

---

# SER Social

QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL  
Brasília, v. 24, n. 50, janeiro a junho de 2022

---

## A garantia da participação popular e defesa da política pública: SUAS resiste

*The guarantee of popular participation and the  
defense of public policy: the SUAS resist*  
*La garantía de la participación popular y la defensa  
de las políticas públicas: SUAS resiste*

Tatiana Roberta Borges Martins<sup>1</sup>  
<https://orcid.org/0000-0002-6169-4320>

Adriana Giaqueto Jacinto<sup>2</sup>  
<https://orcid.org/0000-0003-0181-2839>

Recebido em: 19/06/2020

Aprovado em: 08/02/2021

**Resumo:** O artigo apresenta uma abordagem sobre a participação popular pela via dos Conselhos Gestores e Conferências de Assistência

1 Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista/UNESP (2004). Serviço Social e Gestão Pública. Mestra em Serviço Social pela Unesp. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Carlos/UFSCAR (2014). Servidora Pública e Diretora Técnica I da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social/Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social/DRADS Franca. E-mail: [tatianarobertabm@gmail.com](mailto:tatianarobertabm@gmail.com)

2 Mestra e doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista/UNESP, campus de Franca/SP. Pós-doutora em Serviço Social pela UERJ. Graduada em Serviço Social e Letras. Professora da Faculdade de Ciências sociais e Humanas, UNESP, campus de Franca/SP.

Social, enquanto possibilidades de defesa de direitos de cidadania. A pesquisa bibliográfica, embasada no método histórico-dialético percorreu a construção histórica do controle social e sua importância para a implantação de um modelo de proteção social efetivamente participativo no país. O estudo das principais deliberações do CNAS e do Decreto Federal nº 9.759/2019 apontou que esses espaços institucionalizados de interferência nas políticas públicas têm sofrido fortes ataques do último governo, restringindo o seu potencial fiscalizador e deliberativo na conjuntura atual. O texto destaca a realização de conferências livres e democráticas, especificamente a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, como movimento de resistência ao quadro marcado por retrocessos das políticas públicas. Por fim, defende que esses enfrentamentos devem compor lutas maiores pela universalidade de acesso nas políticas sociais e pela dignidade humana.

**Palavras-chave:** Participação. Conselhos. Conferências. Assistência Social.

**Astract:** The article presents an approach on popular participation through the Management Councils and Social Assistance Conferences, as possibilities for the defense of citizenship rights. It points out that these institutionalized spaces of interference in public policies have suffered strong attacks from the last governments of the country, restricting the supervisory and deliberative potential of social control in the current conjuncture, as well as the possibilities of dispute for the public fund. It highlights the holding of free and democratic conferences, specifically the National Democratic Conference on Social Assistance, as a movement to resist the situation marked by setbacks in public policies. Finally, the text argues that these confrontations must compose greater struggles for the union and articulation of more general forces, which can collectively resist the dismantling of the social rights of the working class, with a view to building an effective project of mourning for universal access in social policies and human dignity.

**Keywords:** Participation. Advices. Conferences. Social assistance.

**Resumen:** El artículo presenta un enfoque sobre la participación popular a través de los Consejos de Administración y las Conferencias de Asistencia Social, como posibilidades para la defensa de los

derechos de ciudadanía. Señala que estos espacios institucionalizados de interferencia en las políticas públicas han sufrido fuertes ataques de los últimos gobiernos del país, restringiendo el potencial de supervisión y deliberación del control social en la coyuntura actual, así como las posibilidades de disputa para el fondo público. Destaca la celebración de conferencias libres y democráticas, específicamente la Conferencia Nacional Democrática sobre Asistencia Social, como un movimiento para resistir la situación marcada por los retrocesos en las políticas públicas. Finalmente, el texto argumenta que estas confrontaciones deben componer mayores luchas por la unión y la articulación de fuerzas **más** generales, que puedan resistir colectivamente el desmantelamiento de los derechos sociales de la clase trabajadora, con miras a construir un proyecto eficaz de duelo por el acceso universal en Políticas sociales y dignidad humana.

**Palabras clave:** Participación. Consejos. Conferencias .Asistencia.

## Introdução

O presente artigo trata, inicialmente, do surgimento da participação e do controle social nas políticas públicas, desde o período da redemocratização dos anos de 1980, passando por algumas configurações que essas categorias ganharam na década de 1990, até os dias recentes. Ainda que se reconheçam os problemas existentes nas principais formas de exercício da participação e do controle social sob as políticas públicas, o texto aponta que esses espaços institucionalizados: conselhos gestores e conferências se configuraram em conquistas da sociedade brasileira, devendo ser asseguradas, enquanto possibilidades de disputa do fundo público e de defesa de direitos de cidadania da classe trabalhadora pela via institucional.

Em seguida, são abordadas as especificidades da política de assistência social, a importância que as conferências nacionais tiveram na construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como as lutas sociais que estão emergindo no contexto autoritário do último governo, marcado pela crise econômica, social e política, que coloca em risco de destruição, o modelo de proteção social construído de 2003 a 2015, face aos problemas de congelamento de recursos, por

meio da Emenda Constitucional nº 95/2016<sup>3</sup>, a falta de regularidade dos repasses federais, a descontinuidade de ações e serviços e a crescente seletividade, fragmentação e focalização como regra dos programas governamentais, a partir de uma racionalidade característica do modelo neoliberal.

O ideário neoliberal traz em seu bojo o estímulo ao livre mercado, à redução do Estado para com as políticas sociais, o individualismo, a mercantilização, a privatização dos serviços públicos e as contrarreformas, trabalhista e previdenciária, consubstanciando-se elementos díspares à naturalização da essência do modo de vida calcado na exploração do trabalho e nas opressões historicamente determinadas.

Uma das formas de enfrentamento e resistência ao evidente e atual quadro de retrocesso sem precedentes que tem se apresentado às políticas públicas, com destaque para a assistência social, é a realização das conferências livres e democráticas por todo território nacional, caracterizando-se em espaços de participação popular e defesa do SUAS, enquanto possibilidade de materialização de direitos sociais.

Assim, para finalizar, são apresentadas algumas reflexões em torno da necessidade de que essas formas de luta pela participação popular nas decisões, permanência e qualificação das políticas públicas e, conseqüentemente, pelo respeito à dignidade humana da população brasileira devem ser norteadas pela união e articulação de forças mais gerais, enfrentando coletivamente os desmontes dos direitos sociais da classe trabalhadora, com vistas a um novo projeto societário, o qual prevê que o poder político e a riqueza produzida coletivamente sejam socializados.

## **A participação e o controle social nas políticas públicas**

A Constituição Federal de 1988 expressa em seu texto que “todo poder emana do povo” e incorpora em seus artigos, fruto das emendas populares, os instrumentos típicos da chamada democracia representativa: eleição direta; e da democracia participativa: plebiscito, referendo e a iniciativa legislativa popular. A lei máxima brasileira institui, ainda, a interferência dos indivíduos e da sociedade civil na tomada de decisão por parte do poder público, bem como

3

Marco fiscal que congela os recursos públicos por 20 anos.

na implementação e no controle social sobre as ações do Estado, em espaços institucionalizados de participação popular.

A participação social, sobretudo, por meio de conselhos de defesa dos direitos (criança e adolescente, idosos, pessoa com deficiência, mulher, igualdade racial, etc.) e conselhos de gestão da política pública (assistência social, saúde, cidades, etc.) representam um importante instrumento do modelo de administração participativa, em substituição à tradição autoritária de um Estado fechado, associando a participação e qualquer tipo de acesso à informação como uma ameaça ao poder instituído. (BRASIL, 2006).

Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos para seu exercício via a democracia participativa. Leis orgânicas específicas, pós 1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. (GOHN, 2001, p. 84).

Embora a criação de conselhos não seja uma novidade no Brasil, como demonstra os estudos de Gohn (2001), foi a partir da Constituição de 1988 que houve uma evolução do caráter eminentemente consultivo dos conselhos para o caráter deliberativo. Nessa perspectiva, a participação nos conselhos se consubstanciou em elemento estruturante das políticas públicas, até mesmo os repasses de recursos financeiros da união para os estados e municípios, passaram a exigir a existência de conselhos gestores, de caráter permanente e composição paritária entre poder público e sociedade civil, vinculados às políticas setoriais. Para Jaccoud (2009, p.78) “não se conheceu no passado nem sua presença sistemática entre as políticas sociais, tampouco o papel constitutivo que hoje adquiriram”.

Os conselhos estão presentes na grande maioria dos municípios, estados e na esfera federal, articulam diferentes temas e políticas setoriais e “hoje refletem conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós.” (ALMEIDA, 2012, p. 69).

Da mesma forma se sucedem com frequência regular as conferências municipais, estaduais e nacionais, criadas por leis

complementares, reunindo, nos mais diversos setores, milhares de participantes, de diferentes segmentos, em torno da formulação, decisão e controle das políticas públicas. As conferências, convocadas pelos conselhos, somadas com as audiências públicas, a ação popular e a ação civil pública formam o controle social (BRASIL, 2006).

No entanto, os conselhos, frutos de lutas, conquistas e pressões da sociedade civil pela redemocratização brasileira, apesar de incorporar vários grupos, forças e interesses diversificados, tais como trabalhadores, militantes, setores privados e pesquisadores no espaço público setorial, a partir dos anos 1990 foi se fortalecendo muito mais como um canal de cooperação e gerencialismo<sup>4</sup>, parte do processo de gestão das políticas públicas, do que de politização das demandas.

O movimento de debates sobre a elaboração dos planos e o uso dos recursos públicos, de aprofundamento da democracia, de discussão sobre as desigualdades e expressões das demandas sociais, como foi pensado nos anos 1980, foi dando espaço ao projeto neoliberal, isentando o Estado de suas responsabilidades de proteção social, portanto, restringindo o potencial fiscalizador e deliberativo do controle social (JACCOUD, 2009).

Neste sentido, uma forma de participação mais ligada à solidariedade e à responsabilidade social privada, marcada pela forte presença e atuação de fundações empresariais e centros de voluntariado passou a construir um projeto paralelo e, especificamente na política de assistência social, esse caminho significou um recuo nas diretrizes aprovadas na Lei Orgânica de Assistência Social (1993), representando um duplo comando (Estado e terceiro setor), que prejudicou significativamente as atividades de controle social por parte dos conselhos.

Em outras palavras, as organizações da sociedade civil, das diversas áreas, foram convocadas a atuarem como parceiras do Estado, em nome de um suposto bem comum da sociedade, assumindo os custos dos serviços públicos, gerando o enxugamento do Estado, justificado pela necessidade de “encontrar soluções inovadoras,

4 O gerencialismo é aqui entendido como um modelo de gestão pública (PEREIRA, 2000) em que o Estado deixa de ser o principal executor, financiador e regulador dos serviços públicos. Tal modelo flexibiliza e despolitiza as organizações públicas, mascarando os conflitos e lutas sociais na sociedade civil e distanciando a participação popular das decisões estatais e do acesso aos bens e serviços públicos.

que envolvam as empresas, os sindicatos, as famílias e os grupos comunitários” (Banco Mundial, 1997, p. 6).

A estratégia é a busca de parcerias com a sociedade para que esta assuma os custos da crise, repassando-se assim a responsabilidade pela prestação de serviços sociais de competência do Estado para Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições filantrópicas, comunitárias, entre outras. Desta forma, o Estado reduz o seu papel de prestador direto dos serviços, reorientando sua intervenção como regulador e provedor financeiro. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 131).

Sendo assim, a participação social pensada no momento de efervescência política e mobilização dos anos 1980, como controle social desde a formulação dos serviços, programas, projetos e benefícios até a sua execução e avaliação ganhou outras dimensões na década de 1990, no contexto das contrarreformas do Estado e do receituário neoliberal.

Nesta perspectiva, os conselhos tiveram suas atribuições institucionais burocraticamente ampliadas, o que somado a outros fatores, como a baixa de efetividade da participação, a não apropriação dos instrumentos e conquistas constitucionais pela população e a sub-representação dos usuários nas esferas participativas, dificultou o seu funcionamento como instância de democratização do processo deliberativo, que tem como objetivo a ampliação do acesso da população aos direitos sociais (ALMEIDA, 2016).

Cabe ressaltar aqui a existência de uma correlação de forças que caracteriza a participação social por meio dos conselhos gestores e das conferências, expressando os conflitos de interesses, contradições e disputas da direção das políticas sociais vinculadas a diferentes projetos societários. Assim, os conselhos não são “espaços neutros nem homogêneos, pois neles existe o embate de propostas divergentes para dar o rumo da política específica na direção dos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes subalternas” (BRAVO; CORREIA, 2012, p.136).

Isto significa que, embora existam inúmeras restrições dos potenciais participativos e democratizantes dos conselhos, esses espaços devem ser defendidos e ocupados como campos de lutas e disputas de propostas para dar a direção da política, buscando a

articulação de diferentes segmentos que os compõem, para haver algum controle social que defenda o acesso às políticas públicas com qualidade.

Neste sentido, pode-se disputar o fundo público, denunciar sua alocação crescente para a reprodução do capital em detrimento da reprodução do trabalho, exigir a transparência do uso de recursos públicos e à efetivação dos direitos sociais. Estas pautas são importantes, mesmo que estejam circunscritas à emancipação política, no contexto de retrocessos no campo dos direitos sociais e incentivo à ampliação do setor privado nas áreas “não exclusivas do Estado”. (BRAVO; CORREIA, 2012, p.137)

Mesmo reconhecendo nos conselhos gestores, além de aspectos autoritários e conservadores da cultura do país, a coexistência contraditória da agenda neoliberal com as conquistas da redemocratização, é possível destacar essas esferas institucionalizadas como canais privilegiados de “participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem dos interesses em jogo” (RAICHELIS, 2007, p. 43).

Não obstante, a realização das conferências municipais, estaduais e nacional, convocadas pelos conselhos gestores, constitui-se em uma ferramenta de controle social capaz de reunir diversos segmentos envolvidos com determinada política pública, articulando governo e sociedade para o planejamento e a definição de metas prioritárias a serem alcançadas em um prazo definido, além de se configurar em um momento de avaliação e prestação de contas dos órgãos que realizam a gestão dos serviços e recursos, afetando diretamente a população.

Na atual conjuntura brasileira, os conselhos gestores e de direitos, bem como a realização de conferências, ambos reconhecidos legalmente como espaços de participação e controle social, estão sendo desqualificados na esfera nacional<sup>5</sup>, pelas mudanças das leis que os regulamentam, extinções, alterações e exclusões de organizações representativas na composição dos colegiados, por meio do Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece

5

Induzindo a desqualificação também nas esferas estaduais e municipais.

diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, bem como pelo cancelamento de conferências programadas para o ano de 2019, mesmo depois de deliberadas pelos Conselhos, como a Conferência Nacional de Assistência Social, que teve a sua convocação revogada pela Resolução CNAS nº 15, de 25 de abril de 2019, após um processo de embates entre representantes do poder público e da sociedade civil, estes últimos favoráveis à manutenção do processo conferencial anteriormente deliberado.

Para compreender o comprometimento do funcionamento das instâncias de deliberação e os rebatimentos destas ações autoritárias e gerencialistas nas políticas sociais, será tratada a seguir, a importância destes espaços de participação especificamente no Sistema Único de Assistência Social, que assim como as demais políticas públicas são construções históricas e, portanto, sofrem os rebatimentos das determinações societárias, que atualmente intensificam as manifestações neoconservadoras nos seus mais diversos campos: político, econômico, religioso, cultural, social e moral.

### **Os espaços democráticos de participação na política pública de assistência social**

O reconhecimento da Assistência Social, pela Constituição Federal de 1988, como política pública não contributiva de dever do Estado e direito do cidadão, no âmbito da seguridade social, não foi suficiente para romper com o seu histórico fortemente marcado pela filantropia, caridade e voluntarismo. Por este motivo, várias autoras, como Boschetti (2003), Couto, Yazbek, e Raichelis (2012), descrevem este ranço histórico como o do “não direito” e esta política como a “não política”.

Essa dificuldade de reconhecimento e materialização do direito socioassistencial se dá justamente pela assistência social operar em um campo contraditório de forças, refletindo interesses heterogêneos e perspectivas de classes em disputa, mas sobretudo por carregar os traços da formação colonial e da cultura patrimonialista brasileira que naturalizam a desigualdade social e retratam o signo da benemerência e da caridade sob o qual os referenciais da assistência social foram construídos como prática de auxílio e socorro e não como direito.

(PAULA, 2013).

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993 também não alterou a dinâmica das ações eventuais e sem continuidade dessa cultura clientelista arraigada às práticas sociais no interior da assistência social, principalmente levando-se em consideração o intenso ambiente de desresponsabilização do Estado dos anos 90 e o permanente campo de tensões, refletindo diferentes interesses sociais e políticos, além das perspectivas de classes sempre em disputa.

A assistência social nunca se livrou absolutamente dos ranços conservadores de sua gênese, tais como o assistencialismo, o clientelismo, o primeiro-damismo, seu uso como estratégia patrimonialista e o principal: sua materialização como medida de coesão social voltada à manutenção do poder político das “elites” associada a subalternização dos usuários de serviços e bens assistenciais. (PAULA, 2013, p. 95)

Muito embora o tratamento da Assistência Social como responsabilidade estatal<sup>6</sup> de prover proteção social seja fruto de estudos muito anteriores ao SUAS, bem como de embates, lutas históricas pela retomada de liberdades democráticas e de militância política de diversos segmentos da sociedade, com destaque aos assistentes sociais, o movimento para a implantação desse modelo de proteção social público, descentralizado e participativo foi ganhar corpo somente em 2003, com a realização da IV Conferência Nacional da Assistência Social.

A partir da aprovação do SUAS na IV Conferência Nacional de Assistência Social foram definidas condições objetivas de resgatar o que foi constitucionalmente pactuado em 1988. Ou seja, com a crescente regulação e institucionalização da política de assistência social no país<sup>7</sup> foram demarcadas novas dinâmicas políticas de

<sup>6</sup> A responsabilidade estatal no processo de institucionalização do SUAS é expressa através de garantias indispensáveis ao desenvolvimento pleno dos cidadãos com a garantia de direitos e com o envolvimento efetivo de todas as esferas de governo descritas na atual Norma Operacional Básica da Política de Assistência Social (2012).

<sup>7</sup> A institucionalização da política pública de assistência social foi desencadeada por meio da centralidade da esfera nacional e do fortalecimento dos espaços de deliberação e participação social, conjuntamente com a expansão, não somente de repasses de recursos com critérios de partilha transparentes e democráticos, mas também de unidades públicas referenciadas nos territórios e de capacidade de ofertas previstas legalmente em uma tipologia dos serviços socioassistenciais.

enfrentamento à tradição das práticas assistencialistas e suas formas de negação de direitos sociais (SPOSATI, 2013).

No processo de formulação e implantação do SUAS, a participação popular foi um fator condicionante, sendo que os conselhos, conferências, colegiados, comissões bi e tripartites, consideradas como instâncias de pactuação e deliberação da política pública, tiveram incidência no processo decisório, na definição de prioridades, na normatização de critérios e no acompanhamento das ações, devido à ênfase de suas responsabilidades no processo de planejamento, regulação, monitoramento, avaliação, fiscalização da política pública e realização regular de conferências com ampla e qualificada participação.

As conferências nacionais, estaduais e municipais são reconhecidas legalmente e constituem espaços de participação democrática por excelência, contando com a representação da sociedade civil e de amplo espectro de instituições públicas da rede direta e indireta de assistência social, movimentos sociais, fóruns e colegiados do SUAS, tendo como atribuição central "avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema" (BRASIL, 2011, on-line).

Desde 1995, sob a coordenação dos conselhos gestores, cujo papel central é deliberar e fiscalizar a política pública, como dispõe a Constituição Federal de 1988, o país tem se mobilizado para a realização do processo conferencial do alcance e resultados da política de assistência social nas três esferas de governo, entretanto, as temáticas centrais foram desencadeadas e definidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, resguardadas as particularidade dos momentos históricos, as especificidades regionais e a descentralização político-administrativa.

Apartir de 2001, conforme mostra o quadro abaixo, a interlocução entre Estado e sociedade civil, bem como o balanço da situação e do desempenho da política de assistência social se intensificaram, e a cada dois anos<sup>8</sup> foram realizadas as conferências nacionais, tanto em caráter ordinário como extraordinário:

---

<sup>8</sup> Na LOAS a definição do período de convocação ordinária de conferências nacionais de assistência social é a cada 4 anos, todavia as conferências extraordinárias e ordinárias foram realizadas em um período bienal, desde 2001.

<b>Conferências Nacionais de Assistência Social</b>		
<b>Número</b>	<b>Ano</b>	<b>Tema</b>
I	1995	Sistema Descentralizado e Participativo: Financiamento e Relação Público-Privado na Prestação de Serviços de Assistência Social
II	1997 <sup>9</sup>	O Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos
III	2001	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios
IV	2003	Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos
V	2005	SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social
VI	2007	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS
VII	2009	Participação e Controle Social no SUAS
VIII	2011	Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores
IX	2013	A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS
X	2015	Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026
XI	2017	Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base nos documentos oficiais do CNAS (2019)

Essa perspectiva de compartilhamento de poder nos espaços decisórios, fomento à participação e o fortalecimento do controle social sobre as políticas públicas via institucional contribuiu com os avanços processuais de construção coletiva do SUAS<sup>10</sup>, uma vez que as conferências, em sua maioria, pautaram-se pelo debate, avaliação e deliberação de propostas incidindo na tomada de decisões por parte do poder público, sobretudo na esfera nacional, mas com a finalidade de responsabilização e cooperação entre todos os entes federados. (TAPAJÓS, 2013).

9 Em 1999, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso não houve convocação para a conferência nacional de assistência social, embora houvesse expectativas de trabalhadores, militantes e pesquisadores da área. (RAICHELIS, 2007).

10 Os avanços do SUAS podem ser consultados em: TAPAJOS, L. (2013) e SILVEIRA, J. (2017), citadas nas Referências Bibliográficas.

Ao acompanhar a evolução da linha do tempo do SUAS, é possível observar que vários desses avanços foram amparados pelas deliberações das Conferências Nacionais, como formulações e aprovações de importantes planos, metas e normativas que regulam, profissionalizam e qualificam a política de assistência social, expandem o cofinanciamento público das ações, asseguram a participação popular e o controle social, com o objetivo de organizar e reordenar a garantia de direitos socioassistenciais no país (TAPAJÓS, 2013).

As conquistas do SUAS é, conforme Silveira, “uma das principais reformas do Estado brasileiro na democracia recente no âmbito da política social” (2017, p. 487), mas podemos afirmar que é ainda incipiente, pois temos mais um modelo de proteção social do que um sistema propriamente instalado, o que não invalida, de forma alguma, as reais conquistas dos diferentes territórios brasileiros, ainda que não estejam niveladas, pois há um descompasso entre as formas e o tempo histórico de incorporação desta política social pela união, estados e municípios.

Esse descompasso se fez presente na implementação do sistema, principalmente pelo fato destes espaços participativos aqui tratados não terem sido suficientemente apropriados pela população, evidenciados pela dificuldade observada nos conselhos gestores de assistência social de garantir paridade de representação do poder público e da sociedade civil, de contar com infraestrutura e recursos para funcionar, realizar debates efetivos e qualificados e, principalmente, garantir o cumprimento das deliberações pactuadas.<sup>11</sup>

As últimas transformações conjunturais na sociedade brasileira, o avanço do neoconservadorismo e os efeitos moralizantes da questão social expressos nas contrarreformas, trabalhista e previdenciária, obviamente, atingiram o SUAS, haja vista que, desde 2016 não ocorrem mais pactuações da união para ampliação dos serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente ou de recursos para os atuais serviços em funcionamento, impactos da Emenda Constitucional nº 95/16. Ademais, neste ano, os repasses automáticos de recursos fundo a fundo foram interrompidos, com o argumento de que os municípios acumularam saldo em conta.

---

11 Para um estudo mais aprofundando sobre a efetividade dos Conselhos e Conferências, sugere-se consulta às pesquisas de Almeida (2016).

Nessa perspectiva, observa-se que é diretamente nas fragilidades de gestão e do controle social, como a baixa popularidade e inserção de sujeitos coletivos na política de assistência social, que as investidas de minar as bases estruturantes do SUAS têm ganhado espaço (SILVEIRA, 2017), justamente nesse momento de acirramento das desigualdades sociais e aumento significativo da pobreza, das desproteções e violações de direitos, resultantes do modelo econômico, social e político em curso.

Para fazer frente a esses ataques recentes, processados na lógica gerencialista e pragmática de mercado, serão ressaltadas, no próximo item, as estratégias que reafirmam as bases estruturantes do SUAS e que passam necessariamente pelo aprofundamento da participação, enquanto construção coletiva, democrática e de necessária defesa da legitimidade da política pública de assistência social, no campo da seguridade social, de acordo com o disposto na Constituição Federal.

### **As conferências livres e democráticas de assistência social e as lutas atuais**

Conforme demonstrado na periodicidade do quadro do item anterior, 2019 foi um ano de Conferências de Assistência Social, as diferentes esferas do poder público e da sociedade civil já se preparavam para o processo conferencial, desencadeado pelo ente federal, inclusive com a previsão legal e a garantia de orçamento público, quando o governo federal revogou as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que deliberavam sobre a realização do ciclo conferencial.

Por tudo o que já foi exposto, fica nítido que restringir a participação popular no cenário regressivo atual, onde os valores básicos do conservadorismo têm se reatualizado, significa tentar destruir grande parte dos avanços do SUAS, que somadas às manifestações remodeladas no campo da moralização da pobreza, acabam por contribuir com a justificativa de uma determinada ordem natural da sociedade, desresponsabilizando o Estado de suas obrigações de proteção social.

Diante desse posicionamento autoritário da esfera federal, a sociedade civil reagiu com o intuito de defender o princípio da

participação no SUAS e reafirmar a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Ou seja, diferentes forças sociais<sup>12</sup> se uniram na constituição de um espaço livre e democrático de análise e avaliação da política pública, intitulado Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS).

A CNDAS, com o tema “Assistência Social: Direito do Povo, com Financiamento Público e Participação Social”, foi realizada nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, em Brasília no formato de conferência livre<sup>13</sup>, após um amplo processo de mobilização, apesar de não ter sido formalmente convocada e financiada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, conforme preconiza a LOAS.

Segundo o Relatório Final da CNDAS, a mobilização nacional que antecedeu esse grande e intenso encontro democrático, transmitido virtualmente em tempo real, abrangeu a realização de 4.111 Conferências Municipais de Assistência Social de formatos distintos, 21 Conferências Estaduais e Distrital e 03 Conferências Estaduais Livres. Uma característica comum desses momentos de avaliação da política social foi a participação expressiva de usuários da assistência social, além de trabalhadores, gestores, militantes da área, representantes de entidades, de conselhos profissionais, fóruns, movimentos sociais e organizações populares que compuseram a disputa democrática por dignidade de sobrevivência e atendimento público. (CNDAS, 2019).

Este retrato significa que, apesar da retirada do governo, 2019 foi um ano de conferências de proporção nacional, com a construção de deliberações que defendem os preceitos constitucionais, a recomposição de recursos para o SUAS e propõem melhorias na política de assistência social, entendida enquanto fruto de projetos societários em disputa e parte das conquistas da sociedade brasileira na garantia de direitos para a população que sofre as expressões da desigualdade social.

A participação de mais de 800 pessoas, de todos os estados

---

12 Representantes da Sociedade Civil no CNAS, Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, Entidades e Organizações de Classe, Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), Fóruns de Usuários e Trabalhadores, Organizações Sociais, Movimentos Sociais, Parlamentares, Universidades e Defensores do SUAS.

13 É chamada de Conferência Livre pela liberdade para organizá-la, divulgá-la e para definir seu formato com novos métodos e linguagens, mais próximos de práticas e vivências cotidianas (BRASIL, 2009).

do Brasil, foi garantida, em outro formato se comparado aos anos anteriores, mas demonstrando potenciais de enfrentamento aos desmontes dos serviços públicos e à destruição do papel deliberativo, avaliativo e fiscalizatório dos conselhos e conferências, bem como da influência direta nos processos de tomada de decisão política.

Conforme os registros on-line da comissão organizadora, a movimentação posterior a realização à CNDAS deve ocorrer no sentido de pressionar o Conselho Nacional de Assistência Social para o reconhecimento e legitimidade, por meio de Resolução específica, das deliberações efetuadas pelo coletivo participante da Conferência Democrática, composto por uma diversidade de representação, incluindo a população que utiliza os serviços e benefícios do SUAS.

Ademais, defende-se que esses processos de resistência devem caminhar ao encontro de lutas maiores, vinculadas à radicalidade da democracia para intensificar o reconhecimento e garantia de direitos sociais da classe trabalhadora, de modo a alterar a correlação de forças presentes na atualidade.

Diante disso, é salutar o posicionamento de Barroco quanto à necessidade de renovação da luta coletiva para o enfrentamento da ofensiva neoconservadora no contexto da crise social, sendo este movimento “parte de um enfrentamento maior, de combate a todas as formas de opressão, de alienação e exploração, no sentido de superação da barbárie, da emancipação humana e do socialismo” (BARROCO, 2015, p. 635).

### **Considerações finais**

No momento atual, em que o capitalismo tem se expandido em uma forte reatualização conservadora, - de intensa radicalização da política no quadro marcado pela crise econômica, social e política, de ascensão de forças de extrema-direita, com conotações racistas, xenófobas, machistas e fascistas no mundo, e especialmente no Brasil, ameaçando a frágil democracia (LOWY, 2015), - sem dúvida, as reflexões conjuntas, em espaços coletivos de participação, interação, organização e construção de estratégias, buscando a garantia de direitos sociais se consubstanciam em formas de lutas pelo aprofundamento da democracia e fortalecimento de políticas sociais.

A articulação das instituições participativas com um conjunto de atores, governamentais e da sociedade civil, bem como com outras áreas de políticas e instituições de participação, é um dos sinais de que é preciso avançar numa compreensão macro da política, que dê conta de perceber a participação institucionalizada como um dos distintos repertórios de interação dos movimentos sociais ou como parte de um ciclo mais amplo de políticas públicas (ALMEIDA, 2017, p. 11).

Em que pese os limites da estrutura econômico social, da tradição conservadora e da burocracia estatal da participação nos conselhos e conferências, os espaços deliberativos institucionalizados precisam ser ampliados, popularizados e qualificados, com vistas a influenciar as decisões políticas rumo à universalidade de acesso aos bens e serviços e ao mesmo tempo contestar as decisões autoritárias que reforçam a desigualdade social.

Assim como é imprescindível que se reconheça o ganho histórico e constitucional de incorporação de espaços participativos nas políticas sociais, mesmo sendo espaços perpassados por contradições e disputas de interesses, impossibilitando a efetiva socialização do poder político e econômico, também é inegável a resistência democrática que este movimento no SUAS, intitulado Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, está realizando, ao mobilizar diferentes atores para a defesa da participação e da manutenção dos serviços e benefícios no âmbito da política de assistência social, face a retirada do governo federal do ciclo de conferências de 2019 e aos ataques às bases estruturantes do SUAS.

Vale reconhecer ainda, que os avanços obtidos em relação ao SUAS, embora significativos, não romperam com as raízes neoliberais existentes nos diferentes governos brasileiros, evidenciadas pela forte e reatualizada presença da cultura gerencialista e patrimonialista nas políticas públicas, oriundas do modelo neoliberal.

O contexto regressivo, com medidas de austeridade fiscal adotadas pelo governo, aponta desafios incontestáveis ao SUAS, que conclamam, por sua vez, a renovação das lutas políticas pelo direito à assistência social, em união e articulação com as forças mais gerais, que possam resistir coletivamente aos desmontes dos direitos sociais da classe trabalhadora, com vistas à construção de um efetivo projeto de luta pela dignidade humana.

## Referências

ALMEIDA, D. C. R. Os desafios de efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de participação Social. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v.32, n. 3, 2017.

ALMEIDA, C; TATIBA, I. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 68-92, mar. 2012.

ALMEIDA, C; CARLOS, E; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 2, 2016.

BANCO MUNDIAL, 1997. **Diretrizes para aquisições no âmbito de empréstimos do Bird e créditos da AID**. Washington, DC, 1997.

BARROCO, Maria Lúcia S. Não passarão! Ofensiva neoconservadora e Serviço Social. **Revista Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 124, p. 623-636, out./dez. 2015.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003,. v. 1, 297 p.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8742.htm). Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº. 8.742, d e 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União. Poder Legislativo, Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm). Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Manual Orientador Conferências Livres**. Brasília, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/manual\\_conferencias\\_livres\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/manual_conferencias_livres_1_conferencia_seguranca_publica.pdf). Acesso em: 07 de jan. 2020.

BRASIL, **Orientações acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social**. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, 2006. 59p.

BRAVO, M I S. CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p.126-150; mar. 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNDAS). **Caderno da CNDAS**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: [https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/12/04/confira-parte-dos-resultados-do-processo-conferencial-e-da-cndas-2019/?fbclid=IwAR3\\_xkdvTuiVpsSMtw5byrvBSIDWL8qLK23ZA-rUKD6rDeIA8MMfcrYq5E](https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/12/04/confira-parte-dos-resultados-do-processo-conferencial-e-da-cndas-2019/?fbclid=IwAR3_xkdvTuiVpsSMtw5byrvBSIDWL8qLK23ZA-rUKD6rDeIA8MMfcrYq5E). Acesso em: 20 dez. 2019.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 3. ed. rev. e atual. 2012. p.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001, 120p.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009, p. 57-86.

LÖWY, M. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 652-664, out./dez. 2015.

PAULA, R. F. S. Assistência Social: direito público e reclamável. In: **CRUS**; et al. **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos de Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS. 2013, p. 88-99.

PEREIRA, L. C. B. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, RJ. 2000, p. 07-26.

RAICHELLIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. Cortez. 6ª ed. 2007.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

SPOSATI, 2013. Os 20 anos de LOAS: A ruptura com o modelo assistencialista. In: **CRUS et al. Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos de Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS. 2013, p. 20-41.

TAPAJÓS, 2013. A importância das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social: alguns pontos para reflexão. In: **CRUS et al. Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos de Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS. 2013, p. 20-41.