

Controle social e poder popular nos conselhos de assistência social

Angela Maria Moura Costa Prates
*Universidade Estadual de Ponta Grossa
Ponta Grossa, PR*

Resumo: O presente artigo tem como objetivo discutir as relações de poder nos espaços do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que conceitua o poder e seus instrumentos, discute a relação entre estado e sociedade civil, mostrando essas relações de poder através da participação e controle social na referida política e analisa os desafios que os conselhos gestores de políticas encontram quando se trata da partilha do poder entre estado e sociedade civil. Um dos caminhos para a ampliação da democracia no país é a participação dos cidadãos e a ocupação dos espaços do conselho para exercer o controle social sobre as ações públicas estatais.

Palavras-chave: Poder. Estado. Sociedade civil. Participação. Controle social.

Abstract: Hoc articulum tendit ad de potentia relationes in spatia municipales Concilium socialis Officium (CMAS). Hoc est a litterarum conceptualizes potestatem et instrumenta, discutit inter statum et civilis societatis, per ostendens haec potentia relationes per participationem et socialis imperium in in policies, et effingit in provocationes quod conciliis faciem cum policymakers virtus est communicationis inter status civilis. Unum viam expansionem democratia est civis participationem et occupatione tabula exercere socialis imperium super statu imperium actiones.

Key words: Power. State. Civil society. Participation. Social control.

Considerações iniciais

O presente artigo tem como objetivo discutir as relações de poder nos espaços do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Trata-se de uma discussão a partir de referencial bibliográfico que “[...] implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório.” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 2). Nesse sentido, este estudo está organizado em quatro tópicos, sendo que no primeiro, conceitua-se o poder e seus instrumentos, no segundo momento, discute-se a relação entre Estado e sociedade civil, no terceiro mostra-se as

relações de poder através da participação e controle social na Política de Assistência Social e, por fim, faz-se uma breve análise dos desafios que os Conselhos Gestores de Políticas encontram quando se trata da partilha do poder entre Estado e Sociedade Civil. Para que isso aconteça, os cidadãos devem exercer sua cidadania tomando posse dos espaços de participação, exercendo o controle social das ações do Estado.

O poder e seus instrumentos

O poder é um fenômeno complexo, difícil de ser explicado e conceituado, devido a sua forma multifacetada, que causa ambiguidades e contradições. Para Azambuja (1998), ele existiu nas sociedades antigas, sendo comum a todas elas. Por isso, sobre ele são apresentadas inúmeras concepções sob as mais variadas perspectivas (sociologia, ciência política, história, antropologia e psicologia). Por isso compreender o seu significado é importante. Para Ferreira (2000 p. 541) o poder significa “[...] dispor de força ou autoridade; direito de deliberar, agir ou mandar; autoridade constituída [...] função do estado [...]”. O poder pode ser usado para o bem comum, como para o bem individual. Para Bobbio (2000, p. 933) “O poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceitual pode ir desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: poder do homem sobre o homem. O homem não é só sujeito, mas também objeto do poder social”.

E assim, como se percebe, são inúmeras as suas facetas. O poder pode ser a força do desejo quando é retratado como expressão da natureza humana – individual e privado, como capacidade de realização de sonhos, como força para alcance de ideais. Considerado como uma força que impulsiona o homem a seguir o caminho da vida, ele seria segurança. Enfatizado como um fenômeno que provoca tensão permanente poderia ser disputa. Salientado como fenômeno típico de grupos e sociedades, como força nascida da consciência social, talvez uma relação. Percebido como a única forma de inviabilizar a falência ou morte da espécie humana, o poder seria sobrevivência. Caracterizado como fenômeno mobilizador das instituições sociais e força diretora da sociedade então seria política. Foucault (2002), embasado na teoria jurídica clássica afirma que:

[...] o poder é considerado como um direito de que se seria possuidor como de um bem e que se poderia, por conseguinte, transferir ou alienar, total ou parcialmente,

por um ato jurídico ou um ato fundador de direito, que seria da ordem da cessão ou do contrato. O poder é o poder concreto que cada indivíduo detém e que cederia, total ou parcialmente, para constituir um poder político, uma soberania política (FOUCAULT, 2002, p. 174).

Para ele, a máxima do poder estatal sobre os subordinados é alimentada pela violência aplicada ao corpo do condenado, como um processo de reconstrução da ordem violada naquele instante. Tudo franqueado por um processo criminal sigiloso e inquisitorial, no qual as palavras do insigne pensador, o saber era privilégio absoluto da acusação, e o suplício se propaga enquanto agente do poder. Eis aí a maneira de garantir o sistema vigente e legitimá-lo enquanto poder de submissão do Estado sobre as massas de populações. Sistema, aliás, que não nos parece estranho nos dias atuais, na medida em que continuamos a observar no poder do Estado sobre seus cidadãos a franca estratégia das classes dominantes¹ em dar continuidade ao processo de ideologia da submissão. Dentre outros elementos sociais, encontra na prisão um meio de tornar o indivíduo apto à absorção incontestada das classes superiores, normalmente amalgamadas às elites do poderio econômico. Segundo seus estudos, o corpo do condenado se tornava coisa do rei, sobre a qual o soberano imprimia sua marca e deixava cair os efeitos de seu poder. O povo temeroso e reverencial a esse poder enxergava nesse simbolismo exponencial, o caráter e função de prevenção geral negativa da pena, serviam de testemunhas para que o suplício fosse reverenciado por todos. O autor identifica ainda a disciplina mantida nas prisões como algo a moldar os corpos dos indivíduos, enquanto processo de docilização para sujeição da vontade e controle da produção de energia individual voltado ao capitalismo. Essa é a forma como Foucault enxerga o poder.

Já Galbraith (1986) discute a anatomia do poder e seus respectivos instrumentos que facilitam o seu manejo ou exercício. São eles: poder condigno, poder compensatório e poder condicionado. Para o autor, “O poder condigno obtém submissão pela capacidade de impor às preferências do indivíduo ou do grupo uma alternativa suficientemente agradável ou dolorosa para levá-lo a abandonar essas suas preferências.” (GALBRAITH, 1986 p. 4). Nesse caso, a pessoa prefere aceitar a imposição porque, no caso de não aceitação, a repressão seria mais dolorosa. Ela cede com facilidade ao impositor poderoso. Já o

¹ Em Marx a classe dominante é a burguesia abastada que detém os meios de produção e lucra com a exploração da classe dominada, a classe trabalhadora.

poder compensatório “[...] conquista submissão oferecendo uma recompensa positiva – proporcionando algo de valor ao indivíduo que assim se submete.” (GALBRAITH, 1986, p. 5). Aqui o indivíduo é comprado pela compensação. Quando se pensa na formação do Brasil, percebe-se que as estruturas políticas e seu poder são formados sob esse aspecto. A elite brasileira consegue se manter no poder porque se utiliza dos recursos públicos para barganhar votos em épocas eleitorais. Para Couto (2008):

Entre os vícios herdados do período colonial, um dos mais graves é a concepção de que os interesses privados são sempre absolutamente predominantes, justificando-os, inclusive, o uso do governo, do aparato administrativo e de todos os recursos públicos para a satisfação do interesse exclusivo de uma pessoa, ou de um grupo de elite. (COUTO, 2006, p. 80).

Nesse sentido, a classe trabalhadora é submetida ao poder compensador sem se dar conta de que está sendo tratada com favoritismo, sendo que lhe está sendo negado aquilo que lhe é de direito – serviços públicos com qualidade, pois é para isso que se elegem representantes. Quem também discute isso com afinco é Costa (2006):

Já ao nascer, a nação brasileira foi construída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na construção dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda. Esse tipo de cultura política foi o berço do patrimonialismo em que os interesses privados das elites econômicas prevaleceram sobre os coletivos, do conjunto da população trabalhadora (COSTA, 2006, p. 110).

Couto (2008) também trata desse momento histórico e para ambas, o Brasil foi formado sob bases políticas que retratam os aspectos da tutela e do favor das massas e isso tem a ver com o poder compensatório acima discutido. Quando faz um elo com as políticas sociais no Brasil, anteriormente a Constituição Federal de 1988, percebe-se que o uso dessa forma de poder esteve presente. Os recursos sociais eram utilizados, e de alguma maneira ainda são, para barganha de votos. Essa era uma forma de manter-se no poder utilizando os impostos das próprias massas para continuar oprimindo-as. Vale mostrar aqui algumas ideias a respeito do poder do Estado que é também poder político que para Azambuja (1998)

[...] é a possibilidade que tem o Estado de obrigar os indivíduos a fazer ou não fazer alguma coisa, e seu objetivo deve ser o bem público. Quando o poder, no seu

exercício não visa o bem público, não é mais o poder do Estado, não é mais um direito, não obriga jurídica e moralmente; é apenas a força, a violência de homens que estão no governo. (AZAMBUJA, 1998, p. 47).

Assim, quando o eleitor acredita num representante e o coloca no poder para cuidar de seus interesses, espera dele sempre a opção pelo bem comum e não como ainda acontece no Brasil, o cuidado com interesses particulares, prevalecendo sobre o bem estar social da população. Para o autor, o poder é vontade e:

Nas democracias clássicas essa vontade é a que os governantes, escolhidos pelo povo, realizem, de acordo com a constituição, o que eles próprios entendem por bem público. Nas democracias contemporâneas é a de que os governantes, eleitos pelo povo, realizem o que o próprio povo entende ser um bem público. (AZAMBUJA, 1998, p. 47).

Por fim, o poder condicionado “[...] é exercido mediante a mudança de uma convicção, de uma crença. A persuasão, a educação ou o compromisso social com o que parece natural, apropriado ou correto leva o indivíduo a se submeter à vontade alheia,” (GALBRAITH, 1986, p. 6). É assim que o cidadão brasileiro submete-se à barganha, porque suas convicções misturadas às suas necessidades reais de sobrevivência são transformadas pela força desse poder. Um sujeito em condições vulneráveis tem dificuldades para refletir para além de sua realidade. O que se pretende no momento é supri-la.

A seguir, discute-se a relação entre estado e sociedade civil no campo empírico da política de assistência social, objeto de estudo da autora.

Relação entre Estado e sociedade civil

A discussão da descentralização e participação nas políticas públicas e, no caso em foco, da política de assistência social é construção recente no Brasil, onde entra em voga a relação entre estado e sociedade civil. GECD² (1999) exemplifica o conceito de sociedade civil, mostrando que há um leque de experiências vinculadas a ele que vão desde

[...] as organizações recreativas, desportivas até as entidades filantrópicas e assistenciais, os diversos grupos de manifestação cultural, as organizações empresariais, as associações de defesa dos direitos humanos de maneira geral,

² Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática da Universidade de Campinas – São Paulo: UNICAMP, 1999.

incluindo as ONGs³ e os diferentes movimentos sociais [...] configura-se como um amplo e diverso conjunto de experimentações de organização política, que abriga diferentes objetivos e projetos. (GECD, 1999, p. 15).

Para os autores, o termo Sociedade Civil passou a fazer parte do debate político a partir da década de 70, com forte influência do paradigma marxista. Desde a década de 30, o estado tem um caráter centralizador quanto à organização do capitalismo industrial e tutelamento e favor com relação às políticas sociais. Nas décadas seguintes, especialmente no período ditatorial, o estado tem uma função repressora e se fecham todos os canais de participação popular. O poder do Estado nesse período se firma através da repressão e do controle dos trabalhadores. Pode-se dizer que as ações de repressão aumentam a extrema necessidade de participação por conta das demandas que são reveladas constantemente. E assim, os segmentos da sociedade civil, mesmo sendo muitas vezes antagônicos, reivindicam junto suas necessidades. São várias as instituições de renome que exercem papel fundamental nesse processo e isso traz novos sentidos para a democracia como um valor universal. E assim, a sociedade civil se coloca como protagonista da transformação social e isso chama à atenção as academias que elaboram suas produções teóricas dando corpo e visibilidade na década de 80. Nesse período, os movimentos sociais são os principais sujeitos no processo de construção democrática ao descobrir que fazer política não é mais coisa do estado e dos partidos, mas de toda a sociedade. Nesse sentido, eles constroem novo padrão de cidadania e de direitos sociais e ganham autonomia em relação ao estado, pois tais práticas emergem sem o seu controle.

Ainda segundo GECD (1999), na década de 90, os movimentos sociais passam por um momento de redefinição e continuam sendo propositivos e não reacionários como imaginam algumas elaborações teóricas. Essa década traz também um novo cenário, sob uma ótica neoliberal, de negociação e parcerias com o estado, com a tendência à institucionalização e profissionalização de movimentos e organizações não-governamentais. Aqui começam a aparecer uma pluralidade de intenções e demandas e os segmentos da sociedade civil começam um processo de articulação e formulação de redes. Logicamente, aparecem também os conflitos nessas negociações. “Por ser campo de lutas e desigualdades, a Sociedade Civil é o lugar da manifestação dos conflitos econômicos e dos conflitos de opinião entre os particulares, numa forma

3 Organizações Não Governamentais.

belicosa de coexistência ditada pelos interesses.” (CHAUI, 1993, p. 277). Nessa perspectiva, sataniza-se o Estado e exalta-se o mercado. O que ocorre é a desestatização e desregulamentação dos direitos sociais outrora conquistados. Parece que há uma cegueira com relação às propostas neoliberais que apelam à sociedade civil, para que assumam as responsabilidades que eram do estado, retornando com isso ao caráter filantrópico das práticas. E assim, fundações empresariais assumem demandas sociais e realizam ações fragmentadas e focalistas. Isso tem gerado um conflito com os atores sociais que lutam pela democratização e cogestão das ações estatais com um caráter emancipatório. Nesse sentido, a sociedade civil é plural e heterogênea e nela acontece um embate de projetos antagônicos.

Nogueira (2004) aponta que, na passagem do século XX para o XXI, observa-se um congestionamento nas relações entre estado e sociedade civil, devido ao esgotamento da selvageria do capitalismo que larga atrás de si um contingente extremamente significativo de expressões da questão social⁴. Isso mostra a sua ineficiência em lidar com o próprio veneno. Também há um esgotamento do modelo neoliberal que são inadequados para os ideais de uma sociedade justa e igualitária. O autor questiona o Consenso de Washington, de 1989, em que seus ideais não consideraram o ser humano e aponta para a necessidade de um pós-consenso em que pese o desenvolvimento equitativo, sustentável e democrático. Isso implica também a revisão do papel do estado, que não deve ser mínimo, mas grande enquanto democracia, forte enquanto políticas públicas e presente enquanto direito do cidadão. O Estado deve ser altamente regulador e promotor de bem estar social. Não se trata do quanto ele deve se envolver, mas do como. Nesse sentido, é preciso criar medidas fortes para resolver os problemas, por que para Nogueira, reformismo não resolve mais.

E assim, gestão e governo democrático aproximam-se de muitas maneiras. O esforço para governar melhor ou administrar com maior eficácia é inerentemente político. Particularmente no caso da gestão pública (mas não apenas nele), isso supõe uma consideração rigorosa do Estado, visto tanto como aparato quanto como referência ética, tanto como sociedade política quanto

⁴ “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão.” (IAMAMOTO, 1998, p. 77).

como sociedade civil. Se a questão, enfim, é não apenas gerenciar – fazer com que as coisas funcionem da melhor maneira –, mas mudar, transformar e produzir igualdade de forma ampliada e sustentável, então é no conjunto da experiência sócio-cultural, determinada em termos históricos concretos e em termos de história universal, que os olhares devem se concentrar. Gestão não é um tema técnico, passível de ser resolvido por modelos, reformas pontuais, incursões racionalizadoras ou argumentos de autoridade.

A conjuntura atual, apesar de sangrenta aponta para a possibilidade de um novo projeto societário. Isso fica claro na exposição de Nogueira, quando afirma que:

Nunca se reuniram tantos apoios para uma causa tão nobre. O caminho não está inteiramente aberto, e a lógica cega e irracional da globalização capitalista está mais viva do que nunca. Mas não deixa de ser motivo de esperança perceber que o campo de batalha está delimitado e nele pequenas vitórias têm repercussões de impacto imensurável. (NOGUEIRA, 2004, p. 85).

Agora, não se pode permitir que o Estado passe sua responsabilidade apenas para a sociedade civil, pois sua relação deve ser de parceria e não de substituição. Esse controle deve ser assumido pela sociedade civil, para que ambos saibam quais são seus papéis enquanto parceiros. É isso que o texto a seguir irá discutir.

Participação e controle social na política de assistência social

Para discutir a participação popular no exercício do controle social, é necessário conhecer o espaço onde essa relação pode se dar, que é a política pública de Assistência Social, a qual nem sempre foi reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. Anteriormente, a Lei Orgânica de Assistência Social era tratada pelos governos como tutela e favor. Muitas vezes os serviços assistenciais eram utilizados para barganhar votos em épocas de eleição. Assim, desenvolvia-se uma relação de dependência entre os gestores e a população. Criavam-se laços de compadrio e clientelismo. Não havia a preocupação com a emancipação dos sujeitos que viviam em situação de vulnerabilidade e pobreza, muito menos se considerava seu protagonismo na construção de sua própria história. Quem prestava um serviço assistencial estava fazendo um favor (atitude estatal) ou estava fazendo caridade e amor ao próximo (atitude das instituições vinculadas às igrejas).

O reconhecimento da assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado teve início com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a qual marcou o momento de regulação da Política de Assistência Social. Significou um marco fundamental, pois introduziu um novo conceito: o conceito de Seguridade Social⁵, incluindo o tripé Saúde, Previdência e Assistência Social, explícito em seu artigo 194. Ao tratar da assistência social, a CF/88 claramente afirma que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a 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 de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988, Art. 203).

Quem necessita da Assistência Social são as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social que pode decorrer de condição de pobreza, desemprego, abandono, diversos tipos de violência etc... enfim, todos os cidadãos que por algum motivo encontram-se em situação de vulnerabilidade (PNAS, 2004).

Em 1993, foi aprovada a Lei 8.742 - Lei Orgânica da Assistência (LOAS), que é muito mais que um texto legal, do que um conjunto de ideias, de concepções e de direitos, pois ela introduz uma nova forma de discutir a questão da assistência social, substituindo a visão centrada na caridade e no favor, vista como uma ação tradicionalmente paternalista e clientelista do Poder Público e da Igreja, pela perspectiva do direito do cidadão. Portanto, essa Lei introduz um novo significado à assistência social enquanto “Política Pública de Seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na

⁵ O termo Seguridade Social na Constituição Federal, embora impreciso, é tributário do conceito inaugurado na Inglaterra pelo Relatório Beveridge, nos anos 40, o qual se refere a um conjunto de medidas instituídas por lei de manter todos os cidadãos acima do umbral sociológico considerado mínimo, em todas as eventualidades que venham afetar a sua capacidade de subsistência ou de sua família. Trata-se, pois, apesar de voltadas para os pobres, funcionaria como uma rede de segurança que os impediria de viver abaixo do mínimo tolerável. (PEREIRA, 1995, p. 101).

criação do Conselho Nacional de Assistência Social.” (MESTRINER, 2001, p. 206).

A Assistência Social como Política Pública deve garantir a Proteção Social⁶ Básica e Especial a todos que dela necessitem. A Proteção Social Básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza. Ela prevê “[...] o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos [...]” (PNAS, 2005, p. 46). Para isso, propõe o equipamento do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)⁷.

E a Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinado às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Tal risco pode decorrer de “[...] abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua ou trabalho infantil [...]” (SUAS, 2005, p. 52). Para isso, propõe o equipamento do Centro Especializado de Assistência Social (CREAS)⁸.

A Proteção Social Especial divide-se em duas modalidades, como Média e Alta Complexidade. O oferecimento de serviços de Média Complexidade são aqueles que atendem a famílias e a indivíduos com seus direitos violados. E os serviços de Alta Complexidade são aqueles que garantem proteção integral, como “[...] moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referências ou em situação de ameaça, necessitando ser retiradas de seu núcleo familiar e/ou comunitários [...]” (PNAS, 2004, p. 53).

⁶ Proteção social é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a seguridade social, o asseguramento ou garantias à seguridade e políticas sociais. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Neste sentido, a proteção social não é sinônimo de tutela nem deverá estar sujeita às arbitrariedades, assim como a política social – parte integrante do amplo conceito de proteção – poderá também ser denominada de política de proteção social. (PEREIRA, 2000, p. 16).

⁷ É uma unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social (SUAS, 2005, p. 46).

⁸ É uma unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social especial de assistência social às famílias, grupos e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por seus direitos violados. (SUAS, 2005, p. 46).

A estrutura na qual se sustenta a nova concepção de assistência social constitui-se de: Fundos Públicos para financiamento das ações; Conselho Municipal, do Distrito Federal, Estadual e Nacional de Assistência Social – que integram o Poder Público e Sociedade Civil e deliberam sobre as ações e Planos de Assistência Social – elaborados pelas três esferas de Governo: Municipal, Estadual e Federal.

Percebe-se que o Estado continua fazendo espraiar o processo legal que permite a participação popular, tanto que a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), requisito essencial da LOAS para dar efetividade à Assistência Social como Política Pública. No campo legal, o SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social. Para isso, prevê a consolidação de uma estrutura descentralizada, participativa, democrática e a constituição de uma rede de serviços, com eficácia nas suas ações específicas e nas ações que se relacionem com as demais políticas setoriais.

É nesse contexto que se pode discutir a questão do controle social das ações do Estado pela sociedade civil. Ele está no centro das discussões dos conselhos de políticas, de direitos sociais e da participação popular desde a CF/88.

O controle social teve duas conotações: uma antes e outra posterior à Constituição. Antes dela, o controle social era exercido pelo capital e pelo estado sobre a sociedade civil, conforme Calvi (2007), o poder estava no aparato estatal. Logicamente o capital se utilizava do Estado para isso, a fim de se manter e se ampliar. Esse controle foi sentido fortemente pelo segmento no período ditatorial, momento em que o Estado controlava “[...] via imposição de decretos, atos institucionais e repressão a qualquer movimento contrário ao governo.” (CALVI, 2007, p. 14). A sociedade civil não podia reivindicar qualquer direito sem ser reprimida duramente. Esse tipo de controle era defendido pelo segmento conservador. Já o controle social defendido pelos progressistas era “[...] o que favorecia o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado no campo das políticas sociais e públicas” (CALVI, 2007, p. 14), ou seja, o poder estaria nas mãos da sociedade civil. Aliás, a partir da CF/88, o constituinte é o seu inspirador: “Todo poder emana do povo,

que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.” (BRASIL, 1988, Art. 1º). Esse embate, segundo a mesma autora, resultou no espaço para esse conceito na constituição e que traz nova dimensão para a sociedade. E assim “O controle social caracteriza-se aqui, pela participação popular em instâncias do aparelho do Estado, órgãos, agências ou serviços públicos responsáveis pelas políticas públicas, tornando-se instrumento necessário e indispensável para que haja eficácia dos direitos positivados em lei.” (BATTINI et al, 2003, p. 49).

Como mostrado acima, o controle social é uma ação da sociedade civil sobre as ações do estado, e no caso aqui, sobre as ações da política de assistência social, que passa de tutela e favor à direito de cidadania. São vários os espaços de participação que podem ser ocupados pela população na referida política, como: Orçamentos Participativos, Conferências, Conselhos Gestores, Fóruns de Debates, Audiências Públicas (CARVALHO, 2008; KAUCHAKJE, 2002) e outros. Foca-se essa discussão nos conselhos gestores, os quais têm subdivisões, como: Conselhos de Programas⁹, Conselhos Temáticos¹⁰ e Conselhos de Política¹¹ (TATAGIBA, 2002, p. 47). Os conselhos são espaços de participação popular e de exercício do controle social por excelência na política de assistência social. Os conselhos não governam, mas verificam e avaliam demandas e resultados, considerando as prioridades, com o intuito de dar respostas aos interesses coletivos e públicos. Tem características peculiares, segundo Cipec¹² (2002) os conselhos são órgãos especiais autônomos e independentes, deliberativos, colegiados, normativos e constituem-se como espaço público de negociação.

A sua composição ocorre de forma paritária, ou seja, 50% das cadeiras devem ser preenchidas por representantes usuários¹³ dos serviços

⁹ São vinculados a programas governamentais concretos. Alguns exemplos são: Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Alimentação Escolar, Habitação, Emprego e de Distribuição de Alimentos. (TATAGIBA, 2002, p. 49).

¹⁰ Eles existem em esfera municipal por iniciativa local ou pode ser por estímulo estadual. Seus formatos são variáveis conforme as necessidades locais e discutem temas de interesse local. Alguns exemplos são; Conselhos dos Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo... (TATAGIBA, 2002, p. 50)

¹¹ São ligados às Políticas Públicas estruturadas. Tem abrangência nas três esferas de governo. Alguns exemplos são: Conselhos de Saúde, de Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social... (TATAGIBA, 2002, p. 49).

¹² Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC), 2002.

¹³ São representantes da sociedade, destinatários da assistência social ou organizados em entidades. Alguns exemplos são: Associação de Moradores, Clubes de Mães, Associações Comunitárias, Movimentos Sociais (CIPEC, 2002, p. 41).

ou de sua organização, dos trabalhadores da área¹⁴ e das entidades¹⁵, sendo eleitos em conferências. E os demais 50% preenchidos por representantes governamentais, sendo indicados pelo governo. O poder aqui passa a ser compartilhado entre Estado e sociedade civil. Esse processo não se dá sem conflitos, como o texto a seguir irá mostrar.

Os desafios da partilha do poder entre Estado e sociedade civil

A partir da discussão dos conselhos gestores como espaços de participação popular e controle das ações do Estado, mostram-se os desafios quando se trata de compartilhamento do poder entre a sociedade civil. Existem conflitos nessa relação, pois se trata de permitir que alguém (a pouco tratada como foco do favor), ou seja, os usuários dos serviços passem a discutir prioridades e investimentos de recursos. Legalmente falando, os conselhos têm o poder de deliberar sobre as ações estatais, porém, o Estado precisa saber partilhá-lo. Segundo Tatagiba (2002), “Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto – às novas formas de fiscalização, controle e participação da Sociedade Civil no processo de produção das políticas públicas.” (TATAGIBA, 2002, p. 79).

Quando se trata de um governo que preza pela democracia e nela conta com a participação da população, entendendo ser apenas um representante que administra a coisa pública, existe maior probabilidade de haver efetividade do controle social sobre suas ações. Agora, quando o governo ainda vive resquício do conservadorismo, período em que a população vivia sob o mando dos coronéis, os espaços de participação popular sofrem pressões e manipulações, impedindo que a população tenha o poder de participar. O impera aí é o autoritarismo dos coronéis (FAORO, 1997), a cultura do jeito (MARTINS, 1994) e conseqüentemente o atraso na implementação da política e com isso o impedimento ao acesso ao direito dos cidadãos.

Vale ressaltar que nem o Estado, nem a sociedade civil estão livres de buscarem a efetividade do poder. Ambos são heterogêneos e podem buscar nos espaços de participação a legitimidade de interesses particulares.

¹⁴ São representantes de organismos/entidades privadas, constituídas como pessoas jurídicas que lutam na defesa de interesses coletivos na área social. Alguns exemplos são: Sindicatos, Conselhos representantes de categorias (Psicologia, Advocacia, Serviço Social, Saúde...) (CIPEC, 2002, p. 41).

¹⁵ São representantes das entidades que atuam no setor de assistência social, prestando serviços e atendimento à população. Alguns exemplos são: Entidade de Atendimento a Família, à Crianças e Adolescentes, à Pessoas com deficiência, Idosos... (CIPEC, 2002, p. 41).

Exemplificando: um representante de entidade pode participar de um conselho, preocupado apenas com a busca de recursos para a sua instituição, sendo que na realidade sua função ali é discutir coletivamente as prioridades de todos os segmentos por ele representados e deliberar prioritariamente. Assim como o Estado pode eleger representante que irá apenas legitimar suas ações procurando evitar maiores conflitos ou até ocultar dados importantes que lhe possam criar questionamento das suas ações.

No entanto, como a sociedade civil ainda não aprendeu a participar e exercer o controle e a fiscalização nos espaços dos conselhos, pode acontecer que os governos utilizem esses espaços como legitimadores de uma prática nem sempre democrática. Nesse caso, eles perdem o caráter de deliberativos passando a ser meramente consultivos, compactuando muitas vezes com uma má gestão. Sempre que acontece algo assim, o próprio conselho está fortalecendo o autoritarismo e enfraquecendo a democracia. Porém, alerta Tatagiba (2002, p. 91), se o conselho não tem força de deliberar, pode fiscalizar e controlar as ações do estado, pois “[...] conselhos com baixa capacidade deliberativa podem ser fortes no controle da aplicação dos recursos orçamentários ou na execução dos programas e projetos”, pois a efetividades das políticas dependem da efetiva aplicabilidade dos recursos a elas destinados.

Apesar desses impasses, é fundamental que a população continue participando desses espaços, onde “[...] a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania.” (AVELAR, 2004, p. 223). Portanto, não se pode esperar que a participação seja dada pelo estado, pois pode não haver interesse por parte dele que a população controle suas ações. Participar significa conquista e aprendizado num processo que pode ser lento, mas precisa ser gradual e continuado.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi o de discutir as relações de poder nos espaços do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Através da pesquisa, constatou-se que o desejo de ter o poder faz parte de toda a sociedade e de todo ser humano. Discutiui-se o poder do estado e da sociedade civil numa relação envolvida em conflitos, pois ambos podem ter interesses ambíguos conflitantes. Mas isso não pode impedir que o processo de aprendizado do exercício da democracia no país fique para escanteio. E quando se trata de

políticas públicas, no caso política de assistência social, onde há a constante busca de rompimento com a cultura da tutela e do favor, Couto (2008) aponta que existe um único modo de romper com esses estigmas históricos: quando a sociedade civil se apoderar dos canais de participação e controle social e obrigar o estado a efetivar, de fato, o que a legislação preconiza. Os autores investigados apontam que uma possível saída para se romper com a situação de caridade e assistencialismo¹⁶ seria apoderar-se dos espaços de participação popular, procurando priorizar os interesses coletivos aos particulares e assim viver o exercício do controle social das ações do Estado em todas as esferas, como o objetivo de contribuir com a construção da democracia no país, numa perspectiva de cidadania e direitos sociais.

Referências

AVELAR, L. Participação política. In.: _____; CINTRA, A. O. (org). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

AZAMBUJA, D. *Introdução à ciência política*. 11. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BATTINI, O. et al. *Controle social, financiamento e democracia*. Curitiba: CIPEC/Fundação Araucária, 2003.

BOBBIO, N. et al. *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

BRASIL, República Federativa. *Constituição Federal do Brasil*. Brasília, 1988.

_____. *Lei orgânica de assistência social (LOAS)*. Brasília, 1993.

_____. *Política nacional de assistência social (PNAS)*. Brasília, 2004.

_____. *Sistema único de assistência social (SUAS)*. Brasília, 2005.

CALVI, K. U. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos. *Revista Emancipação*: Ponta Grossa, v. 8 n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipação>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

¹⁶ Prática caritativa e tuteladora que não promove a emancipação política e social dos sujeitos.

- CARVALHO, M. C. A. *Participação social no Brasil hoje*. Disponível em: <www.logolinkla.org>. Acesso em: 5 ago. 2009.
- CIPEC, Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas. *Estado e política pública de assistência social, sistema descentralizado e participativo de assistência social e redes*. Curitiba: CIPEC, 2002.
- CHAUI, M. *Cultura e democracia*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- COSTA, L. C. *Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.
- COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 11. ed v. 01 e 02. Porto Alegre: Globo, 1997.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 17. ed. São Paulo: Graal, 2002.
- GALBRAITH, J. K. *Anatomia do poder*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1986.
- GECD, Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Sociedade Civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira. *IDEIAS*. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, 1998/1999. Dossiê: os Movimentos Sociais e a construção democrática.
- IAMAMOTO, M. *O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo. Cortez. 1998.
- KAUCHAKJE, S. Participação social no Brasil diante da desestruturação das Políticas Sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias. *Revista Emancipação* v. 2 n. 1, Ponta Grossa, 2002.
- LIMA, T. C. Sasso; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. In.: *Revista Katálysis*, Florianópolis v. 10, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 5 out. 2009.
- MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de Sociologia da História Lenta*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- MESTRIER, M. L.; *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, M. A. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, P. A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.