

CONTROLE SOCIAL NO SUAS: DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SOCIAL CONTROL IN SUAS: CHALLENGES RELATED TO THE PARTICIPATION OF THE CIVIL SOCIETY WITHIN THE FRAMEWORK OF SOCIAL ASSISTANCE COUNCILS

Janaina Lucélia Oliveira de CARVALHO*
Maria do Rosário Fátima e SILVA**

Resumo: O presente texto apresenta uma reflexão em torno da concepção de controle social no âmbito da Política de Assistência Social, nos remetendo a resultados parciais da pesquisa de mestrado em andamento cujo objeto de estudo privilegia a análise dos conselhos gestores. A discussão aqui proposta incorpora ao debate questões desafiadoras no âmbito dos conselhos gestores no Brasil, no que tange a categoria participação social. A concepção de controle social no SUAS expressa a abertura de espaços de participação, que introduz os mais diversos atores, num campo de diálogo em torno das questões relativas a essa política pública de direito. Contudo, apresenta desafios muito pertinentes no contexto adverso em que se estruturam as políticas públicas brasileiras e a política de Assistência Social em particular.

Palavras-chave: Assistência Social. Controle Social. Participação.

Abstract: The present text presents a reflection around the conception of social control in the scope of the Social Assistance Policy, leading us to partial results of the master's research project in progress whose object of study privileges the analysis of the managing councils. The discussion proposed incorporates into the debate challenging questions in the scope of the managing councils in Brazil, regarding the social participation category. The conception of social control in SUAS expresses the opening of participation spaces, which introduces the most diverse actors, into a field of dialogue around issues related to this legal public policy. However, it presents very pertinent challenges in the adverse context in which Brazilian public policies and, in particular, Social Assistance policy are structured.

Keywords: Social Assistance. Social Control. Participation.

Submetido em 30/07/2018.

Aceito em 07/12/2018.

* Discente do Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Bacharel em Serviço Social. Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional. Servidora da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI. Teresina - PI. Rua Doroteu José da Silva, 1230. Bairro Poti Velho. CEP 64005-720. Teresina - PI E-mail: <jalu_as@hotmail.com>.

** Doutora em Serviço Social e Política Social pela PUC/SP. Professora associada ao departamento de Serviço Social e do Programa De Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí - UFPI. Centro de Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social. Campus Petrônio Portela, Ininga, CEP 64049550 - Teresina, PI - Brasil. E-mail: <mrosariofat@gmail.com>.

Introdução

A Política Pública de Assistência tem como seu marco legal a Constituição Federal de 1988. Como parte do tripé da Seguridade Social, as ações de cunho filantrópico e meramente assistencialista, que se circunscrevia no âmbito da ajuda, ganham visibilidade na agenda pública, em especial na carta magna dos direitos sociais, sendo promovida ao status de Política Pública de direito. A partir desse marco legal, o Estado democrático brasileiro estabelece diretrizes para a consolidação dos direitos aos mínimos sociais, garantidos, posteriormente, pela Lei Orgânica da Assistência social – LOAS¹ em 1993.

Outros instrumentos normativos legais dão concretude às demandas de uma sociedade marcada por ações de benemerência, fundadas em valores clientelistas. Em 2003, as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília expressam a perspectiva de materialização do conteúdo posto na LOAS e dos princípios enunciados na Constituição Federal. E assim, como produto dessas deliberações se tem a aprovação da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

A PNAS concretizou o que se fazia necessário para a Assistência Social, agora como política pública de direito, por meio da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, na perspectiva de integrar o Governo Federal com Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o que preconizava a Constituição Federal de 1988 e a LOAS. Este significativo documento demarca um processo de construção dessa Política Pública na lógica dos direitos sociais, estabelecendo diretrizes, princípios e objetivos a partir de uma gestão compartilhada entre os entes federados, tendo eixo central um Sistema Único de Assistência social – SUAS², de caráter descentralizado e participativo.

O SUAS se constitui um grande avanço para os direitos sociais instituídos na carta magna. Introduce uma concepção de sistema orgânico, conferindo materialidade a essa Política Pública, marcada historicamente por ações de caráter assistencialista. Num contexto neoliberal, romper com esse histórico brasileiro de negação de direitos impõe ao SUAS o desafio do reconhecimento, enquanto sistema público de assistência na agenda das políticas públicas brasileiras, exigindo assim, o envolvimento dos diversos atores sociais, na perspectiva de uma participação cidadã, numa interação com o Estado.

Os princípios aprovados na Constituição Federal de 1988, entre eles, a participação e a descentralização, reafirmados nas normativas da Política de Assistência Social, instauram efetivas possibilidades de ampliação dos espaços de participação potencializando a capacidade política aos cidadãos, por meio da institucionalização desses espaços. Isso se perfaz pelo controle social, entendido aqui como, o controle da sociedade sobre a ação do Estado, fomentado na sociedade brasileira no período da redemocratização da sociedade e materializado pela instalação dos conselhos, em âmbito nacional, estadual e municipal.

¹Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435 de junho de 2011.

²O SUAS constitui-se numa forma de operacionalização da Lei Orgânica de Assistência Social, LOAS, que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e a sua regulação, em todo o território nacional.

O Movimento de redemocratização do Estado na sociedade contemporânea de 1980, representa um complexo e contraditório fenômeno, pois parte do conjunto de reconstrução das democracias no mundo ocidental sob a noção de modernidade democrática, estabelecida numa agenda neoliberal, regulando a relação das esferas público e privado.

As reflexões ora apresentadas têm por base uma análise crítica da realidade brasileira, demarcando cronologicamente os períodos de 1970, pós ditadura, a efervescência dos movimentos sociais na década de 80, a CF/88, e a década de 90, com visibilidade ao processo de institucionalização dos conselhos e sua proliferação até os marcos atuais com a implementação do SUAS. Pretende-se discorrer acerca de parâmetros conceituais, em torno da categoria participação social, com desdobramentos analíticos do controle social e, mais especificamente, dos desafios postos aos conselhos gestores de Assistência Social.

Conforme o artigo 16 da LOAS os conselhos de assistência social configuram-se como “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”. No âmbito do controle social configuram-se como instrumentos de inovação política e efetivação da democracia participativa com competências que perpassam por deliberar, regular e fiscalizar a execução da Política Pública da Assistência Social.

O estudo do controle social no SUAS, pelos conselhos gestores, na medida em que evidencia a ampliação das oportunidades de influenciar, de modo continuado, as decisões nas agendas e prioridades para a ação pública, conduz-nos a reflexões acerca da sua dinâmica enquanto mecanismo promotor de inclusão efetiva dos atores nele inserido, no trato das questões relativas a política pública.

A avaliação do potencial dos conselhos, bem como os desafios postos a eles no processo de participação da sociedade civil no âmbito da fiscalização, formulação e implementação das políticas públicas, remete-nos a problematização em torno da efetividade dessa participação, indicando os seguintes questionamentos: Como se configuram os conselhos no processo de democratização da política pública de Assistência Social? Quais concepções de controle social norteiam as práticas vigentes no âmbito dos conselhos? As respostas a esses questionamentos se apoiaram em revisão bibliográfica de caráter exploratório de produções teóricas sobre o processo de concepção, formulação e implementação da Política de Assistência Social no Brasil no contexto de estruturação e materialização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

1. A redemocratização do Estado Brasileiro: a participação social no Brasil

A configuração histórica da relação estado e sociedade civil como objeto de transformações políticas se dá num processo de democratização do país, em curso desde o final da década de 1980. Conforme Dagnino (2002) se expressa num duplo movimento: a revitalização da sociedade e a democratização da sociedade. Nesta perspectiva, Simões (2013) discorre acerca da superação de um Estado social, onde

prevalencia a separação entre o político e o social, a sociedade economicamente despolitizada, dissociada do Estado burocratizado. No contraponto, emerge o Estado democrático de direito enraizado na sociedade assegurando os direitos civis e políticos, ao tempo que na correlação de forças contraditórias promove a interlocução do Estado com a sociedade a partir de mecanismos de participação social, como conferências e conselhos.

Para análise da participação social é imprescindível o estudo da participação popular no Brasil, considerando a Constituição de 1988 como o marco de um processo de mudança expressiva no sentido de assegurar direitos individuais, coletivos e sociais. Contudo, reconhecendo esse fenômeno como uma conquista alcançada pelos atores sociais, sujeitos no exercício da cidadania social também é imprescindível destacar elementos marcantes na correlação de forças neste cenário político, dentro de uma cultura autoritária e excludente, marca histórica no nosso país.

Pode-se dizer, de início, no entanto, que a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados (CARVALHO, 1998, p.1).

Segundo Carvalho (1998) a constituição de um espaço público no Brasil é resultado de diversos estágios ou fases no contexto histórico, partindo do entendimento que a participação popular existe desde que se tem grupos sociais excluídos que se manifestam. Essas fases se dão desde as manifestações de grupos indígenas e negros a lutas abolicionistas, movimento operário, de inspiração anarquista e socialista, juntamente com o movimento camponês e os movimentos urbanos, sendo que as mudanças econômicas e políticas dos anos 70 fazem emergir novos movimentos sociais, que conquistam seu apogeu no discurso dos anos de 1980.

O contexto de transformações do Estado e da sociedade civil, no Brasil ao longo dos anos, destaca-se pelo cenário que em se constituem os canais de participação. Como afirma Gohn (2011), vários pesquisadores trabalham com essa categoria como imperativo nas relações sociais vigentes, como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. Nogueira (2004) acrescenta que, o projeto democrático prevê condições possíveis para que os cidadãos organizados controlem os seus governos e participem deles.

A relação entre público e privado no Estado brasileiro sempre foi alvo de debates, críticas e estudos desde os mais progressistas aos mais conservadores. O que passa a ser consenso a partir de 1988, contudo, é que o Estado deve se democratizar (NEVES, 2016, p.27).

Portanto, a categoria participação requer ser analisada sob as dimensões políticas e sociais, dentro de um percurso histórico brasileiro. Com efeito, se faz pertinente situá-la no bojo das relações sociais vigentes, problematizando-a dentro das condições de realização do projeto democrático brasileiro.

A participação dos indivíduos em torno da elaboração de estratégias frente às condições políticas postas, se dá, inicialmente, na conjuntura Política da década de 70. Segundo Raichelis (1998), os canais de

participação neste contexto eram representados por movimentos populares, inseridos num contexto de ditadura, e totalmente bloqueados pelo Estado. Como assevera Gohn (2011), neste contexto de conjuntura Política, havia um clamor por participação, caracterizada por lutas, mobilização em torno da democratização da sociedade e estava associada à organização Política dos trabalhadores.

O ciclo de mobilização característico do final de década de 70 se estende ao início da década de 80, marcada por participação de indivíduos, através de movimentos populares nos processos de elaboração de estratégias e tomada de decisões (GOHN, 2011). Constituindo-se um período marcado pelo processo de luta em torno dos direitos sociais, onde se destacavam no cenário político, os movimentos populares, associados às comunidades eclesiais de base, oposições sindicais e algumas categorias de base.

(...) A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular. Foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. Buscava-se o direito de eleger representantes para cargos públicos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente. Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar as formas de fazer Política no país (...) (GOHN, 2011, p.52).

Para Raichelis (1998), na década de 80, com a transição democrática, começa-se destacar a participação institucional, sobretudo a partir das eleições estaduais de 1982, que inauguram as várias experiências dos conselhos organizados nesse período. Para a presente autora, “tal participação é problemática, ritualística” (RAICHELIS, 1998). Os conselhos nascidos nesse período apresentavam as primeiras experiências de conselhos de gestão pública, que iam desde os conselhos comunitários aos conselhos de escola. E esta ampla gama de experienciais funcionava paralelamente aos conselhos populares dos movimentos sociais, provocando grande confusão toda vez que estas duas formas de participação e de representação se cruzavam (GOHN, 2011).

Ao reafirmar instrumentos importantes para democratização do Estado, a Constituição Federal de 1988 representou um marco nas novas formas de participação, instituindo no seu texto a participação social. Segundo Neves (2012), a CF/88 representou esse marco no sentido de afirmar na história brasileira a ideia de democracia participativa. No entanto, apesar de se constituir um avanço para a democracia, para Gohn (2011) o termo participação foi perdendo a força como categoria explicativa nos processos sociopolíticos. Acrescenta Raichelis (1988), que o termo institucionalização da participação, vincula-se ao contexto sociopolítico moldado pelas alterações peculiares dos primeiros anos da década de 90.

Novo cenário econômico, político e cultural é desenhado e novos parâmetros para a ação coletiva passam a ser propostos. A multiplicação de atores e espaços de aglutinação de interesses é aspecto típico do período, circunscrito pelas transformações do Estado, que já recebe mais intensamente os influxos do ideário neoliberal (RAICHELIS, 1998, p. 270).

Com efeito, na década 90, onde se inicia a implementação do projeto neoliberal, essas experiências participativas ganharam notoriedade. No entanto, no bojo de ampliação das experiências de gestão democrática, essa participação deixa de ser um confronto ao Estado e passa a se delinear numa proposta de “participação negociada” na disputa entre projetos distintos, em processo de cogestão entre o Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos (NEVES E SANTOS, 2012, p. 422).

De um lado, o redirecionamento, a despolitização e a desmobilização da ação foram a marca do projeto neoliberal, enquanto, de outro, assistiu-se a um boom de experiências de gestão democrática e participativa. Nesse cenário em que a Constituição é promulgada, são feitas alterações importantes nos marcos da construção de um Estado de direito e de um processo democrático, no qual municípios foram criados e novos instrumentos de gestão, como os conselhos gestores se multiplicam (NEVES E SANTOS, 2012, p. 422).

Ressalta-se que, na história brasileira a década de 90 apresentou uma grande atuação dos movimentos sociais, em busca de espaços alternativos de participação. Mas, como assevera Nogueira (2004), essa participação se dirigia muito mais para a direção das políticas do que para a oposição política, se concentrando na defesa de valores e direitos em escala mundial. Isso representava mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática. Era o Estado brasileiro, no seu processo de reforma, num discurso alternativo concebendo a contribuição da sociedade civil para a gestão e implementação de políticas. Dentro dessa perspectiva de reforma do Estado é evidente nesse discurso alternativo o reconhecimento da participação da sociedade civil, mas convergindo para a organização de espaços de cooperação e não de embates políticos.

(...) Não se trataria, portanto, de uma organização autônoma voltada para a emancipação, construção de consensos e hegemônias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”. A sociedade civil seria cooperativa, parceira; não um campo de lutas ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (NOGUEIRA, 2004, p. 59).

Nessa perceptiva, sob os apontamentos de Simionatto (2012), nas últimas décadas a concepção de sociedade civil está fundada no ideário da responsabilidade social dos indivíduos, impulsionada pelo Estado, na congruência do Estado democrático de direito, mas com vistas a uma participação nos limites da sociabilidade burguesa. Dentro de um nível limitado pela burguesia a sociedade civil, imbuída do ideário de participação popular representava nessa correlação de forças não uma parte que exerce o poder na construção dos direitos societários, mas a parte que reivindica e permanece nos limites do consenso.

Para Alves (2016), o autoritário se expressa numa cultura Política baseada no mandonismo, que termina por cercar qualquer tipo de interferência cidadã nas instituições mais comuns na vida em sociedade, como a escola. O projeto democrático-participativo, inclui a luta por igualdade social. E o projeto neoliberal inibe a participação democrática, fomentando o discurso de redução do Estado, “visando redirecionar cada

mais o fundo público para ações destinadas a mitigar os prejuízos causados pela crise ao modelo de acumulação capitalistas” (Alves, 2016, p.46).

A concepção de participação, no Estado brasileiro, vislumbra-se dentro das condições postas para existência do regime democrático, porém imbricada numa cultura política, vinculada ao projeto político vigente no país. “Cidadania e participação democrática moderna são construções da classe trabalhadora e, portanto, conquistas obtidas no âmbito da luta de classes.” (ALVES, 2016, p. 32). Entrementes, advindas de conquistas, se perfaz no contexto do neoliberalismo. Nos apontamentos de Alves (2016), nessa dimensão política, há um “movimento de definir e cooptar o conceito de participação para redefini-lo como recurso da sociedade capitalista ante a ineficiência estatal.”

Diante do exposto, cabe o questionamento: num contexto neoliberal que se inserem as políticas públicas, os limites ditados pelo sistema capitalista influem na capacidade de funcionamento dos conselhos, como relevantes mecanismos de controle social? Neves (2012) faz uma abordagem destacando que mais relevante não é o conceito de controle social, se este é social ou democrático, mas sim refletir acerca da capacidade da sociedade civil influenciar a Política.

Os sujeitos coletivos devem ser resgatados a partir da ruptura com práticas que perpetuam: o autoritarismo, o controle, as trocas, o clientelismo, o populismo e o favoritismo. Neste aspecto, devemos abolir a ideia de “controle” pela de hegemonia, pela capacidade da sociedade civil em dar a direção político-ideológica; a capacidade da sociedade em ampliar as decisões do Estado e realmente transformá-lo, quiçá, aboli-lo (NEVES, 2012, p.112).

Consoante às inflexões aqui postas, consideramos a categoria participação envolta em uma profunda complexidade, a partir da perspectiva brasileira, caracterizada por uma cultura Política dominante, onde predomina o projeto neoliberal, o autoritário e o projeto democrático-participativo, como destaca Neves (2016). Na sociedade brasileira, esses três projetos permanecem em disputa no cenário sociopolítico contemporâneo.

2. Controle Social a partir da Constituição Federal de 1988

Os conselhos gestores se apresentam no cenário de gestão das políticas públicas como mecanismos viáveis de fiscalização, em que a interlocução é posta como uma ferramenta nesse processo, abrindo espaços de participação para distintos atores no controle das ações do Estado. Para Sposati (1992), o controle social exercido pelos conselhos deve ir para além da sua responsabilidade fiscalizadora, podendo construir câmaras de negociação. Nesta perspectiva, o controle social se configura como um processo político. Na gestão se apresenta como um elemento intrinsecamente relevante no processo de construção de bases mais sólidas que convergem para efetivação de direitos. Conforme assevera Viana (2013), numa cogestão, fundada em Lei, se privilegia dois princípios: o democrático e o participativo. “Assim, o direito de participar ativamente das decisões administrativas do país é corolário de uma vivência democrática”. VIANA (2013).

Para Raichelis (1998), no bojo de uma democracia participativa, o controle social significa um elemento constitutivo da esfera pública³, sob bases sociais e políticas. De acordo com a autora “A concepção de controle social remonta aos finais da década de 70 e inícios da década de 80, quando um conjunto de mobilizações políticas emergiu da clandestinidade para a cena pública”. Para além de acompanhar o processo de implementação das políticas públicas, Raichelis (2010), entende o controle social como uma real possibilidade de participação da sociedade civil na formulação destas.

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (RAICHELIS, 2008, p. 43).

Para Campos (2009), o controle social configura-se como um conjunto de ações de natureza sociopolítica e técnico-operativa, o que exige o acesso a informação de forma igualitária para o aprofundamento das discussões e deliberações, convergindo para uma dinâmica inclusiva dos atores no processo.

De forma concreta, o exercício do controle social se dá pelas instâncias e mecanismos de participação. Conforme a PNPS (2014), estes são os: conselhos, conferências. Ouvidorias, comissões de políticas públicas, audiências públicas, consultas públicas, mesas de diálogo e fóruns. No âmbito da Assistência Social os conselhos gestores, que são instâncias de caráter deliberativo e de composição paritária, e as conferências, como espaços amplos de discussão e avaliação emergem num contexto de implementação do SUAS, como critério para responsabilização do gestor com a implantação e aprimoramento da política. Ressalta-se também que estes se inserem no debate em torno da “construção da esfera pública no Brasil, da cidadania, da democracia e dos direitos que a ela são inerentes.” (RAICHELIS, 2011, p. 23)

Os conselhos gestores e as experiências de orçamento popular foram emblemáticos no Brasil num cenário caracterizado por uma aposta democrática. (Neves, 2007, p.219), característica da década de 90 no bojo da luta por democratização do Estado, inserindo na pauta Política uma cultura Política inovadora, num conflito de projetos, neoliberal e democrático. Neste contexto, como afirma Neves (2016), a classe trabalhadora ao tempo que trava lutas contra o sistema excludente, traça estratégias para garantir a consolidação de espaços participativos, legalmente formalizados. A sociedade civil demarca no cenário político brasileiro espaços possíveis de expressar suas demandas por meio do acompanhamento das políticas públicas.

A construção dos conselhos de políticas públicas está diretamente associada ao processo de luta pela democracia, resultando em uma nova arquitetura da participação, na qual as

³ “A nova esfera pública configura-se como espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar” (RAICHELIS, 1998, p.81)

motivações institucionais participativas estimulam o engajamento, a participação e a representação de diferentes atores da sociedade civil (PAZ, 2009. p. 01).

Para Gohn (2011), essa forma específica de participação sociopolítica, característica dos conselhos gestores, se apresenta como canais de participação, com práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. E nesse contexto de gestão democrática, cabe à sociedade civil o exercício do controle social no campo de gestão das políticas públicas. Segundo Ferraz (2009), esses canais se apresentam como possibilidades de articulação entre diferentes atores coletivos.

Os Conselhos gestores de políticas públicas têm sido definidos como canais de articulação de demandas e interesses de diferentes atores sociais coletivos. São espaços de decisões nos quais atores governamentais e representantes da sociedade civil disputam recursos públicos, estabelecendo prioridades para sua distribuição, definindo seus beneficiários e o modelo a ser adotado para sua distribuição (FERRAZ, 2009, p. 111).

Esses espaços institucionais de participação, criados a partir da CF/88 materializam uma nova institucionalidade participativa a partir dos conselhos gestores, conferências, audiências públicas e fóruns. Diversos atores e setores da sociedade civil são convocados para participarem desses espaços e assim são imbuídos da responsabilidade de debater, formular e acompanhar a questão pública, a partir de um sistema de cogestão instituído na base legal das políticas públicas brasileiras. O nascimento e promoção desses espaços de participação democrática estão inseridos num contexto político resultado de lutas em defesa de um ideário de conquista de direitos.

3. A experiência dos Conselhos Gestores de Assistência Social: avanços e desafios

Os avanços no âmbito da Assistência Social dão-se de forma concreta pelo seu arcabouço legal, inicialmente, com a aprovação em 1993 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Logo na sequência, a formulação da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), introduz normas de execução de suas ações fundadas em diretrizes, dentre elas, destacamos: “Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2004, p. 33).

Observa-se, portanto, que do ponto de vista institucional, a participação da sociedade civil nas instâncias que elaboram e gerenciam a Política de Assistência Social, é uma condição necessária e fundamental para efetivação do SUAS. A participação é necessária para propiciar a interlocução com o governo. É fundamental por constituir um componente estruturante do sistema (CAMPO, 2009, p. 03).

Com o SUAS um novo modelo de Política de Assistência Social se organiza e materializa-se, conferindo às conferências e os conselhos um status de espaços privilegiados onde se efetiva a participação

popular. De acordo com o artigo 18, inciso VI, da LOAS, “as conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (PNAS/2004, p.47). No que diz respeito aos Conselhos, a LOAS, ainda em seu artigo 18, dispõe que: “os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política”.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos (RAICHELIS, 2006, p. 11).

No entanto, apesar das lutas da sociedade civil por espaços alternativos de participação, e pelo instituído pela carta magna, ressalta-se que a política pública de Assistência Social foi tratada, ao longo do processo de construção, com descaso pelos gestores públicos, além do não reconhecimento das demandas coletivas, configurando um óbice ao exercício do controle social nos espaços de participação democrática. Como asseveram Ferraz, Rabelo e Herkenhff (2010), o histórico brasileiro revela marcas que dificultam as práticas conselhistas.

Contudo, a história brasileira é marcada por longos períodos de colonialismo, escravismo, ditadura e populismo. A assistência social, em particular, conformou-se como moeda de troca ou benesse, deixando marcas das relações de subalternidade no conjunto da população usuária. Isso dificulta a efetiva realização dos processos participativos necessários à realização de práticas conselhistas. Para além do âmbito dos conselhos, essa situação pode ser constatada noutros espaços previstos para o exercício de controle social, como fóruns, conferências e audiências públicas. Por essas razões, é fundamental investir na mobilização e capacitação do público usuário, para que ocupe esses espaços, desafio destacado na Política Nacional de Assistência Social (Pnas) e reiterado como preocupação central da Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009 (FERRAZ, RABELO E HERKENHFF, 2010, p. 126).

Ressalta-se que a atuação dos Conselhos Gestores de Assistência Social, se dá numa política pública que luta por se consolidar, enfrentando os mais diversos dilemas que ainda a marcam pelos traços históricos de sua gênese. Recai, assim, o grande desafio de inserir na pauta de discussões e de organização coletiva aqueles que demandam suas ações, mas são ainda tão invisíveis em termos de acesso a direitos. Assim, o contexto democrático no qual se inserem os conselhos, requer o arrefecimento dos ânimos militantes em torno da luta por direitos.

Apesar de o novo ordenamento social incentivar a interação Estado-sociedade civil por meio de um enfoque pluralista para a formulação das políticas sociais, as formas de participação não se dariam sem a pressão de uma “militância Política”. O abandono do enfrentamento ideológico e emergência de um aparente consenso não garantem,

contudo, no campo da assistência, a implementação e o funcionamento da Política planejada (CASTRO, 2012, p.86).

A implementação da Assistência Social como uma Política Pública, sob o viés do direito, ainda se perfaz carregada historicamente pelo estigma de dissociação da lógica de cidadania. Como afirma Castro (2012), o movimento de luta em torno da sua consolidação como Política pública foi retardada. Era como se lutar pela assistência significasse a não luta pela cidadania, dada a desvinculação histórica entre ambas (CASTRO, 2012, p. 86).

O SUAS demarca um avanço no cerne da atuação dos conselhos gestores das esferas municipal, estadual e federal, organizados em um espaço amplo de participação, que são as conferências. Em 2004, como resultado das discussões e deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, tivemos a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Como afirma Pinheiro (2009), a discussão proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) teve como protagonista o Conselho Nacional de Assistência Social. Um momento marcante para a Política de Assistência Social, no qual os Conselhos Municipais até então instituídos se envolveram nas discussões em torno da efetivação da Política de Assistência Social aprovada no texto da LOAS.

Os conselhos de políticas públicas já atingiram a maioria. Não são mais “experiências” ou “apostas”, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representam desde que emergiram nos debates constituintes como demandas da sociedade brasileira. Se os conselhos traduzem apostas, hoje refletem conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012. p. 69).

No entanto, no SUAS, a participação no âmbito dos conselhos gestores precisa ir além da simples formalização destes. Considerando o preconizado nas normativas emerge o desafio de imprimir uma luta por respostas dessa Política pública às demandas sociais frente às desigualdades sociais, contribuindo, assim para a democratização da gestão pública. É necessário efetivar essa participação na dinâmica de funcionamento dos conselhos, onde todos os atores se sintam incluídos nesse processo, e assim, interajam, debatam e se organizem em torno de pautas que promoverão não somente o acompanhamento, mas a elaboração de novas diretrizes para essa política.

Os conselhos podem contribuir para a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (*accountability*), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local. Contudo, podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do executivo), em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos), (OLIVEIRA, PEREIRA E OLIVEIRA, 2010. p. 1).

A implantação de tais experiências ocorrem com a expectativa de melhorar a qualidade das políticas públicas e de reduzir diversos déficits das instituições políticas que ordenam a vida na sociedade brasileira e

que a partir do processo de redemocratização põem as condições para uma democracia participativa. Porém, o potencial democrático dos conselhos, coloca o desafio de desenvolver um campo de investigação sobre essas chamadas “instituições participativas” e sua efetividade. Por meio da representação da sociedade civil urge a necessidade de se identificar a capacidade deliberativa dos conselhos.

Essa nova arquitetura implementa uma gestão participativa, ao tempo que alarga os espaços de participação social e popular nas políticas públicas, promovendo um movimento em torno de mudanças para a sociedade civil. Nos apontamentos de Raichelis (2010), esta mesma sociedade é interpelada a ensinar alianças a partir de pautas coletivas para o atendimento às demandas populares, rompendo assim com interesses particulares.

Conforme os estudos de Raichelis (2010), essas inovações que promoveram modificações em torno da sociedade civil, vêm imbuídas de desafios a serem equacionados, com vistas as reais possibilidades efetivas a essa participação e ao exercício do controle social. A autora destaca os seguintes desafios: Disputa entre interesses e projetos políticos distintos e presença de uma visão comunitarista de sociedade civil, onde essa perde o sentido da crítica, como espaço de luta pela hegemonia e passa ser parceira do Estado na execução das ações.

É notório que a questão da emergência desses espaços públicos como os conselhos gestores e o OP no Brasil representam uma aposta democrática fundamental para a construção e afirmação de direitos na contramão do projeto neoliberal. Por outro lado, há que se ter cuidado ao analisarmos o significado da participação e do poder de decisão desses novos atores nesse processo. Chamamos a atenção para o risco de que essa participação e esse poder de decisão possam ser despoliticizados no enfrentamento da Política local, com uma forte prática clientelista, e perder seu conteúdo crítico voltado para o campo dos direitos e da democracia radical (NEVES, 2007, p. 219).

Como afirma Campos (2009, p. 112), “o espaço do conselho não pode ser compreendido como uma instância para a produção de impasses ou conchavos, mas como ambiente justificado para a busca de entendimento em torno de programas sociais adequados ao atendimento”. Os atores devem estar imbuídos de um compromisso pela promoção e efetivação dos direitos a partir dessa política pública.

Nos espaços de participação instituídos pela CF/88, assevera Dagnino (2002), que a possibilidade de atuação conjunta do Estado e sociedade civil, não deve obscurecer as relações que se estabelecem entre ambos, permeados por tensão e conflito. Na concepção da autora, a natureza dessa relação se caracteriza por “concepções distintas, projetos políticos que se confrontam no espaço público” (DAGNINO, 2002, P.281). Compreende-se, então que a prática conselhistas está fundamentada em relações contraditórias, onde o Estado atende reivindicações com vistas a manutenção da agenda neoliberal.

Ressalta-se, ainda que a política de Assistência Social, apesar de sua centralidade no sistema de proteção social, configura-se com um caráter seletivo, focalizado e fragmentado, com ações de cunho compensatório, no contexto atual de mundialização do capital. É nesse cenário contraditório que se dá o

exercício do controle social no SUAS. Bravo e Correia (2012) destacam em seus estudos que os conselhos gestores podem constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante.

Assim, os conselhos podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais, que em vez de controlar passam a ser controlados. Foi nessa perspectiva que aconteceu o discurso participacionista e de controle social no governo Fernando Henrique Cardoso, na busca das parcerias com a sociedade para enfrentar os problemas sociais de forma solidária, controlando os gastos que deveriam ser mínimos, racionalizados e eficazes. Este é o controle social que interessa as classes dominantes e é funcional para preservação do seu domínio (BRAVO E CORREIA, 2012, p. 136).

O conselho gestor de Assistência Social como instância política e organizacional, sob olhar analítico dos estudos aqui apresentados, se expressa como avanço no que tange ao ordenamento institucional dado pela CF/88 e as normativas do SUAS, expressando uma conquista das lutas sociais travadas no processo de redemocratização brasileira que garantiu direitos de cidadania, instituindo espaços de interlocução da sociedade civil com o Estado.

Entrementes, se insere no cenário de contradições que permeiam as políticas sociais. A implementação do SUAS nos municípios, exigiu da gestão o cumprimento da instalação e funcionamento dos conselhos, mas não ancorado sob a promoção da participação efetiva dos atores sociais. Cabe destacar que o potencial participativo dos conselhos perpassa por determinações políticas que interferem na sua dinâmica operacional e efetivação de ações. O texto constitucional não garante uma cidadania acabada, mas descreve o caminho para se percorrer com vistas a organização coletiva dos sujeitos sociais em torno da efetivação de direitos.

Considerações Finais

O estudo acerca da temática dos Conselhos expõe um importante debate acerca do papel do Estado e sua relação com a sociedade civil. No período de democratização no Brasil, trava-se uma luta dos movimentos populares reivindicando participação social frente a um Estado socialmente excludente e autoritário. Constata-se que a institucionalização da participação social é marcada por um enfoque mais fiscalizatório, parametrizado pelos ditames da política neoliberal e menos estimulante à reivindicação, em conformidade ao estágio da reforma democrática do Estado brasileiro e das propostas dos distintos segmentos sociais.

Os conselhos gestores constituem um relevante mecanismo no processo de publicização da assistência social enquanto espaços de democratização e de legitimação da participação da sociedade civil na relação como o Estado. E conseqüentemente, como prática de gestão social, tem sido amplamente discutido pela literatura que trata do tema. Muito mais pelo potencial que representam do que efetivamente pelos resultados alcançados, esses conselhos de assistência social, sob o olhar de estudiosos aqui trabalhados,

configuram um lócus de grandes desafios. São espaços que demonstram entraves no seu funcionamento, minando sua capacidade de representar efetivamente os interesses da sociedade ante o poder público.

A cultura Política brasileira pós CF/88 impõe o desafio de se construir uma nova prática Política que rompa com as práticas clientelistas predominantes desde os primórdios da sociedade brasileira. Nesta perspectiva, o controle social no âmbito das políticas públicas, constitui um efetivo potencial quando exercido pelo conjunto de atores sociais a partir de uma organização sociopolítica, o que demanda uma análise no tocante a dinâmica de funcionamento destes, suas competências e capacidade de deliberação.

Referências

ALMEIDA Carla; TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores sob crivo da Política: Balanços de. In: Sociedade Civil e Controle Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 109, São Paulo: Editora Cortez, 2012.

ALVES, Maria da Conceição. Participação, Democracia e Direitos da Cidadania: Aproximação conceitual ao Debate Contemporâneo. IN: **Democracia e participação social, desafios contemporâneos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**, LOAS. Lei nº. 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Brasília, 2005.

_____, Decreto – Lei n. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília 23 de maio de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 12 de julho de 2018.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valeria Costa. Desafios do Controle Social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 109, São Paulo: Editora Cortez, 2012.

CAMPOS, Edval Bernadino. O protagonismo do usuário da Assistência Social na implementação e controle social do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Caderno de Textos: Subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília: CNAS, MDS, 2009. P. 17-24.

CARVALHO, M. Carmo A. A. **Participação Social no Brasil Hoje**. São Paulo: Pólis, 1998.

CASTRO, Alba Teresa Barroso de. – Esfera pública no campo da Assistência Social: os caminhos da construção de espaços de participação e organização. In: **Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social** – Brasília: Editora Universidade de Brasília – 2012.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil**. In: Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

FERRAZ, Ana Targino Rodrigues. Cenários da Participação Política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 88, São Paulo: Cortez, 2009.

FERRAZ, Ana Targina R.; RABELO, Desirée C. HERKENHOLF, Maria Beatriz L. **O debate sobre o controle social da política de Assistência Social**. Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 10. Nº 19 (jan/jul.2010). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. Revista Katál, v. 10 n. 02. págs. 215-221 julho-dezembro/2007.

NEVES, Ângela Vieira. Os **Desafios da Representação da Sociedade Civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social**. In: **Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social** – Brasília: Editora Universidade de Brasília – 2012. p.109-122.

NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Conselhos e SUA: Avanços no fortalecimento da cultura de direitos. Revista Temporalis. ABEPSS, ano 12, nº 24, págs. 407-431, julho- dezembro/2012.

NEVES, Angela Vieira Neves. Ameaças à democracia hoje: desafios contemporâneos. IN: **Democracia e participação social, desafios contemporâneos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil. São Paulo, SP, 2004.

OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil -2010. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2008. <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1529.pdf>. Acesso em: 19 de Julho de 2018.

PAZ, Rosângela D. O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Texto**: Subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília: CNAS, MDS, 2009. P. 25-30.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. CNAS: consolidando o direito do cidadão públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 88, São Paulo: Editora Cortez, 2009.

SIMIONATTO, Ivete ; NEVES. Ângela e CASTRO. Alba. – **Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil**. In: **Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social** – Brasília: Editora Universidade de Brasília – 2012.

SIMÕES, Carlos. Teoria e Crítica dos Direitos Sociais: O Estado Social e o Estado Democrático de Direito. São Paulo: Cortez -2013

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008

RAICHELIS, R. **Cidade, Questão Social e Relações Internacionais.** Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 10. Nº 19 (jan/jul.2010). Brasília: ABEPSS, Grafline, 2010.

RAICHELIS, Raquel . **O Controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois.** In: SEMINÁRIO NACIONAL O CONTROLE SOCIAL E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social-CFESS, 2011.

SPOSATI, Aldaiza; LOBO, Elza. Controle Social e Políticas de Saúde. **Caderno de Saúde Pública.** Rio de Janeiro, 1992.

VIANA, Masilene Rocha. Participação, representação e cultura política nos conselhos gestores no Brasil. Encontro internacional participação, democracia e políticas públicas: aproximando agendas e agentes, Araraquara – SP, 2013.