



PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DOS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Irinéia Raquel Vieira¹
Irma Martins Moroni da Silveira²

RESUMO:

O presente artigo é resultado de uma pesquisa realizada no Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú. Tem como principal objetivo tecer reflexões acerca da participação dos usuários da Política de Assistência Social em espaços de controle social da mesma, com ênfase nos limites e possibilidades de tal participação no fortalecimento desta Política Pública.

PALAVRAS-CHAVES: Controle Social, Participação, Usuários, Assistência Social.

ABSTRACT:

This article is the result of a research made in the Social Welfare City Council of Maracanaú. Its main purpose is to create reflections on the participation of Social Assistance Policy users in spaces of social control, with emphasis on the limits and possibilities of such participation in the strengthening of this Public Policy.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: raquelllee_01@hotmail.com

² Doutora. Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: imoroni@bol.com.br



1. INTRODUÇÃO

A participação popular está no centro das discussões que permeiam o cotidiano do Controle Social nas políticas públicas. O conceito de participação nos lembra de que a sociedade deve estar mobilizada e organizada para decidir sobre a formulação das políticas e o controle das ações do Estado.

Foi a partir da década de 1980, com o processo de redemocratização do país através da promulgação da Carta Magna de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, que expressões como Controle Social e Participação Popular, passaram a ganhar maior visibilidade bem como garantidas por meio de vias legais. A Constituição garante o Controle Social de distintas Políticas Públicas, como a saúde, a assistência social entre outras.

O Controle Social nas políticas públicas é inovador no Brasil, principalmente pelo seu passado autoritário e em especial do último regime ditatorial do regime militar. A democracia participativa exposta na Constituição de 1988 forneceu as bases para uma relação mais democrática entre Estado e Sociedade Civil.

A Constituição Federal elevou a Assistência Social ao patamar de Política Pública ao lado das políticas de saúde e previdência, constituindo dessa forma o conjunto da Seguridade Social. Neste sentido, a Assistência Social, antes campo da filantropia, da benemerência, das obras de caridade e solidariedade, passa a ser Política Pública do Estado, garantida em lei. (C.F 1988, LOAS 1993)

No ápice das conquistas dos direitos sociais que marcaram a década de 1980, observamos um retrocesso no que tange a efetivação dos direitos legalmente garantidos. Tal retrocesso é produto de uma política neoliberal globalizante, que pressupõe um Estado mínimo no que tange a garantia dos direitos sociais. Esse processo foi decisivo para provocar retrocessos na implementação da política de Assistência Social como dever do Estado e direito do cidadão.

Na Política de Assistência Social a Participação Popular e o Controle Social efetivam-se em especial por meio dos Conselhos e Conferências. Nosso estudo privilegia o conselho. Os conselhos caracterizam-se como órgãos de Controle Social, referindo a participação da população no processo de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos.

Nesse contexto histórico em que se insere a política de Assistência Social analisamos o Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú. Este tem em sua composição



representantes de organizações governamentais, entidades socioassistenciais, trabalhadores da assistência e usuários, distribuídos de forma paritária.

Elegemos como objetivo geral dessa pesquisa, compreender como se dá a participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú – CMAS, especificamente a gestão que se iniciou no ano de 2009 e que se estendeu até o ano de 2011. Delineamos os seguintes objetivos específicos para o estudo: verificar o papel do CMAS para os conselheiros usuários do CMAS; Analisar o nível de intervenção/ participação dos membros usuários do CMAS, identificando as dificuldades encontradas pelos mesmos; Analisar o papel dos conselheiros no CMAS.

Escolhemos esse objeto de estudo por considerá-lo relevante para uma contribuição acerca dos usuários na política de assistência e sua participação nos órgãos de controle social, como é o caso do CMAS de Maracanaú. Historicamente os usuários da política de Assistência são considerados como cidadãos afastados de noções mínimas dos direitos sociais. Buscamos apreender as dificuldades enfrentadas pelos usuários da assistência social, bem como os avanços conquistados no exercício da função de conselheiros do CMAS de Maracanaú.

Pretendemos com esse trabalho contribuir para o debate acerca da participação dos usuários da política de Assistência no Social, fornecendo bases para o aprofundamento desta discussão em especial no CMAS de Maracanaú.

2. DESENVOLVIMENTO

A política de Assistência Social passou a ser legalmente reconhecida como política pública no interior do sistema de proteção social do país, como dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar, com a promulgação da Carta Magna de 1988, posteriormente, regulamentada pela Lei nº 8.742, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

A Assistência Social, antes encarada como ajuda, prestação de serviço, concessões de benefícios e voltado para interesses individuais sob a égide da benemerência e da solidariedade, assume a partir de 1988 condições de política pública compondo o conjunto da Seguridade Social brasileira.

A Carta Constitucional, anuncia o controle social dessa Política no artigo 204 inciso II, garantindo a “participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (C.F, 1988).



Legalmente elevada ao patamar de política não contributiva a Assistência Social enfrentou inúmeros obstáculos para se efetivar. O processo de operacionalização sofreu recuos provocados pelos ditames neoliberais impostos ao país como as tentativas de retroceder a conquista dos direitos sociais. Relegada pelas ações fragmentadas e secundarizadas, mesmo após a aprovação da LOAS (1993), a Assistência iniciou o processo de implantação de espaços democráticos como Controle Social através dos conselhos, conferências e fóruns em todos os níveis de governo³.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 - corrobora a participação da sociedade civil, no campo da política de Assistência Social, como parceira a complementar os serviços e projetos e também com o poder de exercer o controle social sobre a mesma (BRASIL, PNAS, 2004)⁴.

No ano de 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/ SUAS, que institui de fato a assistência como um sistema descentralizado e participativo; regularizou, também, a exigência formulada pela LOAS, de que os municípios instituíssem Conselhos. A participação popular enfatizada na NOB/ SUAS pretende garantir os princípios democráticos na gestão dos sistemas, indicando a organização e outros meios de exercê-los.

No cotidiano dos conselhos de Assistência Social identificam-se várias dificuldades, como afirma Pinheiro (2008): a interação destes conselhos com os demais conselhos de políticas públicas – intersectorialidade – e a questão da diferença de funções entre gestores e conselhos onde cabe aos gestores “a execução das ações que darão a efetividade da política e ao Conselho propor, acompanhar e fiscalizar a execução dessas ações” (p. 65) Outra dificuldade encontrada pelos conselhos e colocada constantemente nas pautas de discussões é a participação popular em seu interior, em especial a efetiva participação dos usuários da política de Assistência Social.

A participação popular em conselhos é considerada como um avanço se comparada à cultura autoritária predominante no passado do país. Deve-se, portanto, entender o poder que a representação popular possui frente à construção e gestão das políticas públicas, no caso a Política de Assistência Social. (Sposati, 1992, p. 373)

O Controle Social na política de Assistência Social é algo inquestionável do ponto

³ O País como já explicitado sofreu um grande retrocesso no campo da Assistência Social, o que não ocorreu apenas no campo da política de Assistência Social, mas também em outras, como no caso das políticas de Saúde e Educação em decorrência da opção neoliberal dos governos das últimas décadas.

⁴ Mencionamos que antes dessa, havia outra Política de Assistência Social de 1988. O surgimento de uma nova política ocorreu na IV Conferência Nacional de Assistência Social que deliberou sobre a necessidade de atualização da Política Nacional de Assistência Social.



de vista legal. Para Raichelis (2000) no caso da Assistência Social, há uma particularidade a mais no que tange ao Controle Social através dos Conselhos: é que devem estar no centro deles, aqueles que, historicamente, são considerados pedintes, cidadãos exauridos de seus direitos sociais, e beneficiários das obras de caridade, da filantropia e benemerência.

Nesse contexto, o usuário da Assistência Social é convidado a tomar parte na construção da Política de Assistência Social, ocupando seu lugar que é de direito, o lugar de protagonista desta política. Esse cenário requer um sujeito atuante, que tem força, que é sujeito e não sujeitado.

O que se quer marcar é a presença de um sujeito que se contrapõe que tem força e presença para pressionar e ter protagonismo, isto é, ser sujeito, e não sujeitado. Não se trata de simplesmente mais um, mas da presença de um pólo de representação que tem capacidade, pela sua posição histórica e social, de se contrapor àqueles que detêm o poder institucional. E, mais do que um adjetivo, como representante 'popular' ou uma 'nova' representação, ter uma inserção substantiva na construção coletiva (Sposati, 1992, p. 372)

Esse fator é de imensa relevância para que alguns autores questionem como está se efetivando a participação do público usuário da Política de Assistência Social. A PNAS responde que esses são:

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural, e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

No âmbito da política de Assistência o número de usuários atendidos individualmente é infinitamente superior ao número de usuários organizados politicamente. Esses “representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados à grande legião de usuários atomizados em atendimentos individuais” (Campos, 2009, p. 22).

Lopez (2009) aborda a questão da representação nos conselhos gestores de políticas públicas e afirma que o conselheiro ao ocupar um assento em um determinado conselho, está representando um segmento, dessa forma tal conselheiro não deve agir sozinho, visto que ele está representando um grupo, deve defender os interesses deste grupo.

No que tange a questão da representação nos conselhos gestores de políticas públicas, Lopez (2009) aponta como problema o ocultamento da participação, como se apenas os representantes escolhidos tivessem responsabilidades. A autora define a representação como



uma “via de mão dupla”. Onde por um lado encontra-se o segmento que necessita discutir e mobilizar; e do outro lado o representante escolhido pelo segmento que deve promover o debate e “defender as propostas do segmento que o colocou naquele espaço.

Para que se tornem capazes de exercer o Controle Social esses usuários necessitam de formação política de conhecimento e capacidade de utilizarem os instrumentos para o exercício de suas funções. “Estes tem de ter a capacidade de influir, de se contrapor, o que significa ter informações, ter opinião, na perspectiva da defesa de interesses coletivos” (Sposati, 1992, p. 373).

O problema da representação e representatividade pode estar relacionado ao escasso reconhecimento dos usuários da assistência social, que dificulta a formação de uma identidade destes enquanto representação coletiva, evidenciando um vazio de alteridade. (Raichelis, 2000)

Os sujeitos que possuem representatividade em locais de controle social, em especial dos conselhos, foram legalmente escolhidos pelos seus pares para o exercício de representação para nesses espaços⁵. Dessa forma os sujeitos dotados de representatividade devem estar preparados para verbalizar as demandas sociais daqueles que representam, vencendo dessa forma a individualidade e passando para a esfera do coletivo. Para que estas necessidades se transformem em propostas e definições políticas a serem incluídas nas agendas das políticas públicas, estes juntamente com os demais membros dos conselhos são “tradutores de demandas sociais” (Raichelis, 2000).

Os anos 2000 indicam que os espaços de participação institucionalizados (Conselhos, Conferências, Fóruns) passam a ser mais representativos dos cidadãos e, portanto, possíveis de provocarem avanços no que concerne ao Controle Social das Políticas Públicas.

Nesse processo de investigação os conselheiros usuários do CMAS de Maracanaú não demonstraram muitas dificuldades de participação nos processos decisórios e durante o processo de observação percebemos a interação destes com os demais segmentos do colegiado, fruto da experiência que estes possuem no que se refere à participação em outros colegiados como conselhos de saúde, da pessoa com deficiência.

No que tange a representação e a representatividade percebemos que os conselheiros usuários possuem uma consciência aparente do papel que estão ocupando; afirmam que mantém contatos direto com os segmentos que os escolheram, mas mesmo mencionando esses contatos (05 entrevistados), isso não nos “autoriza” a afirmar qual o nível dessa interação e também até onde e como ocorrem. A publicização da informação entre representantes e representados é de

⁵ O sujeito não pode possuir representatividade se este não for escolhido por aqueles que possuem representação.



fundamental importância para ação de uma sociedade participativa, essa relação recíproca entre ambos efetiva o Controle Social e fortalece as ações participativas.

Ainda é débil a participação dos usuários tanto do ponto de vista numérico como na sua condição de legitimidade, pois os usuários ainda não se constituem em coletivo organizado nesses espaços participativos, embora contribuam para a construção de políticas públicas, dentre elas a da Assistência o que pode ser considerado um avanço dentro da política local, visto que a história da Assistência em Maracanaú está atrelada a práticas de cunho paternalista.

Percebemos que o processo de capacitação desses conselheiros ainda é quase inexistente sendo de fundamental importância para o desempenho social e político dos conselheiros; observamos que os conselheiros usuários ainda desconhecem o papel da política de assistência social; consideramos que só através de capacitações sistemáticas poderão alcançar um nível mais efetivo de participação na política de Assistência Social local.

3. CONCLUSÃO

Nesse artigo tecemos considerações acerca da participação do usuário da política de assistência social em conselhos da referida política, tendo como *locus* do estudo o Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú – CMAS. Aprendermos a dinâmica que envolve o processo participativo dos usuários do CMAS, estabelecendo, também, uma relação com os outros segmentos que pertencem ao colegiado.

A Assistência Social percorreu um longo caminho até ser legitimada enquanto política pública, tal processo perpassou a década de 1980, quando essa foi garantida na Constituição de 1988 como Política Pública a ser garantida pelo Estado. A década de 1990 trouxe retrocessos políticos decorrente da materialização da ideologia neoliberal que, entre outras exigências, promoveu a desresponsabilização do Estado, a minimização de ações inerentes à área social impedindo a consolidação dos direitos conquistados, inclusive a efetivação do direito à Assistência Social como direito social.

O Controle Social tem uma centralidade dentro da política, constituindo-se um dos eixos estruturante do SUAS, sem ele a política não se consolida. Historicamente os usuários não encontravam espaços alcançar a representação na política, pois era restrita às entidades e ao governo. Assim, foi a partir do SUAS o usuário adquire o direito a ser protagonista da política,



ocupando a posição de conselheiro.

O estudo realizado, nos leva a várias reflexões: Os conselhos são espaços legítimos de participação popular, capazes de contribuir para a construção da política e efetivação dos direitos, mesmo diante das dificuldades encontradas para o exercício do poder deliberativo. Nesse sentido, os conselheiros devem se capacitar, continuamente, para o exercício do Controle Social.

Concluimos que a deficiência da participação popular na efetivação do Controle Social poderá ser desenvolvida através de um: a) processo de capacitação sistemática para os conselheiros; b) estímulo ao conhecimento e a publicização das informações para os segmentos que se encontram representados no CMAS; c) ênfase no preparo de futuros conselheiros que poderão estar presentes no colegiado; d) estímulo a criação de um fórum permanente da sociedade civil que se proponha a discutir a política de Assistência local.

A análise nos revelou que é possível os usuários ocuparem espaços no controle social sem serem submetidos, submissos e usados por outros segmentos. O Conselho é um espaço de luta e de garantia da ampliação dos direitos socioassistenciais, mas, também, pode se constituir em um espaço para um pseudo Controle Social, servindo assim, tão somente como legitimação das demandas governamentais.

É importante que os conselheiros usuários assumam seu papel de protagonistas da Política de Assistência, contribuindo na construção de uma política pública de Assistência Social democrática e universal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1 de 1992 a 44 de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994, - 17 ed. - Brasília: 405 p. - (Série Textos Básicos)

_____. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, lei nº 8,742, de 7 de dezembro de 1993, publicada na DOU de 8 de dezembro 1993.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB – RH/ SUAS. Brasília, D.F., 2006

CAMPOS. Edval Bernadino Campo. “ O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS” In: Cadernos de textos: subsídios para debates:



Participação e Controle Social do SUAS” – CNAS – 2009

LOPES. Maria Helena Carvalho. “O tempo do SUAS” - Revista Serviço Social e Sociedade – 2006
PINHEIRO. Marcia Maria Biondi. “Os desafios do Controle Social”. In: Brasil. Capacita SUAS V.2. 2008

POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

RAICHELIS, Raquel – Esfera pública e Conselhos de assistência social : caminhos da construção democrática – 2.ed. Rev. - São Paulo, Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaiza; **LOBO.** Elza. – Controle Social e Políticas de Saúde. In: Caderno de Saúde Pública – RJ - 1992