

**Controle social no Sistema Único de Assistência Social:
propostas, concepções e desafios[•]**
**(Social control in the Social Welfare Unique System: proposals, conceptions
and challenges)**

Vini Rabassa da Silva^{*}
Mara Rosange Acosta de Medeiros^{**}
Fernanda Fonseca da Fonseca^{***}
Cintia Ribes Pestano^{****}

Resumo – A Constituição Federal de 1988, ao propor a criação de espaços de participação popular, buscou garantir a construção de políticas sociais públicas que atendam aos interesses da população e ao exercício do controle social. Este artigo apresenta reflexões acerca do controle social, na Política de Assistência Social, afirmando que este deve ser compreendido como um eixo que deve mover desde a sua construção, passando pela execução, e se expressando de forma mais objetiva na fiscalização e avaliação, que permanentemente devem acompanhar todas as ações, garantindo a participação da sociedade civil e, em especial, dos usuários da política, evitando, assim, que o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – se materialize em um novo sistema que conserva a velha marca da subalternidade dos usuários dos serviços sócio-assistenciais.

Palavras-chave – Assistência social. Controle social. Participação popular.

Abstract – The Federal Constitution of 1988 proposed the creation of spaces for popular participation to guarantee the construction of public policies that serve the interests of the population and the exercise of social control. This article analyzes social control of the Social Assistance Policy, affirming that this control should be understood as a tool in the policy's construction and execution, and be expressed in the most objective form possible in the monitoring and evaluation that should permanently accompany all the actions. This will help assure the participation of civil society and in particular the users of the policy. This can help prevent the Single Social Assistance System from becoming a new system that maintains the subalternity of the users of social assistance services.

Key words – Social assistance. Social control. Popular participation.

[•] Artigo recebido em 30.06.2008. Aprovado em 06.11.2008.

^{*} Professora da Universidade Católica de Pelotas, Pelotas/RS – Brasil. Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Coordenadora da pesquisa. E-mail: vini@atlas.ucpel.tche.br.

^{**} Professora da Universidade Católica de Pelotas, Pelotas/RS – Brasil. Assistente Social, Doutoranda em Serviço Social pela PUCRS. E-mail: rosange@terra.com.br.

^{***} Assistente Social, Mestre em Política Social pela UCPEL, Pelotas/RS – Brasil. E-mail: fernandafonsecadafonseca@yahoo.com.br.

^{****} Professora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo/RS – Brasil. Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela PUCRS. Assessora técnica do Departamento de Assistência Social da Secretaria da Justiça, Cidadania e Assistência Social. E-mail: rp.cintia@gmail.com.

Introdução

A participação da sociedade civil na construção de políticas sociais públicas que atendam aos interesses da população foi uma das conquistas da Constituição Federal de 1988. Várias leis ordinárias aprovadas posteriormente, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei do Sistema Único da Saúde e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – reiteram a importância dessa participação, legitimando assim o papel da sociedade civil no exercício do controle social.

Posteriormente, a Política Nacional de Assistência Social de 2004, que instituiu o SUAS, reiterou a diretriz da LOAS no que se refere à participação da população na formulação e no controle das ações, tendo como um dos eixos estruturantes do Sistema o controle social, enquanto “novas bases para a relação entre o Estado e Sociedade Civil”.

A importância do controle social para a Política de Assistência Social está assim bastante fundamentada. Faz-se necessário, no entanto, verificar sua concretude e sua operacionalização em âmbito municipal, observando sua efetividade a partir de seus principais atores – os conselheiros de Assistência Social. Neste sentido, foi realizada, entre 2006 e 2008, uma pesquisa intitulada “Controle social de políticas públicas: análise do controle social na implantação do SUAS no Estado do Rio Grande do Sul”, desenvolvida por uma equipe de pesquisadores da Universidade Católica de Pelotas, com o apoio do órgão gestor estadual da política de Assistência Social no Estado – Departamento de Assistência Social (ligado à Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social).

Alguns dados desta pesquisa se encontram sintetizados no decorrer do artigo com a análise pertinente e demonstram que ainda há um longo caminho a perseguir pelos atores da política de Assistência Social no que se refere ao efetivo exercício de controle social. A concepção de controle social prevista na PNAS/SUAS ainda não está concretizada nem tampouco compreendida no cotidiano de execução desta política pública.

Assim, este artigo tem por objetivo contribuir com o debate sobre o controle social na política de Assistência Social, analisando alguns dados e apontando perspectivas.

1 O controle social como um dos eixos do SUAS

A expressão *controle social* possui uma carga histórica que pode provocar reações contraditórias. De fato, o controle social foi historicamente exercido pelo Estado sobre a sociedade. Na própria literatura de Serviço Social esta concepção encontra-se presente no livro *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-*

metodológica, de Marilda Iamamoto e Raul de Carvalho, no qual esse termo designa o meio usado pelo Estado para exercer a dominação. Para os autores, a própria emergência da profissão de Serviço Social está vinculada ao controle social, servindo para realizar de forma técnica o controle das massas, a fim de impedir uma subversão da ordem por segmentos populacionais excluídos dos padrões considerados como adequados à realidade social.

O uso da força física, política ou militar, ou ainda, de políticas compensatórias, associadas a uma cultura paternalista, foram quase que exclusivamente a forma de controle social praticada no Brasil, até os anos de 1980, por diferentes instituições sociais especializadas em obter o consenso da população através de meios coercitivos ou persuasivos.

A organização e mobilização popular realizada na década de 80, do século XX, em prol de um estado democrático e garantidor do acesso universal aos direitos sociais, colocou em evidência a possibilidade de inversão do controle social. Surge, então, a perspectiva de um controle da sociedade civil sobre o Estado, que é incorporada na Constituição Federal de 1988, como uma forma de democratizá-lo.

Esta concepção pode ser entendida à luz da concepção gramsciana de Estado ampliado, que o considera como “todo o conjunto de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas chega a obter o consenso dos governados” (GRAMSCI, 1978 p. 149). Segundo essa concepção, o Estado é o conjunto formado pela sociedade política mais a sociedade civil (*idem*), exercendo não só a função coercitiva, mas também funções culturais, políticas e econômicas. Portanto, a sociedade civil ao adentrar no Estado carrega para dentro dele necessidades diversas que produzem a expressão de interesses muitas vezes antagônicos aos defendidos pela classe dominante.

Dessa forma, mesmo que na sociedade capitalista o Estado seja defensor da classe dominante, ele é permeado por interesses da classe dominada que, dependendo do processo de correlação de forças estabelecido, em momentos pontuais poderá, inclusive, obter determinadas conquistas, quer seja por sua própria organização, quer seja devido a alianças e compromissos construídos com outros intelectuais orgânicos ou segmentos.

A política social é uma das formas que o Estado usa para incorporar interesses da classe dominada. Portanto, o uso eficaz do controle social por parte da sociedade civil organizada pode ser tanto uma mediação para a incorporação de alguns destes interesses quanto para a vigilância e fiscalização dos meios utilizados no seu atendimento.

É nesta perspectiva que este tema do controle social merece uma permanente vigilância, pois, apesar da criação e regulamentação de mecanismos específicos para sua

viabilização, a própria regulamentação destes mecanismos, particularmente na política de Assistência Social, cria armadilhas que podem reforçar a ocultação dos interesses classistas.

A composição paritária do Conselho de Assistência Social estabelece que o mesmo seja constituído por 50% de representantes do segmento governamental e 50% de representantes do segmento não-governamental (profissionais da área, das entidades prestadoras de serviços e de usuários). Esta representação não-governamental tripartite, englobando indivíduos e grupos de interesses distintos:

[...] dificulta a conquista da hegemonia e, muitas vezes, favorece a manutenção da subalternidade, possibilitando que seja cumprido formalmente o preceito da participação popular na gestão da política de assistência, sem que ocorra a participação dos usuários, que são os seus legítimos representantes (SILVA 2001, p. 169).

A Norma Operacional Básica do SUAS/2005, ao apresentar o caráter deste sistema, situa o controle social como uma das dimensões que deve receber “tratamento objetivo no processo de gestão” (NOB-SUAS/2005, p. 15), e assinala que “a dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações em cada esfera de governo” (idem). Logo a seguir destaca novamente como um dos eixos estruturantes da gestão a “valorização da presença do controle social” (idem, p. 16), e aponta como um dos princípios organizativos do SUAS o

sistema democrático e participativo de gestão e de controle social através: a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, dos usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos sócio-assistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços (NOB-SUAS/ 2005. p. 16).

Dessa forma, a política pública de Assistência Social destaca no SUAS, constituído como sistema público não-contributivo e descentralizado, a importância da participação popular através do controle social, desde a formulação até a implementação e avaliação dos programas, projetos e serviços sócio-assistenciais, incluindo o controle dos recursos financeiros e reconhecendo o caráter deliberativo das decisões advindas dos conselhos, que são mecanismos institucionalizados para a sua efetivação.

O SUAS não somente reitera o exercício do controle social sob a política de Assistência Social, mas também evidencia a possibilidade de seu exercício através de outros espaços, além dos já reconhecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que são

os conselhos e conferências. Destaca, ainda, as audiências públicas e outros mecanismos de audiência da sociedade, de usuários e de trabalhadores sociais. E indica, também, formas de subsidiá-lo, através de dados e informações concernentes às demandas e necessidades sociais.

Esta concepção sobre controle social contida no SUAS, ao incorporar a concepção do controle social democrático, isto é, da sociedade sobre o Estado, não elimina a possibilidade de existência da concepção inversa, ou seja, do controle do Estado sobre a sociedade.

As duas práticas continuam vigentes na sociedade atual e por vezes se manifestam inclusive nos mecanismos criados para o controle social de políticas públicas.

Os Conselhos criados por Lei nas três instâncias públicas (municipal, estadual e federal) são vinculados ao Poder Executivo e sua estrutura pertencente ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de assistência social, que lhe dá apoio técnico e administrativo e assegura dotação orçamentária para seu funcionamento. Constituem-se esferas de poder público não-estatal, às quais o poder público deve garantir o funcionamento pleno e autônomo e podem ser também importantes meios de democratização. De acordo com Maria Valéria Correia:

Como espaços democráticos de gestão do que é público, os Conselhos apesar de suas contradições e fragilidades, tem sua importância, num país como o Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população e em que o público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados. O controle social, ou seja, o controle dos segmentos que representam as classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos, torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistência à redução de políticas sociais, à sua privatização e à sua mercantilização (CORREIA, 2002, p. 41).

Os conselhos, como meios através dos quais a população, de forma autônoma, pode intervir no processo de gestão das políticas públicas, para em conjunto com o órgão gestor formular, monitorar, controlar e deliberar sobre as políticas públicas, podem se constituir em espaços de construção de uma nova ordem capaz de revigorar o sentido autêntico de liberdade, democracia e igualdade social. Assim,

na condição de espaço público, devem exercitar a partilha equitativa dos processos decisórios entre as representações das organizações da sociedade civil e do segmento governamental, para que as questões, intituladas como públicas, tenham como referente aquilo que está sendo denominado de interesse público, isto é, o conjunto de necessidades e reivindicações que correspondem aos interesses mais abrangentes de uma coletividade (BIDARRA, 2006, p. 49).

Portanto, os conselhos são espaços privilegiados para a explicitação de necessidades e disputas de interesses entre aqueles que defendem posições diferenciadas em relação ao nível de partilha da riqueza social transferida pelas políticas públicas. Eles possibilitam a

circulação de diferentes valores e a formação de opiniões, que podem se constituir em germes de uma nova cultura, quando trabalhados com liberdade e pautados por um projeto ético-político, pois, conforme Teixeira (2001), é possível afirmar que no espaço público são tematizadas questões de interesse geral, além do exercício do controle social, das decisões do poder político e da formulação de políticas.

De forma objetiva e restrita, o espaço público também pode ser chamado de espaço de controle social, que no âmbito da política de assistência social efetiva a participação da população e contribui para a democratização da gestão desta política, bem como pode incidir na ampliação e qualificação dos serviços socioassistenciais.

É necessário, porém, não criar uma falsa ilusão sobre o poder dos conselhos, especialmente no que tange à construção de uma nova cultura, pois a sociedade civil é heterogênea e por isso é conflitiva, dinâmica e contraditória e sua participação não incide sempre de forma direta sobre a supremacia da defesa dos interesses dos usuários. Estes, muitas vezes, não conseguem ser auto-representados nos conselhos, pois sua representação é materializada por entidades de defesa dos usuários, as quais, por sua vez, podem acabar privilegiando os interesses das entidades prestadoras de serviços.

Além disso, a própria concepção de controle social ainda não é consensual entre os diferentes atores da política de Assistência Social o que traz repercussões diferentes sobre o seu desenvolvimento e provoca entraves e desafios para a sua efetivação.

2 Concepções dos atores da política de assistência sobre o exercício do controle social

A seguir são apresentados alguns resultados de uma pesquisa¹ realizada em 21 municípios que integram o SUAS no Estado do Rio Grande do Sul, sendo 16 de gestão plena² (Planalto, Pelotas, Bento Gonçalves, Ijuí, Rio Grande, Farroupilha, Camaquã, Nonoai, Santiago, Porto Alegre, Rio Pardo, Sananduva, Caxias do Sul, Três de Maio, Jacutinga e Santa Rosa), e 5 de gestão básica (Montenegro, Alegrete, Taquara, Lajeado e Cruz Alta). Esta seleção de municípios permitiu: abranger todos os municípios em que o SUAS já estava, em tese, plenamente implantado e, portanto, que já possuíam maior experiência dentro do novo

¹ A pesquisa intitulada “Controle social de políticas públicas: análise do controle social na implantação do SUAS no Estado do Rio Grande do Sul”, foi desenvolvida por uma equipe de pesquisadores da UCPEL, com o apoio da Secretaria da Justiça e Desenvolvimento do Estado, através do Departamento de Assistência Social.

² A classificação dos municípios em gestão básica e gestão plena são referentes ao nível classificatório em julho de 2006, isto é, no período em que foi iniciada a pesquisa de campo. Os municípios podem ser classificados em não habilitados, gestão inicial, básica ou plena.

sistema; garantir a participação de municípios integrantes das quatro grandes regiões em que se subdivide o Estado do Rio Grande do Sul, a fim de contemplar as possíveis especificidades advindas da localização territorial dos pesquisados. A pesquisa, embora de natureza qualitativa, continha questões fechadas que foram analisadas a partir de tratamento estatístico.

Foram pesquisados gestores, conselheiros representantes da sociedade civil e usuários da política de assistência, sendo as entrevistas realizadas por assistentes sociais da Secretaria, após a capacitação das mesmas para a aplicação dos instrumentos.

Antes de apresentar a concepção sobre controle social será feita uma breve caracterização dos respondentes.

Os dados coletados permitiram uma caracterização geral do perfil dos gestores. Constatou-se que 77,3% são mulheres e 22,7% são homens, sendo que 4,6% possuem a idade entre 21 e 31 anos; 22,7% entre 32 e 41 anos; 45,4% estão na faixa etária compreendida entre 42 e 51 anos; 18,2% entre 52 e 61 anos; e 9,1% possuem a idade acima de 62 anos. No que se refere ao nível de instrução, 40,9% possuem especialização; 27,26% possuem 3º grau completo; 13,62% possuem 3º grau incompleto; 13,62% possuem 2º grau completo e 4,6% possuem 1º grau completo. As profissões são bastante diversificadas, sendo que assistente social com 18,2% e de professor, também com um percentual de 18,2%, são as mais encontradas. Há ainda, uma minoria equivalente a 4,55%, que afirmaram que não tinham profissão, e a maioria, 59,15%, está distribuída em profissões diversas.

Ao serem questionados sobre o que entendem por controle social da política de assistência, a maioria dos gestores (75%) demonstrou que sabe o que está proposto no SUAS, o que pode ser percebido nos relatos transcritos:

RELATOS ILUSTRATIVOS:

É um instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão das políticas sociais, bem como o acompanhamento e a avaliação das ações por parte do órgão gestor da política municipal de Assistência Social. Esse controle permite reivindicar, denunciar, pressionar, fiscalizar, exigir qualidade dos serviços, e avaliarem a partir de critérios de qualidade estabelecidos, programas, projetos, serviços e políticas sociais. (Gestor A)

Controle social é o acompanhamento tanto dos conselhos como do executivo, pois é através dele que são verificados os planos, projetos orçamentários, fundos, critérios de partilha, etc. (Gestor D)

É o exercício de cidadania que a sociedade civil deve realizar, fiscalizando a execução da política de assistência social tanto nas entidades governamentais como não governamentais. (Gestor H).

É a participação e fiscalização da sociedade no desenvolvimento das ações de assistência social. (Gestor J)

Todos os gestores destacam que há a participação da sociedade civil no controle das ações da política de assistência. Foi constatado, também, que 25% de gestores possui uma compreensão não condizente com a proposta do SUAS, conforme pode ser evidenciado a seguir:

RELATOS ILUSTRATIVOS:

Parece-me que é conhecer a situação socioeconômica da população (no caso do município). O cadastro único é um meio de controle social. (Gestor E)

O controle social apesar de ter um nome forte, não deve agir como um controlador, mas como norteador de ações. (Gestor M)

As concepções traduzem um desconhecimento sobre a proposta do SUAS (Gestor E) e uma resistência a um efetivo controle (Gestor M), que exerça fiscalização sobre as ações, e que possa produzir ações interventivas no desenvolvimento da política, não somente direcionando ações, mas redirecionando investimentos financeiros e assegurando transparência na aplicação de recursos.

A mesma pergunta feita aos gestores acerca do que entendem sobre controle social foi aplicada aos representantes da sociedade civil nos conselhos dos municípios pesquisados, e também para a maioria destes a concepção de controle social está de acordo com o expresso na Constituição Federal/1988, e ratificada posteriormente pela LOAS e NOB/SUAS.

A maioria dos respondentes afirma que o motivo principal que os impulsiona a serem conselheiros é exatamente a possibilidade de participarem na defesa dos direitos sociais através dos conselhos. Entretanto, relacionando esta resposta com a emitida à outra pergunta sobre a participação em espaços não-institucionalizados de controle social, pode-se deduzir que este interesse em defender os direitos sociais, expresso pela maioria dos conselheiros, não consegue mobilizá-los para uma participação mais ampla, como em fóruns da sociedade civil, sindicatos, associações, cooperativas, movimentos sociais em geral. Apenas uma minoria participa destes outros espaços. Outra resposta evidencia que não há uma verdadeira articulação orgânica dos conselheiros com os usuários, pois eles não mantêm nenhum diálogo sistemático ou sequer esporádico com as suas bases.

Para os conselheiros representantes da sociedade civil a participação dos usuários é muito frágil e, na maioria dos municípios, quase inexistente, o que prejudica a eficácia do controle na medida em que ficam ausentes aqueles que deveriam protagonizar o controle social da política. Segundo estes conselheiros, a implantação do SUAS poderá favorecer o

aumento da participação dos usuários através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por aproximar o usuário do atendimento recebido, ampliando o espaço para reivindicações, discussões e decisões sobre a PAS.

A pesquisa foi realizada também junto a usuários de serviços, programas e projetos, ou que recebem benefícios através do SUAS. Foi selecionado um CRAS em cada município para a aplicação dos questionários por assistentes sociais que trabalham nestas unidades. Foram devolvidos 97 questionários preenchidos, de um total de 120.

O perfil dos usuários respondentes é constituído por 17,5% com idade menor do que 20 anos; 15,46% está entre 21 a 30 anos; 26,80% com idade entre 31 e 40 anos; 24,74% tem idade entre 41 e 50 anos; 11,34 tem idade entre 51 e 60 anos; 3,09 % estão acima de 61 anos; e 1,03% não informaram a idade. No que se refere ao nível de instrução, 60,82% possui o 1º grau incompleto; 13,40 % o 1º grau completo; 18,56% o 2º grau incompleto; 5,15% o 2º grau completo; 1,03% não freqüentaram escola e, também, 1,03 % não informou o nível de instrução. Destes usuários, 85,6% são mulheres e 14,4% são homens.

Antes de questionar sobre a concepção de controle social, a pesquisa procurou verificar o que os usuários entendem sobre o SUAS, isto é, sobre o sistema aonde o controle deve ser exercido.

Ao serem questionados sobre o que sabem sobre o SUAS, a maioria afirmou que nunca ouviram falar sobre isto. Alguns referiram que o SUAS é um sistema que presta “auxílio” a idosos, famílias e pessoas que possuem algum tipo de deficiência. E ainda outros afirmaram que o SUAS equivale ao SUS, só que oferece Assistência Social, por isto um funciona nos postos de saúde e o outro no CRAS. Quando questionados se já haviam sido convidados a opinar sobre o SUAS, 86,6% dos usuários responderam que não. Porém, 12,37% afirmaram que já haviam opinado em reuniões, encontros ou assembléias da comunidade, em assuntos referentes “ao lixão, à saúde comunitária e em projetos de solidariedade”.³

As afirmações feitas pelos usuários em relação aos assuntos sobre os quais opinaram em reuniões do SUAS permitem observar que a implantação do CRAS está favorecendo a compreensão da política de assistência como serviço público que visa a melhorar as condições de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social.

Pode-se verificar que o CRAS, assim como o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, situados em locais onde se concentram populações vulnerabilizadas,

³ Esta é uma síntese das respostas de vários usuários sobre a questão em foco.

contribuem para operacionalizar o princípio de territorialização do SUAS, isto é, permitem uma compreensão de que a situação de pobreza é resultado de múltiplas determinações sociais e possibilitam orientar a proteção social para ações coletivas, organizar redes de serviços e desencadear a organização popular para ações de caráter preventivo, além de facilitarem a intersectorialidade das políticas sociais, possibilitando programas comunitários de caráter multidisciplinar.

Por outro lado, pode-se inferir que o reduzido percentual de usuários que já opinaram sobre o SUAS se justifica pelo curto período de implantação desse sistema. Pela histórica desvalorização da política de Assistência Social, é difícil fazer com que gestores compreendam a importância de um espaço específico para atendimento desta política, que realmente se constitua numa “referência”, e isto, por óbvio, se reflete na compreensão dos usuários.

Comparando as questões sobre a participação em conselhos e em organizações populares, constatou-se que, embora em ambos os espaços haja pouca participação, ela ainda é maior nas organizações populares, já que apenas 20,62% afirmaram que já haviam participado de alguma plenária do Conselho de Assistência, e 39,18% afirmaram já terem participado de organizações populares. Isso demonstra que há usuários que têm condições e desejo de participarem de espaços de defesa de seus interesses, o que leva a questionar o porquê de sua ausência nos conselhos.

Em relação à realização, ou não, do controle social sobre o atendimento recebido, 54,64% afirmou que não controla o atendimento recebido, e 44,33% responderam que controlam o atendimento recebido, sendo que 1,03% não responderam. Aqueles que afirmaram que controlam o atendimento fizeram os seguintes comentários: “controlo pra saber se tô sendo bem atendido” (U 35); “busco saber o objetivo de tudo” (U 20); “denuncio quando sou mal atendido” (U 75); “controlo atuando na associação de bairro” (U 15); “Controlo porque a minha solução depende de quem me atende” (U 91).

No que se refere à concepção específica de controle social, a maioria manifestou uma concepção contrária à proposta do SUAS, isto é, para a maioria dos usuários controle social significa o “controle de órgãos públicos sobre a comunidade” ou o “controle exercido pela lei”. Houve manifestações que evidenciaram um total desconhecimento sobre o assunto e que afirmaram que significa: “controle de natalidade”, “planejamento familiar”, “é o controle da violência”, “auxílio às famílias necessitadas” ou ainda o controle da qualidade do atendimento (aqui entendido se a demanda foi ou não satisfeita). Entretanto, também houve manifestações

conformes com a proposta do SUAS, sendo afirmado que controle social significa: “fiscalização de recursos e garantia de direitos”, “controle feito pela sociedade”.

Sendo assim, no segmento dos usuários, inversamente ao que ocorre com os gestores e com os conselheiros da sociedade civil, somente uma pequena parte consegue identificar o controle social com o controle exercido sobre a gestão da política. A maioria tem incorporada a idéia de que o Estado, através de instituições específicas controla a população, e aceita isto com um fato natural e necessário para manter a ordem, aceitando como adequado que o povo seja fiscalizado por normas impostas pelo Estado.

A pesquisa procurou conhecer também a opinião sobre as razões que impedem o exercício do controle social no SUAS.

Segundo alguns gestores, o principal entrave para o exercício do controle social no SUAS é a pouca participação da sociedade civil, acompanhada da fragilidade de sua organização e, ainda, da falta de informação dos usuários sobre os seus direitos e sobre a política da Assistência Social.

De acordo com os conselheiros representantes da sociedade civil, o maior entrave para o controle social no SUAS é a pouca participação dos usuários no CMAS e a falta de uma atuação mais organizada dos conselheiros não-governamentais. Considerando que os conselheiros representantes do gestor, geralmente, possuem maiores informações sobre os assuntos que são debatidos, o que lhes dá um maior poder de convencimento nas discussões, isto exige uma maior organização dos representantes da sociedade civil na busca de informações e de argumentação para enfrentarem os debates nos Conselhos. Conselheiros que participam a mais tempo no CMAS afirmaram que a representação da sociedade civil é mais fraca porque é heterogênea e suas opiniões são fragmentadas, enquanto os conselheiros da representação governamental defendem sempre uma idéia que é consensual entre eles. Foi exemplificado que, às vezes, representantes de entidades disputam recursos entre si e fazem alianças com representantes governamentais, visando à obtenção de privilégios.

Isso demonstra que ainda não há uma idéia assimilada de que a função do conselheiro é de representação de um segmento e não de uma entidade, o que pode ser confirmado em respostas emitidas a uma pergunta sobre a freqüência de contatos com a base representada. A análise das respostas emitidas sobre o estabelecimento de contatos e/ou reuniões dos conselheiros com a base representada permite incluir o frágil vínculo do representante da sociedade civil com os representados, como uma dificuldade para o exercício efetivo de um controle social democrático, embora não tenha sido indicado como entrave para o exercício do controle social. É importante lembrar que:

O processo de representar significa via de duas mãos onde representante e representado constroem a definição de interesses e reivindicações que servirão de subsídio para debates no âmbito do conselho, para formulação das políticas públicas. É, pois um processo permanente de relação do representante com sua base de representação, influenciando-se reciprocamente, sendo uma prática permanente de tensão, de pressão, sem medo, porque é luta de diferentes (BATTINI, 1998, p. 38).

Em relação aos usuários, foi comentado que a fragilidade de sua participação, na maioria dos municípios, prejudica a eficácia do controle por deixar ausentes aqueles que deveriam protagonizar o controle social da política. Segundo estes conselheiros, a implantação do SUAS poderá favorecer o aumento da participação dos usuários através do CRAS, por aproximar o usuário do atendimento recebido, facilitando o acesso para reivindicações, discussões e decisões sobre a política de assistência social. Segundo estes conselheiros, a maior dificuldade para a participação direta e ativa dos usuários no controle social é a sua falta de conhecimento, tanto sobre o significado de controle social, quanto sobre a própria política de assistência e, conseqüentemente, sobre os programas, projetos e serviços socioassistenciais existentes.

Discursivamente, os gestores afirmaram que é muito importante a participação da sociedade civil na política assistencial para facilitar a ampliação dos direitos sociais. Entretanto, isso pode significar que o interesse dos gestores é obter a adesão da sociedade civil na execução de trabalhos, que são realizados em entidades assistenciais, para desonerar, desta forma, os serviços públicos. Por outro lado, há gestores que destacam a importância de uma maior qualificação dos conselheiros para um melhor desempenho de sua função, o que evidencia a existência de uma concepção democrática.

Segundo os gestores, a boa gestão da política depende da efetiva participação da sociedade civil, ressaltando a importância de uma atuação conjunta, com uma boa aplicação de recursos. Cabe, no entanto, ao gestor, ofertar cursos de qualificação e repassar informações acerca dos temas para subsidiar os debates e votações. Dessa forma, o entrave sentido tanto por conselheiros quanto por gestores em relação à participação e qualificação dos conselheiros pode e deve ser resolvido no âmbito do próprio município.

A interação da sociedade civil com a representação governamental contribui para atribuir um caráter democrático ao Estado e favorece a construção de alianças e ações que possam defender as políticas sociais, proporcionando proteção às pessoas que dela necessitam. Entretanto, é importante lembrar o que afirma Dallari, quando diz que para se alcançar um Estado democrático é preciso atingir “três pontos fundamentais: a supremacia do povo, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos” (DALLARI, 2001, p. 150). Sendo

assim, o desejo do gestor de trabalhar em conjunto não pode significar cooptação. A autonomia da representação da sociedade civil sempre deve ser resguardada.

No entanto, em alguns casos, segundo respostas dadas por conselheiros da sociedade civil, percebe-se uma atuação persuasiva ou coercitiva por parte de alguns gestores em relação aos conselhos. Desta forma, pode-se perceber que há, também, gestores que exercem o controle sobre os conselhos, o que produz uma atuação conselhistas atrelada e pautada por uma participação passiva e não propositiva, ficando limitada apenas a discussões e opiniões sobre projetos apresentados pelo executivo. Neste sentido, pode-se questionar a conformidade anteriormente referida com a concepção de controle social do SUAS, uma vez que esta pressupõe uma participação com conhecimento e autonomia.

Entre os gestores, há também aqueles que valorizam a participação da sociedade civil de forma ampla, para além do controle social institucionalizado, conforme pode demonstrar a seguinte manifestação: “Para que se consolide a proposta do SUAS é necessário que o maior número possível de pessoas estejam envolvidas no planejamento e execução de ações” (q. 15). Esta concepção possibilita a operacionalização de controle social, pois conforme destaca Maria Inês Bravo, ele pressupõe “a participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (BRAVO, 2002, p. 45). Isto, no entanto, apresenta um risco, pois muitos gestores envolvem conselheiros em atribuições que são do órgão gestor, numa pretensa intenção democrática, podendo causar erros na gestão. Não se pode esquecer que elaborar e implementar políticas são competências gestoras. O fundamental é que os conselheiros exerçam seu papel no acompanhamento, fiscalização e controle.

Foi constatado entre os conselheiros representantes da sociedade civil, diferentes tipos de participação, desde uma participação passiva, ou uma pseudoparticipação,⁴ até uma participação ativa. Lembrando a afirmação de Bordenave que “a prova de fogo da participação não é quanto se toma parte, mas como se toma parte” (1987, p. 23), pode-se concluir que os conselheiros da sociedade civil nem sempre contribuem incisivamente para o controle social.

No que se refere ao SUAS, pode ser percebido que tanto entre os usuários como entre os conselheiros representantes da sociedade civil há uma expectativa de que a sua consolidação traga um significativo aumento de participação dos usuários, devido aos princípios de territorialização e de descentralização, que tornam os serviços socioassistenciais mais próximos da realidade do cotidiano dos usuários.

⁴ Segundo Gohn (2001), pseudoparticipação é quando ocorre somente consulta a um assunto por parte das autoridades.

3 **Desafios para um controle social democrático**

A proposta de controle social da política pública de assistência ratificada e reforçada pelo SUAS visa não só a inserção da participação popular na gestão da política de assistência, mas, também, a efetiva inclusão do usuário como sujeito deste processo. Após a apresentação de dados empíricos sobre o seu desenvolvimento, alguns desafios ainda podem ser destacados em decorrência do confronto do proposto com a realidade constatada em municípios do Rio Grande do Sul.

Pode-se observar que, tanto no discurso como na prática, a concepção de controle social requer ainda um maior esclarecimento para poder superar limitações que impedem um exercício democrático. Isto não significa afirmar que será possível chegar a um momento em que este controle se efetivará sem sofrer embates, pois isto seria negar as contradições que constituem uma sociedade capitalista pluralista. Entretanto, nos marcos da sociedade atual, é necessário descobrir como transformar espaços institucionalizados em possibilidades cada vez maiores de construção, expressão e defesa de um projeto ético-político, pois:

Os problemas sociais continuarão a exigir respostas, o que é necessário nessa conjuntura neoliberal é identificar-se que respostas estão sendo propostas e implementadas e como contrapor a elas soluções compatíveis com um projeto societário com outra direção ídeo-política (SERRA, 2007, p. 17).

Para isso, a implantação do SUAS não pode significar meramente uma nova forma de organização e operacionalização da política de assistência. É necessário viabilizar uma formação geral para todos os atores que nela atuam (gestores, técnicos, dirigentes de entidades assistenciais, funcionários, conselheiros e usuários) informando sobre os novos procedimentos e, principalmente, discutindo sobre os princípios que a norteiam e sobre as suas implicações sociais, éticas e políticas. Os resultados da pesquisa, ao mesmo tempo em que evidenciam os limites, entraves e conquistas dos conselhos, também podem sinalizar para o cumprimento de sua função histórica na sociedade brasileira atual de servirem como um dos instrumentos de aprendizagem de construção da hegemonia, conforme analisa Dagnino:

o que os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o reconhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público (2002, p. 286).

O controle social necessita ser trabalhado dentro de uma visão geral da política para ser compreendido como um eixo que deve mover desde a sua construção, passando pela

execução, e se expressando de forma mais objetiva na fiscalização e avaliação, que permanentemente devem acompanhar todas as ações realizadas. Esta compreensão poderá favorecer a ruptura dos conselhos com práticas passivas de participação por parte dos representantes não-governamentais e, ainda, poderá constranger os gestores ao uso de mecanismos de persuasão e, às vezes, até mesmo de coerção sobre os conselheiros, impedindo o exercício de sua autonomia.

Finalmente, é urgente que esta formação coloque em pauta a questão da participação direta de usuários nos conselhos. Caso contrário há o risco de, contraditoriamente, os conselhos contribuir para que seja reforçada a idéia de incapacidade dos usuários de se auto-representarem em mecanismos deliberativos da política, e de o SUAS se constituir como um novo sistema que conserva a velha marca da subalternidade dos usuários dos serviços sócio-assistenciais.

Referências

- BATTINI, Odária. *Assistência Social: constitucionalização, representação, práticas*. São Paulo: Veras, 1998.
- BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 88, nov. 2006.
- BORDENAVE, Juan Díaz. *O que é participação*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. (Série Legislação Brasileira).
- BRAVO, Maria Inês. Gestão democrática na saúde: a experiência dos conselhos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: *Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, v. 3. Brasília: ABEPSS, 2002.
- CORREIA, Maria Valéria C. Que controle social na política de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 72, set. 2002.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio política*. Questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2001.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1982.

LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. 10ª Região. Coletânea de Leis. Porto Alegre: RML Gráfica.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília, julho de 2005.

SERRA, Rose. A relação estado e sociedade civil na contemporaneidade. (The contemporary relationship of State and civil society). *Sociedade em Debate*, Pelotas, EDUCAT, v. 13, n. 2. jul./dez. 2007.

SILVA, Vini Rabassa da. *Conselhos municipais e cidadania*. 2001. Tese de Doutorado. Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.