



## CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: possibilidades e desafios

Sindely Chahim de Avellar Alchorne<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo refere-se aos conselhos deliberativos que no Brasil ganham força na década de 90. Entretanto, após vinte anos de Constituição Federal, que previu legalmente a instituição dos mesmos, como tem se dado a ação propositiva desses espaços? Eles têm cumprido a tarefa de fiscalizar, acompanhar e propor ações públicas? Esse é tema do doutorado que realizo na PUC-SP, faz parte de análises que venho desenvolvendo ao longo dos últimos anos, precisamente, a partir de 1996, em que começo a pesquisar a temática referente aos Conselhos ligados à área da Assistência Social.

**Palavras-chave:** Controle social, conselho deliberativo, política pública, participação.

**Abstract:** The present study one mentions the deliberative bodies to it who in Brazil gain force in the decade of 90. However, after twenty years of Federal Constitution, that legally foresaw the institution of the same ones, as if it has given the propositive action of these spaces? They have fulfilled the task to fiscalize, to follow and to consider criminal actions? This is subject of the doutorado one that I carry through in the PUC-SP, is part of analyses that I come developing throughout the last years, necessarily, from 1996, where start to search thematic the referring one to on Advice to the area of the Social Assistance.

**Key words:** Social control, deliberative body, public politics, participation.

---

<sup>1</sup> Doutoranda. Pontifícia Universidade Católica - São Paulo. E-mail: sindely@ig.com.br



## I – INTRODUÇÃO:

As possibilidades de avanços democráticos da assistência social, no plano legal, surgem com a Constituição Federal de 1988 e se afirmam com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), na criação de conselhos de assistência social nas três esferas de governo.

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado são representadas pelo Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais, o Conselho do Distrito Federal e os Conselhos Municipais. Paralelamente a estas instâncias, existem os órgãos gestores em cada esfera de governo – secretarias nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais; e as estruturas financeiras – fundos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Nesse sentido, a descentralização representa maior possibilidade de aprofundamento da democracia e da participação, visando maior articulação entre Estado e sociedade civil.

Como é sabido os conselhos deliberativos no Brasil ganham força na década de 90, com as leis complementares. Esses têm como tarefa a importante função de controle social. Entretanto, como tem se dado a ação propositiva desses espaços? Eles têm cumprido a tarefa de fiscalizar, acompanhar e propor ações públicas ou cumprem, na maioria das vezes, apenas uma função cartorial?

É importante reiterar que os conselhos são entendidos como espaços de controle social, ou seja, é a possibilidade de a população participar mais facilmente na elaboração das políticas públicas e na fiscalização ou controle das ações do Estado. A novidade desses espaços está justamente no seu caráter propositivo, o que não exclui, pelo contrário, o dever do Estado de apresentar proposta de ação no enfrentamento da pobreza, bem como o direito da sociedade civil de discordar ou não das propostas, mas ambos têm o dever de discuti-las.

Nesse sentido, concordamos com Jovchelovitch (1999:87) – ex-presidente do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, quando afirma: “Se existe alguém que pode garantir os direitos sociais previstos na Constituição de 1988, esse alguém, ou ‘esses muitos alguéms’, é a organização da sociedade civil, pressionando os governos”.

Essas questões tomam como respaldo a vivência em alguns conselhos, onde percebemos o desconhecimento da legislação por parte de alguns conselheiros, pressões



em momentos de votação de propostas sem acompanhamento devido as mesmas, “barganha”, “troca” de votos por convênios e/ou infra estrutura para atuação do Conselho.

Nossa experiência se deu como conselheira, assessora, gestora, pesquisadora em conselhos de quatro municípios no Estado do Rio de Janeiro – Brasil (Araruama, Maricá, Niterói e Rio de Janeiro).

O presente estudo é tema do doutorado que realizo na PUC-SP, faz parte de análises que venho desenvolvendo ao longo dos últimos anos, precisamente, a partir de 1996, em que começo a pesquisar a temática referente à assistência social, em especial o tocante ao Conselho de Assistência Social na Cidade de Maricá – RJ. A partir desse momento, enquanto pesquisadora, participante do Fórum Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro e conselheira municipal de assistência social de Maricá (1998 a 2001) alguns questionamentos em relação ao papel do conselho começam a suscitar questões ainda muito incipientes.

Esses estudos são desdobrados a partir de 2000 na PUC –Rio (Mestrado), tendo como referência a análise acerca da atuação do conselho de assistência social na efetivação de políticas públicas, onde levantamos questões quanto ao controle social exercido e as dificuldades na efetivação desta premissa.

Entre 2001 e 2003, tive a oportunidade de acompanhar diariamente a dinâmica dos Conselhos ligados à área da assistência social em Niterói, como coordenadora. Em 2004, enquanto secretária executiva do CMDCA-Rio e atualmente, como assessoria ao CMAS-RJ, enquanto Escola Carioca.

No que se refere ao município do Rio de Janeiro, realizamos um levantamento das deliberações desde sua criação aos dias atuais (1997 a março de 2009) e constatamos que em sua maioria tratam de inscrições/renovação de inscrições de entidades.

Assim, o objeto de estudo diz respeito ao Conselho de Assistência Social na perspectiva de uma gestão pública de assistência social e os entraves presentes para a efetivação da mesma, em especial no que se refere ao financiamento da assistência social e à transparência nas informações.

Pretendemos, dessa forma, aprofundar o debate acerca dos entraves à consolidação do papel fiscalizador, propositivo e deliberativo desses órgãos, em especial em municípios de pequeno porte, onde ao longo da experiência profissional pudemos perceber que o uso do fundo de assistência social acaba sendo, muitas vezes, relegado a segundo plano, por muitos fatores, dentre eles a falta de conhecimento por parte dos conselheiros,



em especial no tocante à “caixa preta” (orçamento público) que ainda persiste nestes espaços e, a nosso ver, emperra o processo de acompanhamento, fiscalização e controle social; o que deveria ser uma instância de participação efetiva acaba sendo utilizada como instância representativa com certo isolamento da base, onde não se discute com a camada que teoricamente se representa.

Cabe sinalizar que percebemos como distorção, por exemplo, o momento em que os conselheiros são quase que intimados a aprovarem documentos sem a prévia análise sob a alegação de que os recursos serão cortados e mais, a falta de estrutura em que os documentos do conselho estão divididos nas residências dos conselheiros e alguns não se têm o paradeiro. Temos inúmeras situações que descaracterizam o real papel destes órgãos e em nosso entendimento essas questões necessitam maior compreensão e propostas de alterações, a partir do levantamento dessas dificuldades.

Entendemos e apoiamos a autonomia dos municípios, bem como o importante papel dos conselhos, enquanto garantia constitucional, aprofundada como diretriz da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que prevê em seu artigo 5º, a descentralização, a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações. Entretanto, temos o anseio de aprofundar o conhecimento acerca dos entraves ainda presentes, mesmo após quinze anos da referida Lei.

Com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e, conseqüentemente, a perspectiva de consolidação e unificação desta política, há uma busca por maior transparência e capacitação como exigência a nível nacional. Este é outro dado que deverá ser percebido a partir das experiências a serem analisadas ao longo da pesquisa.

Assim, pretendemos analisar as questões acima levantadas nesta conjuntura, ou seja, a partir do surgimento dos referidos conselhos aos dias atuais, buscando compreender as possibilidades e desafios no tocante ao controle social e seus desdobramentos, quais sejam: capacitação, transparência, uso efetivo do fundo de assistência social, conhecimento do orçamento público entre conselheiros governamentais e não governamentais, efetivação das premissas da LOAS e da PNAS.

## **II - REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**



O período marcado pela implantação da reforma do Estado brasileiro, tendo como ponto central a descentralização que, tanto pode representar a concretização da democracia, mediante maior distribuição do poder, como pode significar um retrocesso em termos de democratização. Essa maior distribuição do poder ocorre através do controle da sociedade civil tendo os conselhos institucionais paritários e deliberativos como principais locus.

Na prática, entretanto, a reforma em implantação nos anos 90 vem destruindo o sistema descentralizado e participativo delineado na Constituição Federal de 1988. Nessa conjuntura, os Conselhos Paritários enfrentam mais limites do que possibilidades. Conforme Raichelis (1998), a construção da esfera pública na busca da assistência social está em formação, enfrentando grandes tropeços, porque a assistência social historicamente foi vista como ações dispersas, desprovida do caráter de política pública.

Sob esta lógica, a reforma em curso representa um retrocesso em relação aos avanços da Constituição Federal de 1988. Nega o sistema de seguridade social sem que, ao menos, este tenha sido implementado. A universalização dos direitos é rompida e verifica-se um retorno às práticas clientelistas, assistencialistas.

Há, conseqüentemente, um desmonte dos serviços públicos, provocando uma crescente depauperação dos sistemas de educação, saúde e de assistência social. A reforma das políticas sociais acentua a tendência de focalização e seletividade no acesso. Essas premissas se traduzem em ações que visam a descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais em grupos carentes, os chamados grupos vulneráveis.

Assim, no momento em que pareciam estar sendo solidificadas ações igualitárias e redistributivistas de políticas sociais, ocorrem diversos entraves, entre eles, os econômicos, pelo agravamento da recessão e da política de diminuição dos gastos públicos, concorrendo para justificar a ênfase nas ações de seletividade e focalização das políticas sociais.

Nesse contexto, a privatização é apresentada como resposta que alivia a crise fiscal e diminui o papel do Estado. Constata-se, então, que desde o período Collor, a reforma do Estado tem sido definida como enxugamento da máquina estatal, através de um progressivo desmantelamento do Estado, com políticas de privatização, desregulamentação, ajuste fiscal, descentralização e focalização. Soma-se à crise a segmentação,



informalização e precarização do mercado de trabalho, reduzindo a proteção aos setores sociais que estão localizados nessa esfera.

A descentralização nas políticas sociais é emblemática ao aproximar problemas e gestão, possibilitando, em princípio, maior interação, a nível local, dos mecanismos de gestão e de movimentos organizados da sociedade, abrindo caminhos para formas de participação efetiva na gestão dos municípios e democratização da política local. Entretanto, é necessário ter clareza de que a descentralização político-administrativa, por si só, não garante a democratização das relações do Estado com a sociedade civil, pois critérios de influência ou apadrinhamento político, troca de favores políticos sempre existiram em nossa cultura.

Fica claro que maior eficiência, transparência e abertura para maior participação da sociedade civil não dependem unicamente de um arcabouço institucional, mas de um contexto social e cultural mais amplo. Nessa busca, a Constituição Federal de 1988 eleva o município à categoria de ente da Federação, reconhecendo-o como instância mais legítima para o equacionamento de respostas aos problemas vivenciados pela população. A Assembléia Nacional Constituinte foi atingida por um intenso discurso municipalista, que almejava a reestruturação da Federação Brasileira de modo a repassar maiores poderes aos entes municipais. Apesar disso, expande-se a idéia de “pensar de forma global e agir de forma local”, dicotomizando o pensar do agir. As secretarias responsáveis pela elaboração das políticas sociais determinam como serão implantados os programas na esfera municipal.

### III - CONCLUSÃO

Ao longo dos anos 80, defendeu-se a descentralização e democratização dos programas de educação; o abandono de práticas clientelistas da assistência social; a unificação e descentralização do sistema nacional de saúde, entre outras. Ocorreram várias reformas de tipo descentralizador, passando-se a utilizar como sinônimo formas descentralizadas de prestação de serviços públicos com mais democracia. Para alguns, a descentralização representa uma estratégia que viabiliza a participação dos cidadãos nas



decisões públicas, através do fortalecimento dos municípios e do poder efetivo dos gestores das cidades. Nesta direção, inscrevem-se inúmeros fóruns que viabilizam a democracia participativa disseminada através de várias experiências bem-sucedidas de participação popular em gestões municipais que implementaram o Orçamento Participativo.

Raichelis (1998) reforça a idéia de que os principais interessados no campo da assistência, seus usuários, não conseguem se auto-representar, dependendo da capacidade de mobilização de cada um dos segmentos sociais, pois inscrever direitos na agenda pública implica publicizar o debate sobre o conteúdo da política de assistência social e os meios para a sua viabilização, transformar serviços em direitos, imprimir face pública aos espaços coletivos de gestão e controle social.

Raichelis (1998) salienta, ainda, que a construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada, remetendo a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, em que interesses públicos passam a ser confrontados e negociados. Na visão de Raichelis, a implantação dos conselhos de assistência social pode significar um impulso na publicização dessa política, na medida em que incorpore os mecanismos publicizadores: visibilidade social, controle social, representação de interesses coletivos e democratização. Além disso, o controle social não pode ser entendido como mera fiscalização e denúncia, pois este só existe à medida em que haja informação, conhecimento, argumentação competente e conseqüente dos atores envolvidos nas disputas políticas.

Nesse sentido, a criação do conselho de assistência social, do Fundo de Assistência Social e do Plano de Assistência Social são instrumentos da construção da autonomia e da transparência na elaboração de políticas, na definição de prioridades, na avaliação dos serviços, e, portanto, elementos constitutivos de uma nova gestão pública.

Entretanto, a simples implementação de um conselho de assistência social não transforma tal quadro. Ele pode viabilizar mudanças, mas as práticas não se alteram pela simples existência de uma lei. A realidade nos tem mostrado, de diversos modos, a desvinculação entre o plano ideal ou legal e o plano real.



## BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. Assistência Social e neoliberalismo: os impactos locais de uma tendência global – a experiência de Maricá. Monografia final do Curso de Especialização em Políticas Sociais. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro/ Faculdade de Serviço Social, 1997
- \_\_\_\_\_. Publicização da Assistência Social: desafios e perspectivas – um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social de Maricá. Dissertação de Mestrado, Departamento de Serviço Social, PUC/RJ, 2001
- ALCHORNE, Sindely C. de Avellar & MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. “A Intersetorialidade entre Conselhos na co-gestão da política pública de assistência social”. In: II Seminário sobre Políticas Públicas da Área Social em Niterói. 2002
- \_\_\_\_\_. “Coordenação de Conselhos: um Facilitador da Intersetorialidade”. In: Anais do VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Juiz de Fora: UFJF, 2002
- BEHRING, Elaine Rosseti. Política social e capitalismo contemporâneo: um balanço crítico – bibliográfico. Dissertação e Mestrado em Serviço Social. RJ: UFRJ, ESS, 1993.
- BRAVO, Maria Inês Souza. “O Serviço Social na contemporaneidade: desafios para a construção de uma esfera pública democrática”. In Revista Em Pauta, nº 01, Faculdade de Serviço Social da UERJ, 1993.
- DOIMO, Ana Maria. A Vez e a Voz do Popular: Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.
- GENRO, Tarso (et alli). Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- GOMES, Ana Lúcia. “A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor”. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 61, São Paulo: Cortez, 1999.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. “Municipalização, participação popular e política de assistência social. In: Sposati, Aldaíza (et alli). Assistência Social – parâmetros e problemas. Brasília: MPAS/SEAS; SP: Fundap, 1999.
- MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. A relação Fórum/Conselho de Assistência Social na Implementação da LOAS no Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, Departamento de Serviço Social, PUC/RJ, 2001.





- MACIEL, H.H.M.; TEPEDINO, M.L.R. e CAMPELO, S.M.L. LBA – Trajetória de uma Instituição no Contexto das Políticas Públicas. Debates Sociais – Araxá 30 anos, número especial, nº 59, ano XXXVI, BSSJS, 2001.
- RAICHELIS, Raquel. Esfera Política e Conselhos de Assistência Social. Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. Legitimidade Popular e Poder Público. São Paulo, Cortez, 1998.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 07/12/93. Brasília: Congresso Nacional, 1993.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social, Brasília: Congresso Nacional, 2004
- SADER, Emir. A transição no Brasil: da ditadura à democracia? História Viva, SP, Atual Editora, 5ª Edição, 1994.
- SILVA, Aldemir Alves da. Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 1: Crise Contemporânea, Questão Social. Brasília: CEAD, 1999. Módulo 2: Brasília: CEAD, 1999.
- SORJ, Bernardo. A Nova Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 2000.
- SOUZA FILHO, Rodrigo de. Conselhos Deliberativos: Neocorporativismo Brasileiro?, 1998.
- TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. Tempo Social, Revista Sociol. USP, SP, 2(1);23-48, 1 sem, 1990.
- \_\_\_\_\_. “No fio da navalha: entre carências e direitos – notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil (impactos e potencialidades).” In: Programas de renda mínima no Brasil. SP, Instituto Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, nº 30, 1998.
- YAZBEK, Maria Carmelita. “A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social.” In: Cadernos da ABONG, I Conferência Nacional de Assistência Social, nº 01, 1995.
- \_\_\_\_\_. Classe subalternas e assistência social. Editora Cortez, 2ª Edição, São Paulo, 1996.