

O CONTROLE SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DO 2º PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

Edval Bernardino Campos²

(Notas para debate)

- Devo, em primeiro lugar, situar do ponto de vista teórico e metodológico, o meu entendimento sobre o controle social.

- O controle social concebido a partir da perspectiva democrática, consiste no conjunto de atividades que a sociedade civil realiza com vistas a exercer influências nas agendas e nas ações dos governos. Desta forma, segundo o modelo teórico que defendo, o controle social se expressa e se efetiva em três dimensões:

1º- A **dimensão política**. É a mais significativa e mais difícil por tratar da composição da agenda governamental. É exemplo dessa dimensão a agenda construída em parceria envolvendo a sociedade civil e os governos municipais, estaduais e da União;

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é uma manifestação clara, iniludível, dos compromissos assumidos para a proteção social brasileira. É produto de uma construção democrática e de uma vontade soberana da sociedade;

- Refletir sobre **o controle social na efetivação do 2º Plano Decenal da Assistência Social** é, em primeiro lugar, examinar na conjuntura presente, qual o lugar desse compromisso na agenda do governo. As ações do “governo Temer” apontam na direção do fortalecimento de uma agenda de proteção social ou, ao contrário, revelam maior compromisso com os setores do capital financeiro?

¹ Palestra na Reunião Descentralizada e Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social em Belém-PA, no dia 22/11/2016.

² Professor da Faculdade de Serviço Social, vinculada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, vinculado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, da Universidade Federal do Pará. Coordenador do Grupo de Análise de Políticas Públicas na Amazônia – GAPSA/UFPA; Diretor da Diretoria de Programas e Projetos DPP da Pró – Reitoria de Extensão – PROEX/UFPA; Coordenador Estadual da seção paraense da fundação Maurício Grabois – FMG/PA.

2º- A segunda **dimensão** é de natureza **técnica**. Nesse domínio precisamos examinar o grau de efetividade da agenda que conforma o “2º Plano Decenal”. Aqui a ênfase deve recair na avaliação da qualificação técnica dos agentes, da adequada infraestrutura e dos produtos das ações governamentais. Portanto é necessário cotejar sobre os meios materiais adequados para a efetivação dos compromissos assumidos.

Um bom exemplo para a aferição do alcance das ações governamentais é o exame dos recursos destinados à gestão dos programas, projetos e serviços;

Refletir sobre **o controle social na efetivação do “2º Plano Decenal”** também significa avaliar a relação entre os compromissos assumidos e o processo de execução das ações.

- Por exemplo, o **Programa Criança Feliz**, está em consonância com as deliberações da X Conferência de Assistência Social? Seu formato e dinâmica de gestão estão em sintonia com a experiência democrática que vem construindo o SUAS?

- É possível afirmar que o programa “Criança Feliz” é uma infeliz iniciativa de estímulo ao “primeiro-damismo”?³

- O SUAS, como sabemos, é produto de opções éticas e políticas comprometidas com a valorização dos ideais republicanos na gestão pública é, por decorrência, um instrumento de combate ao clientelismo.

3º- A terceira **dimensão** é de natureza **ética**. Diz respeito aos valores que presidem o paradigma de proteção social, que orientam à política. Nesse sentido é importante analisar as ações governamentais e os seus compromissos estratégicos.

- Nessa dimensão **ética**, para avaliar **“o controle social na efetivação do 2º Plano Decenal”** é fundamental analisar a direção das ações governamentais. O governo revela-se comprometido com uma ampla política protetiva, de valorização dos trabalhadores, de consolidação da assistência social como

³ O “primeiro-damismo” é uma instituição antirrepublicana e antidemocrática criada e nutrida por expedientes e práticas nepotistas e patrimonialista. O seu produto é o paternalismo clientelista.

uma política estratégica para os segmentos sociais mais pobres? Opera para a ampliação da seguridade social, ou, ao contrário, inclina-se para uma agenda de corte neoliberal que favorece o capital rentista?

- Minha abordagem apoia-se nas seguintes assertivas:

a – O Brasil não é um país pobre, é um país injusto. Esta constatação é parte dos diagnósticos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Considerando o PIB nominal, o Brasil faz parte do grupo dos dez maiores PIB do mundo. Isto atesta que não somos um país pobre. Do ponto de vista do desenvolvimento social, ocupamos a posição 78^a. Isto revela o elevado grau de injustiça social. O país é rico, porém a maioria do povo vive em situação de pobreza.

- Não há por que silenciar diante de tantas injustiças sociais!

b - A proteção social de uma sociedade é do tamanho das opções e dos compromissos que ela faz para o bem-estar dos seus membros.

A proteção social é uma das principais conquistas dos trabalhadores ao longo dos séculos XIX e XX. A proteção social pública tem o objetivo de proteger os indivíduos contra os diversos riscos decorrentes das precipitações sociais, políticas e econômicas geradas pela sociedade capitalista.

- A proteção social, portanto, compreende a um elenco de direitos sociais, um conjunto de políticas sociais para efetivá-los e um corpo de valores éticos e políticos como paradigma para sustentá-los culturalmente. Conforme o cientista social espanhol Carlos Claramunt (2009, p.5 3) citando Flora, P (1981):

O Estado de bem estar é a sanção pública de uma série de valores das sociedades modernas como a necessidade de proteção social, a igualdade de oportunidades, a garantia mínima de possibilidades de vida digna e a resistência generalizada a certas formas de desigualdade.

- A proteção social é resultante de uma longa disputa entre as forças sociais-democratas e socialistas (progressistas) contra as forças liberais (conservadoras). Essa disputa vem do século XVIII.

c – A assistência social no modelo inscrito no SUAS é uma política de seguridade social, cujo sucesso está diretamente relacionado ao sucesso das demais políticas do seu núcleo estruturante (saúde e previdência social), bem como das políticas de proteção ao emprego, aos salários e aos direitos dos trabalhadores.

- Para a prof^a. Maria Lúcia W. Vianna (2001, p. 173), “A seguridade social implica uma visão sistêmica da política social e com este sentido foi inscrita na Constituição Brasileira de 1988.” Isto significa dizer:

Que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Ou seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria -, deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública.

- Estamos, portanto, diante de um conflito de paradigmas? O debate sobre “o controle social na efetivação do plano decenal da assistência social” exige, em primeiro lugar, o desvendamento dessa questão.

- Em caso de uma resposta positiva, não estamos diante de questões administrativas, gerenciais. Nosso principal desafio não consiste em examinar a eficácia (o produto, o fim) e a eficiência (o meio, o processo) da gestão da assistência social. O empreendimento é mais amplo, o desafio é mais agudo.

A hipótese com a qual venho trabalhando em minhas reflexões sobre as possibilidades do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no atual contexto é a seguinte:

- Considerando que a proteção social é do tamanho das escolhas historicamente assumidas pela sociedade, a opção pelo “2º Plano Decenal de Assistência Social” está em consonância com as opções políticas do governo eleito em 2014 (o governo da presidente Dilma), portanto é duvidoso se terá

lugar na agenda do governo atual, cuja coalização política opera um programa muito diferente daquele adotado pela presidente Dilma.

- Tendo em consideração a agenda em curso, sob a chancela do “primeiro-ministro” Henrique Meirelles, diga-se, agenda derrotada nas eleições presidenciais de 2014, tudo leva a crer que a proteção social em geral e, a seguridade social em particular, são peças estranhas ao campo das obrigações do Estado e dos compromissos do governo.

- Desde o primeiro momento, ainda na interinidade, a prática do governo Meirelles/Temer tem sido contundente em suas investidas contra os direitos dos trabalhadores e contra a proteção social aos mais pobres, não obstante discursos contrários. A agenda em andamento é abertamente neoliberal. O seu compromisso central é com o capital, em especial como capital financeiro.

- São exemplos: as investidas para o desmonte dos direitos trabalhista; a reforma da previdência social e seu deslocamento para o campo fazendário, saindo, portanto, da seguridade social; as declarações do ministro da saúde sobre a impossibilidade de assegurar os direitos constitucionalmente estabelecidos e, como coroamento desse processo, a Proposta de Emenda Constitucional nº 241 (já aprovado na Câmara Federal) e em tramitação no Senado da República sob o nº (PEC – 55).

- Destaquei anteriormente que precisamos compreender os paradigmas que estão em disputa a cerca da proteção social. Para os liberais clássicos (tipo D. Ricardo, T. Malthus) e para os neoliberais a proteção social deve estar diretamente vinculada à lógica do mercado.

- O que importa para esses agentes do capital não é o ser humano. O objetivo fundamental é o lucro. Vejamos o que pensam a respeito da proteção social D. Ricardo, economista liberal clássico e F. Hayek, formulador das teses neoliberais.

- D. Ricardo (1766-1834) defendia que a proteção social produz dois efeitos danosos para a economia: primeiro, retiraria dinheiro da atividade econômica que é a responsável pela produção de riquezas e geração de trabalho;

segundo, desvalorizaria a virtuosidade do trabalho pela remuneração improdutiva, produzindo, com isso, o desemprego. (id, 74).

- O fundamento dessa concepção considerava que a pobreza não representava uma falha do sistema capitalista, resultava, na verdade, de fragilidades morais dos indivíduos.

- Para os (neo) liberais a universalização de direitos sociais é lesiva aos interesses da sociedade. Por um lado, fere o espírito de competição e da concorrência, vital para o sucesso econômico; por outro, produz acomodação e desestímulo para o trabalho.

- Vejamos o que diz Friedrich A. Hayek em seu livro “O caminho da servidão” publicado em 1944, contra o Estado de bem estar social e contra o socialismo:

Se a ‘comunidade’ ou Estado têm prioridade sobre o indivíduo, se possuem objetivos próprios superiores aos deste, somente os indivíduos que trabalham para esses fins podem ser considerados membros da comunidade. Como consequência necessária deste ponto de vista, uma pessoa só é respeitada na qualidade de membro do grupo, isto é, unicamente se coopera para os objetivos comuns reconhecidos e na medida em que o faz. Além disso, cada um deriva toda sua dignidade dessa cooperação e não do simples fato de ser homem. (HAEYEK, 1989, P. 133)

- Hayek não está se contrapondo apenas aos ideais que presidem o Estado de bem-estar social e o socialismo, ele se contrapõe a um dos mais importantes fundamentos dos direitos humanos, conquista da Era Moderna, que é a dignidade da pessoa humana.

- Kant (1724-1804) defendia que “a dignidade humana não tem preço, é uma qualidade inerente ao ser humano.” O seu direito resulta da sua condição de ser humano.

- No meu entendimento a PEC 241 ou 55, afeta todo o sistema de proteção social brasileiro e inviabiliza o SUAS.

- O jornalismo da grande mídia, fiel defensor da exclusividade da opinião e menos afeito à liberdade de expressão, não tem interesse em esclarecer os efeitos da referida PEC na vida dos trabalhadores e do povo pobre do Brasil. A quem interessa a redução do gasto público primário? Em que setores da ação estatal o gasto será reduzido?⁴

- O cientista político norte-americano Harold Laswell (1902-1978) ensina que “a análise sobre política pública implica responder às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz?”

- Vejamos:

- Em matéria publicada pela revista Carta Capital (11/10/2016), o professor João Sicsú do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, explica que o governo tem dois tipos de gastos: o gasto primário que diz respeito à saúde, à educação, à assistência social, à segurança, à defesa nacional, etc. e o gasto referente ao pagamento da dívida pública.

- O gasto primário envolve as despesas e os investimentos na proteção do povo brasileiro, na atenção às suas demandas; o outro gasto atende aos interesses do capital financeiro. A PEC 241 (55) refere-se apenas ao congelamento do gasto primário. As despesas com a dívida pública (que remunera o capital financeiro) seguem sem congelamento e até com incentivos.

- O congelamento impõe restrições e retrocessos às políticas sociais e, a política de assistência social em particular. A Nota técnica nº 27 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA⁵, demonstra os efeitos deletérios da referida medida para o Benefício de Prestação Continuada – BPC, para o Programa Bolsa Família – PBF e para os Serviços Socioassistenciais do SUAS.

⁴ As propostas neoliberais do governo Temer encontram abrigo no livro “Brasil, raízes do atrás” de Fábio Gambiagi (2007)

⁵ Esta nota técnica foi elaborada por Andrea Barros de Paiva, Ana Claudia Serra Mesquita, Luciana Jaccoud e Luana Passos.

- A PEC 241 ou 55 fere o SUAS em sua essência ao contrariar a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) que assim dispõe:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

- O que significa o congelamento?

- Vejamos o que dizem as autoras da Nota Técnica nº 27 (IPEA):

De acordo com a Proposta, de 2017 a 2036, o crescimento anual do gasto não deverá ultrapassar a inflação, o que na prática congelará, em termos reais, a despesa primária no patamar de 2016.

- Qual a justificativa para essa medida tão radical?

Voltemos a Nota Técnica:

A premissa que sustenta a Exposição de Motivos nº 00083/16 é a de que a raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento da despesa pública primária, que tem implicado no crescimento da dívida pública federal, sendo necessário, portanto, estabilizá-la para conter o avanço desta dívida.

Que implicações serão possíveis para o **Benefício de Prestação Continuada - BPC?**

- Um cenário mais conservador, com base nas regras em vigor, prevê uma superação do teto previsto pelo MDSA já em 2031. O pagamento do BPC, direito constitucional, comprometerá os recursos para o PBF e para os serviços socioassistenciais;

- Um cenário mais duro e radicalmente conservador – e parece que contará com apoio do Congresso – resultará na desvalorização do BPC como resultado da desvinculação da regra do Salário Mínimo;

Em 2015 o investimento brasileiro nesse Benefício foi R\$ 41,8 bilhões.

- Em relação ao **Programa Bolsa Família – PBF**, creio que as incertezas são maiores por três razões principais: 1º) por não se constituir como direito formal, reclamável seu alcance depende das opções governamentais; 2º) pelo volume de recurso que movimenta na “remuneração do não trabalho”; 3º) sobre esse programa incidem os maiores preconceitos conservadores.

Em 2015 esse Programa envolveu investimentos da ordem de R\$ 27 bilhões.

- Em relação aos **Serviços sociassistenciais**.

- É fato inquestionável que o SUAS ainda não apresenta, na maioria dos municípios, uma oferta adequada de serviços para atender múltiplas demandas relacionadas ao ciclo de vida, as situações de violações de direitos, a vulnerabilidade social, etc.

Segundo a Nota Técnica nº 27 há problemas na provisão de serviços. (Os dados são relativos a 2015): os serviços de medidas socioeducativas estão ausentes em 20% dos CREAS, os serviços para pessoas em situação de dependência (Centros-dia) não foram implementados em 16 estados, os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos não eram ofertados em 1513 municípios (27,1%).

Soma-se a tais preocupações o fato de o SUAS ainda não “apresentar uma oferta adequada para lidar com as demandas advindas do envelhecimento populacional”.

Aqui reside um problema crucial: Projeções do IBGE apontam para que em 2030 o Brasil terá mais que o triplo (em relação a 2010 – 7,4%) da população com 60 anos ou mais (24%).

Em Síntese, O investimento (gasto) direto no campo social nas áreas de assistência social, educação, saúde, saneamento básico, emprego e renda entre 2002 (último ano do governo do presidente FHC) e 2015 em relação ao Produto Interno Bruto – PIB cresceu de 12,8% para 17,5%. (Tesouro Nacional. Gasto Social do governo Federal).

- Na área da assistência social a crescimento, em relação ao PIB no mesmo período, foi de 0,5% para 1,5%.

- Tratar do controle social implica saber que percentual do PIB será investido no campo social e na assistência social em particular, em 2025 quando fecha o ciclo do Plano Decenal. As projeções são assustadoras!

- Vivemos no Brasil um momento político muito delicado e preocupante. O Sr. Michel Temer é um presidente sem mandato legítimo e sem poder real. É uma espécie de figurante ou de síndico no cumprimento institucional de uma agenda política do PSDB.

- Estamos sob o domínio de uma coalisão política sem limites em sua sanha destrutiva dos direitos dos trabalhadores e sem escrúpulos para a bajulação das elites.

- Para ser acusado de pessimista, sirvo-me do protesto/esperança do poeta Thiago de Mello (1986, p.35):

*... Mas é com essa luz mesmo,
difusa e dolorida,
que é preciso encontrar as cores certas
para poder trabalhar a primavera.*

Muito obrigado.

REFERÊNCIAS

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica dos salários. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis – RJ: vozes, 1998;

CLARAMUNT, Carlos O. **El Estado del bienestar**: objetivos, modelos y teorías explicativas. Madrid: Ediciones Académicas, 2009;

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p. 85-116, set./1991;

GIAMBIAGI, Fábio. **Brasil, raízes do atraso**: paternalismo versus produtividade. 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007;

HAEYK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. 2ª ed. Tradução de Leonel Vallandro. São Paulo: Editora Globo, 1989;

IPEA. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. **Nota Técnica** nº 27. Brasília, set. 2016. Disponível em: Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009;

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2002;

MARX, Karl H. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ª ed. Tradução de Maria Helena B. Alves. São Paulo: Martins Fontes, 1983;

MELLO, Thiago. **Poesia comprometida com a minha e atua vida**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986;

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008;

VIANNA, Maria Lúcia W. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In. BRAVO, M. Inês e Potyara A. PEREIRA. **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.