

O SISTEMA DELIBERATIVO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA ASCENSÃO DE NOVOS PROJETOS POLÍTICOS NO GOVERNO FEDERAL

Marina Brito Pinheiro

Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

E-mail: <marina.pinheiro@ipea.gov.br>.

Denise do Carmo Direito

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

E-mail: <denise.direito@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2910-port>

O ex-presidente Jair Bolsonaro foi claro e resumiu o seu pensamento sobre fóruns participativos e gestão quando disse as seguintes frases: “Vamos botar um ponto final em todos os ativismos no Brasil”¹ e “Mais Brasil, menos Brasília”.² A primeira frase é a tradução de um projeto político autoritário, que entende qualquer ideia oposta ou diferente como a de um inimigo, e não de um opositor. Se considerarmos que discursos e práticas são mutuamente constituídos e que, de igual forma, discursos são formatados considerando valores e preferências, somos instigadas a compreender se houve e de que forma ocorreram mudanças em áreas propícias à participação social e/ou descentralização decisória entre 2016 e 2022, período em que esses discursos começam a ganhar força no âmbito do governo federal. Resumindo, como esse discurso de lideranças políticas transformou a ação pública, principalmente aquelas constituídas em fóruns de participação social e descentralização decisória?

A política de assistência social foi o foco do estudo realizado, tendo ao longo dos últimos vinte anos estabelecido o que estudiosos dos processos democráticos chamam de um sistema deliberativo, que foi central para a transição de um modelo assistencialista e filantrópico para um que se organizasse em torno de uma comunidade epistêmica na qual o direito é a palavra-chave que pauta a atuação do Estado e das organizações da sociedade civil que ofertam os serviços socio-assistenciais (Almeida e Cunha, 2016).

O trabalho aborda três mecanismos existentes no nível federal desse sistema complexo de deliberação, a saber: i) instituições participativas (IPs), ou seja, as conferências nacionais e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); e ii) a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), instância que reúne representantes da União, estados e municípios e que é o órgão principal para a descentralização da política.

1. Fala realizada pelo então candidato à presidência, Jair Bolsonaro, em 7 de outubro de 2018, em pronunciamento veiculado pela internet, logo após a confirmação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de que o candidato disputaria o segundo turno das eleições.

2. Fala do então presidente Jair Bolsonaro assim que assumiu o cargo, em janeiro de 2019 (Gohn, 2022). <https://exame.com/brasil/mais-brasil-menos-brasilia-bolsonaro-defende-novo-pacto-federativo/>.

SUMEX

Do ponto de vista analítico-metodológico, parte-se da abordagem de autores como Dagnino (2004), que atribuem às ideias um papel central na explicação dos motivos para a ação e as políticas públicas, traduzidas no conceito de projetos políticos. Argumenta-se que, como já diagnosticado por pesquisadoras(es) como Abers e Almeida (2019), há a ascensão de um projeto conservador-autoritário e que, a partir de então, se consolida no Brasil um processo de desdemocratização, tal como discutido por Tilly (2013). Ecoando o enquadramento proposto por Tilly (2013) no debate sobre a desdemocratização, esse processo se daria em terras brasileiras a partir das mudanças na relação entre Estado e seus cidadãos, enfraquecendo as formas de poder não estatais, a partir da prevalência de um projeto conservador-autoritário.

De maneira a evidenciar as mudanças que levaram a essa fragilização, foram analisados dados secundários (atas e documentos produzidos pelo governo federal e organizações da sociedade civil e de gestores estaduais e municipais), assim como foram realizadas observações de campo³ e entrevistas com pessoas-chave que participam ou já estiveram nesses fóruns no período analisado. As análises consideraram duas dimensões principais – a formal e a informal –, além de uma dimensão interveniente, a deflagração da pandemia de covid-19. O esquema analítico proposto dialoga com o proposto por Charles Tilly (2013), considerando quatro elementos para avaliar se processos são mais democratizantes ou desdemocratizantes, a saber: amplitude, igualdade de participação, proteção contra a ação arbitrária e caráter mutuamente vinculantes de consultas.

As mudanças na dimensão formal foram marcadas pela edição do Decreto nº 10.009/2019, que levou à necessidade de adaptações no funcionamento do CNAS e a uma nova regulamentação para a CIT com características mais

restritivas e que reduziu o poder decisório desse fórum. Apesar disso, quando comparada aos impactos observados em outros sistemas e fóruns deliberativos, na assistência, essa estratégia de restrição ao papel deles nos processos de tomada de decisão não teve impacto tão extenso na assistência social, o que já foi apontado como um indicativo da resiliência do campo (Bezerra *et al.*, 2022).

Entretanto, na dimensão informal, atos rotineiros e quase casuais acarretaram significativa mudança no processo e se relacionam com elementos-chave do que é chamado por Tilly (2013) como processos desdemocratizantes. Por exemplo, pautas foram afastadas das pertinentes análises dos fóruns, representantes governamentais com maior autonomia e poder de decisão se ausentaram do debate nesses espaços, critérios de financiamento e de participação se tornaram mais restritivos e, como consequência, se reduziu a vinculação entre a decisão nos fóruns e a ação governamental. Em outras palavras, algumas decisões relevantes, como o desenho do benefício de transferência de renda, foram definidas com a participação apenas de atores estatais no âmbito do governo federal.

A pandemia de covid-19, por sua vez, funcionou como um fator de acirramento desse processo de desdemocratização. A crise foi utilizada para justificar a desmobilização de reuniões presenciais, sendo que as virtuais acirravam desigualdades entre os participantes, como maior dificuldade de acesso remoto por parte dos usuários. A emergência também foi justificativa para que determinados temas não tenham sido devidamente debatidos pelos fóruns do sistema deliberativo da política, dado que a situação demandava respostas rápidas, e o debate público poderia levar a uma demora decisória.

Ressalta-se que as tentativas de redução da capacidade de tomada de decisões de um

3. O campo da pesquisa se insere no âmbito do Projeto Acompanhamento da Política de Assistência Social, da Disoc/Ipea.

fórum ou instância têm impacto em todo o sistema deliberativo, devido à complexidade do sistema deliberativo da assistência social e à característica contaminante das tentativas de fragilização que atingem não apenas instituições intrinsecamente interligadas ao CNAS e a conferência nacional e entre elas e a CIT, mas todo o sistema de articulação com a sociedade civil.

É necessário observar que os projetos políticos anteriores também apresentavam falhas e havia necessidade de ampliar as garantias e as condições esperadas do ponto de vista normativo ou da efetividade desses fóruns. Por isso, são necessários avanços na completa inserção da participação nos processos de tomada de decisão, nos formatos e metodologias de participação, na redução das desigualdades internas à participação, entre outros aspectos. No entanto, a emergência do projeto político conservador-autoritário diminuiu o potencial democratizante desse sistema e terminou por servir de bloqueio aos debates e implementação de melhorias.

Pesquisas futuras ainda precisam se debruçar sobre as consequências desse processo de desdemocratização observado ao longo dos seis anos que abarcam esta análise, tanto para os fóruns de pactuação e instâncias participativas quanto se o retorno do projeto democrático-participativo no governo federal será suficiente para interromper esse processo.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. *In*: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ALMEIDA, Debora Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini. Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, p. 284-304, 2016.

BEZERRA, Carla de Paiva. *et al.* Institucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/4218/resiliencia-conselhos/8339>.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. *In*: MATO, Daniel; BENESSAIEH, Alef. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004. p. 95-110.

GOHN, Maria das Graças Marcondes. **Ativismos no Brasil**: movimentos sociais, coletivos e organizações sociais civis – como impactam e por que importam. Petrópolis: Vozes, 2022.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.