envolvidos na política de saúde.

Além disso, é importante ressaltar, brevemente, que nos 20 anos que se seguiram à promulgação da Constituição, a previdência social esteve constantemente no centro do debate econômico e político, sendo considerada por muitos atores como uma das principais causas dos problemas econômicos existentes no período. Logo após a promulgação da Constituição Federal, o país viveu uma crise política e atravessou um sofrido processo hiperinflacionário. Nesse período, os críticos colocavam os avanços previdenciários advindos da atual Carta Magna - como, por exemplo, a equiparação entre benefícios rurais e urbanos - entre as principais causas do déficit público e, conseqüentemente, da inflação. No início da década de 90, a crise econômica continuou e, portanto, as críticas persistiram e, até mesmo, intensificaram-se as vozes que defendiam a necessidade de reforma constitucional no campo da previdência. Mesmo assim, não se conseguiu fazer qualquer modificação no período da revisão constitucional (1993).¹⁶

Fatores como o advento do Plano Real, que estabilizou os preços, o baixo crescimento econômico da década de 90, o aumento das despesas previdenciárias pós Constituição Federal de 1988 e as modificações no padrão demográfico da sociedade brasileira transformaram o então superávit das contas da previdência em déficit já no início da década. Assim, entre os anos de 1995 a 2002, as críticas ao texto constitucional da previdência social continuaram com muita força, sendo que a política econômica daquele período apresentava como uma de suas principais bandeiras a reforma constitucional da previdência. Tal esforço resultou na famosa Emenda Constitucional nº. 20, bem como em outras medidas que visaram a restringir a cobertura previdenciária, destacando-se a criação do chamado fator previdenciário.

Em 2003, o país continuou apresentando baixo crescimento econômico, sendo que a proposta governamental no período defendia a reforma constitucional no regime previdenciário do setor público, que resultou em alterações que restringiram o seu alcance. No presente, observa-se uma reversão de expectativas, uma vez que o atual crescimento econômico tem permitido reduzir o déficit previdenciário, mesmo considerando os reajustes reais no valor do salário mínimo. Assim, aparentemente, o debate em torno da questão previdenciária tem sido atualmente mais otimista e progressivo, a exemplo da realização do recente Fórum Nacional da Previdência Social.

16. Machado, Alex Rabelo "Previdência Social: Cidadania e Sustentabilidade - Belo Horizonte, fevereiro de 1996. Tese de mestrado Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Todas as questões conjunturais apresentadas no breve relato acima contribuíram para que o arranjo de participação social na gestão da previdência social perdesse um pouco em efetividade. Em trabalho que avalia a atuação do Conselho Nacional da Previdência Social – CNPS no período de 1992 a 2000, Delgado *et al* (2002) concluiu que o processo de institucionalização da participação social por meio do CNPS apresentou inúmeras dificuldades, destacando-se:

Ausência de condições históricas mais propícias para a implementação da gestão quadripartite com descentralização federativa, conforme observado no processo participativo na área da saúde.

Advento do período de política econômica conservadora nos anos 90, resultando em embates fortes, conflitos e refluxos dos movimentos sociais que lutavam pela ampliação e manutenção de direitos sociais conquistados na Constituição de 1988.

Baixa assimilação dos princípios constitucionais por parte do CNPS, resultando em menor capacidade de articular, defender e ampliar os direitos sociais universais na previdência e na Seguridade Social.

No entanto, apesar das dificuldades elencadas, pode-se afirmar que, ao longo de sua existência, o Conselho Nacional de Previdência Social desempenhou importante papel na defesa das conquistas sociais no campo previdenciário da Constituição Federal de 1988 e no fortalecimento da previdência social do país, a qual, nas duas últimas décadas, sofreu vários golpes no sentido de diminuí-la e de descaracterizá-la de seus princípios universais.

O direito à participação na gestão da assistência social

Com a Constituição de 1988, a assistência social adquiriu o caráter constitucional de política pública no âmbito da Seguridade Social. Passou a ser um direito para todos aqueles que dela necessitam, e não uma benemerência do Estado ou da sociedade. Além disso, foi criado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que substituiu, em 1995, a renda vitalícia (criada em 1974), ambos sem necessidade de vínculos contributivos, e aprofundaram-se os debates no sentido da descentralização na gestão e da implementação dos arranjos que institucionalizam a maior participação da sociedade na gestão da política de assistência social.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) só ocorreu em 1993, cinco anos depois da promulgação da Constituição. A LOAS definiu explicitamente os arranjos da descentralização e da participação social. De acordo com essa lei, os conselhos municipais constituem-se numa das instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social. A LOAS definiu ainda a estrutura geral a ser reproduzida

nos níveis nacional, estadual e municipal, qual seja, a “Conferência” como instância deliberativa máxima, cuja função é avaliar a situação da política de assistência social, propor diretrizes, apreciar e aprovar proposta orçamentária encaminhada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, e determinou a criação do Fundo de Assistência Social. Além disso, determinou que a efetiva instituição de um Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, de um Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos conselhos, e a elaboração de um Plano de Assistência Social seriam pré-requisitos para os repasses da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Entretanto, apenas em 1997 instituíram-se a sistemática de repasse de recursos e a Norma Operacional Básica (NOB), criando condições políticas e institucionais para o início efetivo dos processos de descentralização.

Como instâncias componentes do sistema descentralizado, têm-se ainda as comissões intergestoras tripartite e bipartite, que constituem espaços de negociação e pactuação entre os entes federados a respeito dos aspectos operacionais e da gestão da política, incluindo divisão de recursos entre eles. São instâncias que propiciam a participação dos gestores de todos os níveis de governo no processo decisório da política.

Papel do Conselho Nacional de Assistência Social

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, que atualmente é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É composto por dezoito membros e respectivos suplentes, sendo nove representantes governamentais e nove representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

Dentre as principais competências do CNAS encontram-se: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; fixar normas e conceder registro e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

O CNAS constitui-se, de fato, em um espaço de negociações reconhecido e legítimo dos setores governamentais e da sociedade. É uma instância importante para o debate e proposições na política mais geral de assistência social, bem como na definição de critérios para o repasse de recursos para entidades de assistência social. Em anos recentes, esse Conselho tem contribuído efetivamente para a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS -, por meio de suas resoluções. Em 2004, o CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS -, que estabeleceu princípios e diretrizes para a implementação do SUAS, que foi resultado de amplos debates realizados em todos os Estados e no Distrito Federal durante o ano de 2004, a partir de uma proposta preliminar apresentada pela Secretaria Nacional de Assistência Social em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003. Já em 2006, o CNAS aprovou também a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, que foi uma das deliberações da 5ª Conferência Nacional de Assistência Social que aconteceu em dezembro de 2005.

No tocante às Conferências Nacionais de Assistência Social - instâncias colegiadas de caráter deliberativo com intensa participação social dos usuários ou organizações de usuários, de entidades e de organizações de assistência social e de trabalhadores do setor -, já foram realizadas seis plenárias nacionais desde 1995 e um sem número de plenárias estaduais e municipais que trataram de questões fundamentais para a política nacional de assistência social, conforme elucidado abaixo:

Conferências	Tema principal
I CNAS (1995)	Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado
II CNAS (1997)	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão Universalizando Direitos
III CNAS (2001)	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios
IV CNAS (2003)	Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 Anos
V CNAS (2005)	SUAS - PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social.
VI CNAS (2007)	Compromissos e Responsabilidades para assegurar a proteção social pelo SUAS

Participação social nas políticas públicas: avanços e desafios

Os avanços constitucionais no desenho das políticas sociais criaram espaços concretos de participação da sociedade no planejamento e na execução de políticas por meio de conselhos municipais, estaduais e federais. Entretanto, ao lado desses avanços, ao longo da década de 90 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 80 caracterizavam-se por seu caráter reivindicatório, pela ampliação de direitos sociais universais e pela construção de

um Estado do bem-estar social, na década de 90, grande parte das organizações passam a assumir responsabilidades conferidas ao Estado pela Constituição Federal. Essa 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.

Segundo Dagnino (2004)¹⁷, na década de 90 há uma outra noção de participação em disputa na conjuntura política e social da época. Para a autora, a idéia de participação passou por um processo de *resignificação*, passando a ser vista como “participação solidária”. Essa noção de participação relaciona-se com a prática do trabalho voluntário e com a idéia de responsabilidade social de indivíduos e empresas. Nesse sentido, há uma despolitização do significado da participação social, pois se enfatiza uma noção de participação individualista, ligada a valores morais, desconectada do coletivo. Essa perspectiva traz impactos negativos tanto para o desenvolvimento e a efetivação dos espaços públicos participativos como para a implementação de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade social.

Com a assunção ao poder de uma das forças políticas originárias do sindicalismo e dos movimentos sociais criados nas décadas de 70 e 80 tem-se observado a maior presença da sociedade nos espaços de participação social existentes na esfera pública federal. Informações referentes ao período de 2003 a 2006 indicam¹⁸ que o Governo Federal colocou em prática uma estratégia de manter e ampliar a interlocução com movimentos sociais e com organizações da sociedade. Tal estratégia foi concretizada a partir da maior utilização dos espaços de participação social existentes no âmbito da Administração Pública Federal e da criação de novos mecanismos que propiciam a canalização das demandas e manifestações da sociedade para dentro do Estado.

Com isso, de acordo com o ministro-chefe da Secretaria-Geral-PR, Luis Dulci, quis o Presidente da República ampliar o conceito de governabilidade, incorporando os atores não legalmente instituídos, como os movimentos sociais e as entidades representativas da sociedade civil, no diálogo permanente com o Estado, realizado pelos gestores públicos, sobretudo nos momentos que antecedem as decisões governamentais que afetam diretamente a vida da população brasileira:

“Este é um governo de mudança, que só alcançará seu objetivo ampliando o espaço democrático da participação social. A governabilidade parlamentar é fundamental, mas, para realmente mudar o Brasil, é preciso ampliar o próprio conceito de governabilidade. Nunca a sociedade se mostrou tão disposta a participar na construção de um novo país. Estamos incorporando essa energia. Além disso, a História nos dá exemplos de governos liderados pela esquerda, em

17. Dagnino, Evelina (2004) “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf

18. IPEA.Secretaria Geral PR: Pesquisa das Conferências Nacionais 2003-2006 (dez 2006) - resultados não publicados.

outros países, que fracassaram por não terem conseguido ampliar e aprofundar sua base social. Só neste primeiro ano, a equipe da Secretaria-Geral manteve mais de 700 reuniões com organizações da sociedade. Esse método inovador de governar reflete-se na agenda do próprio Lula. Ele foi o primeiro presidente a visitar a Assembléia da CNBB em Itaici, 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 da UNE, que havia dez anos não era convidada ao Planalto. Outros governos chegaram a criminalizar movimentos como o 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, publicada na Revista Teoria e Debate da Fundação Abramo - ano 17 - nº56 - dez 2003/janeiro 2004).

Dentre outras iniciativas colocadas em prática para dinamizar o diálogo com a sociedade na Administração Pública no período 2003-2006, o Governo Federal colocou em prática uma estratégia de apoio à realização de conferências nacionais e de criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas.

Em torno da participação social nas conferências nacionais, assistiu-se, nesse período, a uma situação inédita, pois nunca os segmentos organizados da sociedade haviam demonstrado tanto dinamismo nas mais diferentes áreas de políticas públicas. Entre 2003 e 2006 foram realizadas 43 conferências – 38 nacionais e cinco internacionais -, que mobilizaram mais de dois milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público, nas esferas municipal, estadual e nacional. É importante notar que, do conjunto de conferências realizadas no período 2003-2006, 15 conferências foram realizadas pela primeira vez, conforme aponta o Quadro 1.

No tocante aos conselhos nacionais, no período em análise foi colocado em prática pelo Governo Federal um franco processo de abertura de novos espaços dessa natureza. O Quadro 1 aponta que, durante a primeira gestão do Governo do Presidente Lula, onze novos conselhos vinculados às políticas públicas e à defesa de direitos foram criados. Informações do Governo Federal revelam ainda que, em janeiro de 2007, a Administração Pública Federal contabilizava cerca de 40 conselhos nacionais que contemplavam na sua composição representantes de organizações da sociedade civil¹⁹. A mesma fonte de informações destaca também a enorme heterogeneidade de representantes civis que participam desses conselhos. No início de 2007 participavam dos conselhos nacionais um total de cerca de 440 entidades representativas de segmentos da sociedade civil (organizações sindicais, patronais, movimentos urbanos, rurais, ambientalistas, de defesa de direitos, entre outros), sendo que algumas delas estavam presentes em mais de um conselho nacional, ultrapassando o número de 600 participações²⁰.

19. Dados de pesquisa realizada pelo IPEA e Secretaria-Geral - PR em fevereiro de 2007. Resultados não publicados

20. PEA-SG, op.cit.

Quadro 1

Período 2003-2006: Conferências realizadas pela primeira vez

1. 1ª Conferência Nacional das Cidades
2. 1ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente
3. 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
4. 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude
5. 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
6. 1ª Conferência Nacional de Políticas pra as Mulheres
7. 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
8. 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca
9. 1ª Conferência Nacional do Esporte
10. 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente
11. 1ª Conferência Brasileira sobre APL - Arranjos Produtivos Locais
12. 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica
13. 1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas
14. 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária
15. 1ª Conferência Nacional da Cultura

Fonte: Secretaria-Geral –PR/Secretaria Nacional de Articulação Social (jan. de 2007)

Além dos conselhos e das conferências, a realização de consultas públicas foi amplamente utilizada nesse período, destacando-se, principalmente, aquelas vinculadas às temáticas de meio ambiente, presentes no Plano de Construção das BR 163 e BR 364, no Plano Amazônia Sustentável (PAS), no Plano Nacional de Recursos Hídricos, e outros²¹.

O ano de 2003 foi também o primeiro em que um Governo Federal realizou um processo de consulta à sociedade para a elaboração do Plano Plurianual no país.²² Para a definição das prioridades do Plano Plurianual 2004–2007 foram organizados fóruns de discussão nos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal, os quais contaram com a participação de 2.170 organizações variadas, a saber: sindicatos, associações e federações empresariais, organizações não-governamentais, movimentos populares e instituições religiosas e científicas²³.

Pelo exposto, pode-se afirmar que, do ponto de vista quantitativo, houve, no período analisado, uma expansão da participação social na esfera pública social brasileira. No entanto, o principal desafio reside em investir na capacidade de o Estado em responder

21. Monteiro, Iraneth Rodrigues O Estado Brasileiro e a Participação Social, in Teoria e Debate Urgente Fundação Perseu Abramo (<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=835>)

22. Tal plano contém, em detalhes todos os investimentos que poderão ser realizados no país por um período de quatro anos. Cabe registrar que essa iniciativa foi vista como uma tentativa de introduzir, no âmbito nacional, a prática do orçamento participativo que é muito utilizada nas prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores.

23. Apesar das organizações da sociedade civil terem avaliado como positiva a iniciativa do Governo Federal em discutir o PPA com a população, após o envio do Projeto de Lei do PPA ao Legislativo, algumas organizações da sociedade passaram a questionar a validade do processo de consulta pública por não conseguirem visualizar as contribuições da população no PPA aprovado.

à quantidade expressiva de novas (e antigas) demandas que adentram a burocracia estatal, transformando as resoluções dos conselhos, as deliberações das conferências, as sugestões, as críticas, e as moções oriundas dos fóruns e das consultas realizados em medidas e políticas públicas concretas que melhoram a qualidade de vida da população.

Assim, as dificuldades enfrentadas pelo Governo brasileiro em dar consequência prática à participação social, mesmo contando com espaços legalmente instituídos para essa finalidade, desde a Constituição de 1988, geram várias indagações sobre a natureza das dificuldades que obstaculizam o aprofundamento da democracia pela via de mecanismos participativos²⁴. Além disso, apesar dos indiscutíveis avanços quantitativos observados nos últimos anos, a consolidação da participação social no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, sobretudo no tocante à melhoria da qualidade e da efetividade dos espaços de participação social. Na verdade, muitos passos devem ser dados até que, de fato, as deliberações da sociedade civil sejam encaminhadas aos escaninhos apropriados da Administração Pública Federal e se concretizem em medidas e políticas públicas adequadas à população.

24. Moroni, José Antonio, "Participamos e daí" - Observatório da Cidadania TEXTO PARA DEBATE Novembro de 2005.