



PROTEÇÃO SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: balanços e perspectivas

Camila Cavalcante Rolim¹
Jullymara Lais Rolim de Oliveira²
Sebastião Rodrigues Marques³
Maria de Lourdes Soares⁴

RESUMO:

O presente trabalho aborda uma articulação entre proteção social e participação social. Trata-se de um estudo bibliográfico com vista a discutir temáticas relevantes à proteção social brasileira e a necessidade de participação social. A reflexão parte do pressuposto que a proteção social em alguns aspectos revela-se inovadora em relação a modelos anteriores, e ainda sobre a conquista de uma “modernização democrática” dessas políticas, que não alterou a estrutura conservadora de intervenção do estado na questão social. O controle social sugere uma diretriz inovadora para a proteção social. No entanto, a compreensão que se apresenta em estudos e discussões vigentes é que no decorrer do período pós-constituente tanto a proteção social não se consolidou como sistema de garantia de direitos como os espaços de participação social, a exemplo dos conselhos de políticas públicas tem se apresentado como espaço consensual em que os diversos interesses sociais convergem para os interesses de todos.

Palavras-chave: Proteção social; participação social; conselhos gestores.

ABSTRACT:

This paper discusses a link between social protection and social participation. This is a bibliographic study in order to discuss issues relevant to the Brazilian social protection and the need for social participation. The reflection assumes that social protection in some ways proves innovative in relation to previous models, and on the achievement of a "democratic modernization" of these policies, which did not alter the structure of conservative state intervention in social issues. The social control suggests a guideline for innovative social protection. However, the understanding that comes in existing studies and discussions is that during the post-constituent both social protection has not been consolidated as the guarantee of rights as spaces for social participation, like the policy councils have is presented as consensual space in which diverse social interests converge to the interests of all.

Keywords: social protection, social participation; management councils.

¹ Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Email: milinha-cz@hotmail.com

² Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

³ Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

⁴ Doutora. Universidade Federal da Paraíba (UFPB)



I. INTRODUÇÃO

Este texto tem a pretensão de apresentar uma reflexão que articula proteção social e participação social.

A partir da década de 1980, apresenta-se, no cenário político brasileiro, o processo de redemocratização da esfera pública bem como a busca em concretização de um Estado democrático de direitos. Dentre as amplas conquistas democráticas, tem-se como marco a Constituição promulgada em 1988 que aponta um novo direcionamento à edificação de uma gestão pública democrática norteada pela descentralização político-administrativa na execução das políticas e na participação da sociedade civil através dos instrumentos de participação.

A seguridade social representou um marco significativo para o sistema de proteção social brasileiro ao ser incluído na Constituição de 1988, compreendendo a saúde, a previdência e a assistência social.

O controle social também é um marco do estímulo que a sociedade civil desempenhou no decorrer dos anos, pois quando “O Estado começou a se ampliar; atores sociais diversos passam a apresentar diferentes demandas, a lutar por interesses diversos.” (COUTINHO, 1995, p. 55).

II. PROTEÇÃO SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA TRAJETÓRIA INACABADA

O sistema de proteção social como direito, só veio a ser refletido no decurso final do século XIX e consolidado no século XX. As primeiras legislações e medidas de proteção social, foram experimentadas na Alemanha e Inglaterra.

No tocante a particularidade brasileira a partir da Constituição de 1988, foram reconhecidos como direitos sociais o acesso à saúde, previdência, assistência, educação e moradia. E, igualmente a ampliação dos direitos individuais e coletivos. Esses parâmetros fazem com que a discussão ganhe horizontes.

O modelo de proteção social no Brasil se caracteriza como híbrido, ao passo que conjuga dois modelos, a saber: o bismarckiano – coerente com o seguro social; e o modelo Beveridgeano – caráter universal. Conforme Boschetti (2004) o sistema de proteção social



brasileiro não é homogêneo e articulado. Sobretudo, porque a previdência social é baseada na lógica contributiva; a assistência social restrita aos comprovadamente pobres, neste sentido somente a saúde alcançou a lógica de universalidade.

Portanto, o sistema de proteção social no Brasil continua universal na letra da Lei. No entanto ganha cada vez mais foros de unanimidade a ideia de que política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada. (VIANNA, 2009).

Frente a esta questão Lobato (2009) acredita na visível mudança institucional das políticas sociais. Em muitos aspectos revela-se inovadora em relação a modelos anteriores. Isso pode ser identificado tanto em seu aparato político-organizacional, como na concepção da questão social que tem amparado a implementação das políticas sociais em anos recentes.

Por esta retórica podemos refletir sobre o fio condutor que abrange os princípios contemplados na carta de 1988. Esses princípios possuem importância na implementação das políticas sociais associadas a base de liberdade, universalidade, uniformidade e etc. Todavia, o debate sobre esses princípios alinham-se a compreensões variadas sobre a função e natureza das políticas sociais.

A controvérsia entre universalismo e focalização como desenho apropriado para as políticas sociais, contudo, não se resume a escolhas que governantes fazem diante de recursos finitos e demandas infundáveis no contexto atual. Também não traduz apenas posições divergentes num espectro ideológico cada vez mais confuso. Fundamenta-se, outrossim, em concepções teóricas distintas acerca da natureza e do papel das políticas sociais nas sociedades modernas. (VIANNA, 2009, p. 67).

Já Lobato (2009) acredita que os rumos das políticas públicas e as formas de enfrentamento das problemáticas da sociedade são associados aos híbridos institucionais, ou seja, a caracterização de zonas institucionais contrapostas que se combinam e convivem na arena de tratamento das questões sociais. Assim: “A noção de instituições diz respeito a ideias, [...]. E as políticas públicas, na medida em que definem orientações governamentais [...] contribuem para esse processo.” (p.189). Políticas públicas são, portanto, para a autora parte importante da propagação de valores e regras da vida coletiva. Orientam



entendimentos, deliberam estratégias, alocam recursos e disseminam valores para a sociedade.

Nos últimos anos são visíveis as mudanças na estrutura política, organizacional e estrutural das políticas sociais. Conflui nesse interior o caráter inovador juntamente com as “velhas” práticas sobrepostas de uma crosta enviesada. As orientações que a seguridade social percorreu como assegura Lobato (2009) reflete que,

Apesar do princípio orientador da universalização, as políticas de seguridade mantiveram critérios de acesso para a previdência social e a assistência social. A institucionalização desse modelo tem sido, desde a Constituição, bastante conflituosa. E isso pode ser atribuído, em linhas gerais, ao embate entre o previsto na Constituição e os projetos governamentais que se seguem a sua promulgação. O que se verifica desde então são híbridos de políticas progressistas com restrições importantes na cobertura, no financiamento e na qualidade da atenção, ainda com baixo impacto na construção da cidadania social prevista. (p.191)

Os “híbridos” de políticas ditas progressistas apresentam-se com déficit de garantia e principalmente construção da cidadania. Lobato (2009) ainda faz menção a necessidade de associação das políticas sociais estruturais, como saúde, educação, cobertura a riscos do trabalho, habitação e acesso à terra, os ganhos sociais do crescimento e das transferências encontrarão empecilhos em uma população sem escolaridade, sem acesso a condições de vida e saneamento.

Desta forma para Vianna (2009) uma política social apresenta caráter inovador quando é capaz de introduzir “mudanças significativas em relação a práticas anteriores”, [...] recente relatório da Unesco aponta que o Brasil é o único país da América Latina com mais de 500 mil crianças fora da escola (UNESCO, 2008). E isso depois de uma década de políticas de universalização.

As “novas” políticas (assistenciais) para os pobres, ao estabelecerem condicionalidades, funcionam como elementos de empoderamento, isto é, ensinam a aquisição das habilidades necessárias e o enquadramento para “merecer” e se “encaixar” nos serviços. O pressuposto baseado na universalidade das políticas sociais se traduz em programas que desempenham finalidades imediatas. Logo, “[...] enquanto concepção de enfrentamento da questão social, a concepção predominante de política social se mostra



bem menos ambiciosa na medida em se exime da discussão teórica, ocultando-se sob os véus da empiria e do consenso.” (VIANNA, 2009, p. 80).

Viana ainda instiga: política social é política para os pobres? Tudo se passa como se a controvérsia entre universalismo e focalização estivesse inteiramente superada. Alarmante? Mais alarmante ainda como aponta a autora é o vazio teórico que prevalece no âmbito das discussões acadêmicas, e que alcança significativamente os cientistas sociais.

A supracitada autora ainda enriquece o debate afirmando que a política social como via de efetivação de direitos substantivos e universais não logra concordar liberdade e igualdade porque “obsta a liberdade”. A política social é arquitetada como compensação pelos prejuízos que a desigualdade causa aos indivíduos. Compreendem exemplos desse fato os visíveis ranços de focalização da saúde pública para os pobres, educação gratuita para quem precisa e a assistência social com alvos delimitados.

A cidadania não pode ser produzida e distribuída como vestimenta para cobrir indivíduos desnudados pela precariedade. O direito a que todos têm é o direito de “aprender a pescar”, ou seja, o direito a um ponto de partida – que é a oportunidade – igualitário. Nessa concepção, sistemas universais têm lugar. Mas somente aqueles que propiciam a capacitação dos indivíduos para o exercício da autonomia. (VIANNA, 2009, p. 72).

Os benefícios sociais e sua ação sobre os pobres têm obscurecido as severas restrições impostas às políticas universais e não garantem a continuidade da queda da desigualdade. Para Lobato (2009), o acesso é ainda precário na maioria das políticas assistenciais, em decorrência da baixa cobertura dos programas, apesar da potência de alguns como o Programa bolsa família e o Benefício de prestação continuada.

As transformações e os tempos andaram lado a lado. Para Vianna (2009) essas tramas tencionaram o clamor pelo refinamento dos instrumentos de atuar e ponderar. Deve-se, nesse sentido, retomar o debate não só sobre os tempos e as práticas em vigência, mas ainda sobre os conceitos e premissas que transladam a empiria, do “plano monocórdio da realidade, para o plano polifônico da reflexão”. Ou seja, da falta de variação para o plano executado por vários instrumentos de proteção social que se traduz no mesmo denominador, ou seja, o mesmo “som”⁵.

⁵ Vianna por meio de termos específicos da arte musical relata a falta de variação (monocórdio), o emprego simultâneo de muitos instrumentos que não exectam em unísson



É bem verdade que Lobato (2009) considera os últimos vinte anos como marco do estabelecimento de mudança institucional expressiva das políticas sociais. Em muitos aspectos inovador, e progressista em relação a modelos passados. Para a autora “[...] esse processo não é, nem linear nem isento de conflitos, principalmente quando o tema são os problemas sociais.” (p.25).

A pergunta atualmente é: Os avanços na estrutura política e institucional das políticas de seguridade social pós Constituinte são capazes de atingir os objetivos constitucionais sem financiamento apropriado, com estruturas fragmentadas de acesso e com baixa qualidade dos serviços? Restrições de financiamento, universalização “incompleta” e baixa eficácia das políticas de seguridade são provavelmente as áreas que mais comprometem os objetivos previstos na Constituição. Devemos reconhecer que o que se conseguiu foi uma “modernização democrática” dessas políticas, que não alterou a estrutura conservadora de intervenção do estado na questão social, e mantém intacta a estrutura de desigualdades (LOBATO 2009).

O Estado de acordo com Vianna (2009) apresenta-se predisposto à corrupção, fadado à ineficiência, e apenado por não dar conta dos desafios. Não que se pense em extingui-lo, uma vez que se considera que existem funções importantes a realizar, mas há, principalmente, que “democratizar” a realização de outras tantas funções. É, portanto, que a chamada sociedade civil é instada a participar, mas na perspectiva de descentralizar essas provocações e estabelecer uma cidadania ativa. Neste sentido, a luta por direitos sociais e cidadania está relacionada com a ampliação do espaço público, no qual a sociedade civil possa se manifestar e ser representada.

O controle social e a participação social são direitos conquistados pela Constituição Federal de 1988, como instrumentos de efetivação de gestão político administrativa financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado, nas diversas políticas públicas, esses direitos são garantidas duas instâncias formais que são também espaços de luta: os conselhos e conferências. Estas instancias não são as únicas no que se refere ao exercício do controle social, todavia podem e devem ser parceiras na luta pelo controle social.

(polifônico), sendo este ultimo a harmonia de várias vozes ou de vários instrumentos que fazem ouvir o mesmo som (uníssonos).



[...] o controle social, ou democracia direta, refere-se ao acesso a informação e a participação da sociedade civil, organizada ou não, na gestão, implementação de ações e fiscalização das organizações públicas e privadas. Bem como, na formulação e revisão de diretrizes, normas e contratos das mesmas. Sendo que ele pode ser exercido pela via formal- mediante previsão legal ou estatutária desta participação- ou informalmente, por meio de espaços de exercício de controle social, institucionalizados ou não. (RAICHELIS, 1998, p. 23)

De acordo com a PNAS,

[...] o controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (PNAS, 2004, p. 56).

No entanto a compreensão que se apresenta em estudos e discussões vigentes é que no decorrer do período pós-constituente os conselhos de políticas públicas tem se apresentado como espaço consensual em que os diversos interesses sociais convergem para os interesses de todos.

[...] os conselhos não podem ser nem supervalorizados, nem subvalorizados. Os conselhos são fundamentais para a socialização da informação e formulação de políticas sociais, entretanto, tem que ser visualizados como uma das múltiplas arenas que se trava a disputa hegemônica no país. (MENEZES, 2012, p. 262-263).

Levantou-se a bandeira em torno de um novo paradigma e a uma nova forma de considerar os cidadãos no processo de tomada de decisões. “A participação é essa nova articulação do poder com todos os envolvidos, na transformação dos atores passivos em sujeitos ativos, dos atores individuais em atores coletivos.” (FALEIROS *et al*, 2006, p. 18).

De acordo com Almeida e Tatagiba (2011) frequentemente utilizamos os conselhos de políticas públicas no sentido de destacar a novidade que eles representaram desde que emergiram nos debates constituintes como demanda da sociedade brasileira. Se os conselhos traduziram apostas, hoje refletem conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática.



III. CONCLUSÃO

Certamente o controle social, em termos legais, propõe um caminho inovador para a proteção social por meio de políticas públicas uma vez que, é gerida através das diretrizes democráticas da participação. Questões importantes para o processo de construção democrática brasileira, na direção de um projeto societário mais equitativo.

Todavia ressaltamos que ao passo que vivenciamos uma ampliação nos direitos sociais pós Constituição Federal de 1988 no ponto de vista da gestão democrática e dos espaços de participação, é notório o desmonte da seguridade social e um debate que não inclui a universalidade e integração. É válido ainda abordar que a Seguridade Social forçou um diálogo entre as políticas. Dessa forma, reiteramos que um sistema de proteção social significa o movimento de diálogo e materialização de uma rede consolidada. Rede significa movimento que o “equipamento” realiza na busca por eficiência, resolutividade entre as instituições. Portanto na particularidade brasileira isso não se consolidou.

Ao longo dessas linhas verificou-se que o modelo de proteção social no Brasil nunca ocorreu de fato. Dito de outra forma, pode-se dizer que existem variados sistemas de proteção social. Mas isso não significa que haja diálogo entre as políticas. Existe, sobretudo, uma tendência à exclusão, seletividade. Isso acontece na medida em que o Estado se afasta de suas ações.

REFERENCIAS

ALMEIDA, Carla. TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **A construção do SUS: histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo**. – Faleiros [et al] Org. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.



COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: **Reforma Sanitária: em busca de uma teoria**. TEIXEIRA, Sonia Fleury (org). 2 ed. – Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós- Graduação em Saúde Coletiva, 1995.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. In: LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; FLEURY, Sonia (orgs.). *Seguridade Social, Cidadania e Saúde*. – Rio de Janeiro: Cebes, 2009 p. 189- 201.

PNAS – **Política Nacional de Assistência Social Versão Oficial**. 2004. *Serviço Social & Sociedade*, 80:78, encarte. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=pb>. Acesso em 17 de Abril de 2013.

MENEZES, Juliana Souza Bravo de. O Conselho Nacional de Saúde na atualidade: reflexão sobre os limites e desafios. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos: esafios atuais**.- São Paulo: Cortez, 2012.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de assistência social: caminhos na construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.