



SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL: perspectivas de coordenadoras dos centros de referência da assistência social do município de Londrina/PR

Evelyn Secco Faquin¹

RESUMO

O presente estudo, por sua vez, tem como objetivo verificar a concepção de controle social apresentada pelas coordenadoras das unidades de CRAS na cidade de Londrina/PR. A abordagem da pesquisa foi qualitativa e seu universo foi constituído pelas coordenadoras dos Centros de Referência da Assistência Social de Londrina da zona urbana, com quem foram realizadas um total de nove entrevistas. No interior deste trabalho, discutiu-se como a categoria controle social é incorporada como um dos eixos estruturantes do Sistema Único e Assistência Social.

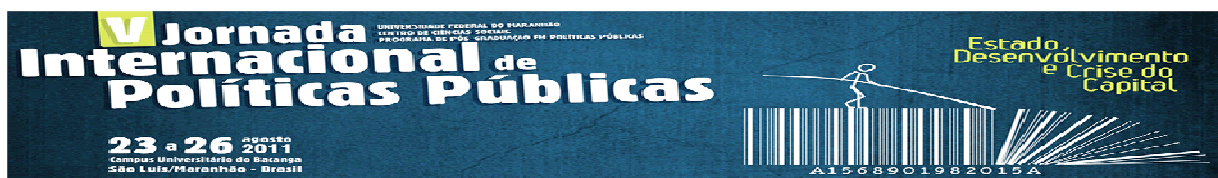
Palavras-chaves: Política de Assistência Social; SUAS; Controle Social.

ABSTRACT

This study, in turn, aims to verify the design of social control presented by the coordinators of the units of CRAS in the city of Londrina. The research approach was qualitative and his universe was composed of the coordinators of the Social Assistance Reference Center in the urban area of Londrina, who were held a total of nine interviews. Within this work, discussed how the category social control is incorporated as one of the main structuring of the Social Assistance Unique System.

Key-Words: Social Assistance Policy; SUAS; Social Control.

¹Mestre. Universidade Estadual do Paraná (UEPR - Paranavai). evelynsecco@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

A categoria controle social vem sendo discutida há tempos, dessa maneira possui dois entendimentos ainda presentes na sociedade atual.

Um entendimento acerca do controle social é relacionado a estratégias de manutenção da ordem social e busca de consenso social. E o segundo é tido como sinônimo de participação e passa a ser compreendido, na área social, como mecanismo de participação e fiscalização nos assuntos públicos.

A abertura para a formalização deste mecanismo se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que abriu espaços para o exercício do controle social como conselhos, conferências, plebiscitos, iniciativas populares e referendos.

Alguns desses espaços (conselhos e conferências) tornaram-se obrigatórios para a execução das políticas sociais, não sendo diferente para a Política de Assistência Social.

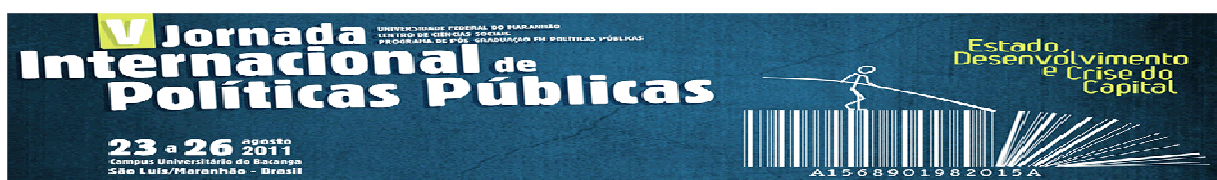
A Assistência Social, por sua vez, ganhou status de política social também na Constituição de 1988 e tem sua regulamentação em 1993, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

A partir desse início, esta política tem travado um árduo caminho para ser reconhecida como tal. Após muitas discussões, no ano de 2004, conseguiu-se implementar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS que busca operacionalizar a Assistência Social em todo o território nacional.

O SUAS, em sua fundamentação teórica, apresenta eixos estruturantes, sendo um deles o controle social cujo objetivo é o fomento da participação dos usuários e a efetivação da Assistência Social como direito.

Dessa forma, o objetivo do presente trabalho é verificar a concepção de controle social apresentada pelas coordenadoras das unidades de CRAS na cidade de Londrina/PR.

Essa temática se torna pertinente, pois já que essas técnicas trabalham na operacionalização da Política de Assistência Social no referido município é de extrema importância sabermos a partir de que bases teóricas executam suas atividades com vistas ao estímulo ao controle social.



Para a construção deste estudo, foram realizadas nove entrevistas semi-estruturadas, gravadas com o consentimento das entrevistadas, transcritas e editadas. Foram preservados os nomes das entrevistadas, substituídos por letras de A a I.

Com a realização deste trabalho esperamos contribuir para o debate acerca do controle social e a divulgação de sua importância em nossa sociedade, assim como demonstrar a necessidade de uma maior instrumentalização dos cidadãos para o processo participativo, pois a participação se constitui, atualmente, na maior estratégia para a solidificação da soberania popular.

2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A NECESSIDADE DO CONTROLE SOCIAL

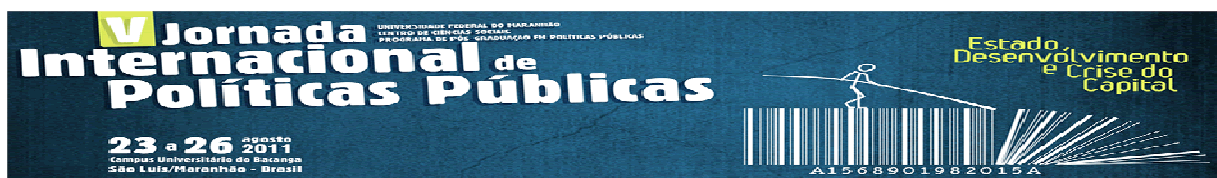
Em 2004, após um movimento de discussão nacional, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social² na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (BRASIL, 2005), a concretização da assistência social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. Em dezembro de 2003, realizou-se a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília/DF, apontando, como principal debate, a construção e implementação do Sistema Único de Assistência social – SUAS -, complementação essencial da LOAS para efetivar a assistência social como política pública.

O novo sistema é fruto de quase duas décadas de debates e coloca em prática os preceitos da Constituição Federal de 1988, que integra a assistência social à Seguridade Social. Assim, diversas ações e iniciativas de atendimento à população deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado, tornando-se um direito do cidadão.

O Sistema Único de Assistência Social prevê um modelo de gestão descentralizado e participativo, regulando e organizando as ações socioassistenciais em todo país, deixando claro suas bases de referência, explicitando os eixos nos quais se estrutura, sendo eles: Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização Político-administrativa e Territorialização; Novas Bases para a Relação entre Estado e Sociedade

² Para historiar esta discussão, utilizaremos como principal fonte de referência a Política Nacional de Assistência Social de 2004.



Civil; Financiamento; Controle Social; O Desafio da Participação Popular/Cidadão Usuário; A Política de Recursos Humanos e A Informação, Monitoramento e a Avaliação.

Embora o SUAS tenha oito eixos estruturantes, podemos perceber que o controle social perpassa todos eles, pois todos buscam mediar à conscientização do usuário em face do direito à assistência social e estimular a participação social.

O eixo do Controle Social tem sua concepção decorrente da Constituição Federal de 1988, como meio de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, democrático e descentralizado.

No entanto, de acordo com Bravo (2006), historicamente, a categoria controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. Sendo assim, esse é o entendimento quase sempre presente na sociologia clássica quando trata do controle social, expressando dessa maneira, um caráter coercitivo, repressor.

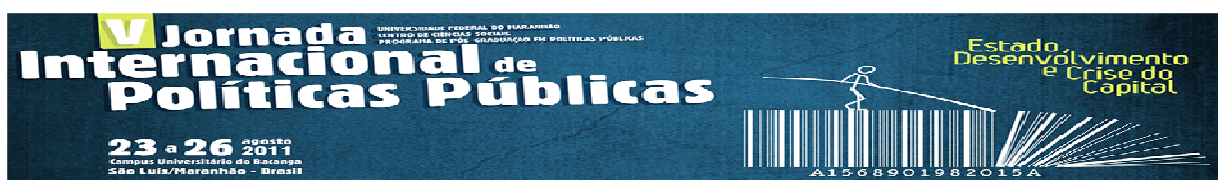
Quando analisamos o termo à luz da Constituição de 1988 verificamos, segundo a autora, que controle social expressa a participação da população no sentido de elaborar, implementar e fiscalizar as políticas sociais, sendo esta perspectiva reiterada com a PNAS/2004 e o SUAS, na área da Assistência Social.

Behring e Boschetti (2006) relatam que a concepção de controle democrático, também conhecido como controle social, da Constituição de 1988 e o início da experiência dos conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos no Brasil foram grandes inovações políticas e institucionais no formato das políticas públicas brasileiras, nas quais se vislumbrava uma perspectiva nítida de reforma, em um país em que a democracia sempre foi mais exceção do que regra.

De acordo com Correia (2002), na Política de Assistência Social, o controle social passa a ser tido como controle da sociedade organizada acerca das ações do Estado na respectiva área, no sentido destas atenderem aos interesses da maioria da população, visando a sua efetivação como política de responsabilidade do Estado.

Dessa maneira, acrescenta ainda a autora, os objetivos do controle social na política de Assistência Social devem ser parametrados no atendimento às necessidades humanas básicas em sua plenitude natural, econômica e política.

Por meio do estímulo ao envolvimento dos usuários, o SUAS pretende viabilizar a construção de um verdadeiro sistema de controle social na área da Assistência Social,



fazendo com que os usuários se reconheçam como portadores de direitos, compreendendo a Assistência Social como direito social, eliminando/superando, assim, a perspectiva de caridade, filantropia e paternalismo que, historicamente, tem marcado a trajetória desta política.

No entanto, quando procuramos realizar uma reflexão acerca da estrutura do planejamento da política em questão, percebemos uma incongruência. Isto se dá, pois, no momento de formulação dessa nova estrutura política, adotou-se um modelo de planejamento tecnocrático, ou normativo, o qual de acordo com Matus (1997) é o modelo aparentemente mais governável, no qual um único ator planeja e governa o sistema. Dessa forma, há alguém que planeja e os demais apenas reagem aos seus planos de modo predizível.

Abordamos essa temática, pois no processo de constituição do SUAS, não foi realizada uma consulta à população usuária para a sua formulação e desenho, tendo em vista somente as percepções dos estudiosos da área e, a partir de sua implantação, busca-se uma execução com caráter de planejamento estratégico, sendo este definido por Matus (1997) como a existência de vários sujeitos que planejam tendo em vista objetivos conflitivos.

Dessa forma, o exercício do controle social, se torna mais difícil, pois quando a população usuária não se faz parte do processo de elaboração de determinada política, não se opina em suas delimitações, por consequência, cria-se um entrave no momento de definir sua execução e mais que isso, de participar dessa efetivação. Sendo de extrema necessidade que os técnicos responsáveis pela operacionalização da referida política tenham clareza sobre o delineamento da mesma.

Neste momento, para atingir o objetivo proposto no trabalho, traremos as concepções de controle social apresentadas pelas coordenadoras.

3 CONCEPÇÃO DE CONTROLE SOCIAL APRESENTADA PELAS COORDENADORAS

A primeira concepção de controle social apresentada, nas falas abaixo, foi a de controle social como sendo uma ferramenta de gestão pública, com a função de fiscalização e acompanhamento dos recursos destinados às políticas sociais.

Acompanhar tudo aquilo que é público, e eu acredito que isso vem melhorando e se iniciou mesmo a partir de Constituição de 1988. E com a efetivação de cada



lei que vem desde então eu acho que cada vez mais está sendo possível, vamos dizer que acontece mais vezes, varias vezes em menos tempo. (Entrevistada I)

O controle social, no meu modo de entender, seria assim, a atuação da sociedade civil no sentido de controlar, de cobrar, de fiscalizar as ações do Estado, no sentido de estabelecer um acompanhamento, uma fiscalização, uma vigilância diante da alocação dos recursos públicos. [...] Nós sabemos que a política de assistência, ela é definida conforme a alocação dos recursos, eu acho que daí a importância da sociedade civil estar a par e participar dessa gestão dos recursos públicos da política social. (Entrevistada F)

A minha concepção é em relação à participação da sociedade, no acompanhamento, na verificação das ações da gestão pública, na condição das políticas públicas. [...] O controle social é um avanço, na verdade assim, um avanço democrático, então a gente vê essa perspectiva da democracia então ela vem (a participação) com a Constituição Federal e depois com a LOAS e depois com o SUAS. (Entrevistada H)

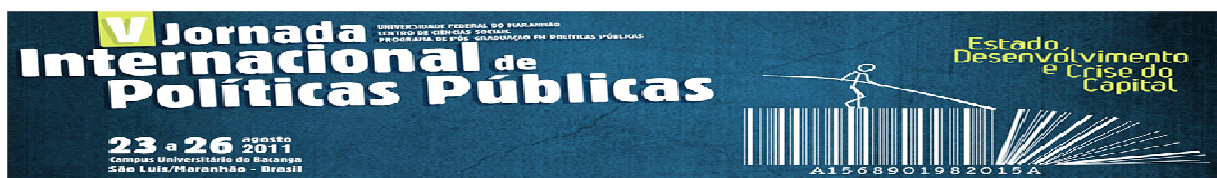
Essa concepção pode ser relacionada à discussão realizada por Teixeira (2001), que afirma que o controle social possui duas dimensões: uma relacionada à prestação de contas e a segunda à responsabilização dos agentes políticos por ações praticadas em nome da sociedade, como explicitadas nas falas destas entrevistadas. Teixeira (2001) também acrescenta que a idéia de controle social, como exposta acima, resgata a noção de soberania popular, cabendo aos cidadãos definirem o papel que desejam do Estado.

O controle social seria, neste entendimento, uma forma de fiscalização que parte da sociedade civil em relação ao Estado, para que haja a garantia de direitos e cumprimentos dos deveres do Estado, de suas propostas e programas.

Streck e Adams (2006), também concordam com a presente concepção e acrescentam que ela inclui a possibilidade de vigilância da sociedade organizada sobre a observância de regras e acordos, juntamente com a abertura para a formulação conjunta de diretrizes e metas.

Outra concepção explicitada nas falas foi o controle social como sinônimo de participação, concepção apresentada também por Pedrini; Adams e Silva (2007), os quais afirmam que cabe ao sujeito coletivo reconhecer a conflitividade como parte integrante do processo social.

Eu entendo que o controle social é viabilizar a participação do usuário, da sociedade, na gestão, no acompanhamento das políticas, no caso da política de assistência social. Então, é ter o usuário e ter aí a sociedade como um todo, avaliando a ação do Estado, monitorando isso, desempenhando um papel de fiscalização mesmo e controle em cima de uma política que é do Estado, voltada para o atendimento dele (do usuário). No caso da assistência (voltada para) uma



população específica, não universal como a saúde, mas, em todo o caso, definida por critérios. (Entrevistada B)

Quando a gente vê que a população participa, a sociedade participa, acompanha, monitora, avalia as ações de gestão pública, das políticas públicas. Ela faz esse acompanhamento [...] através dos conselhos,, participa das reuniões, dos conselhos, tanto municipal quanto federal, ou dentro do CRAS. (Entrevistada D)

É a participação da sociedade na gestão pública, principalmente dentro da assistência social que é disso que estamos falando. É a participação da sociedade civil, dos usuários, não gerenciando, mas participando junto com a gestão pública do serviço público, da política. (Entrevistada E)

Através das falas apresentadas, percebemos que a participação é concebida na perspectiva de controle social exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado, no sentido de atender, cada vez mais, aos interesses da maioria da população.

Devido ao seu caráter democrático e descentralizado, a Constituição de 1988 criou espaços, para que a população pudesse acompanhar a garantia de seus direitos fundamentais, entre os quais se inclui a melhoria das condições de vida.

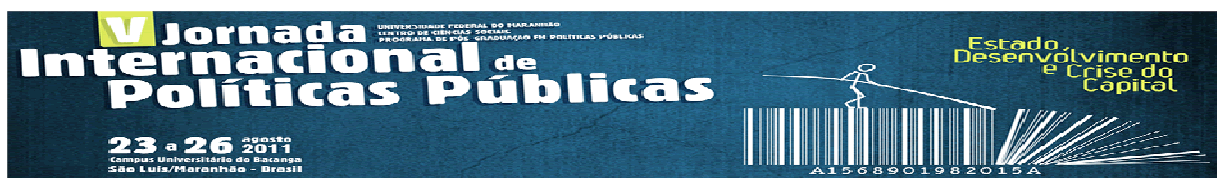
O controle social, como forma de garantia e efetivação de direitos, foi outra concepção apresentada pelas entrevistadas.

O controle social é esse direito garantido, “garantia de direitos”. No caso, nós técnicos devemos tentar garantir esse direito das famílias de acompanhar aquilo que é público. [...] Através da Constituição Federal que começou essa concepção e através da Política de Assistência Social que daí vai trazer ao nosso serviço mesmo, instrumentos de efetivação da participação da população nesse controle, digamos assim, que é o acesso mesmo, trazer as famílias a participar. (Entrevistada G)

Essa perspectiva coincide com a discussão apresentada por Teixeira (2001), que tem os direitos como base para a formação de uma sociedade civil autônoma. No entanto, lembremos que o autor assevera que os direitos são abstratos e necessitam da ação da sociedade para sua concretização. Partindo deste prisma, acreditamos que, neste caso, é o movimento em busca da efetivação dos direitos que se caracteriza como controle social.

A última concepção que pudemos identificar a partir das falas analisadas, busca efetuar um paralelo entre os dois significados de controle social: como estratégia de manutenção da ordem do Estado em relação à sociedade, e como instrumento de fiscalização, como acompanhamento da sociedade em relação ao Estado.

A concepção de controle social, ela advém da concepção que a gente tem de Estado, você compreendendo o Estado como um pacto mesmo de organização e de manutenção da sociedade. Mas que, nessa grande arena convive com relação de força que, na verdade, é o retrato da estrutura de classe da sociedade [...] classes sociais que possuem interesses historicamente contraditórios. [...] Depois de muita luta, de muita conquista, uma das formas de



administração do Estado brasileiro é permitir o controle social a partir das demandas, das necessidades, de interesses e esse controle social executado pelos mandatários dessa política social. Então eu entendo o controle social como um espaço, [...] de conhecer as políticas, reivindicá-las, ampliá-las inclusive entender da sua gestão, propor, fiscalizar, acompanhar. (Entrevistada C)

As discussões presentes na fala acima, podem ser sustentadas pelas reflexões elaboradas por Alvarez (2004), que considera a expressão controle social, no âmbito da Sociologia, relacionada ao estudo de recursos materiais e simbólicos utilizados por uma sociedade para garantir a conformidade do comportamento de seus membros às regras sociais pré-estabelecidas. A categoria controle social é, portanto, vista nesta perspectiva como uma maneira de garantir o consenso e a ordem social, não relacionada a qualquer estratégia de emancipação social.

Já a partir de meados da década de 1980, essa perspectiva muda, na área social, ganhando um caráter contrário ao defendido pela área da Sociologia anteriormente, ganhando status de instrumento da sociedade para controlar as decisões do Estado.

Correia (2007) relata que a temática controle social tomou vulto no Brasil a partir do processo de democratização da década de 1980 e, principalmente, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas a partir da Constituição de 1988, das leis orgânicas posteriores, da formação dos Conselhos e das Conferências municipais, estaduais e nacionais.

Neste contexto de mudança social da década de 1980, cenário composto pela ampliação política dos mecanismos de participação do Estado, nascem estratégias que visam o aumento da participação da sociedade civil com seus diversos segmentos.

A partir das concepções apresentadas, pode-se perceber que existem descrições diferenciadas acerca da categoria controle social por parte das entrevistadas, no entanto, as concepções derivam de uma mesma perspectiva teórica e política, tendo uma base comum, a qual vincula o controle social à participação, fiscalização e acompanhamento da “coisa pública”. Outro fator que merece destaque é a conceituação de controle social, vinculada à Política de Assistência Social, ou seja, não mais um conceito abstrato, mas sim, associado ao cotidiano da prática profissional.



4 CONCLUSÃO

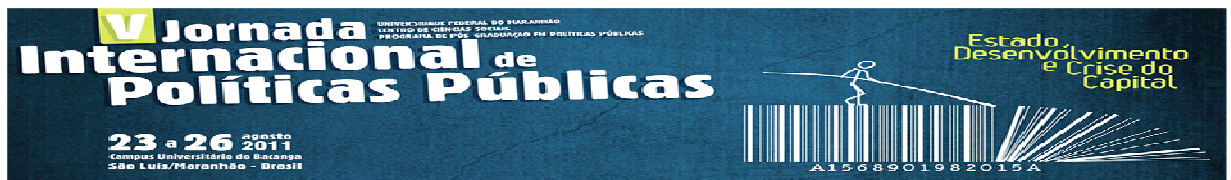
A partir de 2004, com a instalação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o controle social tornou-se um eixo central para a operacionalização da Política de Assistência Social, um de seus eixos denominados estruturantes.

No que concerne à concepção de controle social, verificamos que as coordenadoras compreendem o controle social como um instrumento de gestão pública com função de fiscalização e acompanhamento da Política de Assistência Social, e, igualmente, como uma forma de participação e de busca de garantia de direitos.

Podemos, sem dúvida, considerar que, a partir dos anos 1988, tem havido avanços no que diz respeito à abertura de canais de participação e no uso destes canais. Faz-se, no entanto, ainda, necessário um grande esforço de mobilização, articulação e organização de segmentos específicos e da população como um todo para fazer avançar, ampliar e consolidar o processo de controle social sobre aqueles que governam e, com isso, subtraem da população a faculdade de decidir sobre suas condições de vida, suas aspirações, seus destinos e, em meio a tudo, sobre as políticas sociais que tão de perto a afeta.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, M. C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, nº 18, p. 168-176, 2004.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005a.
- BRASIL, **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005b.
- BRASIL, **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal, 2007.
- BRAVO, M. I. S. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 88, p. 75-100, nov., 2006.
- CORREIA, M. V. C. Controle Social na Saúde. In: MOTA, A. E.; BRAVO, M. I. S.; UCHÔA, R.; et all (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.



- CORREIA, Maria Vália Costa. Que controle social na Política de Assistência Social? In: **Serviço Social e Sociedade**. Ano XXII. Nov. 2002 nº. 72, p. 119-144. MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente – Governantes Governados**. São Paulo: Fundap, 1997.
- PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R.; (Orgs.). **Controle Social de Políticas Públicas – Caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.
- STRECK, D.; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, nº 1, 2006.
- TEIXEIRA, E. **O local e o global**. São Paulo: Cortez, 2001.