

CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO: UM DESAFIO PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Ana Maria Amoroso Lima¹

Ana Maria Arreguy Mourão¹

Édina Meireles de Souza¹

Resumo: Este trabalho se constitui como um dos eixos de análise de uma pesquisa mais ampla denominada "A gestão pública da política de Assistência Social: um estudo comparativo entre América latina e Europa" aprovada pela Fundação de amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), com o objetivo central de identificar, analisar e comparar padrões de gestão pública da política de Assistência Social nas cidades de Juiz de Fora, (Brasil), Rosario e Tandil (Argentina) da América Latina e de Granada na Europa. Pretendeu comparar as diferentes formas de gestão, financiamento e controle social no que se refere à política de Assistência Social e seu objeto foram os atores sócio-políticos envolvidos na sua construção e institucionalização. A centralidade do presente trabalho é a reflexão acerca do Controle Social e da participação da sociedade civil estabelecido pelo Sistema Único da Assistência Social brasileiro, e os desafios para sua implementação.

Palavras-chave: assistência social - gestão pública – descentralização – controle social – participação

SOCIAL CONTROL AND PARTICIPATION: A CHALLENGE FOR THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN BRAZIL

Abstract: This work constitutes one of the axes of analysis of a larger research project called "Public management policy of Social Assistance: a comparative study between Latin America and Europe" approved by the Research Support Foundation of Minas Gerais (FAPEMIG) with the main objective to identify, analyze and compare standards of public administration Social policy in the cities of Juiz de Fora (Brazil), Rosario and Tandil (Argentina) in Latin America and Granada in Europe. Intended to compare the different forms of management, finance and social control in relation to Social Welfare Policy and its object were the socio-political actors involved in its construction and institutionalization. The centrality of this work is the reflection on social control and participation of civil society established by the Social Welfare System in Brazil, and the challenges for implementation.

Keywords: social assistance - public administration - decentralization - social control - participation

¹ Professoras da Faculdade de Serviço Social da UFJF, integrantes do Grupo de Pesquisa *Políticas Públicas, Gestão e Cidadania*.

1. Seguridade Social: revendo o status da política da Assistência Social

A inscrição da Assistência Social no sistema de Seguridade Social – ao lado da Previdência e da Saúde - promulgado na Constituição de 1988, no Brasil, inaugurou uma nova concepção de Assistência, vocacionada para o atendimento das necessidades sociais, sob o pressuposto da participação da sociedade, de caráter redistributivo e voltada para a inclusão, assumindo uma particularidade *“que não só a caracteriza como policy, mas também, como direito social básico, que lhe permite exercer papel de universalizadora dos direitos sociais”* (Pereira, 1991:8-9).

Somente a partir da Constituição de 1988, é que ocorreu a construção do aparato legal da Assistência Social como política pública – a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS) e de Recursos Humanos (NOB/SUAS-RH) – instituindo uma estrutura robusta de leis, princípios, diretrizes e normas que passaram a nortear o processo de criação, implementação, financiamento, controle social e descentralização da gestão.

Regulamentada e regida pela LOAS, a PNAS reafirmou alguns princípios caros para a efetivação da Assistência enquanto uma política pública: o atendimento às necessidades sociais não submetido às exigências da área econômica; a universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao direito a benefícios e serviços de qualidade; o direito à convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos no acesso ao atendimento sem discriminação; ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos; recursos e definição de critérios para sua concessão.

Para além destes princípios, reafirmou o propósito da descentralização político-administrativa para as diferentes esferas governamentais; o estímulo à participação popular na formulação e controle das políticas e, o reforço à primazia do Estado na condução e responsabilização da política de Assistência Social.

Foi concebida para atuar sobre três funções principais: a) vigilância social - para detectar e monitorar as ocorrências de vulnerabilidade e fragilidade que possam causar a desproteção; b) defesa de direitos - uma preocupação com os procedimentos dos serviços no alcance dos direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa para além dos conselhos de gestão; c) proteção social - a rede hierarquizada de serviços e benefícios. Tem como eixos estruturantes a universalidade, a matricialidade sócio-familiar a descentralização político-administrativa, territorialização e a intersetorialidade.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi criado a partir de um pacto federativo para assegurar a unidade de concepção da política de Assistência Social sob o paradigma dos direitos à proteção social pública e defesa da cidadania, assegurando a primazia e precedência da regulação estatal sobre as ações dessa atividade. Trata-se de um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira tendo como eixos: precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil; valorização da presença do controle social; participação popular/ cidadão usuário; qualificação dos recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Integrado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, organiza-se a partir de um modelo de gestão descentralizado, com reorganização das ações socioassistenciais com base no território e, com foco na atenção às famílias, rompendo com as segmentações (crianças, adolescentes, mulheres, idosos, entre outros) dos serviços, estruturados de forma a garantir a **Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial**.

Estes mecanismos legais, portanto, deram início a uma nova institucionalidade para a Assistência Social no campo das Políticas Sociais, favorecendo seu fortalecimento nas três esferas de governo, bem como, instituiu uma nova concepção sobre seu público-alvo.

Como bem evidencia Toledo (2010), a Constituição Cidadã elencou os direitos sociais e políticos como universais, demonstrando um avanço na concepção de cidadania por parte do Estado, garantindo o reconhecimento dos direitos sociais via acesso à saúde, educação, previdência, moradia, etc. Assegurou os direitos básicos de cidadania, com princípios fundamentais direcionados para a ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos, bem como a eliminação das diferenças de tratamento entre trabalhadores urbanos e rurais, universalização da saúde, implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e Assistência Social, inovando na introdução de mecanismos de gestão compartilhada entre os três níveis de governo e na participação social dos usuários via controle social. Foi, sem dúvida, um marco histórico no campo da legislação social, pois desvinculou a proteção social do mercado formal de trabalho, eliminando assim a contribuição prévia para ter acesso a determinados serviços e benefícios sociais.

Para Sposati (2009), a inclusão da Assistência Social na Seguridade Social pode ser vista como uma atitude inovadora por três motivos. Primeiro, por considerar a Assistência Social não mais como atividades, ações e atendimentos eventuais, mas sim, como conteúdo de política pública, de responsabilidade do Estado e direito da população. Segundo, por referir-se à

desnaturalização do princípio da subsidiaridade, através do qual, a intervenção da família e da sociedade antecede a ação do Estado. Por fim, o avanço marcado pela introdução de um novo campo para a efetivação dos direitos sociais, posto que o legado institucional da Assistência Social no Brasil revelava, até então, a negação destes.

Em seu artigo 203, definiu as ações ao público-alvo a que se destina: a) proteção da família, da infância, adolescência e velhice; b) amparo às crianças e adolescentes carentes; c) promoção da integração ao mercado de trabalho; d) habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e à promoção de sua integração à vida comunitária; e) garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou pela sua família.

Ao reconhecer a Assistência como direito social e política integrante da Seguridade Social, estabeleceram-se os elementos que contribuiriam expressivamente, para alterar a sua condição histórica no Brasil, possibilitando o seu desenvolvimento sob os princípios da gratuidade e não-contributividade, da universalidade na garantia de benefícios e serviços, na redistributividade, na gestão descentralizada e participativa e, no financiamento progressivo e redistributivo.

É claro que esses elementos indicavam um modelo de política onde o Estado teria um papel fundamental e de primazia na sua efetivação. Também indicava a superação de ações baseadas em relações tradicionais e caras à Assistência - paternalismos, paliativismos, populismos - que a orientariam em sentido contrário à caridade e à filantropia. Ainda previa a universalização dos direitos sociais, ou seja, a disponibilização para todas as pessoas sem discriminação, o acesso aos bens e serviços destinados à redução das desigualdades sociais.

1.1. A institucionalização da política de Assistência Social no Brasil: um paradoxo sob o contexto neoliberal

O paradoxo de definição de uma política de Assistência voltada para a redução da desigualdade, da pobreza, de avanços no campo dos direitos e da cidadania sob princípios democráticos e participativos, encontrou uma enorme barreira em meio à conjuntura de crise econômica em nível mundial, a partir de 1990 e, com a hegemonização do receituário neoliberal.

Neste período, a adoção pelo governo brasileiro deste receituário provocou mudanças na concepção e efetivação das Políticas Sociais. Em meio a uma conjuntura de estagnação do crescimento econômico, precarização e instabilidade no mundo do trabalho, desemprego, ampliação e aprofundamento da pobreza, vivenciou-se um período de contradições onde de um

lado, efetivaram-se avanços no plano político institucional, com o estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios da descentralização e da participação, e de outro, um retrocesso na forma de intervenção do Estado sobre as questões sociais, com propostas restritivas

Iamamoto (2001), destaca que as mudanças ocorridas na relação Estado-sociedade sob os desígnios neoliberais e implementadas através de políticas de ajuste, tiveram como ponto principal a redução da ação do Estado sobre programas e serviços, resgatando a noção de enfrentamento da questão social sob o duo assistência focalizada / repressão.

As propostas em relação ao papel do Estado foram reducionistas, voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária. (Yasbeck, 2004), revertendo, portanto, todo o avanço prescrito pela Constituição de 1988 para a política de Assistência Social.

Importa ressaltar o momento político-econômico pelo qual o Brasil e vários países da América Latina atravessaram durante a década de 1990. O país estava na contracorrente do cenário internacional: enquanto mundialmente sinalizava-se a crise do modelo keynesiano de proteção social, no contexto nacional iniciava-se a discussão relativa à universalização da proteção social. Ou seja, aqui se buscava um projeto de Estado de Bem-Estar Social enquanto nos países centrais, este já estava sendo desmontado e substituído pelo modelo do Estado-Mínimo.

Nessa direção constata-se que a história brasileira de permanente descontinuidade, pulverização, paralelismos, clientelismos, centralização tecnocrática e precariedade dos mecanismos de participação, tornou a efetivação da política de Assistência Social um enorme desafio para a gestão pública.

1.2.O Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, estabeleceu os princípios da descentralização e da participação da sociedade. A sustentação da estrutura organizacional desta como política pública fundou-se em dois grandes eixos: redefinição entre o poder público central e os poderes públicos locais; recomposição da relação entre Estado e sociedade, envolvendo o papel das entidades não-governamentais prestadoras de Assistência Social e, o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns.

Na recomposição da relação Estado-Sociedade destacam-se duas dimensões: uma diz respeito à relação entre o poder público e as entidades assistenciais, marcada pelo princípio do

dever moral, orientada pela lógica da filantropia. A outra, corresponde aos mecanismos de participação e controle que a sociedade dispõe para fazer valer o dever legal à assistência, na formulação e implementação da política de Assistência Social. Um desses espaços refere-se aos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal e do Distrito Federal, constituindo-se num espaço de democracia participativa com a participação direta da sociedade, por meio de representantes de usuários, de trabalhadores da área e de entidades assistenciais no processo de formulação, fiscalização e controle da política assistencial.

Outra forma de participação corresponde às Conferências Nacional, Estadual e Municipal, a serem realizadas a cada dois anos para avaliar a política, e também, para orientar a construção participativa da agenda a ser implementada pelos governos nos anos seguintes.

Os Fóruns constituem-se outro espaço de articulação de entidades da sociedade civil que tem como objetivos, acompanhar o desenvolvimento da política; identificar os entraves à sua efetivação e, construir coletivamente, estratégias de defesa do direito à assistência para evitar o esvaziamento do que é público, seja pela descon sideração das propostas e deliberação dos Conselhos e Fóruns públicos de controle.

Para o entendimento de Controle Social, deve-se levar em conta duas dimensões. A primeira é a *accountability*, ou seja, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes.

O Controle Social do Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que para ser efetivo, deve ter como alvo àqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico, além dos centros periféricos.

O S.U.A.S. prevê canais de participação da sociedade civil nas instâncias de suas deliberações. Partindo desse pressuposto, é necessário pensar no protagonismo sócio-político dos usuários da Assistência Social, em um contexto histórico caracterizado pela baixa participação, inclusive, dos setores historicamente mobilizados.

O protagonismo deve ser compreendido como o envolvimento das pessoas em ações coletivas, por meio de entidades associativas formais, ou não, com vistas a exercer a influência nas decisões governamentais.

Neste contexto, é importante compreender qual o lugar político dos usuários no S.U.A.S., as suas contribuições aos processos de elaboração das agendas da política de Assistência Social, e quais os principais limites e dificuldades ao seu agir político.

Para garantir que os preceitos constitucionais e o S.U.A.S. sejam colocados em prática, torna-se imprescindível compreender o sentido da democracia, pensando na garantia e efetivação da participação e controle social. Neste sentido, é importante considerar a democracia representativa, em que o cidadão é dotado de um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, e possui autonomia para realizar escolhas e eleger governantes, sem o poder de intervir diretamente no processo decisório dos governantes que elegeram.

Já a democracia participacionista defende que o povo é fonte de poder e autoridade, e deve participar da gestão do bem público, influenciando na escolha das ações prioritárias, fiscalizando o desenvolvimento destas e, a utilização dos recursos por parte do governo. Para alguns estudiosos das recentes experiências participacionistas realizadas no Brasil, como, os Conselhos são considerados como elementos de uma nova institucionalidade democrática.

Por força legal e política, desde a promulgação da LOAS, os Conselhos de Assistência Social vêm sendo implantados em todo país, tendo prerrogativa para deliberar, normatizar e fiscalizar os assuntos próprios desta política, assegurando em sua composição, um lugar para os usuários. Contudo, os mesmos têm enfrentado algumas dificuldades para realizarem efetivamente o Controle Social - não só o Conselho Nacional de Assistência Social como também, os Estaduais e Municipais - em relação a vários fatores, dentre eles, o enfrentamento da resistência governamental para implantação e reconhecimento dos Conselhos como espaço institucional e legítimo para o exercício do Controle Social.

Em algumas situações, os Conselhos foram criados para cumprimento dos critérios para o recebimento de recursos. Em outros casos, a demora para a implementação dos Conselhos é justificada pelo desconhecimento da sociedade civil e do próprio governo sobre a importância desta instância deliberativa e dos preceitos da LOAS.

É neste sentido que a mobilização e a participação popular tornam-se indispensáveis. Campos (in Martins, 2006) assevera que o Controle Social pode ser abordado sob diferentes perspectivas, seja nas sociedades modernas ou contemporâneas, e se apresenta sob dois modelos que se polarizam. O primeiro inclui o controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e, o segundo, está relacionado ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado. O autor desenvolve o pensamento, num primeiro momento, chamando a atenção para a perspectiva do Estado como instrumento de controle.

Para o mesmo, os Conselhos devem ser espaços de disputas e defesas intransigentes, transparentes e permanentes da política pública não-contributiva de Seguridade Social, cabendo a ele, o acompanhamento e a defesa das deliberações das Conferências e dos pactos assumidos para a construção efetiva de uma política de Estado. A dimensão política do Controle Social

está relacionada à dinâmica e ao compromisso que os Conselhos de Assistência Social alcançam, tornando-se necessário o aprofundamento do debate, a realização de uma leitura local, estadual e também da instância em nível nacional.

Outro espaço para o exercício do Controle Social e de grande relevância são as Conferências de Assistência Social, que podem ser realizadas nos âmbitos municipais, estaduais e federais.

2. Participação Social: um “velho” debate para uma “nova” gestão

A Constituição Federal de 1888 consagrou a prática participativa como componente da gestão democrática das Políticas Sociais no artigo 194, estabelecendo que “*compete ao poder público organizar a seguridade social*”. No que concerne aos direitos relativos à Assistência a participação é reiterada como “*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*”.

O modelo participativo foi institucionalizado com a Lei 8.742, de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - onde reafirmou como diretriz a participação da população e estipulou as atribuições dos Conselhos Municipais e Estaduais. O Sistema Único de Assistência Social (S.U.A.S.) passou a configurar a “*forma de operacionalização da LOAS, que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e sua regulação em todo o território nacional*”.¹

Tratado sob diferentes formas e compreensão - participação social, da população, da comunidade, controle social pela e não da sociedade, gestão participativa, entre outros, o modelo participativo expandiu a partir da proposta da descentralização estabelecida para as políticas públicas (Souza, 2001).

Segundo Vianna (2009) na esfera de representação das partes envolvidas com a as políticas setoriais, e como de exercício direto da cidadania pela população², a prática participativa suscita indagações importantes como: que processos devem ser considerados como

¹ . Portal do MDS, visitado em 22/04/2009. O SUAS foi a principal deliberação da IVª Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 2003. Tornou-se realidade a partir de sua aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social em julho de 2005.

² . (...) “O grande desafio da Gestão Participativa é consolidar práticas e experiências inovadoras que consigam incluir a comunidade na formulação das políticas, respeitando seus próprios recursos e saberes, apostando na capacitação e formação para o fortalecimento político da população, para que a mesma alcance autonomia para exercer plenamente seu dever de cidadania” (VII Congresso Nacional da Rede Unida, *Oficina 47 – Gestão Participativa e Apoio ao Controle Social*, Curitiba, julho de 2006).

participatórios: a escolha de representantes (e por que vias) ou a expressão direta de demandas (individuais ou coletivas)? Que dimensões da vida social devem ser destacadas para que se identifique a ação participativa? Enfim, como definir participação no plano da reflexão?

Definições de participação que ultrapassem a óbvia perspectiva do “tomar parte”, requerem a identificação de diferentes quadros de fundamentação teórica, formulados em diferentes contextos históricos.

Cortes (1996) elucida que a questão da participação é tratada de modo diferenciado, por “*praticamente todas as correntes de pensamento político e sociológico*”. Seguindo a tendência da ciência social americana, a autora apresenta as “*cinco correntes de pensamento que analisam o papel do Estado em sociedades modernas: o pluralismo, a teoria das elites, a nova direita, o marxismo e o neopluralismo*”. Para Vianna (2009) a revisão da referida autora sugere a impossibilidade de se entender o sentido do conceito de participação sem inseri-lo numa determinada corrente teórica, a partir da dimensão propositiva das correntes, e não nos fundamentos das mesmas.

Gascón, Tamargo e Carles (2005) apontam um “*absoluto consenso*” em relação a uma definição genérica de participação como sendo “*a capacidade que têm os indivíduos de intervir na tomada de decisões em todos aqueles aspectos de sua vida cotidiana que os afetam e envolvem*”

O que parece consenso em ambos os autores citados é o reconhecimento de que se trata de uma temática recente, tanto na agenda pública quanto acadêmica, mais especificamente entre o final dos anos 1960 e primeira metade de 1970.

Para Vianna três ponderações precisam ser destacadas a respeito da questão relativa à participação:

“ a) o conceito de participação tem a idade da teoria social moderna – algo em torno de quatro séculos -, como **participação na polis** e, pois, participação **política**; b) a novidade introduzida pelo “debate teórico e político” no século XX consistiu em substituir o adjetivo **política** pelo adjetivo **social**, passando-se a empregar como sinônimas as expressões participação social e participação política; c) o uso clássico do conceito de participação como participação política difere, porém, do uso novo do conceito de participação como participação social porque o primeiro se refere à participação de todos os membros da polis – condição de direito (e

de dever) universal -, enquanto que o segundo se aplica a segmentos específicos da população: os pobres, os excluídos, as minorias (2009: 23).

Prossegue a autora afirmando que o tema da participação emerge com os contratualistas, especificamente com Thomas Hobbes, com a criação da sociedade política, a partir do estabelecimento do pacto que todos os indivíduos, naturalmente iguais, racionais e possessivos, fazem entre si. Porém, é com Stuart Mill que essas questões e a relação entre elas, ganha visibilidade, ao se firmar o compromisso entre o pensamento liberal e os ideais democráticos do século XIX, de dotar o Estado liberal de mecanismos capazes de institucionalizar uma participação ampliada.

No século XX, seja nas formulações que descrevem a impotência do cidadão para decidir a respeito de assuntos públicos e sua diluição nas malhas da impessoalidade e da multidão; seja na versão gramsciana do marxismo que entende a militância revolucionária sob formas diversas, dependendo das condições em que a hegemonia da classe dominante se exerce; seja na visão pragmática da democracia elaborada por Dahl (apud Vianna, 2009), a conotação política da participação se mantém. O conceito de participação nas Ciências Sociais ficou vinculado às teorizações sobre a democracia.

Donzelot e Epstein (2006) a partir de um estudo junto a quatro cidades francesas que desenvolveram programas de restauração urbana, utilizou a escala de Arnstein para medir “participação”. Na escala proposta há três níveis de participação. O primeiro, considerado como uma não-participação, possui características de manipulação.

O segundo nível se apresenta em três dimensões: a informação, cujo conteúdo é necessário para garantir a legitimação da participação; a consulta, também com caráter legitimador, mas, um pouco mais elevado por considerar algumas sugestões dos cidadãos e a cooptação, que possibilita integrar os cidadãos em instâncias de participação para legitimar suas decisões. Pode ser considerada uma cooperação simbólica.

Por fim, o terceiro nível, onde efetivamente ocorre a participação, também apresenta três desdobramentos. A parceria, que reconhece a redistribuição do poder por uma negociação entre cidadãos e o segmento que representam; o poder delegado, onde os cidadãos participantes das instâncias de poder ou dos espaços de participação são maioria e têm poder de veto; e o controle democrático, onde os cidadãos atuam na concepção, planejamento e definição dos Programas. Trata-se de “*pouvoir effective des citoyen*”.

Na avaliação de Gascón, Tamargo e Carles (2005) a novidade da discussão atual sobre participação consiste no entendimento de que participar é intervir na tomada de decisões nos vários aspectos da vida cotidiana, ou seja, não mais apenas na dimensão pública da política, mas, sobretudo, nas decisões que concernem à vida privada.

Para Vianna (2009), este entendimento de participação social permite compreendê-la como um mecanismo destinado a incluir segmentos que na esfera da sociedade ou do mercado, em sua vida cotidiana, se encontram excluídos de qualquer oportunidade de escolha.

Cortes (1996), por sua vez, contribui com esse debate ao buscar explicações para novas formas de envolvimento dos cidadãos no processo político. O primeiro seria a desilusão com as instituições políticas verificada em várias democracias liberais ocidentais, desde o final dos anos sessenta. Por outro lado, os novos movimentos sociais que se avolumaram ao final dos anos de 1960-1970, também se apresentaram como um fator atuante na inflexão ocorrida³.

Prossegue elucidando que a compreensão militante e teórica da participação como participação social, fundamenta-se no princípio (ou no valor) da autonomia da organização societária frente às instituições que conformam o *establishment* político.

Contudo, há um terceiro fator mais elucidativo: a reforma do Estado. As mudanças ocorridas em vários governos em função do contexto econômico internacional na segunda metade da década de 1970, modificou a delegação de funções à sociedade (e ao mercado), bem como, incentivou a criação de mecanismos participativos, ainda que sob viés e dimensões diferenciadas (Souza, 2001).

Mas, como bem avalia Viana,

“participação de quem? Dos pobres, da comunidade (que já não é a sociedade como um todo), daqueles que precisam de alavancas para exercer suas individualidades. Daí que, acriticamente, conceitos díspares como capital social, empoderamento, responsabilidade social das empresas, gestão corporativa, terceiro setor, governança, passam a fazer parte do vocabulário da nova política social. Conceitos que se originam tanto de “novos campos” da ciência social – a sócio-economia, por exemplo -, ou da “descoberta de novas realidades” que se apresentam ao cientista social, quanto das modernas técnicas de administração (Viana, 2009: 29).

Políticas Sociais como alavancas e oportunidade para os pobres, segundo a referida autora (id., ibid.), compõem a nova concepção liberal da questão social e das formas de enfrentá-la, cujo ponto de apoio está no suposto consenso que dispensa o debate teórico. Confundindo inclusão com universalidade de direitos, deixam de fora as razões estruturais que estabelecem as necessidades dos cidadãos. “*O aparente consenso em torno da inovação representada pela política social predominante hoje no Brasil denota um empobrecimento das Ciências Sociais no que concerne ao tema da questão social*” (2009: 30).

Considerações Finais: os desafios de um processo

Concluindo, reforça-se a premência e atualidade da discussão do Controle Social na dimensão da gestão pública da Assistência Social, tendo em vista as significativas diferenças na sua conceituação e, conseqüentemente, na sua implementação e resultados que se quer obter na esfera municipal.

De fato, quando se reflete sobre a dimensão da participação relacionada ao seu papel de Controle Social, esta situa-se entre a dicotomia de ser direta ou indireta, orientada para a decisão ou para a expressão.

A distinção entre participação orientada para a decisão e participação orientada para a expressão, se dá devido à primeira, caracterizar-se pela intervenção de forma organizada, não episódica, junto aos atores da sociedade civil no processo decisório, sendo fundamentais e definidoras. A segunda, voltada para a expressão, caracteriza-se por marcar presença na cena política, mesmo não podendo ter impacto no processo decisório.

A participação possui uma relação de poder, não só por intermédio do Estado, mas entre os próprios atores, exigindo assim, um comportamento mais racional.

Com a crise do Estado, o desprestígio e a burocratização do sistema partidário, o agravamento dos conflitos sociais e a crescente conscientização de vários segmentos sociais, novas alternativas de participação e novas áreas de relações sociais foram desenvolvidas.

A participação cidadã articula os mecanismos institucionais a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Busca aperfeiçoar o sistema de representação, passando a exigir uma responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a

transparência nas decisões, fazendo com que os tipos de participação semidireta se tornem mais freqüentes e eficazes.

A participação popular vem sendo utilizada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos e com objetivos de manipulação ideológica, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural. Deve haver uma requalificação da participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios de igualdade e justiça.

Por fim, a participação cidadã é um processo social em construção, possuindo demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos. O conceito vem sendo construído através de teorias e análises de experiências, e se diversificam no âmbito das Ciências Sociais, tornando-se tema importante e atual.

Cabe destacar, que o exercício do Controle Social não depende somente da institucionalização de um marco legal que regulamente a criação de espaços de participação, pois, é preciso que haja envolvimento dos sujeitos no processo de articulação, mobilização e capacitação para um agir centrado no compromisso de fortalecer a cultura de participação e construção de direitos.

É importante refletir que num cenário recortado por desigualdades sócio-econômicas e situações de extrema pobreza, tende-se a comprometer a participação popular ou, tornar este grupo frágil diante de interesses dos grupos políticos que se interessam pela manutenção da ordem vigente. A partir desse pressuposto, surge a necessidade de conhecer quem são estes atores políticos estratégicos no SUAS, como estão representados e qual a expressão política dos usuários nesse empreendimento.

Os usuários com presença organizada no S.U.A.S., são ainda minoria com relação aos prestadores de Assistência Social e representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados ao número de usuários em atendimentos individuais. Ainda persiste algumas representações de usuários por meio de uma delegação incondicional, caracterizada pela auto-delegação de representatividade política por parte de diretores de entidades, cujo perfil e postura das lideranças as caracterizam bem mais, enquanto organizações prestadoras de Assistência Social.

Além das dificuldades decorrentes da frágil representatividade da sociedade civil, o exercício do Controle Social enfrenta o grande desafio de ser efetivado em um aparato institucional, marcado

pela precariedade de instrumentos legais e historicamente amparados por uma tradição avessa ao ideal de cidadania.

Dessa forma, exercer o Controle Social e possibilitar a participação social, incluindo realmente os usuários da Assistência Social, não é uma tarefa fácil e requer o enfrentamento de vários desafios. É necessário o aprofundamento do debate sobre o desenho organizacional dos Conselhos como instâncias democratizadoras das políticas públicas, considerados como espaços que contemplem a perspectiva da universalização dos direitos sociais e da cidadania.

Assim, cabe o investimento na capacidade de articulação entre os níveis de governos, na direção de firmar o SUAS como sistema público democrático e participativo, além da busca pela direção de comando único, rompendo com o primeiro-damismo, clientelismo e favorecimento partidário, entre outros processos que desqualificam a Política Social e o direito dos usuários.

Outro desafio é analisar profundamente o modelo de funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, suas Conferências, sua capacidade de deliberação e grau de autonomia, além do investimento na capacitação dos conselheiros, para o avanço na construção de metodologias e processos que qualifiquem a fiscalização das ações, de forma que a dimensão técnica ganhe as condições necessárias ao seu funcionamento,

Bibliografia

- Arnstein, Sherry (1969). A Ladder of Citizen Participation. JAIP, vol.35, n.4, Jul, 1969.
- Cortes, S. (1996). Fóruns participatórios na área de saúde: teorias do Estado, participantes e modalidades de participação in *Revista Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, n. 49-50.
- Donzelot, J. e Epstein, R. (2006). Démocratie et participation: l'exemple de la renovation urbaine. *Esprit*, jul.
- Esping-Andersen, G. (1995). O Futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial in *Revista Lua Nova*, n. 35, São Paulo, CEDEC.
- Gascón, S., Tamargo, M.D.C. e Carles, M.(2005). Marco Conceptual Y Metodológico sobre Participación Ciudadana en Salud en el Mercosur Ampliado. Fundacion ISALUD, primer informe de avance, fev.
- Jacobi, P. R. (2002). Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina in *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, vol 7, n. 3, São Paulo.

Rua, M.G. (1998). Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos in Rua, M.G. e Valladão de Carvalho (orgs), O Estudo da Política, Paralelo 15, Brasília.

Werneck Vianna, M.L.T. (1998). A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Revan, Rio de Janeiro.

Werneck Vianna, M.L.T. (2008). A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? In *Revista Praia Vermelha*, n. 18, PPGSS/UFRJ, Rio de Janeiro.

Werneck Vianna, M.L.T. (2009). Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? In *Revista Em Pauta*, vol. 6, jul., UERJ

Werneck Vianna, M.L.T., Antunes, L e Cavanti(2009). Participação: de que estamos falando? in *Revista Sociologias*, n. 21, UFRGS, Porto Alegre.