



## DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Juliana Pires Fritzen<sup>1</sup>

### Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as categorias de participação e democracia no seu direcionamento às políticas sociais, em particular à política de assistência social. Neste sentido, a fim de fundamentar a discussão procurar-se-á levantar elementos sócios históricos da realidade brasileira, mostrando a partir dessa historicidade a reatualização de práticas conservadoras que ressurgem sobre novas roupagens. Estas questões se colocam como desafios à assistência social, que apesar de avanços pontuais conquistados em seus anos de lutas, aferindo-se na institucionalização de mecanismos participativos e democráticos em seus espaços ainda vem sofrendo com um cenário extremamente adverso para a efetivação da participação popular em suas esferas. Questiona-se neste trabalho de que modo a democracia participativa tem se efetivado na política de assistência social e dada a contextualização de seus elementos conjunturais para qual finalidade ela tem servido na sociedade atual.

**Palavras-Chave:** Participação. Democracia. Política de Assistência Social.

### 1 INTRODUÇÃO

Discutir democracia e participação sempre foi um ponto contraditório neste país, dada a própria constituição histórica deste e a forma como as relações sociais se sobrepujaram. A democracia se revela no conjunto das lutas sociais, em sua dimensão totalizadora, isso faz dela um processo em permanente construção. Observa-se que categorias como participação social e democracia têm sido empregadas em larga escala e sua utilização desenfreada põe a necessidade de levar o tema mais a fundo, desvelando o que está por detrás deste cenário. Desse modo realizou-se levantamento bibliográfico com o propósito de compreender esses elementos analíticos e seu direcionamento às políticas sociais, especificamente à política de assistência social. Num primeiro momento procurou-se analisar algumas questões-chave da temática de acordo com a conjuntura sócio histórica brasileira, apresentando-se concepções centrais para a discussão.

Em um segundo momento se privilegiou o debate em torno da política de assistência social e como se podem analisar os processos democráticos e participativos em seu contexto. Em vista disso, faz-se necessário antes de tudo, compreender que as políticas sociais surgiram como respostas às pressões populares em face do acirramento das expressões da questão social, emergindo como estratégias para mediar a relação entre o Estado e a sociedade civil. Apresentam assim caráter dual, pois uma vez que respondem aos movimentos sociais e são frutos destes através das suas reivindicações e lutas sociais, de outro lado respondem aos interesses dominantes, sendo as políticas sociais tendenciadas à lógica do mercado de consumo e, portanto focalizadas ao alívio imediato da pobreza.

Não obstante, a política de assistência social, vivenciando estas contradições, constituiu-se em resposta aos anos de lutas e reivindicações populares por direitos sociais. Marcos como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS propõem uma nova lógica de gestão onde se introduziram os princípios do controle social e da participação popular, pautados nas diretrizes da descentralização, participação e responsabilização do Estado na condução

---

<sup>1</sup>juliana.fritzen@gmail.com –UFSC.



desta política. A questão que permanece é de que forma esses processos participativos tem se efetivado nesta política? Qual a direção que a participação e a democracia têm tomado na atual conjuntura? Levando-se em consideração a ambiguidade da formação sócio histórica brasileira, as contradições que permeiam o campo das políticas sociais, quanto da forte influência das agências multilaterais na condução destas, e a reatualização de “velhas” questões, põe-se em cena os desafios que circunscrevem o objeto de estudo pretendendo-se a partir disto levantar questões que possam contribuir ao debate.

## **2 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA REALIDADE BRASILEIRA**

As bases sócio históricas de constituição do Brasil trazem importantes elementos para se pensar a participação e a democracia em nossa sociedade atual. Essas bases fundantes imprimem novas expressões no hoje e são imprescindíveis para se buscar o componente totalizante da questão problematizada. Partindo desse entendimento, pode-se verificar que desde seu surgimento o país sofreu profundas dilacerações, seja de sua natureza, da terra ou como ocorreu principalmente do seu povo. Desde o princípio a colonização já foi uma profícua rede comercial dedicada à exploração de todos os recursos naturais aqui presentes em serventia do comércio europeu. A escravidão em suas diversas formas foi recurso largamente empregado em prol dos interesses da monarquia. Caio Prado Junior (2000) ao analisar esse período afirma que as relações sociais foram mudando no contexto da escravidão ao passo que se tornaram mais afetivas, amenas e mais “humanas”, o que servia para esconder a mão pesada do poder autoritário do proprietário. Para o autor na administração colonial fica claro observar alguns traços como: a forte coerção utilizada pelo Estado para manter a “ordem”; a exclusão das massas de todos os processos significativos de poder decisório e a burocracia dos órgãos centrais que envolvia toda a administração da Colônia, retratada como “[...] ineficiente máquina burocrática que é a administração colonial [...] justiça cara, morosa e complicada; inacessível mesmo à grande maioria da população” (PRADO JR., 2000, p. 333).

Ianni (1985), ao analisar o ciclo da revolução burguesa no Brasil traz questões essenciais que dialogam com as ideias aqui expostas, para o autor o desenvolvimento estatal organizava-se com o intuito de garantir o regime do trabalho escravo, contudo à medida que este trabalho foi sendo substituído pelo trabalho livre, as classes dominantes “reorganizaram o aparelho estatal de modo a garantir o predomínio dos seus interesses, em detrimento de trabalhadores rurais e urbanos, negros, índios, imigrantes” (IANNI, 1985, p. 13). Desde a emergência do país é inegável a existência e uso desenfreado do componente bárbaro da repressão sempre empregado assim que as camadas dominantes sentiam seus interesses ameaçados e essa ameaça provinha essencialmente das manifestações populares. Para o autor todas as formas históricas do Estado, desde a Independência até o presente, “denotam a continuidade e reiteração das soluções autoritárias, de cima para baixo, pelo alto, organizando o Estado segundo os interesses oligárquicos, burgueses, imperialistas” (IANNI, 1985, p. 11). Desse modo o autoritarismo constitui-se traço marcante das ações do Estado brasileiro, perpetuando e reafirmando-se de acordo com as conjunturas de disputas de poder a fim de garantir a legitimação dos interesses de uma minoria e barrar os processos decisórios. Assim “sempre com a poderosa colaboração do imperialismo e de forças militares e policiais, as classes dominantes no Brasil controlam, bloqueiam ou simplesmente suprimem os avanços democráticos do povo” (IANNI, 1985, p. 106).

De acordo com as análises de Coutinho (2000) no debate sobre democracia, em lugar de uma “autêntica” revolução, de “baixo para cima”, o que houve no país de forma sistemática foram rearranjos “de cima para baixo”. Neste sentido grandes oportunidades reais vividas no Brasil como a Independência, a Abolição, a República, entre outras se



depararam com uma resposta “à prussiana” (IANNI, 1985, p. 31). Corroborando com esta visão Fernandes (1975, p. 333) assevera que, neste ângulo as pressões punham as classes e os estratos de classe burgueses “não diante do problema da democracia (mesmo entendida como uma “democracia burguesa”); mas, isso sim, diante do problema da ordem (entenda-se: de uma “ordem burguesa”, que “devia ser salva”, posta em bases estáveis e “consolidada”).”

Buscando compreender a categoria democracia e seus desfechos em plena consolidação burguesa, José Paulo Netto (1990) indaga sobre qual a função que esta desempenha na sociedade capitalista. Sendo a democracia revelada nas lutas participativas incluídas e somatizadas, e dada na efetivação do trabalhador como protagonista na sociedade, na conjuntura burguesa, contudo sempre haverá um limite para a democracia, os ordenamentos democráticos sempre serão de maneira restrita, e essa restritividade é de ordem vital para manutenção do seu sistema (NETTO, 1990, p. 77).

Ainda de acordo com Netto (1990) os projetos burgueses sempre estiveram dissociados dos pactos democráticos. A América Latina careceu de uma democracia burguesa, pois a burguesia nacional sempre esteve subordinada aos ditames imperialistas. Dessa forma os trabalhadores buscaram suas próprias lutas e igualdades, em um espaço onde nunca se teve uma tradição de democracia política e muito menos a internalização de um processo de democratização. Florestan (1975) aponta que em determinado momento da história a nova burguesia que emergia no país apelou para a força, pois esta não conseguia a revolução, devido ao fato de estar paulatinamente fragmentada. Concordando com Florestan, Nogueira (1988) reafirma como a burguesia não foi nacionalista, ou revolucionária, ao contrário foi cooperativista, compactuada a um Estado demiurgo parafraseando-se Ianni (2000). Os movimentos sociais foram sugados e controlados pelo aparato legal apropriado pela burguesia e a tendência geral observada desde então tem sido de desmonte da participação assim como desmonte do financiamento das políticas sociais.

Neste contexto, e mediante o aprofundamento desenfreado do capitalismo o discurso da faculdade individual de dispor-se de si mesmo, onde cada um de nós é “livre” para fazer o que quiser enquanto liberdades do neoliberalismo têm sido bem vendido (NETTO, 1990). Para Dias (1997a) a conjugação de uma igualdade abstrata entre os homens viabiliza a dominação de uma classe sobre as demais, através de uma igualdade jurídica, formal. O que não se revela é a existência da racionalidade do mercado calcada na intervenção estatal que decide quem irá favorecer ou dominar. Para tanto, segundo Dias (1997a, p. 50:51) “o capitalismo necessita do ocultamento da sua dominação. A identificação de todos perante a lei permite “negar” a constituição das classes sociais e das desigualdades estruturais que essa diferença, permanentemente, constitui e reforça”. Nesse sentido “[...] O fetiche da igualdade é um mediador nas relações de classe que em muito contribuiu para que situações conflitivas frequentemente não resultem em conflitos de fato; mas em conciliação” (SALES, 1994, p. 34). Desse modo,

A cidadania burguesa dispensa a participação ativa dos cidadãos, exigindo das massas apenas uma postura, a mais absoluta possível, de indiferença, inércia e conformismo. Basta-lhe a obediência. Não se requer a livre adesão dos indivíduos. Não necessita, e chega mesmo a dispensar a participação do conjunto da cidadania, salvo nos rituais eleitorais, transformados quase sempre em mero exercício de legitimação política (DIAS, 1997a, p. 53).

Em meio a este cenário, outro elemento fundamental apontado por Dias (1997a) é a inegável centralidade e mediação que o mercado ocupa na determinação da cidadania, vive-se na era do pacto e essa democracia “pactuada” mescla formas primitivas de violência sempre que necessário para garantir as estruturas de poder. O que se vê é uma drástica redução da ideia de cidadania, como o próprio autor coloca “direitos sociais não rimam com



acumulação do capital” (IDEM, p. 61). Assim como na lógica do mercado e da burocratização imposta cabe acentuar o perigo da institucionalização que resolve tudo, onde a “pactuação” da participação e a cidadania institucionalizada são vistas como a solução para o problema da democracia no país.

Destarte historicamente os processos modernizantes no Brasil sempre excluíram as massas dos ordenamentos decisórios. A Burguesia nunca procurou enfrentar uma verdadeira luta de classes, o que se observa neste contexto é um país de capitalismo tardio e desde sempre acostumado a obedecer e a se curvar diante dos ditames imperialistas, assim “apagam-se as memórias”, e propõem-se um discurso repetido, um discurso neoliberal. Nesta lógica como repensar uma nova democracia dentro da atual conjuntura? Como é possível que proprietários e desempregados tenham a mesma visão de liberdade? A cidadania burguesa vai regular o que se atende por cidadania e participação popular e para tanto sempre teve proteção estatal. A participação popular dentro da democracia formal é algo abstrato que não existe, é uma falsa igualdade, vê-se a participação como um direito individual, mascarando assim as desigualdades sociais, que são estruturantes da sociedade. Assim como se mistifica a sociedade civil que é vista como espaço amorfo, sem contradições e separada do Estado.

Como Dias (1997a) afirma, uma das maiores dificuldades da questão da cidadania está no uso do conceito de sociedade civil. E como este conceito tem sido usado pela ideologia neoliberal para designar somente os indivíduos “institucionalizados” para ter poder de participação nas esferas deliberativas. No entanto, pensar sociedade civil a partir da visão dos trabalhadores “[...] requer sua articulação com os movimentos sociais organizados [...] Ao colocar o movimento social com toda a sua contraditoriedade, no centro da luta social, percebe-se o alcance real da sociedade civil como forma de articulação social” (IDEM, p. 67). A sociedade civil desmistificada aparece como campo de luta e não mais como espaço de pactos e acordos sociais. Põem-se como essencial para o debate “a reconstrução dos projetos políticos dos subalternos, de dar capacidade hegemônica às forças produtivas fundamentais. Construir o projeto passa sobretudo pela desconstrução do pesado fardo ideológico capitalista. A crítica do fetichismo é condição de liberdade [...]” (DIAS, 1997b, p. 97:98).

O desafio posto não é o de melhorar o capitalismo ou de torná-lo mais justo, mas sim o de encontrar estratégias de reformas nas estruturas, não só reforma social, mas econômica e política. O movimento da democracia não é estático e hoje se pode analisar uma disputa ideológica e política sobre o que é a democracia, há uma fetichização desta categoria, fundada em uma ideia de cooperativismo e nos interesses particulares. Para Coutinho (2000) a democracia não deve ser entendida como algo que se esgota em si mesma, mas como processo, o qual implica modificações nas várias esferas da vida social.

De acordo com estas problematizações podem ser observadas as continuidades de certas premissas no debate sobre a democracia participativa, estas fazem surgir o questionamento do quanto de velho ainda existe neste “novo”. O arcaico aparece sobre novas roupagens e tem sinalizado profundos impactos na disputa por projetos societários distintos. Essas contradições tem ocupado cenário privilegiado no debate e na própria constituição das políticas públicas. Estas foram ganhando materialidade através de experiências de participação popular e trouxeram à superfície o embate das lutas antagônicas. Por outro lado as políticas têm sido profundamente cooptadas pelos interesses da classe dominante e de ordem imperialista voltando-se inclusive contra a sua própria constituinte: a sociedade civil. Neste contexto se elencarão algumas disposições teórico-políticas, apontadas a seguir quanto à participação das classes populares, onde se privilegiará o campo da política de assistência social, cuja trajetória ao longo do tempo vem apontando questões pertinentes a este debate.



### 3 ADENTRANDO O DEBATE SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao longo dos anos muitos estudos tem se centrado em debater sobre a política de assistência social, tem-se destaque para o trabalho pioneiro de Yazbek (1993) o qual lançou um novo olhar sobre a discussão a partir da categoria de subalternidade. Legado do pensamento de Gramsci, esta “aborda a condição de classe dos usuários da Assistência Social. Conceito forte, que nos remete à trama de poder e submissão que permeia as relações sociais na sociedade do capital” (YAZBEK, 2014, p. 376). A categoria subalternidade assim torna-se elemento chave para se pensar as relações contraditórias entre dominantes e dominados. Esta condição expressa a impossibilidade do poder de decisão por parte dos “sujeitados” desta política. Pois se observa que historicamente, os subalternizados vêm concebendo seus projetos baseando-se assim em interesses que não são seus, “mas que lhes são inculcados como seus. Experenciam a dominação e a aceitam, uma vez que as classes dominantes [...] criam formas de difundir e reproduzir seus interesses como aspirações legítimas de toda a sociedade” (IDEM, p. 378).

A própria concepção de pobreza neste contexto é minimizada, esta é compreendida unicamente em suas expressões materiais, havendo uma tendência de autoritarismo e moralização que culpa o pobre pela sua realidade. Isso pode justificar o grande foco dos governos atuais em seguimentos como os programas de transferência de renda, mecanismos utilizados para a erradicação da pobreza através da transferência direta de certo valor monetário, focalizando assim nos mais pobres entre pobres e gerando uma “assistencialização” da miséria. Em contraposto, Sales (1994) ao analisar elementos centrais como cidadania concedida, a cultura política da dádiva e a relação de mando e subserviência os quais servem sutilmente para se analisar os ranços históricos na assistência social, também contribui ao apontar que “[...] a pobreza do brasileiro não é um estado que tem a ver apenas com suas condições econômicas. Ela tem a ver igualmente com sua condição de submissão política e social” (SALES, 1994, p. 32).

A assistência social embora profundamente marcada pelo assistencialismo, favoritismo e clientelismo nas ações assistenciais, passou a aglutinar certas mudanças em suas bases, através das lutas e movimentos sociais. A começar pelas transformações obtidas com a Constituição Federal de 1988, que passa a garantir a assistência como política pública de dever do Estado, integrando a seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Mais tarde a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS de 1993 busca solidificar os avanços conquistados com a constituinte e vem efetivar a garantia da participação. A assistência social através destas normativas passa a ter como princípios fundamentais o controle social e a participação popular, sendo gerida pelas diretrizes da descentralização, participação e responsabilidade do Estado na condução desta política.

Através dessa nova lógica de gestão descentralizada e participativa na assistência social observam-se a instalação e legitimação de determinados mecanismos nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal): o Conselho de Assistência Social, com representação do governo, sociedade civil e usuários, o Fundo de Assistência Social e o Plano de Assistência Social. Outros processos participativos foram aliados a essa configuração de gestão como as Conferências de Assistência Social e os Fóruns de Assistência Social realizados também nas três esferas de governo, e ainda se tem “a organização de coletivos associativos de municípios denominados de “consórcios municipais”, objetivando uma otimização no processo de gestão da política de Assistência Social” (KOGA, 2006, 54).

Especialmente pós a Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social se privilegiaram estratégias e ações para o combate da pobreza, na superação do assistencialismo, e na efetivação da participação popular como eixo central nesta política de Estado. Assim “O SUAS [...], nos moldes do SUS, passou a



configurar a “forma de operacionalização da LOAS, que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e sua regulação em todo o território nacional” (WERNECK, 2009, p. 31).

A efetivação da participação popular na política de assistência social, contudo, ainda figura permeada por diversos desafios, consolidar o controle social e a mobilização dos subalternizados nos espaços deliberativos é um ponto nevrálgico, dada a ameaça e riscos que estes representam. “A participação de todos e de todas é elemento constituinte da esfera pública, mas foi abandonada em razão de seu potencial questionador/desestabilizador, das estruturas de poder/dominação” (MORONI, 2010, p. 107). Porém, cabe questionar que apesar de sua negativa pela concepção neoliberal a participação é um termo em ascensão e defendido por muitos social-liberalistas e neodesenvolvimentistas. Ela aparece sempre como elemento fundamental e mediador na relação entre o Estado e a sociedade civil.

Essa participação defendida pelo projeto neoliberal, no entanto é limitadora e vem ao encontro de certas tendências observáveis nas políticas sociais como o empreendedorismo e o assistencialismo *a la Madre Teresa de Calcutá* nos termos de Vianna (2008). A política social neste sentido é vista como política para pobres e daí o entendimento de questão social reduzida a mera definição de pobreza enquanto carência material. Destarte esta política para pobres é pejorativamente assistencialista e se associa a bondade. Nesse cenário se “sugere que as “novas” políticas (assistenciais) para os pobres, ao exigirem condicionalidades, funcionam como mecanismos de empoderamento. Mediante a promoção do alívio imediato da pobreza [...]” (VIANNA, 2008, p. 69:70). Sendo assim “[...] a solução da pobreza e de seus complicadores é empurrada para fora do Estado sendo a sociedade civil responsabilizada pelas soluções e enfrentamento de “novas e velhas formas de exclusão social” [...] mediante programas assistenciais e focalizados” (SIMIONATO; NOGUEIRA, 2001, p. 5). Ao se pensar que se defende a autonomia e empoderamento dos usuários, capazes de empreender mudanças a partir da ajuda de programas focalizados e assistenciais, a dicotomia torna-se evidente, pois em contraposição o mito que se propagou foi o de que a sociedade civil não está preparada para participar nas esferas decisórias institucionalizadas, uma vez que não detém o conhecimento necessário e tão pouco é instruída para se organizar, discutir e deliberar (MORONI, 2010).

Confirmando esse mito, observam-se na assistência social certas tendências como: a extrema burocratização dos seus processos políticos; a linguagem inacessível das constantes produções e padronizações legais da política; a necessidade de “pactuar” a participação, e de tratar o usuário como co-gestor na política, no sentido de responsabilizá-lo pela condução da mesma; assim como o tratamento do usuário como cliente, este chega ao conselho ou às conferências para usufruir de um serviço e não para exercer um direito; vê-se também a sobrecarga de funções que é posta aos profissionais e técnicos da assistência, sendo que para além das inúmeras atribuições que possuem precisam “dar conta” dos afazeres pertinentes aos processos participativos. A subordinação de profissionais e usuários a esta estrutura administrativa, faz da participação um processo formal, institucionalizado e necessário no sentido de se garantir a burocracia estabelecida para além do real protagonismo popular. Os espaços de participação dessa maneira a exemplo das conferências perdem seu caráter de mobilização, de articulação das demandas sociais. Assim como as lutas aparecem individualizadas e fragmentadas, cada conselho cuida de suas demandas, há falta de diálogo e interface entre os mesmos. E uma vez que os conselhos de assistência social possuem caráter deliberativo e formação paritária com a sociedade civil, questiona-se: os conselhos tem paridade numérica, mas tem paridade de clareza e conhecimento para debater e deliberar sobre os mesmos assuntos?

Neste ínterim, a fim de compreender o processo de participação na assistência social, Nunes e Córdova (2014) em pesquisa realizada com usuários e técnicos do SUAS chegam à conclusão de que apesar de se destacar o reconhecimento e importância



primordial da participação popular na configuração da assistência social, contudo “não se verifica a prevalência de práticas que garantam a “transferência de poder de decisão” para os sujeitos de direitos dessa política pública” (NUNES; CÓRDOVA, 2014, p. 199). Assim como as autoras apontam que práticas assistencialistas, clientelistas e de cunho moralizador continuam a sustentar as bases da subalternização dos usuários na assistência, obstaculizando a participação popular nos espaços públicos.

É inegável o papel primordial que a participação ocupa na constituição da assistência social, para Couto (2014) “só é possível a Assistência Social ser um direito social com a participação popular” (IDEM, p. 388) não havendo assim outro mecanismo que garanta a efetivação dos direitos sociais. Entretanto, os desafios para solidificar uma estrutura democrática participativa ainda são múltiplos. Segundo Couto (2014) é preciso pensar em estratégias para se efetivar o protagonismo popular, entre elas a formação política da população, para além do âmbito partidário, resgatando-se a perspectiva coletiva com o intuito de se superar a individualização e subalternização historicamente postas na política de assistência social. Nesse sentido Yazbek (2014) sinaliza a necessidade da formação de uma concepção de mundo crítica, que supere o senso comum, capaz de produzir assim uma contra hegemonia por parte das classes subalternas. Sendo assim compactua-se que “a necessária reestruturação das políticas sociais no país passa pelo reposicionamento do protagonismo popular como essencial à sua formulação e implementação, considerando a possibilidade de conferir materialidade a um estatuto político-emancipatório” (PAIVA; ROCHA, CARRARO, 2012, p. 280). Neste processo afirma-se a necessária potencialização da participação popular para além do âmbito restrito da assistência social sendo este apenas um dos meios para sua legitimação.

#### 4 CONCLUSÃO

Ao se observar a conjuntura sócio histórica brasileira, percebe-se que um marco em sua constituição sempre foi à exclusão da grande maioria da população dos ordenamentos de cunho decisório. Não sendo diferente na política de assistência social, que carrega em seu bojo os ranços conversadores da constituição de uma burguesia antinacionalista, fragmentada, autoritária e opressora das classes subalternas. Se questiona através da particularidade da assistência social e ao longo de sua história, qual tem sido o efetivo papel que a participação social desempenhou para esta política? E hoje para qual finalidade esta participação tem servido na sociedade?

São perceptíveis, na matriz da política de assistência social, as tendências positivistas e estruturalistas, o foco sempre está no indivíduo e na família, estes são chamados para a co-gestão da responsabilidade estatal, e a se “integrarem” ao sistema, sendo que para tanto precisam abdicar de suas “atitudes desviantes” à ordem. O discurso iminente é de crises e que o Estado não dá conta de gerir o social. Assim os apelos à solidariedade e cooperação aparecem como soluções para as mazelas da questão social. Em nenhum momento no discurso da assistência social, no entanto vê-se uma abordagem totalizante, a partir de uma a leitura sobre a própria questão social, o que são retratadas na verdade são as “vicissitudes da vida” as “vulnerabilidades e riscos sociais”. Neste sentido que participação pode emergir de uma concepção individualizada e fragmentada como esta? Seria a participação enquanto ferramenta de responsabilização/culpabilização dos indivíduos e famílias para dar conta de suas próprias demandas ou é a participação em momentos decisórios na socialização das esferas de poder? Conferências e conselhos têm servido para fomentar debates entre interesses, legitimar a participação popular ou tem sido apenas mais uma cadeira que a lei deve disponibilizar? Para além desses espaços momentos como a gestão, o planejamento, o orçamento e a recém-implantada Vigilância Socioassistencial estão sendo campos de disputa? Esses ambientes parecem intocáveis, exercendo poder sobre decisões institucionais fundamentais como a Lei de Diretrizes



Orçamentárias - LDO, o Plano Plurianual - PPA, o Plano Municipal de Assistência entre outros. Ainda cultiva-se o mito de que a sociedade civil não é capacitada para entender essa burocracia, seria talvez esse o motivo para se construir cada vez mais uma política “sofisticada” cheia de termos eloquentes e uma parafernália de leis e regimes que criam uma barreira ainda maior a fim de neutralizar a participação dos usuários.

As tendências inicialmente observadas e que marcaram a historicidade do país permanecem em jogo, repaginadas, tais como a subalternidade, a violência, a cultura do favor e da dádiva, o favoritismo, a leitura da sociedade civil enquanto campo de consensos e pactos sociais, a desvinculação do entendimento de classes, a necessidade de “universalizar” interesses, a subordinação do país aos ditames imperialistas, a cultura da solidariedade, do empreendedorismo e a assistencialização da pobreza. Questões como estas colocam em pauta a necessidade de se aprofundar cada vez mais essa temática e socializá-la de forma horizontal. Pois, “a dificuldade em se efetivar a Assistência Social como política pública no Brasil encontra parte de suas explicações nas raízes histórico-societárias que marcam a prática socioassistencial desde os primórdios coloniais” (KOGA, 2006, 49). Neste contexto, e principalmente no direcionamento às políticas sociais avalia-se que o uso das categorias democracia e participação popular já foram por muito desgastadas. Cabe buscar o real sentido desses conceitos centrais e elucidar o fetichismo e as disputas ideológicas que permeiam esse debate. As políticas sociais já demonstraram ao longo das conjunturas históricas que muitas das respostas a estas questões problematizadas só serão dadas nos momentos decisórios de lutas e explicitação dos conflitos sociais, cabe potencializar e fomentar cada vez mais esses espaços, enquanto estratégias a fim de socializar as estruturas de poder decisório.

## REFERÊNCIAS

- COUTINHO, C. N. A democratização como valor universal. In. **Contra a corrente: ensaios sobre Democracia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 125-150.
- COUTO, B. R. Protagonismo popular, subalternidade e direito ao trabalho: consensos e dissensos no debate da assistência social. In: PAIVA, B. A. (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014.
- DIAS, E. F. O conteúdo da cidadania burguesa. Democracia como valor universal ou regra do jogo? Sobre o uso do conceito de sociedade civil. In. **A liberdade (im)possível na ordem do capital: reestruturação produtiva e passivização**. Campinas/SP: IFCH/Unicamp, 1997a.
- DIAS, E. F. Americanismo e Revolução Russa: formas de revolução passiva. In **Revista Universidade e Sociedade**. Ano VII, n. 13, jul. 1997b.
- IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1985, 109p
- IANNI, O. Polarização da cultura política. In. RATTNER, H. (org.) **Brasil no limiar do século XXI**. São Paulo: FAPESP/EDUSP, 2000, p. 97-104.
- FERNANDES, F. Estrutura política da autocracia burguesa. In. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1975, p. 321-353.
- KOGA, Dirce. A Política de Assistência Social no Brasil: a Assistência Social como política de proteção social. ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.
- MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. In. AVRITZER. **L Experiências nacionais de participação social**. (org.) São Paulo Cortez, Minas Gerais: UFMG. 2010, 107-141.
- NETTO, J. P. Notas sobre democracia e transição socialista. A redefinição da democracia. In. **Democracia e transição socialista**. Belo Horizonte. Oficina de Livros. 1990. P. 69-105, 117 -127.





SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

NOGUEIRA, M.A. Os anos 30 e a nova forma do Estado. In: **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 21-44.

NUNES, R. CÓRDOVA, B. R. O CRAS como locus privilegiado de participação popular. In: PAIVA, B. A. (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014.

PAIVA, B. A.; ROCHA, M. e CARRARO, D. Participação popular e assistência social na América Latina: teses, contextos dilemas. In: STUCHI, C. G., PAULA, R. F. S. e PAZ, R. D. O (orgs) **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras Editora, 2012. - (Coleção coletâneas), p. 271-288.

PRADO JR., C. Organização Social. Administração. Vida Social e Política. In: **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense/PubliFolha, 2000. Coleção Os grandes nomes do pensamento brasileiro. P. 277-385

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **RBCS**, n. 25. Ano 9, jun. 1994. P. 26-37

SIMONATO, I. e NOGUEIRA, V. "Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais". **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, julho/2001, n.66.

VIANNA, M L T W. Hiper-realidade ou hipotetoria? A reflexão dos cientistas sociais sobre política social no Brasil hoje. In: OLIVEIRA, F. B. de (ORG.). **Política de gestão pública integrada**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 63-71.

WERNECK, V. M. L. T. Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil: receita infalível ou abordagem discutível. In: **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro: ESS, vol. 6, n. 23, jul. 2009.

YAZBEK, C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 1993.

YAZBEK, M. C. Cultura da subalternidade e o protagonismo popular na política de assistência social: uma equação possível? In: PAIVA, B. A. (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014.