

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís

Ângela Maria da Silva Lopes

São Luís
2001

CDD 360
CDU 364.04 (812. 1)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís

Ângela Maria da Silva Lopes

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

São Luís
2001

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís

Ângela Maria da Silva Lopes

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (Orientadora)

Prof^a. Dra. Marina Maciel Abreu (UFMA)

Prof^a.Dra. Maria de Fátima Cabral Marques Gomes (UFRJ)

A todos aqueles empenhados na construção de uma sociedade justa.

*“A Sociedade não é apenas reprodução e
adaptação; ela é igualmente criação,
produção de si mesma.”*

Alain Touraine

AGRADECIMENTOS

Ao chegar-se ao término deste trabalho, quer-se agradecer às pessoas que contribuíram para sua elaboração:

A orientadora, Prof^a.Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, pela orientação segura durante o transcurso da pesquisa.

Aos professores integrantes da banca de qualificação, pelas importantes contribuições.

Aos técnicos dos Conselhos Municipais de Assistência Social, de Proteção ao Idoso e de Direito da Criança e do Adolescente, aos conselheiros do CMAS/ São Luís e aos membros do Fórum Estadual de Assistência Social, pela solicitude em prestar informações e ajuda na coleta de dados.

Ao meu esposo, sempre companheiro, amigo e confidente.

Aos funcionários do Mestrado em Políticas Públicas, Baby, Lúcia, Izabel, como também a Dominginhos e Júlio, os agradecimentos da autora.

E a todos aqueles que, direta ou indiretamente contribuíram para a elaboração desta Dissertação.

LISTA DE SIGLAS

CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (extinto)
CCN	Centro de Cultura Negra do Maranhão
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMPI	Conselho Municipal de Proteção ao Idoso
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COGEMAS	Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (estadual)
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FONGEMAS	Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FPTI	Fórum Permanente da Terceira Idade
FUMCAS	Fundação Municipal da Criança e da Assistência Social
GAEPP	Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza
GDS	Gerência de Desenvolvimento Social
IPRM	Instituto de Produção e Renda do Município
LBA	Legião Brasileira de Assistência (extinta)
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SAS	Secretaria de Assistência Social (extinta)
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social (órgão federal)
SIDEPAS	Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Notas Preliminares.....	10
1.2 Delimitando as Categorias Teóricas de Fundamentação do Estudo.....	14
1.2.1 Participação Social	14
1.2.1 Controle Social	21
1.2.3 Descentralização.....	36
1.3 Objeto e Objetivos do Estudo.....	44
1.4 Proposta Metodológica desenvolvida.....	45
1.5 Estrutura do Texto	47
2- CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	48
2.1 A Assistência Social como tema e problema	49
2.2 O Movimento Nacional de Construção da Política de Assistência Social.....	55
2.3 O Movimento de Construção da Assistência Social Como Política Pública no Maranhão.....	68
2.4 A Tentativa de “Desconstrução” da Política de Assistência Social	75
3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA <i>POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: o conselho municipal de assistência social em São Luís</i>	91
3.1 Os Conselhos de gestão no âmbito do SIDEPAS: seu surgimento e desenvolvimento segundo o marco legal.....	91
3.2 Atuação do CMAS no Âmbito da Política de Assistência Social em São Luís	102
3.2.1 Constituição, Organização e Características do Conselho Municipal de Assistência Social em São Luís- MA	102
3.2.2 A Relação do Conselho Municipal de Assistência Social com Sua Base: uma questão de representação	105
3.2.3 As relações do CMAS com outros sujeitos da política de Assistência Social em São Luís	113
3.2.4 A Representação do CMAS Como Mecanismo de Participação e de Controle Social Segundo os Sujeitos Sociais da Política de Assistência Social	119
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
BIBLIOGRAFIA.....	140
ANEXOS.....	146

RESUMO

Esse texto é resultado de um estudo sobre participação e controle social na política de Assistência Social, a partir de sua municipalização. O Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís foi tomado como referência empírica. Alguns conceitos como descentralização e representação foram utilizados para enriquecer a análise, que se desenvolveu procurando perceber o problema no âmbito das relações sociais que o determina. Trabalhamos as mudanças recentes ocorridas no âmbito da Assistência Social como fenômeno complexo que integra diferentes sujeitos e interesses, contextualizando-as nas modificações pelas quais passa o Estado na atualidade e que resultaram na possibilidade da participação e do controle social por parte dos movimentos populares. Os quais dependerão de diferentes fatores para se efetivar, entre eles destacamos a correlação de forças construída no âmbito da política de Assistência Social.

Palavras Chaves: Controle Social.Participação. Assistência Social.Descentralização. Conselho Municipal. Políticas Públicas. Gestão.Municipalização. Representação.

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Notas Preliminares

O presente texto apresenta o resultado de um estudo da participação e do controle social na Política de Assistência Social, a partir de sua municipalização. A temática se fundamenta nas seguintes categorias teóricas: a participação social e o controle social. Utiliza-se ainda o conceito operativo de descentralização para contribuir com a análise, já que a participação e controle social serão compreendidos no interior da política de Assistência Social realizada de forma descentralizada. Todas essas categorias serão percebidas no âmbito das relações sociais que as determinam.

Faz-se necessário, antes de entrar-se nas discussões, demarcar de onde se está falando e o interesse pela temática. A pretensão em realizar esse estudo está determinada por alguns motivos: primeiro, por ser a autora assistente social, profissional responsável, na divisão social do trabalho, pela implementação dessa política; segundo, por ter participado de uma pesquisa que enfoca as mudanças que vêm ocorrendo na Assistência Social a partir da sua descentralização. Por aquela pôde acompanhar o processo no Estado do Maranhão.

Por estar dialogando dessa posição, colocam-se algumas dificuldades, a saber, a distância necessária para perceber alguns aspectos da referida política exige um permanente alerta, o que requer exercício constante, por estar-se, de certa forma, envolvida no processo e carregada de pré-noções, com representações muitas vezes já consolidadas.

“Procurar não cair na armadilha do objeto pré-construído não é fácil, na medida em que se trata, por definição, de um objeto que me interessa, sem que eu conheça claramente o princípio verdadeiro desse ‘interesse’ (...) (ao qual podem ligar-me laços afetivos, positivos ou negativos, produto dos meus investimentos anteriores, (o qual) não passa na realidade de um ponto num espaço de relações objetivas...” (BOURDIEU, 1989, p.30)

Nessa reflexão verifica-se a necessidade de analisar a descentralização da Política de Assistência Social a partir do contexto que se apresenta, pois essa política é produto de um conjunto de relações e das forças sociais em questão. Outro ponto a destacar é que, por se tratar de uma política pública desenvolvida a partir de uma instituição governamental, há o risco de envolvimento nas “representações partilhadas por todos” ou mais especificamente:

nas “representações oficiais freqüentemente inscritas nas suas instituições, logo, ao mesmo tempo na objetividade das organizações sociais e nos cérebros” (BOURDIEU,1989, p.34). Para que isso não ocorra o autor indica a necessidade de se construir permanentemente uma “dúvida radical”. Tentar-se-á exercitá-la aqui, enquanto desafio. Caso contrário, o trabalho ficará condenado a ser apenas um instrumento daquilo que ele quer pensar.

Reconhecendo que as relações sociais, no contexto da sociedade em que vivemos, produzem desigualdades sociais e um complexo jogo de interesses, visualiza-se a política social sobre diferentes aspectos. Do ponto de vista do Estado, ela aparece como um esforço planejado com vistas a intervir nas desigualdades sociais, objetivando a sua redução; do ponto de vista dos setores organizados, que ficam excluídos do usufruto das riquezas produzidas socialmente, a política de Assistência Social se apresenta como possibilidade de acesso a certos bens e serviços sociais.

Para DEMO (1993), o fenômeno fundamental de uma política social é o impacto redistributivo e autopromotor. Ou seja: “Não se considera social aquela política que não chega a tocar o espectro das desigualdades sociais, reduzindo-as”. Contudo, ressalte-se o aspecto contraditório da política social e da forma como ela foi utilizada historicamente, no interior do jogo de interesses.

Apesar de haver certo consenso em torno de que a viabilidade de uma sociedade depende da capacidade de reduzir suas desigualdades sociais em níveis considerados toleráveis pela maioria, não se pode esquecer alguns fatores essenciais nessa discussão: primeiro, que a desigualdade é um fenômeno histórico estrutural, ou seja: faz parte da própria dinâmica das relações sociais; esteve presente em diferentes tipos de sociedade, e entre os diferentes grupos humanos¹. Esse aspecto nos remete ao segundo ponto de análise, qual seja: que as políticas sociais são frutos da organização dos setores que se sentem ameaçados em sua dignidade humana pelas relações estabelecidas, o que os fazem organizar-se na tentativa de mudar tal realidade, isto é, expressa demandas decorrentes do processo de mobilização política no contexto da luta de classes, como expressão da existência das desigualdades, assumindo seu papel enquanto fonte permanente de mudanças, a partir dos chamados excluídos.

¹ Há uma discussão da ausência de desigualdade no interior das sociedades reconhecidas como primitivas.

O outro aspecto a ser enfatizado decorre do caráter reformista da política social, a saber, no contexto da sociedade capitalista, a política social não vislumbra alterar substancialmente a coexistência entre pobreza e riqueza ou, em última instância, a lógica do lucro em detrimento das necessidades humanas, o que apresenta limites às lutas em torno das políticas sociais, tendo em vista que não alterariam fundamentalmente as relações econômicas e políticas de poder, vigentes em nossa sociedade (ALBER apud SILVA,1995).

Entendendo a política social como um fenômeno de múltiplas faces, ressalta-se ainda sua feição de *controle social*, ou seja: esta é utilizada historicamente pelas classes dominantes, através do Estado, como forma de normatizar a vida social, de regular e domesticar as classes dominadas e os conflitos sociais advindos da luta de classes. Esse caráter da política social, de controle social, é fundamental para a análise da pesquisa tendo em vista que, no novo perfil da Política de Assistência Social, esse aspecto é enfatizado por um prisma diferente do qual tem sido historicamente analisado.

No debate contemporâneo, no interior da Política de Assistência Social, fala-se em *controle social* por parte da sociedade civil, e no seu interior, das classes populares, frente às ações do Estado. Ao passo que as discussões travadas até então, no contexto das vertentes marxistas, geralmente apontavam para o controle das classes dirigentes ou dominantes, via suas instituições, em especial o Estado, com o intuito de garantir a harmonia social. Nesses termos, a política social se constituía num instrumento privilegiado, utilizado por essas classes, na busca da estabilidade social, principalmente nos momentos de crise e depressão.

Um dos eixos da política social, analisado por DEMO (1993), é o político, que é de fundamental importância para nosso trabalho, por vislumbrar o poder de conquista do direito, através da participação dos interessados, ultrapassando a visão de mera concessão do Estado. Por centrar-se na participação, essa face política aponta para caminhos como o da co-gestão da política social, concorrendo para o que o autor chama de autopromoção, ou seja: os grupos interessados trabalham para que ocorram mudanças na sua realidade de vida. Contudo, não podemos deixar de vislumbrar o contexto social onde essa luta ocorre.

Ressaltamos, ainda, que a participação dos sujeitos sociais que usufruem a política social, ou dela deveriam usufruir, não se constitui dádiva, é um espaço construído, conquistado e existe na medida da sua própria conquista. Trabalham nessa perspectiva tanto DEMO (1993) como AMMAN (1978), é o que defendemos, também, em torno da Política de

Assistência Social, cuja implementação é resultado da luta social de segmentos diversificados, entre os quais aqueles que estamos denominando de movimentos populares². E essa construção tem, na atualidade, a feição que os sujeitos sociais envolvidos possibilitaram delinear, a partir da correlação de forças nessa conjuntura.

Entende-se que os direitos conquistados historicamente por parte das classes populares³ decorrem do desenvolvimento das condições econômicas mas também e concomitantemente do processo de conquista política, ou seja, condições objetivas favoráveis propiciaram condições subjetivas, de ordem política. As condições de vida, a que as relações de produção submeteram os trabalhadores ao longo da História, os levam a uma organização política que exigiu seu reconhecimento como força política e acendeu a possibilidade de discussão e negociação de conflitos no campo do poder. Essa negociação ou a colocação de certos limites⁴ nas relações capitalistas de produção não se deu por razões humanitárias ou morais dos setores dominantes, mas como necessidade da própria sobrevivência do sistema.⁵

² Entendendo a complexidade conceitual que envolve o termo movimentos populares, por se tratar de uma heterogeneidade de formas e sujeitos, e por existir diferentes linhas explicativas, utilizar-se-á a contribuição de SILVA (1995) e ABREU (1995) para expor o nosso entendimento sobre movimentos populares. Para ABREU os movimentos populares expressam formas novas e variadas de manifestações e lutas coletivas das classes dominadas ou subalternizadas econômica, política e ideologicamente. Elas englobam trabalhadores, alguns setores da classe média e daqueles que sobrevivem no mercado informal. Outro aspecto que caracteriza os movimentos populares é que suas lutas se circunscrevem no campo da reprodução, direcionadas aos direitos e às políticas sociais. Para SILVA (1995), os movimentos populares compreendem ações coletivas no âmbito do espaço cotidiano, voltadas para resoluções de problemas particulares; no espaço setorial, articuladas aos movimentos operários, de bairros, feministas, indigenistas, negros etc, visando a inserção mais justa de um segmento na ordem social. Para essa autora, além da inserção no mundo da produção, outros elementos são determinantes na constituição desse conjunto heterogêneo que forma o popular, como a formação cultural, religiosa, étnica e política. O seu núcleo é o trabalho assalariado, mas inclui, ainda, os trabalhadores informais, os variados grupos de trabalhadores do campo, a pequena burguesia, os pequenos proprietários urbanos e rurais, as camadas médias, os desempregados etc. (SILVA, 1995, p.131)

³ Entende-se que a noção de classes populares não nega a de classe trabalhadora. Está sendo utilizada por compreender-se que há determinações objetivas provenientes das classes subordinadas que não se situam diretamente na esfera econômica da produção propriamente dita, embora seja configurada por esta. Há contradições que, apesar de ter suas raízes na estrutura econômica, se manifestam, em nível político-ideológico, nas esferas da distribuição e circulação do processo produtivo. Concorde-se que “Classes populares é uma noção que se refere a manifestações concretas das classes subordinadas ao plano político, basicamente através dos movimentos sociais, e se contrapõe ao Estado e ao grupo dominante não somente como mão-de-obra destituída dos meios de produção, mas como camadas subordinadas à dominação política e ideológica, determinadas pela exploração econômica” (GOHN, 1985, p.71). As classes populares são constituídas pelos segmentos especificados na nota anterior, e o que os homogeneízam é a situação de expropriação econômica, a subordinação política e a espoliação urbana.

⁴ Diminuição do número de horas trabalhadas e os direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores como férias, repouso remunerado etc.

⁵ Ver, a esse respeito, a discussão de ANTUNES (1985), HABERMAS (1983) e FALEIROS (1980).

Esse processo de organização política e essa possibilidade de negociação foram ampliando o espaço de conquista dos trabalhadores ao longo da História, dependendo do poder de pressão e da correlação de forças nos diferentes momentos e realidades.

“...É essencial perceber o processo de conquista participativa, que gerou, juntamente com o crescimento econômico favorável, capacidade até então desconhecida de controlar o poder, a burocracia pública, os rumos do desenvolvimento, de certa forma impondo a política social, não como concessão econômica ou estatal, mas precisamente como troféu dos interessados. Trata-se de sociedades com forte dose participativa popular, onde a corrupção, a demagogia, o populismo, o abuso econômico se tornaram mais dificultados, porque os interessados sabem expressar-se organizadamente sobre seus interesses“ (DEMO, 1993, p.15)

Colocando algumas ressalvas na fala do autor, especificamente no que diz respeito à nossa realidade de país periférico e de capitalismo dependente (que presencia por longos tempos regimes autoritários e a exclusão da participação política da grande maioria da população) ressalta-se, recentemente, conquistas de direitos sociais no campo legal, como resultado de um movimento de mobilização que atingiu diferentes setores da sociedade. Nesse mesmo contexto, é apontada a possibilidade de, no campo das políticas sociais, ocorrer um maior controle das classes populares nas ações públicas, especificamente nas ações do Estado, no bojo da discussão dos anos 1970 e 1980, da necessidade da construção democrática para controlar o poder econômico e estatal.

Uma política social discutida pela ótica dos que dela necessitam é essencial para que os interessados controlem a sua realização e a sua qualidade, de maneira que se mantenha a dimensão de uma prestação enquanto obrigação do Estado, não de concessões assistencialistas. É no âmbito da Assistência Social, enquanto política pública, que se pode falar em contraposição a esse aspecto assistencialista, permitindo delinear o que se está entendendo por *participação popular*, já que essa é uma categoria chave do trabalho aqui analisado e expresso.

1.2 Delimitando as Categorias Teóricas de Fundamentação do Estudo

1.2.1 Participação Social

Na análise da participação social, destaca-se primeiro o seu caráter processual, ou seja, é um constante vir a ser, uma permanente construção. Temos de percebê-la como um processo. E a partir da contribuição de DEMO (1993), é entendida, ainda, como conquista. Assim, a participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já

pré-existente. O espaço de participação precisa ser conquistado e construído e isso denota tempo. Por ser processo, tende a ser lento, está intrinsecamente ligado aos condicionantes históricos de determinada sociedade, não possuindo uma situação final e completa. E, segundo o autor citado, não pode ser controlado, pois já não seria participação, não pode também ter os seus limites previamente estabelecidos.

Essa concepção de participação vai, de certa forma, de encontro à de MCGREGOR apud PATEMAN (1992, p.93) que, ao discutir participação e democracia na esfera industrial, afirma que participar “consiste basicamente na criação de oportunidades, sob as condições adequadas, para que as pessoas influam nas decisões que as afetam. Essa influência (...) constitui um caso especial de delegação no qual o subordinado adquire um controle maior, uma maior liberdade de escolha em relação as suas próprias responsabilidades”.

Essa situação de participação, apontada por MCGREGOR, ocorre dentro de certos limites, colocados pela estrutura em que os trabalhadores estão inseridos, na esfera industrial. O que DEMO descarta como participação pelo fato de ocorrer limites previamente estabelecidos. Questiona-se DEMO quando afirma não poder existir controle e limites na participação. Acredita-se que as relações desenvolvidas em uma sociedade passam, de alguma forma, pelos limites e controle dos interesses hegemônicos dessa sociedade.

FRENCH, ISRAEL e AAS apud PATEMAN (1992, p.94) são outros autores que trabalham a temática. Dizem que participação se constitui “um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na elaboração dos planos, políticas ou decisões. Restringe-se às decisões que têm efeitos futuros sobre todos aqueles que eles representam”. Esta definição extrapola algumas situações tidas usualmente como de participação, por exemplo: quando um indivíduo está presente numa reunião ou toma parte em alguma atividade do grupo, mas não exerce influência alguma. Então a participação precisa ser em algo, no caso, na tomada de decisões e deve envolver modificações, em maior ou menor medida, na estrutura de poder vigente.

PATEMAN (1992) chama a atenção para o que denominou de “pseudoparticipação”, que é aquela “participação” entendida como um método que abrange técnicas utilizadas para persuadir indivíduos ou grupos a aceitarem decisões já tomadas fora do seu campo de atuação, pela administração ou grupos de outras esferas de poder. Essa

“participação” limita-se a que os membros endossem as decisões tomadas por líderes ou grupos dos quais não fazem parte.

Outro tipo de participação, enfatizado pelo autor acima, é o que chamou de “participação parcial”. É aquela em que o indivíduo ou grupo não tem o poder de decisão sobre o resultado final do que se delibera, podendo apenas influenciá-lo.

Outro autor, CARVALHO (1994), procura compreender a participação a partir de dois conceitos : 1) o de *participação constrangida*; e 2) o de *participação consentida*. A nosso ver, o conceito de *participação constrangida* se assemelha ao que PATEMAN chamou de *pseudoparticipação*. Pois é aquela participação passiva, que deriva de práticas de mobilização em torno de determinados programas (governamentais ou não-governamentais) que geram benefícios, direcionados a populações que passam por condições de pobreza crônica⁶, consideradas ‘beneficiárias’ desses programas. Essa participação tende a reforçar a dependência ao benefício e ao sujeito “doador”, retirando o caráter de sujeitos históricos dessas pessoas. Elas “participam” dos programas apenas como “beneficiárias”, esses são idealizados e elaborados sem que as populações a que se direcionam deles tomem parte.

Já a *participação consentida* é aquela na qual as “pessoas acumularam uma história de saber e de fazer, de viver e de transformar o mundo em que se encontram, uma totalidade na sua singularidade que exige, numa correlação de forças dadas, o respeito ao seu ser e ao seu vir-a-ser” (CARVALHO,1994, p.8). Essa concepção, apesar de um pouco genérica, se aproximaria do que se está entendendo por participação. O presente estudo se fundamenta na construção conceitual de AMMAN (1978), assim como nas contribuições de KOWARICK (1977), que concebem a participação nas diferentes esferas da sociedade: produtiva, política e distributiva, entendendo-a na sua relação. O que será detalhado mais adiante.

Outro enfoque dado à participação social origina-se após a Segunda Guerra Mundial. Com a discussão sobre marginalidade urbana ganham ênfase as análises sobre participação social. Considerando-se as condições socioeconômicas e culturais das populações que moravam às margens dos grandes centros urbanos, abordagens variadas

⁶ Aqueles, segundo o autor, com rendimento familiar igual ou inferior a dois salários mínimos mensais, ou seja: aquelas famílias que auferem rendimentos que proporcionam apenas a sua sobrevivência física, de acordo com os padrões estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde.

discorriam sobre suas características de vida⁷, relacionando-as à falta de participação social ou seja, essas populações viviam à margem da dinâmica urbano-industrial. Fora dos padrões considerados modernos de sociedade.

As análises sobre marginalidade passaram a embasar certas práticas sociais presentes nos diferentes programas sociais desenvolvidos por órgãos governamentais ou não-governamentais, direcionados aos grupos considerados ‘marginais’, para que estes tivessem algum acesso aos benefícios do desenvolvimento econômico. Nesses programas estava presente uma concepção de participação social correspondente à integração dos indivíduos ao sistema social. A idéia é que a situação social dessas populações é resultante de atributos pessoais, por isso se deve modificar os indivíduos e não a sociedade. Esta estaria sempre oferecendo a possibilidade de incorporação desses grupos, tidos como marginais.

Então se trabalha com os indivíduos mediante ações que lhe visam a adaptação às normas dominantes na sociedade. Ressalte-se que nesse processo são desenvolvidas formas de *controle social*, por parte das classes dominantes, no intuito de levar esses indivíduos ou grupos a um comportamento esperado, pela conformação às regras estabelecidas para que prevaleça uma certa ‘ordem social’. Entende-se, entretanto, que a falta ou pouca participação de algumas classes sociais, em diferentes esferas da sociedade, é inerente à dinâmica social vigente. Faz parte da estrutura societária e é por ela criada. O próprio processo de inserção social é todo controlado para que ocorra em conformidade com os interesses dominantes, ou seja, que a subalternidade desses grupos permaneçam.

A abordagem desenvolvida por LEWIS (1961) parece, também, encaminhar-se para esse veio explicativo. Na análise que o autor desenvolve sobre a cultura da pobreza nos chamou a atenção os elementos, por ele assinalado, que caracterizam os indivíduos ou grupos considerados pobres ou de baixa renda. Entre eles, destaca-se aqueles que podem contribuir para a discussão aqui implementada: “(...)falta de participação e integração efetiva dos pobres nas instituições sociais mais abrangentes da sociedade” e “um mínimo de organização que transcende o nível da família nuclear ou extensa” (LEWIS, 1961, p.45,46).

Para esse autor, a ‘pobreza’ constitui-se num elemento que influi substancialmente a participação na dinâmica de uma sociedade. O autor mostra que o cotidiano desses grupos

⁷ Baixo nível de renda e educação, desestruturação familiar, desemprego ou subemprego, entre outras (KOWARICK,1977).

atingidos pela ‘pobreza’ é marcado pela passividade, apatia e anomia. A análise de LEWIS, sente-se assim, procura demonstrar a falta de participação como resultado de certas características pessoais daqueles que vivem situações de pobreza e não como parte da lógica da estrutura da sociedade. Ele apreende apenas uma parte do que se acredita ser um círculo vicioso: o indivíduo é pobre e por isso não participa; por não participar, ele se constitui pobre. Pois, ao influir nas decisões que o afetam, concorre para modificações no cotidiano das pessoas.

Extrapolando essa análise, reforça-se que é necessária a criação de oportunidades, pelos sujeitos sociais em questão, sob condições adequadas, para que as classes populares exercitem formas de participação que superem aquelas cuja finalidade é a adaptação aos ditames do mercado.

Nessa mesma perspectiva de LEWIS (1961), parte significativa das análises sobre a ‘marginalidade’ converge com o pensamento de GERMANI apud KOWARICK (1977, p.48), percebendo-a enquanto uma ausência de participação. A marginalização, nessa perspectiva, ocorre como consequência da falta de participação:

*“Em termos gerais pode-se definir como **marginalidade*** a falta de participação de indivíduos e grupos naquelas esferas que de acordo com determinados critérios lhes corresponderia participar. Por **participação*** entende-se o exercício de papéis concebidos de maneira mais ampla: (a) incluem tanto um atuar como um não atuar, um dar ou receber, tanto obrigações ou deveres como direitos... e (b) se exercem em distintas instituições e esferas de vida individual e coletiva...”*

Considerações desse tipo partem do pressuposto de que há, historicamente, na sociedade, uma tendência à ampliação dos direitos. Esta se tornaria cada vez mais democrática, tanto pelo desenvolvimento econômico, que supõe a possibilidade de mobilidade social, como pela difusão dos valores sociais, que favoreceria a ampliação da participação social.

Além do cunho ideológico e de uma visão linear da história social, essa ‘participação’ é vista como forma de absorção, pelo modelo urbano-industrial, de grupos que poderiam colocar em risco a própria estabilidade do sistema. Faz parte do interesse capitalista que essa forma de inserção ocorra nos moldes funcionais à estrutura de poder vigente, tendo

* Grifo da autora.

* Grifo da autora.

em vista que setores ‘marginais’ são inerentes à lógica da sociedade, ou seja, o grau e a forma dessa “integração social” se dão via *controle social*. “...Ninguém participa aleatoriamente. Isto significa que existe sempre um grau daquilo que é permissível: são os valores e normas que demarcam o que é socialmente desejável e consentido. Significa também que existe sempre um limite do que pode ser absorvido” (KOWARICK,1977, p.55).

Quer-se afirmar a necessidade de superar a abordagem que esgota a participação como integração social; hoje, “inserção social”. Deve ser realçado que a problemática que envolve as classes populares não é a sua exclusão do sistema econômico social vigente e sua conseqüente falta de participação nos benefícios inerente à sociedade urbano-industrial, pois elas não estão fora desse sistema. O que está em jogo é o modo de inserção dessas classes nas estruturas de produção e suas conseqüências para a participação das mesmas nas outras instâncias da sociedade. Nesse sentido, concorda-se com KOWARICK (1977) e GRAMSCI (1991) no sentido de que nenhum fenômeno determina, de forma absoluta, todos os demais.

Verifica-se, ainda, que a falta de participação na esfera política (superestrutura) traz determinações para a participação nos bens produzidos na esfera econômica e para a esfera social, contudo, um determinante essencial na participação dos grupos é o modo de inserção nas relações econômicas. A exclusão da participação nas diferentes esferas da sociedade é conseqüência de uma multiplicidade de fenômenos macro-estruturais. Vejamos o que diz KOWARICK (1977, p.32):

“O trinômio renda-ocupação-instrução associa-se também aos valores do indivíduo. Nível de informação, liderança, participação social decrescem na medida em que a posição sócio-econômica for mais excludente (...) numa sociedade de classes a oportunidade de obter recursos raros não se distribui ao acaso. Ela é determinada pelas posições diferenciais que as várias camadas ocupam na teia social e é resultado da ação que os múltiplos grupos levam a cabo para efetivar os seus interesses, utilizando, para tal, poder, riqueza, prestígio ou qualquer outro recurso que possibilite o acesso a benefícios...”

A forma de participação (ou a não-participação) nos elementos institucionais básicos da sociedade, o modo de inserção particular nas estruturas produtivas afeta substancialmente sua participação na estrutura do poder vigente. E essa participação deficitária (ou a sua falta) das classes populares faz parte da lógica do processo de acumulação capitalista. Compreende-se que não pode haver sua superação sem que haja modificação da natureza da sociedade como tal. Por isso entender-se que, apesar de a

participação social ser induzida e assinalada ao nível micro da comunidade ou bairro, ela deve ser examinada no processo histórico, na configuração e mudança das estruturas macro-societárias.

AMMAM (1978) desenvolve uma discussão sobre participação que vem reforçar o ponto de vista defendido acima por KOWARICK (1977), ao afirmar que a participação social não pode ser confundida com associativismo⁸, mas significa tomar parte nos processos dinâmicos que constituem e modificam a sociedade, isto é, contribuir na produção dos bens e serviços e deles dispor e usufruir, de acordo com a contribuição realizada. Está em jogo a qualidade e intensidade da participação na produção, gestão e usufruto de bens e serviços da sociedade como um todo.

A autora acredita que a participação social ocorre em todas as esferas da sociedade e que se efetiva pelo engajamento dos indivíduos no sistema político ou institucional, onde são construídas as decisões ou a estrutura que as consubstanciam (AMMAN, 1978, p.17,18). Essa discussão vem, de alguma forma, fundamentar o estudo aqui realizado. Compartilha-se ainda com a autora a idéia de que a participação não tem razão de ser como estratégia que visa legitimar e consolidar uma situação ou um sistema dados, mas objetiva a distribuição dos bens da sociedade, assumindo um caráter transformador dos mecanismos que mantêm e reproduzem as desigualdades sociais (AMMAN, 1978, p 25), pois se entende que “a sociedade não é apenas reprodução e adaptação; ela é igualmente criação, produção de si mesma” (TOURAINÉ apud AMMAN, 1978, p.22). O ser humano tem a capacidade de, enquanto sujeito histórico, construir e reconstruir o mundo em que vive, de acordo com suas necessidades e interesses.

A partir do exposto surgem diferentes questionamentos quanto à participação difundida na Política de Assistência Social, principalmente quando se pretende estudar a possibilidade desta se constituir numa participação na perspectiva defendida por AMMAN (1978), como participação coletiva das classes populares, nos processos dinâmicos que constituem e modificam a sociedade, na qual o indivíduo teria a possibilidade de propor, elaborar e usufruir os bens e serviços sociais e as riquezas produzidas nesta sociedade.

Os movimentos populares devem estar alerta para formas de “participação” que são apresentadas no intuito de camuflar novas e sutis formas de dominação. Verifica-se nos

⁸ Integração em uma associação e o desempenho ativo ou passivo nela.

discursos do poder dominante uma freqüente utilização do termo participação, em conjunto com outros que denotam um tipo específico de participação: contribuição, colaboração, pacto, aliança etc. Não deve haver a ilusão de que na contemporaneidade, o poder dominante quer construir um mundo participativo. Sabe-se que a participação estabelece uma disputa no campo de poder, propõe-se a uma redução na imposição e repressão, isto é, denota uma nova correlação de forças no que diz respeito ao *controle social*. Acentuamos o contexto de poder e de desigualdade que envolve a participação e o processo organizativo das classes populares. A participação social tem o seu aspecto político porque significa ocupação de espaços e a conseqüente convivência com espaços concorrentes, na busca de ampliação pelo exercício do controle social. Discussão que será feita, a seguir, por entender-se que o controle social é um conceito que nos ajudará na compreensão do objeto de estudo.

1.2.1 Controle Social

A discussão sobre controle social se caracteriza por uma certa dificuldade em decorrência do número reduzido de autores que trabalham a temática, de forma específica. Reportar-se-á a alguns clássicos para entender como o controle social foi pensado para as sociedades modernas. Entretanto, não serão encontradas, nestes, definições sobre o controle social, apenas serão deduzidas as formas em que este ocorrerá na sociedade contemporânea. BOBBIO (1992, p.283) é um dos poucos autores que tenta conceituar o controle social. De acordo com ele, Controle Social é o

“Conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de estabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo”.

Para BOBBIO (1992, p.284) um determinado sistema pode utilizar duas formas principais de controle social: os *controles externos*– caracterizados pelo uso de mecanismos como sanções, punições, ações reativas, interdição, isolamento, sátira e até a morte–acionados contra indivíduos quando estes não se uniformizam com as normas dominantes; e os *controles internos*, “aqueles meios em que a sociedade procura mentalizar os indivíduos–especialmente durante a socialização primária – sobre as normas e metas sociais consideradas fundamentais para a própria ordem social”. Enquanto nos primeiros a ameaça é externa,

nesses a ameaça vem da consciência do próprio indivíduo. É a interiorização dos controles sociais.

Entretanto o controle social não é somente perseguido pelo sistema social ou os grupos nele dominantes, mas também por grupos considerados marginais numa sociedade. Entende-se que as classes dominantes⁹ sempre desempenharam o Controle Social via instituições da sociedade (igrejas, escolas, famílias etc) e via instituições estatais. Utilizavam-se do Estado, através de suas instâncias jurídicas, policiais etc., para garantir que os interesses dominantes se efetivassem e para controlar os conflitos ou as convulsões sociais. Essas instituições trabalham no sentido de estabelecer a harmonia na sociedade, garantir certa estabilidade social.

Se conceber-se o controle social como limitação do agir individual da sociedade, pode-se reportar aos clássicos da Economia Política – Hobbes, Locke e Rousseau, por exemplo– que já tratavam desse assunto, quando analisavam o surgimento do Estado como poder capaz de colocar limites na ação humana, ou seja: instituição privilegiada para exercer o controle social. Para enveredar-se nas discussões desses autores é necessário o entendimento de como eles analisavam o surgimento da sociedade e do Estado.

Ao viver em comunidade, os homens estabelecem certos costumes, hábitos e rotinas no tratamento de assuntos de caráter geral, como para se organizar em caso de guerra ou mesmo para resolver problemas internos. Ao se fixarem em um dado território por várias gerações, os homens criam relações sociais, econômicas e políticas, fazendo emergir instituições impessoais e de caráter relativamente permanente, que se especializam em questões políticas e fortalecem a identidade do grupo.

Surge a necessidade do aparecimento de uma autoridade que faça aceitar e cumprir a supremacia da lei, nesta sociedade. Desenvolve-se, assim, a idéia de soberania, “(...) a partir do momento em que a maior parte da população politicamente ativa passou a admitir que devia haver uma autoridade capaz de tomar decisões de caráter definitivo...” (STRAYER, 1993, p.15). Isto é, uma instituição que seja tão poderosa a ponto de impor sua idéia e ser obedecida.

⁹ Classes dominantes, aqui entendidas como as classes e frações de classes que detêm o poder econômico e político em uma dada sociedade, ou seja: os capitalistas modernos : burguesia industrial, financeira, fundiária etc., incluindo-se as alianças com a burguesia internacional.

Nesse contexto, os fortes laços de lealdade à família, à comunidade ou à religião são substituídos pela lealdade ao Estado, que adquire “uma autoridade moral capaz de servir de suporte à sua estrutura organizativa e à sua teórica supremacia legal” (STRAYER, 1993, p.15). Gradativamente, os “súditos” passam a aceitar os interesses do Estado como superiores a todos os outros, tendo que respeitá-los e preservá-los, pois este (o Estado) garantiria a paz e a segurança. Surgem assim, a partir de 1100, os considerados Estados modernos – os Estados europeus¹⁰.

Numa época em que a violência dominava, os homens desejavam a paz e a segurança, surgindo pressões para fortalecer os governos débeis no sentido de garantir a segurança interna e externa e a existência de laços organizados entre as comunidades locais e seus governantes, surgem e se fortalecem instituições de ordem judiciais, administrativas e financeiras.¹¹

É realizado um pacto social (contratualismo) onde os indivíduos– a partir de um contrato efetivado entre si e com um soberano– realizam a passagem do “estado de natureza” para o estado político ou civil, formando assim o Estado. A partir daí os homens deixam de ser árbitros em causa própria para delegar a uma pessoa ou assembléia a autoridade de resolver os conflitos existentes. Com esse contrato, organiza-se uma sociedade cujo objetivo é a preservação da propriedade e a proteção da comunidade frente aos perigos internos e externos. Os principais representantes do contratualismo são Hobbes, Locke e Rousseau que, embora tenham alguns pontos em comum, desenvolveram suas teorias com características específicas.

Para HOBBS (1997), o homem vivia no *estado de natureza*, o estado de guerra, no qual os homens viviam na insegurança e na violência. Onde não havia meios ou poder capaz de controlar os indivíduos, que viviam em liberdade, sem regras - cada um poderia utilizar o seu poder não apenas para assegurar sua autopreservação ou preservar sua propriedade, mas também para ser juiz e executor da lei.

¹⁰ Anteriormente já existiam exemplos de Estado como a Pólis Grega, o Império Han- na China e o Império Romano - que se dividiam em impérios grandes, mas deficientemente integrados e com pouca participação política ou unidades pequenas, com elevado grau de coesão e participação política, mas militarmente fracos. (STRAYER, 1993, p.16-17).

¹¹ A Igreja se constituiu também num dos fatores importantes na criação do Estado, pois desenvolvera muitos dos seus atributos como instituições duradouras e a teoria da soberania (papal), além de ensinar que os governantes tinham o dever de garantir a paz e a justiça a seus súditos e quando afirmava a singularidade do poder religioso e secular.

Embora o homem tivesse adquirido direitos (naturais: vida, liberdade, igualdade)¹², estes se colocavam permanentemente em risco, pela violência e guerra presente no estado de natureza. Nesse contexto, o Estado vai surgir como produto do medo da morte, mas também como possibilidade (esperança) de uma vida melhor e mais confortável, principalmente por estar protegida dos conflitos internos e externos. Destarte, o homem troca sua liberdade pela segurança. Para preservar suas vidas, transfere a um terceiro (homem ou assembléia) a força coercitiva de toda a comunidade.

Nestes termos, o comportamento do indivíduo constitui-se no fundamento da teoria política de HOBBS, pois a única forma capaz de satisfazer os apetites dos homens e ao mesmo tempo evitar sua morte era a criação de um poder soberano e perpétuo, contra o qual cada um seria impotente. O Estado se constituía, assim, a instituição fundamental de controle social.

Para sair do *estado de natureza* (guerra perpétua), no intuito de conservar a vida, os homens teriam de renunciar a todos os direitos naturais, a partir de um acordo recíproco (consenso), no qual atribuiriam a uma pessoa ou grupo de pessoas àqueles direitos e o poder supremo de comandá-los, comprometendo-se na obediência irrestrita, com exceção da ameaça à morte.

Nesse contexto, o contrato social se constituiu num ato coletivo de renúncia, um pacto de submissão e de transferência dos próprios direitos naturais em favor de um terceiro, o soberano. É um contrato de alienação dos próprios direitos, defendido por Hobbes, que entende ser melhor a sujeição à guerra.

Assim sendo, ocorre a eliminação total do *estado de natureza* e a consolidação do Estado absoluto, onde não se aceitam limites para o poder estatal e a única fonte de direito torna-se a vontade do soberano, não cabendo aos ‘súditos’ o julgamento a qualquer ação daquele. Com esse quadro, o soberano se transformava na autoridade suprema e governava pelo temor. Desse modo, entre o perigo da “anarquia” e a opressão do Estado, Hobbes opta por este último, e conseqüentemente pela servidão, fundamentando a soberania absoluta de forma contratual. Sob a perspectiva desse autor, o Estado controla o indivíduo, estando imune de qualquer controle.

¹² Segundo Hobbes, a propriedade inexistente no estado de natureza; ela é instituída pelo Estado, na formação da sociedade civil.

Segundo THOMAS HOBBS (1997), os homens viveram sem poder e sem organização até firmarem um pacto entre si, estabelecendo regras de convívio social e de subordinação política. Para ele, pela própria natureza do homem— que o leva a um estado de discórdia constante, na medida em que cada um tem o direito de fazer tudo o que queira— é necessário uma instituição (o Estado) para controlar e reprimir os conflitos; um poder capaz de manter todos numa certa harmonia social. O autor chama atenção para a lei e para aquele que a fará cumprir.

Embora seja necessário um fundamento jurídico, é preciso que exista um Estado dotado de força (arma) para coagir os homens ao que HOBBS chamou de respeito, ou seja: há uma força ‘soberana’ que determina e que contém um poder capaz de levar ao temor e conseqüente respeito às leis. “...Os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar qualquer segurança a ninguém. Portanto, apesar das leis da natureza (...) se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará (...) apenas em sua força e capacidade, como proteção contra todos os outros” (HOBBS apud RIBEIRO, 1997, p.61).

Por isso, o autor defende um Estado absoluto, pleno, instituído a partir do consentimento de todos, após o qual nenhum ‘súdito’ poderá libertar-se da sujeição, nem questioná-la. O Estado passará a deter o controle sobre a propriedade e a divisão de terra e, ainda, exercerá esse controle nas relações estabelecidas na sociedade:

“Compete ao soberano a distribuição das terras do país, assim como a decisão sobre em que lugares, e em que mercadorias, os súditos estão autorizados a manter tráfico com estrangeiro (...) compete portanto ao Estado, isto é ao soberano, determinar de que maneira devem fazer-se entre os súditos todas as espécies de contrato (de compra, venda, troca, empréstimo, arrendamento), e mediante que palavras e sinais esses contratos devem ser considerados válidos” (HOBBS apud RIBEIRO, 1997, p.75)

Para outro contratualista, LOCKE (1997), a condição original do homem é um *estado de natureza*, no qual os indivíduos viviam não obedecendo a outras leis a não ser às naturais. Nesse estado, embora, para ele, relativamente pacífico, há a possibilidade de violação da propriedade (entendida enquanto vida, liberdade e bens), pois não existe um juiz imparcial, uma lei ou uma força coercitiva que penalize ou limite essa violação. O que ocasiona um estado de guerra entre os indivíduos.

Assim, para se protegerem das condições do *estado de natureza*, os homens juntam-se em sociedade (sociedade política ou civil), na qual organizam uma estrutura política e jurídica, baseada numa legislação e na força coercitiva da comunidade, que irá reger as relações de poder entre eles. Essa nova sociedade, organizada a partir do contrato social, onde os homens submetem-se a uma autoridade, tem como objetivo a preservação da vida e da propriedade¹³ e a segurança coletiva.

Na sociedade civil (ou política) os homens entregam os direitos de autopreservação da propriedade à comunidade¹⁴. Os indivíduos entregam seu poder político ‘natural’ a outrem que elaborará e fará cumprir as leis que preservem a vida, a liberdade e as posses de cada indivíduo. Esse poder é dado aos governantes somente enquanto eles cumprirem a sua função protetora e governarem com justiça, ou seja, há um certo limite no poder que é dado aos governantes. Este poder é apenas para que cumpram a sua função. Não podendo ser um poder absoluto e arbitrário sobre a vida e a posse dos homens. Segundo Locke, a monarquia absoluta é incompatível com o governo civil ou mesmo com qualquer outra forma aceitável de governo. Neste contexto, a sociedade civil surge como novo meio dos homens regularem-se, utilizando a lei e a força. E o contrato social se difere do de Hobbes por ser um “pacto de consentimento” e não de submissão absoluta.

Para LOCKE (1997), o poder supremo de uma sociedade política é o legislativo, que controlará o executivo, cabendo, entretanto, a sociedade o controle do governo. Quando o governo viola a lei estabelecida – atentando contra a propriedade ou visando interesses próprios e não o bem comum – confere o direito do ‘povo’ resistir a essa opressão e tirania. O ‘povo’ teria, ainda, o poder supremo de afastar ou alterar o legislativo quando esse agir contrariamente ao que lhe foi confiado¹⁵.

Ao ‘povo’ é resguardado o poder de se opor e derrubar os governantes ou mesmo mudar a forma de governo, se tais governantes utilizam o poder para fins como perseguir ou subjugar o povo às ordens arbitrárias e irregulares (LOCKE apud MELLO, 1997, p.107). Nesse caso, o pacto firmado na formação da sociedade política é desfeito, cabendo ao ‘povo’

¹³ Aqui Locke difere de Hobbes, quando afirma que a propriedade não existia anteriormente a sociedade civil e que essa criação se deu apenas com o intuito de conservação de suas vidas.

¹⁴ Em Hobbes, essa entrega seria a um soberano, com poder absoluto e permanente.

¹⁵ Governar por meio das leis estabelecidas, sem variação para ricos e pobres. Estas leis devem se destinar exclusivamente ao bem do povo; não deve criar impostos sem o consentimento do povo, nem pode transferir o poder de elaborar leis a ninguém mais.

ser o juiz e o ‘príncipe’ dos legisladores; contudo, esse poder só pode ser utilizado no momento de dissolução do governo, de acordo com o autor.

LOCKE (1997) concebe a sociedade civil como verdadeira proprietária do poder e, de certa forma, homogênea, formada por indivíduos proprietários, sem classes sociais, onde aqueles dão ao Estado o poder para proteger suas propriedades e a si mesmos, contudo, este poder tem sua validade apenas enquanto refletir a vontade dos indivíduos que firmaram o contrato social, caso isso não ocorra, a sociedade permanece com o direito e dever de dissolvê-lo, o que não aconteceria em HOBBS. Assim, a sociedade civil é produto da racionalidade do homem e do seu desejo de melhoria. É um acordo entre iguais, associados, com pleno conhecimento de seus direitos e obrigações. E o poder do Estado reside na cidadania e apenas nela. Cidadania na ótica liberal, é bom frisar.

Por esse ponto de vista, a sociedade (pela sua maioria) conserva o controle social e o poder de se defender do domínio arbitrário de homens ou grupos. O poder político que cada homem possui, é cedido à sociedade, no momento de sua criação e, dessa maneira, aos governantes. Se formos partir dessa lógica, o autor acaba por restringir o exercício do poder político apenas aos governantes e, em momentos excepcionais, a toda a sociedade, embora, em última instância o controle social seria da sociedade, vista homogeneamente, já que formada por pequenos proprietários.

Um outro clássico, ROUSSEAU (1997, p.212), desenvolve a teoria de Hobbes em sentido democrático. Procura construir a história hipotética da humanidade, através de argumentos racionais, deixando de lado os fatos, por entender que os vestígios deixados pelos homens são insuficientes para que se tenha uma idéia precisa de toda a história da humanidade. Essa construção ocorre para que se possa pensar como deve ser toda ação política do homem.

No capítulo VI do Contrato Social, o autor procura “encontrar uma forma de associação que defenda e apóie com toda a força coletiva a pessoa e os bens de cada um dos membros e por meio do qual, cada um unindo-se a todos, obedeça somente a si mesmo e permaneça livre como antes” (ROUSSEAU, 1997, p.220), pois, para ele, a história da humanidade é a que culmina com a legitimação da desigualdade, quando o rico propôs o pacto social

“e todos correram ao encontro de seus grilhões, crendo assegurar sua liberdade (...), destruíram irremediavelmente a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade (...) e, para proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram doravante todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e a miséria” (ROUSSEAU, 1997, p.213).

Percebendo o pacto social como uma amarra para a humanidade em favor dos ricos, ROUSSEAU pretende estabelecer as condições de um pacto legítimo, onde os homens, depois de terem perdido a liberdade natural, possam adquirir a liberdade civil. Logo, entende que o contrato social é um contrato de alienação dos próprios direitos. É um ato coletivo de renúncia aos direitos naturais, como pensou Hobbes; todavia, essa renúncia não se dar em favor de um terceiro, mas por cada um em favor de todos, ou seja, em favor da própria comunidade, do corpo político. Neste sentido, a renúncia de ROUSSEAU deveria levar ao abandono da liberdade natural, mas para reencontrar uma liberdade mais plena e superior: a liberdade civil, ou liberdade no Estado.¹⁶

Para ROUSSEAU (1997), a posse da propriedade foi a origem do mal e da desigualdade, ao contrário do Locke, que a viu como a base de uma sociedade civil justa e equitativa. Rousseau concorda com Hobbes quando afirma que entre o estado natural e civil não existe meio termo, mas este último, para ele, é compatível com a liberdade. A passagem se dar de um estado de liberdade para outro de liberdade mais plena.¹⁷

Para o autor, a sociedade civil ou o Estado é obra do mais rico e poderoso, para assegurar sua posição e posses (diferente de Locke, que a ver como acordo entre iguais). E sua aceitação foi obra da ignorância dos homens, querendo ser livres e iguais. Sendo assim, ROUSSEAU procurou conceber um Estado que garantisse esta liberdade e igualdade. Propõe o exercício da soberania pelo povo, como forma de alcançar sua libertação. E entende que, no pacto social, o fundamental é a condição de igualdade das partes contratantes, onde após o contrato ninguém sai prejudicado, porque o *corpo soberano* que surge é o único que vai determinar o funcionamento da máquina política, ou seja, o pacto legítimo é aquele em que a alienação é total e onde a condição de todos é de igualdade.

¹⁶ A liberdade natural é entendida enquanto ausência de leis e a liberdade civil enquanto submissão somente àquelas leis que cada um dá a si mesmo, refletindo uma autonomia.

¹⁷ Para Hobbes o indivíduo teria de optar entre um estado de liberdade e de guerra para um estado de paz e servidão. Já para Locke o indivíduo, no contrato social, não teria de abrir mão dos direitos naturais, entre eles o da liberdade, apenas abriria mão do direito de fazer justiça por si mesmo.

Cria-se uma pessoa pública, formada pela união de todas as outras— o corpo político ou o Estado, só que ele quebra o poder estatal pois, ao pertencer a todos, é como se não pertencesse totalmente a ninguém. Nestes termos, entende que o remédio contra o abuso do poder não é tanto sua limitação, como pensam outros autores, mas a mudança do seu titular, mudança de uma pessoa ou grupo para todos.

“... Esse ato de associação produz ...um corpo moral coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia, e que, por esse mesmo ato, ganha sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa pública, que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomava antigamente o nome de cidade e, hoje, o de republica ou de corpo político, o qual é chamado por seus membros de Estado quando passivo, soberano quando ativo, e potência quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, recebem eles, coletivamente, o nome de povo e se chamam, em particular, cidadãos, enquanto partícipes da autoridade soberana, e súditos, enquanto submetidos às leis do Estado...” (ROUSSEAU, 1997, p.221).

Igual a Locke, o autor concebe que o poder do Estado reside no povo. Neste sentido, trata cada cidadão igualmente porque age sob a direção da vontade geral. Esta é vista enquanto única fonte de direito e, sendo infalível, o Estado será tanto mais perfeito quanto mais a sua vontade coincida com a vontade geral. Volta a Hobbes, o qual coloca que a ordem do soberano é justa em si. Só que o soberano, segundo ROUSSEAU, é a vontade geral. Nesse sentido não há necessidade de resistência, pois a vontade geral é sempre justa, e tende a utilidade pública e, se assim fosse, estaria resistindo a si mesmo, já que a vontade geral representa os interesses e sentimentos de cada indivíduo que forma a sociedade.

Segundo ROUSSEAU (1997, p.226), só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição que é o bem comum, por isso, o povo é sempre soberano para mudar suas leis. O povo soberano se torna ao mesmo tempo protagonista na elaboração das leis e obediente a essas mesmas leis. Neste sentido, o ‘povo’ seria autônomo e livre, pois ao passo que obedecia às leis, as prescreviam a si mesmo, num clima de igualdade. Crê-se que é nesse movimento que se dava o controle social; nessa perspectiva é exercido por toda sociedade para essa mesma sociedade, não havendo controle de um grupo sobre outros. Mas cada cidadão, participando politicamente da vida da sociedade, prescreve os limites para todos.

O governo, no pensamento de ROUSSEAU, faria a mediação entre os súditos e o soberano. Seu papel é encarregar-se da execução das leis e da manutenção da liberdade civil e política. O corpo administrativo do Estado é um órgão limitado pelo poder do ‘povo’, se

constituindo meros funcionários do soberano (o povo), os quais exercem em seu nome o poder de que ele o fez depositário, e que ele pode limitar, modificar e retomar quando lhe prover¹⁸, isto é, o governo seria um corpo submisso a autoridade soberana, ou seja, à vontade geral, resultado da convergência das vontades particulares, transformando-se em interesse comum.

Apesar de enfatizar bastante a ‘vontade geral’, o autor admite a existência de facções e associações parciais no seio da sociedade; contudo, afirma que “a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação aos seus membros e particular em relação ao Estado”, o que faz apenas diminuir o número das vontades, não sendo tantas quantos são o número de homens, mas de associações.

Analisa que, quando uma dessas associações for tão grande que se sobreponha a todas as outras, não haverá mais vontade geral, e a opinião que a ela se sobrepõe não passa de uma opinião particular; por isso, para o autor, devem-se multiplicar o número de associações (quando elas existirem) como forma de impedir a desigualdade.

Quando discorre sobre as relações dos membros da sociedade entre si e desses com o Estado, o autor aponta para as leis –*políticas e civis*– como regulamentadoras dessas relações, entretanto, defende a capacidade de o ‘povo’ mudar essas leis se não estiver do seu agrado, sendo soberano para isso. Enfatiza, ainda, a existência de *leis criminais*– quando o homem desobedece às regras gerais– e as espécies de leis que acredita ser as principais numa sociedade: os usos, os costumes e a opinião, as quais substituem a força da autoridade pelo hábito. Assim, o controle social é exercido pelo ‘povo’ a partir de um corpo administrativo e uma estrutura estatal, das leis e dos costumes.

Um aspecto para o qual ROUSSEAU chama a atenção na sua análise é a representação política – que para nossa discussão também é importante, quando se trata dos conselheiros e dos movimentos que representam–. Para ele, uma vontade não pode ser delegada, uma vontade não se representa. Há uma tendência de os representantes agirem em nome de si mesmos e não em nome daqueles que representam. Segundo ele, a soberania é inalienável. ROUSSEAU (1997, p.236) admite representação apenas em relação ao executivo, observando uma certa rotatividade temporária. Contudo, defende a intervenção do Estado para

¹⁸O que secundariza a discussão sobre as formas clássicas de governo (Monarquia, Aristocracia e Democracia), podendo estas variar ou combinar-se de acordo com as características de cada país.

assegurar um certo grau de igualdade. Acredita também na educação, na racionalidade e na boa vontade dos homens como forma de equilíbrio e para que prevaleça o interesse social sobre o individual, pois, para ele, na passagem do ‘estado de natureza’ para o ‘estado civil’ ocorre uma mudança no homem, o qual insere, no seu comportamento, o instinto de justiça e às suas ações a moralidade, ou seja, procura ouvir a razão antes de agir (ROUSSEAU, 1997, p.223). O que coloca limite à ‘liberdade civil’ é a vontade geral, através da lei e do respeito ao direito.

Apesar de os autores, até aqui trabalhados¹⁹, não discutirem o controle social de forma manifesta, tenta-se deduzir do seu pensamento algumas análises que possam contribuir para o debate proposto. Na perspectiva do pensamento de ROUSSEAU, poder-se-ia entender a forma como o controle social se daria numa sociedade, também, a partir da passagem abaixo, apesar de o autor trazer para sua análise política uma representação provinda do mundo matemático, objetivo, exato:

“É no governo que se encontram as forças intermediárias, cujas relações compõem a relação do todo com o todo, ou do soberano com o Estado²⁰. Pode-se representar esta última relação por aquela entre os extremos de uma proporção contínua, cuja média proporcional é o governo. O governo recebe do soberano as ordens que dá ao povo e, para que o Estado permaneça em bom equilíbrio, é preciso que, tudo compensado, haja igualdade entre o produto ou o poder do governo tomado em si mesmo, e o produto ou a potência dos cidadãos, que de um lado são soberanos e de outro, súditos. Além disso, jamais se poderia alterar qualquer dos três termos sem romper, de pronto, a proporção. Se o soberano quer governar ou se o magistrado quer fazer leis ou, ainda, se os súditos recusam-se a obedecer, a desordem toma o lugar da regra, a força e a vontade não agem mais de acordo e o Estado, em dissolução, cai assim no despotismo ou na anarquia” (ROUSSEAU, 1997, p. 231).

Conforme o pensador genebrino, o governo (administração) faria a mediação entre os ‘súditos’ e o ‘soberano’, ou seja, entre a ‘vontade geral’ e cada cidadão. O Estado e o Governo estariam sempre atuando a partir das leis elaboradas pelo povo, às quais se submeteriam.

¹⁹ Com exceção de BOBBIO (1992).

²⁰ Para Rousseau (1997, p.221) o *governo* é a administração suprema ou o executivo; o *príncipe* ou *magistrado* é o encarregado dessa administração; *soberano* é a vontade geral do povo, filtrada as suas diferenças, é o interesse comum (ativo), é aquele que faz as leis diretamente, sem representação; e Estado é o corpo moral e político (passivo), produzido pelo ato de associação de todos os membros da sociedade, que ganha uma unidade, um eu comum. Enfim, Estado é como é chamada por seus membros a pessoa pública formada pela união de todas as outras, que comparada a seus semelhantes é chamada de *potência*. Os associados são chamados coletivamente de *povo* e em particular de *cidadãos*, enquanto partícipes da autoridade soberana; e *súditos*, enquanto submetidos às leis do Estado.

Em outros momentos, o autor enfatiza o poder como a única possibilidade de enfrentar o conflito entre os homens, ainda que qualquer forma de ‘domesticação’ seja, para ele, precária e transitória. Entretanto, quando os poderes sociais instituídos subjagam a maioria da sociedade não existe, nessa, o *bem público* e o *corpo político*, ocorre, ao contrário, a prevalência do interesse privado, isolado, particular.

Segundo MAQUIAVEL (1997), autor que discute o mundo da política (e se entende que a questão do controle social é uma questão de correlação de forças, é uma questão eminentemente política), os conflitos são desdobramentos de características intrínsecas a natureza humana. E não há meios absolutos para “domesticá-la”; entretanto, para ele também o poder coloca-se como forma de controle da instabilidade social.

Para MAQUIAVEL (1997, p.31), em todas as sociedades há a presença de forças opostas, “uma das quais provém de não desejar o povo ser dominado nem oprimido pelos grandes, e a outra de quererem os grandes dominar e oprimir o povo”. Verifica-se a manifestação clara de forças opostas no seio da sociedade, contudo, segundo o autor, esse domínio não ocorre na sua totalidade face aos dominados não aceitarem o domínio. O que, segundo SADEK (1997, p.20), acarreta um problema político: encontrar mecanismos que imponham a estabilidade das relações e que sustentem uma determinada correlação de forças. MAQUIAVEL sugere duas respostas, de acordo com a realidade político-social: o principado e a república.

O autor de “O Príncipe” também enfoca que o poder se funda na força e aponta para a necessidade de que os governantes tenham certas qualidades (que mistura virtudes e vícios) que o façam permanecer no poder, posto que não há garantias de que qualquer domínio permaneça, qualquer que sejam as formas de organização do poder. Para essa manutenção do poder e da ordem, o autor enfatiza as qualidades do governante, boas leis e bons exércitos.

Verifica-se em MAQUIAVEL a necessidade de instituições (exércitos, tribunais, leis, ministros, magistrados) que utilizem formas coercitivas ou consensuais para garantir que as relações sociais caminhem numa certa ‘ordem social’.

MONTESQUIEU (1997), outro clássico que trabalha as relações políticas e suas instituições, enfatiza que as leis que regem as instituições políticas são relações entre as

diversas classes sociais, as formas de organização econômica e as formas de distribuição de poder, entre outras coisas. Entende-se que o controle social passa também por todas essas relações. Esse autor centra sua análise nas leis e instituições criadas pelos homens para reger suas relações; por isso, suas discussões são referidas para enriquecer-se a análise sobre controle social, pois o homem, segundo ele, ao contrário dos outros seres, tem capacidade de criar leis e costumes destinados a conduzir os comportamentos humanos.

Esse autor, estudando as relações entre as instâncias de poder e a forma como ele se distribui na sociedade, entre os diferentes grupos e classes, aponta para a necessidade de haver na sociedade vários poderes, independentes entre si, que possam exercer um efeito ‘moderador’. Trata-se de garantir a existência de um poder que consiga contrariar outro poder, ou seja, assegurar a existência de uma instância independente capaz de limitar o poder de outra instância.

Para MONTESQUIEU (1997), isso se traduz num problema político de correlação de forças. Cada poder, para ele, deve ter uma base social específica, que lhe dará força política. Apesar de o autor reconhecer, essencialmente, a existência de dois poderes: o do rei, baseado na força política da nobreza; e o povo (cujo entendimento da época se reportava à burguesia), entende-se que sua análise pode contribuir para a discussão atual em torno do controle social, pois os grupos que buscam exercer esse controle deve ter o respaldo de uma base que o fortaleça ao mesmo tempo sendo fortalecida por esse exercício do controle social.

A correlação entre as forças reais da sociedade que, na abordagem de Montesquieu, dar-se-ia essencialmente entre nobreza e burguesia, tende a se complexificar na atualidade devido à heterogeneidade tanto da burguesia (industrial, financeira, nacional e internacional etc) como das classes sociais tidas como subalternas. Entende-se, de acordo com o autor, que essa correlação de forças trazidas para o interior das instituições políticas é que realizará a estabilidade do regime político e social, pois as forças opostas, possibilitadas de se expressar na arena política, terão o papel ‘moderador’ frente ao poder dos demais.

Por isso, torna-se salientada a relevância da discussão sobre controle social no estudo aqui desenvolvido. Sabendo da importância da ampliação de espaços de exercício do controle social por parte das classes populares, na busca de uma maior equidade na correlação de forças, procura-se compreender como e por quais grupos sociais se dá esse controle na área

das políticas sociais, especificamente da Assistência Social, a partir do espaço do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís.

Um autor contemporâneo, MÉSZÁROS (1987), discutindo o controle social nas sociedades capitalistas, chama a atenção para o fato de que, ao se implantar determinado modelo de produção econômica, faz-se necessário de antemão o desenvolvimento de um modelo de intercâmbio e controle humano. Adverte, ainda, para instituições, como, por exemplo, a própria ciência, que podem ser utilizadas como forma de reforçar o controle social. Neste caso, o controle social capitalista, que busca universalizar determinado padrão de vida (consumismo, onipotência tecnológica etc).

Relata o autor, analisando as relações entre os diversos países, que o controle de natalidade dos países africanos, asiáticos e latino-americanos constitui-se outra forma de controle social, dado que o desequilíbrio demográfico poderia por em perigo a relação social de forças prevalecente, apesar de utilizarem o discurso de que tal “desequilíbrio demográfico” resultaria em “tensões ecológicas intoleráveis” (MESZÁROS, 1987, p.25).

As condições atuais por que passam as diferentes realidades nacionais, foram produzidas, segundo MÉSZÁROS (1987, p.28), sob o “férreo controle do capital”. E nossos governantes pretendem perpetuá-lo como força reguladora fundamental de nossas vidas. A própria ciência e tecnologia estão estreitamente determinadas e circunscritas pela necessidade da perpetuação do processo de maximização dos lucros. O sistema hegemônico mundial acumula problemas e contradições que formam realidades econômicas e sociais intoleráveis, com tendência a se transformarem em tensões cada vez mais explosivas. Por isso, a necessidade de os grupos dominantes lançarem mão do controle social, quer para apaziguar os ânimos dos grupos atingidos pelas mazelas trazidas por esse modelo produtivo, quer para compelir a população em geral a custear a sobrevivência desse sistema sócio-econômico.

Ora, se LOCKE e ROUSSEAU – principalmente este último – entendiam que a função do controle social estava a cargo do corpo social, MÉSZÁROS (1987) afirma que, no decorrer da História, essa função foi afastada do corpo social e deslocada para o capital, o qual apropria-se do poder de organizar funcionalmente a sociedade, formando grupos hierarquizados de acordo com o seu grau de participação no controle da produção e distribuição.

Assim, as estruturas de produção e dominação existentes vetam o direito à determinadas classes sociais participarem da configuração da vida social, ou seja, dos processos de produção, gestão e usufruto dos bens produzidos socialmente. Ao passo que também fundam um consenso social, através de normas, papéis e *status*; da busca de integração e/ou da repressão, para o “bom funcionamento” do sistema social.

ALTHUSSER (1976, p.21, 22, 31) trabalha o controle social das classes dominantes, através do Estado, ressaltando que este não se difunde apenas pela repressão (polícia, exército, etc), mas pela persuasão, através dos aparelhos ideológicos: escola, igreja, etc. Estes asseguram a sujeição à ideologia dominante e a reprodução do sistema em si. Para esse autor, o Estado é a instância privilegiada de controle social, através da repressão, como pensavam os marxistas clássicos: “É uma ‘máquina’ de repressão que permite às classes dominantes (...) assegurar a sua dominação sobre a classe operária para a submeter ao processo de extorsão da mais-valia”, mas também pela sutil dominação cotidiana, realizada pela censura, pela democracia política, pela religião, cultura, informação, escola, família etc. Para essa discussão, o autor trabalha com o conceito de ideologia.

Parece-nos, pois, que a participação e o controle social podem-se configurar pelo modo de produção, mas também pelo perfil do Estado, no sentido de como eles possibilitam a criação de mecanismos de acesso aos processos decisórios da sociedade.

Direcionando a discussão para as políticas públicas, encontra-se VALLA (1993), que, por sua vez, entende o controle social como uma disputa democrática, por parte de determinados segmentos sociais, do poder institucional de determinada política, ou seja, do “que” e “como” fazer na definição e resolução dos problemas da população em determinada área social. Nesse sentido, entende-se que a participação popular (que está em discussão nesse trabalho) envolve o controle social pois, a partir do momento em que há a possibilidade de as classes populares organizadas adquirirem o poder de influir na distribuição do orçamento público e na forma de resolução dos problemas com que se deparam no seu dia a dia, estão-se construindo práticas que facilitam o acesso, dos setores antes excluídos, aos processos decisórios da sociedade.²¹

²¹ Teremos de ter o cuidado, todavia, de não se estar apreendendo a discussão, de controle social, de forma dicotomizada, já que esse controle começa na esfera econômica e perpassa as esferas social e política, isto é, a infra-estrutura e a superestrutura, apesar da disputa ocorrer primordialmente nessa última.

Discute-se, na atualidade, a participação dos movimentos populares no controle e gestão das políticas públicas, ou seja na tomada de decisões da vida pública. E um instrumento que se apresenta como facilitador desse controle são os conselhos paritários e deliberativos, que deveriam absorver as demandas que surgem no seio da sociedade e levá-las ao nível da agenda pública, transformando-as em objeto de políticas públicas. Esses conselhos teriam a função de controlar os atos e decisões governamentais no que diz respeito às políticas públicas, bem como garantiria a participação da sociedade nos processos de decisão e definição dessas políticas. Aqui se tratará especificamente da Política de Assistência Social, a partir de sua descentralização. Por isso sente-se a necessidade de nos deter mais neste conceito.

1.2.3 Descentralização

Um conceito que perpassa todo o estudo é o de descentralização, por ele está direcionado a descentralização do Estado, a descentralização de uma política estatal. E é o processo de descentralização, no nosso país, que reacende o debate em torno da participação e do controle social, na atualidade. Isto leva a analisar a descentralização enquanto tema e problema.

O tema descentralização, apesar de ter-se fortalecido nas duas últimas décadas, é parte integrante de diferentes momentos históricos na realidade brasileira na América Latina. A discussão dessa temática tem envolvido diferentes conceitos como participação, autonomia, centralização, poder, democracia, administração pública, políticas públicas, sociedade civil, Estado, controle social, entre outros.

São diferentes as definições de descentralização, de acordo com as distintas concepções de sociedade. Também é bom enfatizar que ela se apresenta de diferentes formas, dependendo da realidade sóciopolítica em que está sendo desenvolvida e de acordo com o momento histórico. STEIN (1997), analisando vários autores, identifica inúmeras controvérsias quanto ao conceito da descentralização, entretanto, aponta alguns elementos em comum, entre eles:

- O uso do termo em contraposição ao centralismo histórico presente na administração pública, enfatizando o fortalecimento da esfera local.

- A descentralização é vista a partir de uma perspectiva política, pois perpassa o espaço de discussão e as prioridades acatadas como problema do Estado.
- A descentralização implica numa redefinição do papel do Estado na sociedade.
- Os conceitos centralização e descentralização não devem ser vistos enquanto polares, dicotômicos, mas complementares por não se apresentarem em sua forma pura, mas em formas intermediárias.

Verifica-se que a descentralização é acionada em determinados momentos históricos e por diferentes sujeitos sociais como dispositivo para alcançar determinados propósitos, ou seja, ela se constitui num dispositivo utilizado para fins específicos, enquanto um meio. Nesse contexto, é utilizada estrategicamente como forma de se conquistar determinada autonomia, do ponto de vista municipal; como forma de desconcentração ou de privatização de serviços; e empregada, ainda, com vistas a alcançar uma certa democratização das relações sociais; configurando uma divisão de poder e de responsabilidades, ou mesmo de desresponsabilidade social.

Observa-se o que diz STEIN (1997, p.83), quando relaciona descentralização a democratização: “A relação a ser estabelecida entre descentralização e democracia toma como eixo a descentralização como intermediação das divergências sociais enquanto um instrumento de expansão da lógica democrática, à medida que amplia as instâncias de negociação e, conseqüentemente, de conciliação” .

A partir dessa perspectiva, verifica-se que alguns autores relacionam o conceito de descentralização com democracia por acreditarem que ela possibilita maior movimento de discursos e conflitos e, conseqüentemente, a possibilidade de maior variedade de sujeitos envolvidos nos problemas sociais, enquanto num regime centralizador há uma concentração ou sobrecarga de conflitos e discussões direcionados ou internos à União.

Numa perspectiva que destaca a descentralização como redistribuição de poder, encontra-se a discussão de HEIDRICH (1999, p.82): “Descentralizar é redistribuir o poder do âmbito federal para os âmbitos estadual e municipal e do âmbito do Estado para a Sociedade Civil. É redistribuir o poder de propor, decidir e fiscalizar ações”. LOBO (1990) também trabalha a descentralização como redistribuição de poder. Para ela, descentralizar significa

uma alteração profunda na distribuição de poder, até então centralizada em poucas mãos. Esse debate, como aquele que relaciona descentralização com democracia, influenciara círculos da esquerda da América Latina, os quais buscaram desenvolver experiências próprias, como é o caso do “orçamento participativo”.

Ao entender a descentralização como distribuição de poder entre os três níveis de governo, *HEIDRICH* direciona-se para uma das vertentes analisadas por *LOBO* (1990), a vertical, as quais serão consideradas a seguir. Antes, no entanto, chama-se a atenção para o fato de que, além de todos esses aspectos que envolvem a descentralização, há, mais recentemente, o enfoque que a coloca enquanto possibilidade de participação e controle social por parte da sociedade civil e, em consequência, das organizações populares, foco central do presente estudo.

LOBO (1990) divide a descentralização em três vertentes. A primeira ocorre horizontalmente, partindo da administração direta para a indireta, quando empresas públicas, autarquias ou sociedade de economia mista proliferam-se; a segunda ocorre entre as relações intergovernamentais (União, Estado e Municípios), tendo, portanto, um aspecto vertical, na qual se busca uma redistribuição de competências, poderes e recursos; e a terceira se dá no âmbito da transferência de funções do setor público para o privado, ou a implementação de ações em parceria.

No Brasil, o debate acerca da descentralização tem sido assumido por várias e distintas forças, conforme aponta *GARCIA* (1995). A primeira delas manifestou-se na segunda metade da década de 70, através da crise do setor público federal, quando Estados e municípios, diante do centralismo histórico, passam a demandar reformas tributária e fiscal e maior autonomia financeira e decisória para os governos municipais e estaduais. O chamado “movimento municipalista” nasce e se expande nesse contexto.

Outra força impulsionadora desse debate surge no final da década de 70 e início dos anos 80, através das lutas pela democratização do país. Implementadas por várias organizações da sociedade civil, que reivindicavam mudanças nas políticas públicas, como uma maior presença do Estado nas questões sociais, maior eficiência e eficácia no atendimento ao público e serviços mais próximos das necessidades da população. Esse movimento pró-democratização coloca a necessidade de se repensar, no país, as atribuições e

partilhas de responsabilidades, poder e recursos na prestação dos serviços públicos, incorporando uma concepção democrática ao debate.

Embora se manifeste, no Brasil, na década de 90, a terceira força estimuladora do debate apareceu também na década de 70 e 80, por ocasião da ascensão ao poder de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, na Inglaterra e Estados Unidos, respectivamente, os quais irão dar maior conteúdo ao projeto neoliberal. Dentre as diversas investidas – analisadas como um intento a fragilizar os Estados nacionais periféricos – implementadas (desestatização, desregulamentação, abertura comercial, Estado mínimo), os países hegemônicos e o grande capital internacional defendem a descentralização como estratégia de redução do gasto público, provocada pela chamada “crise fiscal do Estado moderno”. Todas essas forças acabam por influenciar o processo de reformas no Estado e especificamente nas políticas públicas de corte social, em andamento no Brasil.

Assim, um aspecto essencial no estudo aqui lavrado, e que perpassa a discussão sobre descentralização, diz respeito às mudanças por que passa o Estado, na atualidade. Com a crise do modelo econômico do pós-guerra, fortalecem-se as idéias neoliberais que apontam como saída ampla reforma no papel do Estado e na sua relação com a chamada sociedade civil, difundindo, entre as suas idéias, a descentralização. Cumpre lembrar que um dos veios da descentralização é o repasse das atribuições do Estado para a sociedade civil, o que terá repercussões diretas no desenrolar das políticas públicas, em especial na política de Assistência Social.

Se a discussão da descentralização envolve a relação entre Estado e sociedade civil, percebe-se que o fortalecimento da sociedade civil tem apresentado nuances diferenciadas, nesse contexto de reformas do Estado. Se, por um lado, alguns autores (ver OLIVEIRA, 1994) apontam para a reconstrução da sociedade civil como sinônimo de sociedade política²², outros enfatizam as ações da sociedade civil em colaboração com o Estado no intuito de com ele dividir a responsabilidade mediante os serviços e problemas sociais.²³ Percebe-se que esses dois aspectos têm influência na configuração de formas específicas de participação na sociedade.

²² Termo gramsciano, que direciona a ação de sujeitos coletivos na construção de uma esfera pública.

²³ Esses dois aspectos têm envolvido tanto o processo de descentralização como a política de Assistência Social, no Brasil, e será melhor trabalhado no decorrer desse estudo, quando se procurá entender as alterações pelas quais passam essa política nas últimas décadas, no Brasil.

A descentralização, na sua expressão mais recente, é colocada como possibilidade de participação da sociedade civil que, na Política de Assistência Social, ocorre, essencialmente, via conselhos. Essa temática recoloca os traços históricos da intervenção do Estado brasileiro no social, marcada pela centralização das decisões e financiamento das políticas em nível federal, sem participação política das classes populares nos processos decisórios.

Sabe-se que o Estado, através das políticas sociais, tem o papel de mediador entre as classes sociais. Faz-se necessário, de antemão, apontar algumas de suas características, respondendo a questões como a quem serve e a quem controla, já que a descentralização aponta para a possibilidade do controle social das políticas públicas, não pelo Estado, que já tem, historicamente, essa função, como vimos, mas pela sociedade civil²⁴, que por sua vez engloba diferentes interesses e classes.

Apesar de concordar-se com a concepção de *Estado ampliado* de Gramsci²⁵, verifica-se que o Estado, historicamente, tem servido sobretudo às elites dominantes e que a grande maioria da população, pela sua desorganização e não acesso ao poder econômico e político, tem ficado de fora tanto dos benefícios como da “coisa pública” – ou seja, não há participação social, na perspectiva de AMMAN – .Nesse sentido, na lógica do poder, o Estado tem se constituído, muito mais, em um instrumento de manutenção e reforço das desigualdades sociais, reforçando o caráter das políticas sociais de serem instrumentos de controle social, por parte das classes dominantes (servindo para desmobilização popular, por exemplo) ao invés de oportunizar a redistribuição de renda e poder, como defende o discurso que as permeiam.

Até recentemente, verificou-se uma convergência em relação à discussão sobre descentralização como forma de superar problemas identificados nas políticas sociais e na administração pública de modo geral. Estabelecia-se uma relação entre a descentralização, na prestação dos serviços públicos, a formas mais democráticas, mais eficientes e

²⁴ Está-se entendendo a sociedade civil não apenas como a esfera do econômico, do privado, mas também, se aproximando do pensamento gramsciano, considera-se que ela perpassa a esfera política e cultural. Nesse sentido comportaria as associações, os sindicatos, a igreja e o partido, cujas determinações apontariam para a hegemonia política e cultural de determinado grupo social sobre o todo social. Compreende-se, assim, a sua complexidade, a qual contempla diferentes classes e interesses sociais.

²⁵ Apesar do conceito ser bastante complexo, resumidamente se poderia dizer que é aquele Estado que não se limita a ser o “comitê da burguesia”, mas que possibilitaria incorporar interesses também das outras classes sociais, a partir do seu poder de pressão.

possibilitadoras do aumento do controle social sobre o Estado, ao mesmo tempo em que a centralização é relacionada a noções de práticas não democráticas, a ausência de transparência das decisões e a impossibilidade de controle sobre as ações governamentais.

ARRETCHE (1996) traz alguns aspectos para a discussão que, de certa forma, busca desmistificar esse consenso, apontando para o contorno das reformas descentralizadoras, recentemente ocorridas no Brasil. Nesse sentido, destaca a disputa de poder por parte das elites políticas, de âmbito local, num momento de crise do Estado desenvolvimentista – que tinha como base um Estado planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento – e em meio ao processo de consolidação democrática, onde governadores e o Congresso disputam com as instituições federais a condução do processo político. Daí perceber a heterogeneidade de sujeitos que a reclamam e que nem sempre a descentralização tem um viés democrático, podendo fortalecer elites ou oligarquias locais.

A descentralização, entretanto, também é recomendada pelos organismos internacionais, na busca de favorecer comportamentos políticos e econômicos caracterizados por uma maior capacidade de iniciativa e portanto menos dependentes do Estado. Nesse sentido, a descentralização estaria favorecendo a desresponsabilidade do Estado ou a sua saída das questões sociais, no seu âmbito local. Ressalta-se, assim, que a descentralização envolve diferentes sujeitos sociais e diferentes interesses. Portanto, ARRETCHE (1996, p.47) procura mostrar que o âmbito de abrangência das instituições que realizam as políticas sociais, e que tem o poder decisório sobre elas, é menos importante para a realização dos princípios democráticos que a natureza e as formas específicas de funcionamento dessas instituições. O simples fato de determinadas questões ou políticas serem geridas pelo nível central não é indicador de uma gestão menos democrática. Assim a autora diz que:

“A realização desse ideal (democrático), independente do conteúdo específico – a saber, liberal clássica, republicana, social-democrata, entre outras – depende mais da possibilidade de que determinados princípios democráticos possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições (...) Princípios e valores políticos somente podem se concretizar em instituições políticas concretas. É pela análise da natureza de tais instituições²⁶ que se pode avaliar se tais princípios estão efetivamente sendo respeitados.”
(ARRETCHE, 1996, p.48)

²⁶ Grifo da autora.

Entende-se que não é a natureza de tais instituições (se são públicas ou privada, por exemplo) que está em jogo, mas o caráter das relações por elas desenvolvidas, no seu interior e no seu ambiente, é que denotará o seu perfil mais ou menos democrático. Em acordo com a autora, compreende-se que, embora a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas possa contribuir para a ampliação da democracia, e que as instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política e possibilidades mais efetivas de controle sobre a agenda e as ações do Governo, as reformas apenas no âmbito da esfera decisória não é suficiente.

A autora procura argumentar que é necessário que se construam instituições cuja natureza e formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos, não existindo garantia prévia de que o deslocamento de decisões e recursos implique em abolição da dominação pois, embora possa evitar a dominação do centro, pode permitir essa dominação no interior do subsistema, a saber, pode haver uma integração das elites regionais ou locais com o poder central, denotando uma redistribuição de poder entre aqueles que já tinham acesso a esse poder, descartando dele as forças populares.²⁷

Outro aspecto importante diz respeito à história e ao contexto social que condicionam a forma de funcionamento das instituições. Comportamentos fortemente arraigados – entre as elites locais e na sua relação com as instituições públicas, por exemplo – podem se constituir em sérios limitadores para a concretização de comportamentos e princípios democráticos. O que requer dar-se certa importância à História do Brasil para entender-se e trabalhar-se contra certos traços culturais que persistem na nossa realidade²⁸.

Por isso entender que o mito da proximidade também deve ser trabalhado na discussão da descentralização, pois o uso clientelista dos recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações estabelecidas entre as burocracias públicas e os interesses partidários. Deparamos-nos com estruturas administrativas prisioneiras da patronagem política, daí a importância de mecanismos que permitam às classes populares ou dominadas ter controle mais efetivo das ações governamentais. Entende-se, então que a nossa análise deve considerar elementos estruturais, na medida em que a participação em torno de

²⁷ HOLANDA (1995), FREYRE (2000) e OLIVEIRA (1995) trabalham bem essa questão dos arranjos políticos entre as elites nacionais e regionais, que sempre deixaram de fora as classes dominadas.

²⁸ Mais uma vez se faz referência aos três autores acima mencionados que analisam a cultura personalista, de favor e apadrinhamento, marca permanente das relações estabelecidas na sociedade brasileira, bem como da privatização do público e da concentração de poder em certos grupos privilegiados.

uma política social ocorre dentro de estruturas dadas, mas também elementos históricos e culturais, tendo em vista que a descentralização e as formas de organização política frente a ela modificam seu conteúdo nos diferentes momentos.

O debate acerca da descentralização aponta, ainda, para alguns conceitos, que muitas vezes são com ela confundidos, a exemplo de *desconcentração*, *municipalização* e *prefeiturização*. LOBO (1990, p.484) chama a atenção para a diferença entre descentralização e *desconcentração*. Para a autora, a *desconcentração* diz respeito a “mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente” não ameaçando as estruturas consolidadas, enquanto a descentralização, pela abrangência de suas reformas, tende a colocar em risco tais estruturas, pois, se configura numa significativa alteração na distribuição de poder, historicamente centralizado em poucos indivíduos.

O outro conceito, a *municipalização*, é tido como alternativa para melhor equacionamento da prestação de serviços e para uma potencialidade dos “escassos recursos públicos”, pois o município é considerado o *locus* essencial para que ações aconteçam. É necessário, no entanto, chamar a atenção para dois fatores imbricados na municipalização: primeiro, o cuidado para que esta não se apresente como sinônimo de “*prefeiturização*”, ou seja, quando a descentralização se limita ao poder executivo local, seus secretários e assessores, não se estendendo à sociedade civil, perdendo, assim, o viés democrático da participação popular no processo. O segundo fator diz respeito à enorme diversidade dos municípios brasileiros, as diferentes capacidades operacionais e administrativas dos governos locais, o grau de organização da sociedade civil, entre outros fatores que devem ser considerados ao se transferir poder, atribuições e recursos para a instância municipal, na gestão das políticas públicas.

Se, para alguns autores (LOBO, 1990 e STEIN, 1997, por exemplo) esses são conceitos que permeiam o discurso sobre descentralização, para ARRETCHE (1996) são formas distintas e estratégicas de como a descentralização tem se configurado nas diferentes realidades sociais. Além da *desconcentração* ela aponta mais três formas distintas de a descentralização se realizar: *delegação*, *transferências de atribuições* e *privatização* ou *desregulação*.

A *desconcentração* se constitui a transferência de responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do Governo central; a *delegação* é a transferência de responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantido, entretanto, o controle dos recursos pelo governo federal; a *transferência de atribuições* confere transferência de recursos e funções de gestão para agências não vinculadas institucionalmente ao Governo central e, por último, a *privatização* ou *delegação* se caracteriza pela transferência de prestações de serviços para organizações privadas.

As discussões apresentadas apontam para a necessidade de ficar-se atento para a forma como a descentralização vai-se consolidando na realidade estudada pois, como se viu, ela se manifesta como fenômeno complexo, entrelaçada por diferentes sujeitos e interesses, configurando-se num fenômeno multifacetado. Ao serem analisadas as categorias teóricas, consideradas essenciais ao estudo, alguns questionamentos foram-se formando, com vistas a procurar-se delimitar o objeto de estudo dessa dissertação.

1.3 Objeto e Objetivos do Estudo

A partir desse quadro geral, foram levantadas algumas questões que nortearam nosso estudo: Se existe, como se dá a participação social e o controle social na política de Assistência Social, a partir da sua descentralização? Que sujeitos estão envolvidos na implementação da Política de Assistência Social de forma descentralizada? Que significado tem o “Conselho Municipal de Assistência Social”, enquanto colocado por essa política como elemento privilegiado de participação social? Que relações existem entre o CMAS/São Luís e os Conselhos da Criança e Adolescente e de Proteção ao Idoso (conselhos de âmbito municipal, que envolvem os segmentos alvos da Política de Assistência Social)? Que relações estabelecem o CMAS/São Luís com as organizações ou instituições que representam? A partir dessas questões, o estudo se configurou em uma análise sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís– CMAS/São Luís na perspectiva de verificar-se a participação e o controle social na política de Assistência Social do Município de São Luís.

O objetivo do presente estudo é compreender a dinâmica da política de Assistência Social, a partir da atuação de diferentes sujeitos sociais no CMAS/São Luís, identificando como a participação e o controle social se realiza nesta política a partir da sua municipalização. Para tanto se fez necessário:

- Identificar os movimentos sociais e os órgãos governamentais ou não-governamentais que fazem parte do Conselho municipal de Assistência Social em São Luís.
- Compreender como os sujeitos envolvidos na implementação da Política de Assistência Social, de forma descentralizada, no município de São Luís participam dessa política.
- Analisar como a participação e o controle social vêm se dando na Política de Assistência Social mediante o CMAS/São Luís.
- Analisar as relações existentes entre os conselhos integrantes da Política de Assistência Social e dos conselheiros do CMAS/ São Luís com as organizações ou instituições que representam.

1.4 Proposta Metodológica desenvolvida

Para realização do estudo, foi feita uma análise bibliográfica com vistas a construir as categorias teóricas que fundamentam o trabalho; realizou-se estudo e análise de documentos oficiais que regulamentam o processo de descentralização da Política de Assistência Social, nos três níveis de governo, principalmente no nacional e municipal.

Foi realizada pesquisa de campo objetivando resgatar elementos que possibilitem a referida análise. A área de abrangência considerada foi o município de São Luís, que já tem suas ações descentralizadas no âmbito da Política de Assistência Social. Para isso, foi feito estudo de Livros de Atas, Regimentos Internos, e vários outros documentos nos três conselhos que representam os segmentos alvos da Política de Assistência Social: O Conselho de Direito da Criança e Adolescente de São Luís, o Conselho Municipal de Proteção ao Idoso e o no Conselho Municipal de Assistência Social. Além desses estudos, procurou-se perceber, mediante observações no cotidiano desses três conselhos e conversas informais com seus técnicos, aspectos que possibilitassem melhor apreensão do nosso objeto de estudo. Percebeu-se que no Conselho Municipal de Assistência Social estavam representados os diferentes segmentos da Assistência Social, inclusive várias das mesmas entidades e pessoas participam dos diferentes conselhos. Optou-se, assim, por realizar o estudo junto ao Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís, analisando-se as possibilidades desse conselho se constituir espaço de construção de interlocução, de negociação, de mediação das lutas em torno do

acesso a serviços sociais; também configurar-se em espaço de controle e participação social e de a Assistência Social se configurar em uma política pública a partir dos interesses das populações às quais são dirigidas.

Os instrumentos de coleta de informações, utilizados foram, além dos já citados, entrevistas semi-estruturadas com 40 % dos “conselheiros”²⁹ integrantes do CMAS de São Luís, a partir de sorteio (destes, 50% foram representantes da sociedade civil e 50% representantes do poder público, correspondendo a oito entrevistas); com o “gestor municipal” da política e presidente do conselho e da Fundação Municipal da Criança e Assistência Social– FUMCAS³⁰; com os técnicos /assessores do CMAS/ São Luís³¹, que são em número de dois, e com representantes da direção dos órgãos públicos (ou técnicos que trabalham na área de Assistência Social nessas instituições) e das organizações da sociedade civil³² a que os conselheiros sorteados pertencem, sendo realizadas também oito entrevistas.

A observação no cotidiano do CMAS/São Luís foi também utilizada. Nesse aspecto, foram acompanhados os trabalhos dos técnicos na sede do Conselho e participou-se de reuniões ordinárias/extraordinárias do referido conselho. Foram feitas, ainda, visitas às organizações ou instituições que compõem o Conselho, para verificar aspectos relacionados à participação dessas nas atividades do Conselho e sua percepção sobre a participação na política.

Foi realizada uma entrevista coletiva com membros do Fórum Estadual de Assistência Social no intuito de adquirir-se informações sobre a implantação da Política de Assistência Social no Estado, aprofundando pontos dos documentos oficiais e de outras pesquisas já realizadas sobre o assunto³³. Essa entrevista foi orientada pelo entendimento de que o respectivo Fórum constitui-se sujeito social importante na trajetória da Política de Assistência Social em São Luís, participando desde os momentos iniciais das discussões no Estado e por ser uma instância aglutinadora das entidades de assistência social e dos

²⁹ Ver anexo - A.

³⁰ A este aplicou-se o roteiro de entrevistas direcionado aos conselheiros como aquele direcionado às instituições.

³¹ Ver anexo - B.

³² Ver anexo - C.

³³ O estudo de JARDIM, Diana Batalha, Monografia de Conclusão do Curso de Serviço Social intitulado Resgate Histórico de Implantação da LOAS no Maranhão, 1997; de LOPES, Ângela Maria da Silva et al, Relatório de Projeto de Pesquisa/ GAEPP/CNPQ, integrante da pesquisa sobre a pobreza e políticas direcionadas a pobreza no país do GAEPP, 1999. Além do Relatório Final da Pesquisa Coordenada por SILVA, Maria Ozanira da Silva e. sob o título O Processo de Descentralização da Política de Assistência Social no Maranhão, 2001.

movimentos populares que trabalham com essa política. O Fórum vem ainda reforçar o entendimento, defendido nesse estudo, da Política de Assistência Social enquanto construção de diferentes sujeitos sociais, e não apenas dos burocratas estatais. O conteúdo da entrevista coletiva foi tão rico que extrapolou o fim a que se propôs, de aquele resgatar aspectos iniciais da construção da política de Assistência Social no Estado. Por seus membros fazerem parte dos conselhos citados anteriormente, além do Conselho de Assistência Social em âmbito estadual e alguns serem técnicos do poder público que trabalham com a Assistência Social, as discussões realizadas na entrevista, pela sua riqueza de informações, foram utilizadas no decorrer de todo o trabalho, por manifestar relações que perpassam a política e o Conselho.

A entrevista coletiva foi orientada por perguntas abertas a cinco integrantes do referido Fórum³⁴, escolhidos a partir de uma discussão com seus membros sobre as pessoas que teriam mais possibilidades de fornecer informações sobre o processo histórico da descentralização da Política de Assistência Social e sobre o próprio Fórum, bem como da participação dos movimentos populares nesse processo. Nessa entrevista, participaram representantes dos trabalhadores da área da Assistência Social – através do Conselho Regional do Serviço Social- CRESS; pesquisador da temática – representante da associação dos professores da Universidade Federal do Maranhão -UFMA/APRUMA e representantes de organizações governamentais e não-governamentais, totalizando cinco pessoas, às quais foram direcionadas questões abertas, podendo cada pessoa se posicionar complementando ou questionando a discussão da outra.

1.5 Estrutura do Texto

O presente texto organiza-se a partir de uma introdução, na qual são discutidas categorias que envolvem o estudo como participação, controle social, a descentralização também foi analisada enquanto tema e problema.

No primeiro capítulo, apresenta-se uma rápida discussão sobre a Assistência Social e seus desdobramentos históricos e teórico-conceituais. Posteriormente foram analisadas as mudanças ocorridas na Assistência Social nas últimas décadas, procurando-se demonstrar que essas foram resultado da construção de diferentes sujeitos sociais, que participam politicamente na sociedade brasileira, dando destaque para os movimentos populares. Analisou-se a descentralização dessa política no Estado do Maranhão, enfatizando-

³⁴ Ver anexo - D.

se os diferentes interesses e sujeitos sociais envolvidos e, por último, foram destacadas as contradições presentes nesse processo, no qual diferentes concepções e interesses interagem dando lugar a um conjunto complexo de relações que, pela conjuntura de hegemonia neoliberal (ainda presente no Brasil) e de refluxo dos movimentos populares, apresenta contornos singulares para a participação e o controle social nessa política, ou mesmo para a própria configuração da Assistência Social enquanto política pública concebida a partir da LOAS, o que se está chamando de tentativa de “desconstrução” dessa política.

No segundo capítulo, o estudo se direciona especificamente para o Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís, visto como está compreendido nos documentos oficiais e, a partir da análise de suas funções, procurou-se verificar como se realiza o controle social, no âmbito dessa política, além de discorrer-se sobre as relações estabelecidas entre o CMAS/São Luís, sua base representativa (os movimentos e órgãos nele representados) e as instituições e movimentos que estão envolvidos na Política de Assistência Social, numa perspectiva de compreender-se como nela se manifesta a participação e o controle social.

Finalizou-se apontando algumas considerações que o estudo proporcionou e que se consideram relevantes para uma contribuição ao debate acerca desses instrumentos criados recentemente no contexto das políticas sociais e que podem expressar um certo redimensionamento na relação entre Estado e sociedade civil: os conselhos “paritários e deliberativos”.

2- CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

No contexto de reformas do Estado, vêm ocorrendo mudanças recentes, bastante significativas na Assistência Social que devem ser alvo de reflexões no intuito de entender-se o novo perfil apresentado para essa política. Pode-se perguntar por que nesse momento há toda uma preocupação, no âmbito institucional do Estado, para que se elabore uma política de Assistência Social nos três níveis de governo. Entende-se que isso ocorre enquanto exigência de uma lei que está sendo implementada em esfera nacional, no interior do programa de governo – embora não sem conflitos internos – a partir das mudanças, que se consolidaram em 1988 e tiveram como marco a Constituição Federal, em seguida a lei que regulamenta a Assistência Social enquanto política pública no âmbito da Seguridade Social – a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), a partir da qual se inicia a implantação do “Sistema

Descentralizado e Participativo da Assistência Social – SIDEPAS” com base em três instrumentos fundamentais: os planos, os conselhos e os fundos de Assistência Social, nas três esferas de governo.

Contudo, restringir a discussão a esse aspecto (enquanto ação deliberada do governo) significa desconsiderar que se trata de um fenômeno, produto do campo de poder e de um movimento anterior à Constituição Federal de 1988 e, do campo político, até o momento. É o que será analisado a seguir. Antes, no entanto, procurar-se-á discutir os desdobramentos históricos da Assistência Social, no intuito de melhor compreendê-la.

2.1 A Assistência Social como tema e problema

Há uma dificuldade de se conceituar a Assistência Social, principalmente por esta se constituir alvo de reflexões mais sistemáticas recentemente, no Brasil. Os debates em torno da Assistência Social são aprofundados, em nosso país, no final da década de 80 e principalmente na década de 90.

Enquanto problema histórico, a Assistência se constituiu numa ação sempre presente na sociedade, entendida enquanto ação de ajuda entre os homens. Entretanto, ela toma a forma que a sociedade lhe dá, a partir do sistema social, econômico, político, cultural e religioso. PEREIRA (1995) discorre sobre a Assistência nos diferentes momentos históricos. Na Sociedade Primitiva a Assistência aparece na medida em que os homens buscam enfrentar a ferocidade da natureza e no provimento de suas necessidades, ou seja, como necessidade de sobrevivência, através de laços de solidariedade.

Na Sociedade Antiga ocorre uma relação de ajuda entre os proprietários de terra e seus trabalhadores, na garantia de sobrevivência desses últimos; na Sociedade Medieval, a hegemonia da Igreja Católica leva a que a Assistência seja apreendida como caridade, induzindo o rico a auxiliar o ‘pobre’ e a este o reconhecimento da ajuda recebida. Segundo PEREIRA (1995), é a partir desse contexto que o caráter paternalista da Assistência, se configura, acompanhando-a até a atualidade.

Na sociedade capitalista, a Assistência se apresenta a partir da correlação de forças entre as classes, ajustando-se às exigências da sociedade. Enquanto a Reforma Protestante a repugna, percebendo-a como causadora de acomodação num momento em que o trabalho é essencial na sociedade, a Assistência se direciona fundamentalmente àqueles que

não podem assegurar suas necessidades por condições específicas, como possuir alguma deficiência física ou mental, idosos e crianças. Posteriormente, é utilizada como forma de reprodução da força de trabalho.

No Brasil, até a década de 30, a Assistência Social era assumida pelo setor privado: grupos religiosos e filantrópicos. Aquelas pessoas que não conseguiam ter suas necessidades básicas garantidas dependiam da intervenção de instituições privadas de “ajuda mútua”. Destaca-se o papel das Santas Casas de Misericórdia, que realizavam ações de cunho essencialmente hospitalar.

As ações voltadas para o campo da Assistência Social, nesse período, eram direcionadas fundamentalmente aos leprosos, órfãos, pessoas com problemas mentais, físicos e menores considerados “delinquentes” ou “desvalidos” (CASTRO & ABREU, 1985). Essas ações objetivavam o controle de tais segmentos, no sentido de transformá-los em pessoas dóceis e economicamente ativas. Para isso são desenvolvidas práticas de ordem médico-pedagógicas, através de espaços institucionais como asilos, educandários e hospitais. Essas ações fundamentavam-se numa orientação religiosa, da Igreja Católica, numa perspectiva de “caridade cristã”. As elites dominantes organizavam-se no sentido de desenvolver ações filantrópicas, com fortes doses de ações prático-normativas.

A partir de 30, quando o Estado se caracteriza pelo intervencionismo e ação planificadora, os aparelhos estatais se complexificam para cumprir sua função social. As tensões sociais, presentes naquele momento, exigiam do Estado programas assistenciais visando o controle da situação e a manutenção de sua hegemonia. Nessa perspectiva, a Assistência Social é assumida pelo Estado, configurando-se como mecanismo de enfrentamento da “Questão Social”³⁵ – entendida como resultante do conflito capital/ trabalho – no intuito de harmonizar interesses antagônicos decorrentes do discurso de igualdade e da realidade configurada pela desigualdade social, originária da organização da sociedade de classes. Essa forma de enfrentamento dos problemas sociais vai variar de acordo com o momento conjuntural, contudo, algumas características terão presença marcante como o paternalismo, o favor e a relação favor/ violência.

³⁵ Questão Social, segundo CERQUEIRA FILHO (1982), é o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista.

A Assistência Social é parte da estratégia de intervenção e controle do Estado sobre as classes populares pois, na sociedade capitalista, esse tem em sua base social de sustentação os interesses das classes hegemônicas, criando condições para a reprodução e expansão do capital. Entretanto, o Estado também inclui interesses das classes populares como decorrência de pressões, configurando-se, assim, um pacto de dominação, no qual, embora ocorra a defesa de interesses do bloco hegemônico, incorpora também reivindicações das classes populares.

Por conta da contradição presente nessas relações, a implementação dos serviços assistenciais, em determinados momentos, representa um acesso real mais amplo a certos bens que se colocam ao alcance de quem até então não os tinham. Ora, devido à ausência de condições das classes populares se manifestar e controlar as ações do Estado, as prioridades dos recursos não se dão segundo as necessidades populares, mas, conforme interesses dos grupos que têm o poder de influência sobre o Estado. Nesse sentido, os recursos e ações desenvolvidos na área da Assistência Social sempre foram marcados pela precariedade e insuficiência, apesar de, segundo BELFIORE et al (1985), os serviços assistenciais serem custeados pelos próprios *beneficiários*, pois constituem parte do valor criado pela classe trabalhadora, apropriado pelo Estado e pelas classes dominantes e repassados às classes populares sob a forma de “benefícios” concedidos pelo poder público, como expressão humanitária do Estado.

Na época que corresponde ao período populista, entre 1945 e 1964, quando se desenvolve a concepção de Estado do Bem-Estar Social, ocorre um aumento dos gastos estatais nessa área, contudo, cresce também a intervenção do Estado em termos de regulação e execução de mecanismos de acumulação capitalista.

No período pós-64, com as estratégias de expansão capitalista e concentração do poder estatal, busca-se a estabilidade política, a “ordem” e a segurança ao mesmo tempo em que marginalizam ainda mais as classes populares das esferas decisórias da sociedade e do acesso às riquezas produzidas socialmente. Nesse contexto, são geradas formas de dominação para a garantia do Sistema e para o controle do Executivo sobre a ação estatal e sobre a sociedade.

Através de ações centralizadoras, de natureza vertical, o Estado aprofunda sua intervenção na sociedade, utilizando-se de mecanismos de repressão, por um lado e, por outro,

ampliando a política assistencial, ou seja: a Assistência Social é utilizada, nesse momento, como mecanismo de controle social, do aumento de poder de regulação sobre a sociedade com o intuito de suavizar as tensões sociais e alcançar a legitimidade do regime. Nessa conjuntura, a Assistência Social é organizada no sentido de alcance nacional com caráter de ações inseridas num planejamento burocrático e “modernizador”.

Enquanto problema teórico, FALEIROS (1995) aponta uma tendência a uma concepção negativa da Assistência Social, na medida em que passa a ser uma negação de outras políticas, pois na falha das outras políticas a ela se direcionam. Assinala também para a tendência de concebê-la enquanto área secundária, política marginal no interior do Estado e, ainda, para a visão da Assistência como direito, principalmente a partir dos anos 90, quando se debate o direito da população, reconhecida como pobre, ter acesso a mínimos sociais. Há, também a sua percepção enquanto forma de enfrentamento à pobreza e a miséria, em relação à política estatal como também enquanto uma ação da sociedade civil. Contudo, para o autor, essas discussões não resolvem o problema teórico da assistência. Ele procura esboçar uma definição empírica da Assistência como “uma atribuição de um recurso, sem a contrapartida do trabalho”.

No interior da ótica marxista, FALEIROS (1995) ressalta a análise de Iamamoto que distingue a Assistência sob a ótica da produção e da reprodução, do consumo e da distribuição. A análise marxista traz elementos importantes para nossa discussão porque percebe a Assistência como forma de controle social, ao considerar “a Assistência Social como reprodução da força de trabalho através do salário indireto que as pessoas recebem que teria, por finalidade, manter o trabalhador sob o controle do capital, que tem como condição a manutenção do trabalhador nesse contexto da estrutura capitalista” (FALEIROS, 1995, p.16).

IAMAMOTO e CARVALHO (2000, p. 93) também apontam para a Assistência Social nessa perspectiva de controle social. Sobre este ponto, considere-se:

“A Assistência Social ... se de um lado favorece os trabalhadores, como resultante de suas próprias conquistas no sentido de suprir necessidades básicas de sobrevivência nessa sociedade, por outro, sua implementação, ao ser mediatizada e gerida pela classe capitalista, passa a se constituir em um dos instrumentos políticos de reforço do seu poder, face ao conjunto da sociedade. Torna-se um meio de não só manter a força de trabalho em condições de ser explorada produtivamente, evitando alterações substanciais na política salarial que afetem a lucratividade dos empresários, como, principalmente, um instrumento de controlar e prevenir possíveis

insubordinações dos trabalhadores que escapam ao domínio do capital. Passam ainda, a ser utilizados (os serviços assistenciais) como suportes materiais de um discurso ideológico que fortalece a divulgação de um modo de vida, dado pelo capital, para a classe trabalhadora, elemento básico à ação de impor a interiorização das relações sociais vigentes“.

Percebe-se algumas contradições presentes na Assistência Social, pois se de um lado ela favorece os trabalhadores, ao lhes garantir o acesso a determinados serviços que suprem algumas de suas necessidades, também favorece as classes dominantes, tanto barateando a reprodução da força de trabalho, assumida em última instância por toda sociedade, como auxiliando, junto com outros instrumentos, a continuidade da organização social vigente, por vários motivos. Entre eles, por demonstrar por parte das classes dominantes “interesse e sensibilidade para com os problemas sociais”, como se estivessem buscando humanizar a sociedade, além de apresentar-se como contornando as desigualdades econômicas, reforçando a “sensação” de uma participação nos benefícios sociais, o que contribui para a formação de uma base legitimamente popular.

PEREIRA (1995), buscando construir um conceito de Assistência Social, expressa três características: que a Assistência Social é um fenômeno antigo, que é contínua no tempo e que está presente em diferentes realidades sociais, tanto nas sociedades centrais como nas periféricas (longevidade, durabilidade e obliquidade). Para ela, o que justifica a Assistência Social é a presença constante de uma ‘clientela’ excluída da atenção sistemática do Estado e da sociedade, isto é, a pobreza é o principal critério para justificar a Assistência Social.

Outra contribuição da autora é a construção de duas modalidades de Assistência Social: a *stricto sensu* e a *lato sensu*. A primeira está ligada à concepção de pobreza absoluta. É aquela ação circunstancial, voltada para as carências sociais graves. É “ação sistemática, direcionada para o problema de subsistência de pessoas cujo mínimo vital encontra-se ameaçado...” (PEREIRA, 1995, p.92). Geralmente é utilizada de forma clientelista, por políticos que querem preservar o seu reduto eleitoral.

A outra modalidade de Assistência Social apresentada pela autora é a *lato sensu*, que tem como referência a noção de pobreza relativa. A partir dela entende a Assistência Social como uma política com identidade própria, pois é “genérica na atenção e específica na clientela, ao contrário das políticas setoriais”. O que lhe imprime um caráter interdisciplinar, colocando-a como elo orgânico entre as demais políticas. E a outra característica é que, apesar de perseguir a universalização no trabalho com as demais políticas, é em si particularista,

visto que seus destinatários são exclusivamente aqueles segmentos pior situados na escala de distribuição de bens e serviços sociais (PEREIRA, 1995, p.93).

As reflexões acerca da Assistência Social levam, ainda, a fazer certas diferenciações sobre alguns conceitos que, muitas vezes, acabam por se confundir nas discussões travadas em torno do tema sendo eles assistência, assistencialismo e Assistência Social. Tendo como referência SPOSATI (1995, p.21), entende-se que a *assistência* é uma “relação de proteção social que se dá tanto nas relações informais de famílias, de parentesco, de vizinhança, de compadrio, de conterraneidade...quanto através de uma legislação social que garanta direitos e exija que o Estado arque com um conjunto de serviços e benefícios”.

Nessa última perspectiva, assistência como função do Estado, supõe-se a transferência ou acesso de um bem, produzido ou financiado pelo Estado a segmentos sociais a partir de algumas condições pré-estabelecidas. Esse acesso pode ter a natureza não contributiva ou ter uma contribuição indireta pela alocação de recursos governamentais, quando se devolve à sociedade parte dos impostos, com vistas a atender as necessidades coletivas ou garantir certo padrão de condições de vida a todo os cidadãos. Sob esse ponto de vista, a assistência assume o caráter de *Assistência Social* e de política pública.

De acordo com a discussão da autora citada, na sociedade capitalista, essa política ganha contornos próprios, dos quais podemos destacar a terceirização ou privatização e a sua vinculação ao princípio de subsidiariedade, a partir do qual o Estado interveria apenas quando a família ou comunidade não pudesse fazê-lo. Isso ocasiona para seus demandantes a necessidade de demonstração do grau de pobreza ou da incapacidade de adquirir os serviços ou bens via mercado.

A Assistência Social, como política pública, tem sua atenção voltada para a defesa de direitos, para a sobrevivência em padrões éticos de dignidade humana, construídos historicamente em uma dada sociedade (SPOSATI, 1995). O contraponto da Assistência Social como direito é o que se denomina de *assistencialismo*, cujo acesso a um bem ou serviço está caracterizado pela natureza da benesse, da doação, numa relação que supõe sempre um doador e um receptor, este último transformado em dependente, apadrinhado ou devedor. Nessa perspectiva, para a autora, existe um sujeito e um sujeitado, numa relação onde o primeiro aparece como proprietário de um bem, que distribui a alguém, dada a sua “bondade” e que por este ato quer ganhar o reconhecimento e a dívida de favor. Na nossa

sociedade, essa prática é marca presente nas políticas governamentais, nas ações das entidades sociais e na ação individual de filantropia e de políticos que visam retorno em época de eleições. Entende-se que essas três modalidades da Assistência Social muitas vezes se mesclam na realização da política de Assistência Social, no Brasil.

Nesse estudo, é ressaltada a importância da Política de Assistência Social como direito de cidadania a grupos específicos que não conseguem se auto-sustentar no contexto das relações sócio-econômicas. Contudo, numa perspectiva de emancipação desses grupos, é fundamental sua participação política, tendo em vista a construção de um projeto próprio de sociedade que coíbe práticas de concessão, de tutela e de manipulação, de modo a possibilitar a construção de uma política que extrapole o residualismo compensatório e a sua dependência de sobras orçamentárias, com benefícios de segunda categoria, além de redimensionar a questão do controle social, trabalhando no sentido de impedir sua utilização exclusiva pelas classes dominantes.

Assim percebida, o presente estudo pretende focar a Assistência Social na perspectiva de uma política pública.

2.2 O Movimento Nacional de Construção da Política de Assistência Social.

Como visto anteriormente, a Assistência Social, historicamente, tem-se colocado em um terreno nebuloso, cuja configuração se desdobra em ações pontuais, paliativas e compensatórias direcionadas aos segmentos pior situados na escala de distribuição de bens e serviços sociais – camadas que se encontram na chamada linha de pobreza ou nas suas proximidades. Presentes nas diferentes políticas setoriais, essas ações se caracterizam pelas relações estabelecidas quando da sua realização, ou seja, relações patrimonialistas, clientelistas e de tutela, geralmente associada às primeiras damas, cujas ações apresentam caráter de benesse, desconfigurando, assim, o serviço ou bem oferecido enquanto direito e seu usuário enquanto cidadão. Nesse sentido, a Assistência Social cristalizou-se como uma ação social restritiva, focalizada em categorias bem específicas, tidas como vulneráveis ou incapazes de exercer uma atividade produtiva ou de prover suas próprias necessidades, o que contribuiu para estigmatizar seus “usuários” e ligar esta prática quase sempre à idéia de dependência e incapacidade.

Nessa perspectiva, a Assistência Social se consubstanciou como ações voltadas para aqueles segmentos ou pessoas que não participam, na concepção de AMMAN (1978), da

vida da sociedade, já que não tomam parte das riquezas produzidas socialmente, nem da gestão dos programas que geram as ações assistenciais a eles direcionadas.

A assistência social corporificou-se, pois, como um conjunto de práticas desenvolvidas pelo Estado, a partir de 1930, de forma direta ou indireta, direcionadas às classes subalternas como forma aparente de compensar a situação de exclusão porque passavam os segmentos acima mencionados. Faz-se necessário enfatizar ainda o caráter ambíguo com que a Assistência Social se firmou historicamente, pois ao mesmo tempo em que serviu como estratégia de estabilização das relações sociais, isso na perspectiva da atuação do Estado e, nesse caso, como estratégia de controle social por parte das classes dominantes, também se configurou como forma de acesso a bens e serviços por parte desses segmentos, apesar de sua marcante inoperância. Cumpre demarcar, ainda, que a configuração da Assistência Social está intrinsecamente ligada ao conjunto das relações historicamente estabelecidas entre as classes sociais. Nesse contexto, pode-se caracterizar a Assistência Social como um conjunto de ações extremamente diversificadas, direcionado a situações de espoliação e pobreza que abarcam segmentos igualmente diversificados da população.

Apesar de a Assistência Social ter se inserido nas ações do Estado, a partir de 30, como resposta deste à “questão social”, no contexto de controle social, tomando para si um caráter mais público, antes desse período, as ações assistenciais existiam como prática de solidariedade social aos pobres, doentes, viajantes, enfim, aos segmentos considerados mais frágeis socialmente. Era desenvolvida por grupos religiosos ou filantrópicos³⁶, numa perspectiva moral, na qual os valores humanitários de solidariedade, de caridade e de amor para com o próximo levam ao desenvolvimento de ações assistenciais.

Nas duas últimas décadas, no entanto, a Assistência Social passa por profundas mudanças. Essas têm os seus determinantes ligados à realidade social, política e econômica que o Brasil vem atravessando. Entre as décadas de 70 e 80, as condições de vida da classe trabalhadora passam por um agravamento, ocorrendo uma intensificação da pauperização no Brasil. O processo recessivo se aprofunda, de maneira simultânea, ocasionando o aumento do desgaste do regime ditatorial vigente. Esse cenário veio propiciar condições políticas para a rearticulação da sociedade civil. Retoma-se o debate em torno das políticas sociais, questionando-se sua acessibilidade e a qualidade de seus serviços, assim como a necessidade

³⁶ Ver a discussão histórica da Assistência Social em SPOSATI et al, 1995; SCHONS, 1995 e CASTRO & ABREU, 1985.

destas políticas darem respostas efetivas aos problemas pelos quais passavam as classes populares.

No contexto dessas discussões aprofunda-se o debate em torno da gestão das políticas sociais. Começa-se também a perceber a Assistência Social como estratégia de acesso dos segmentos que são deixados de fora pelas políticas setoriais. Enfatiza-se também, nesse movimento de participação política, que tomou corpo na década de 80, uma diferença significativa na relação entre os movimentos populares organizados e a Assistência Social, tendo em vista que foi cristalizado historicamente o predomínio de uma visão de Assistência Social carregada de preconceitos e estigmas, estando presente não apenas nos movimentos populares, mas também no próprio interior da categoria profissional que com ela trabalhava - os assistentes sociais.

Predominava a concepção de Assistência Social como prática estabelecida a partir de relações paternalistas e clientelistas (tutela e ajuda) que reforçava a subalternidade das classes dominadas e que tinha a função de amenizar os conflitos sociais. Os segmentos progressistas da sociedade sempre vislumbravam a Assistência Social apenas como uma prática que, apesar de necessária, não continha perspectiva de oferecer condições para mudanças na qualidade de vida de quem dela se utilizava e muito menos se circunscrevia no patamar de direito social. Contudo, a partir da década de 80, vários estudos demonstram que o debate ocorrido em torno da Assistência Social encaminhou-se para uma perspectiva mais ampla, como possibilidade de expansão da cidadania.

Autores como SPOSATI (1995) e RAICHELIS (1998), ao analisar os sujeitos sociais envolvidos no movimento que discutia a Assistência Social numa perspectiva de política pública de Seguridade Social, enfatizam a ausência de participação dos profissionais da área (assistentes sociais) nos momentos iniciais dos debates. Isso ocorre, segundo as autoras, pela ambigüidade em torno da compreensão da Assistência Social, presente mesmo entre os profissionais que trabalham cotidianamente nesta área.

Segundo as pesquisadoras acima mencionadas, as primeiras discussões da Assistência Social, enquanto integrante da Seguridade Social, e as proposições levantadas por ocasião da Constituinte que apontavam nessa direção, se deram fora do Serviço Social. Apenas posteriormente, após o veto do presidente Collor ao primeiro projeto da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), é que ocorreu a mobilização e o engajamento da categoria na

luta em prol da realização da Assistência Social enquanto política pública, tendo, na década de 90, papel decisivo no processo. A posição das autoras mencionadas difere de outros estudiosos (YASBEK,1995), por exemplo, os quais apontam para uma atuação dos assistentes sociais em todos os momentos do processo que culminou com essa redefinição da Assistência Social.

É nesse contexto dos anos 80 que os movimentos populares começam a perceber a Assistência Social como possibilidade de acesso a bens e serviços sociais por parte dos segmentos que sofrem vulnerabilidades sociais, aqueles que geralmente ficam excluídos das políticas setoriais. Nesse sentido, contemplam a Assistência Social como forma estratégica de realização da “inclusão social”, a partir da criação de um sistema de proteção social para todos os brasileiros, do qual a Assistência Social seria parte fundamental. Assinala-se, então, para duas questões essenciais que envolvem a participação social, a participação política na gestão das políticas sociais e a possibilidade de usufruir bens e serviços sociais.

Isso denota o seu caráter ambíguo. Esta busca responder a interesses contraditórios, demandados por diferentes grupos sociais ou instâncias da sociedade. Nesta conjuntura, inicia-se um movimento de articulações diversas em torno da Assistência Social a partir dos Estados e municípios, onde são criados fóruns de debates em todo o Brasil. A Assistência Social vai-se firmando, então, articulada aos direitos sociais e à justiça social, numa concepção de que esses devam ser garantidos a todos os cidadãos da sociedade, diferente do que ocorreu historicamente, quando a Assistência era vista e realizada no campo do não-direito.

A construção coletiva de um projeto diferenciado na área da Assistência Social requereu um processo de articulação entre diferentes setores da sociedade civil e o estabelecimento de uma interlocução com representantes da área governamental. Esse novo projeto remete a Assistência Social a um *status* de política pública, o que requer mudanças substantivas na sua concepção e forma de realização. Sendo responsabilidade do Estado, busca-se sua efetivação como direito social em contraposição a uma ação caritativa e residual. Este foi o desafio conquistado legalmente na década de 80, cujos protagonistas se circunscreveram no âmbito dos movimentos sociais, sindicais, organizações dos assistentes sociais, além de instâncias políticas partidárias e governamentais.

Todo esse movimento culminou com a Constituição Federal de 1988, que garantiu à Assistência Social sua constituição enquanto política pública. Contudo, a luta entre forças conservadoras (que visavam a manutenção do seu caráter tradicional) e as forças impulsionadoras da mudança fez com que esta ocorresse de forma bem mais lenta no campo da Assistência Social do que em outros campos do direito social.

Após a Constituição de 1988, os debates desenvolvidos se direcionaram para as leis orgânicas nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Dessa forma, a Assistência Social passa por um novo momento de debate público, de institucionalização em novas bases, estando, assim, inclinada a adquirir visibilidade, redefinição e reestruturação de suas atribuições com relação às esferas governamentais. Ressalta-se, então, que há uma participação social de uma pluralidade de sujeitos na construção do novo perfil da política de Assistência Social.

Há um consenso no entendimento de que a Constituição Federal de 1988 representa um marco na organização do Estado brasileiro e na ampliação/universalização da garantia de direitos sociais à população brasileira. Nela, estão definidos elementos que apontam para uma democratização da gestão pública e para a participação das classes populares organizadas no interior do aparelho estatal. Outros pontos a destacar correspondem ao dever do Estado na implementação dos direitos sociais básicos; a introdução do conceito de Seguridade Social e mínimos sociais no texto constitucional e a descentralização político-administrativa.

Nessa Constituição, a Assistência Social é definida como política pública componente da Seguridade Social. Sua regulamentação vem ocorrer com a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993) – LOAS, que define princípios, forma de organização, gestão e financiamento; benefícios, serviços e programas realizados no âmbito dessa política. Em 1998, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprova o texto final da Política Nacional de Assistência Social que vem orientando os Estados e municípios em suas políticas específicas, ou seja: busca-se, a partir da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, ampliar a participação social de alguns segmentos que ficavam (e ficam) de fora de qualquer benefício social.

Apesar do entendimento de que a apreensão da natureza da Assistência Social extrapola o âmbito legal, faz-se necessário o reconhecimento da importância desses

dispositivos legais quanto à necessidade de aclarar concepções e reorganizar ações sociais marcadas historicamente pela opacidade e indefinições, bem como compreender as especificidades das modificações contidas nestes documentos, tanto no âmbito da Assistência Social como nos aspectos concernentes à relação entre Estado e sociedade, a participação e o controle sociais.

Esses dispositivos legais qualificam a Assistência Social como política de inclusão social e de universalização de direitos, definindo-a como “direito do cidadão e dever do Estado. É política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (LOAS, art.1). A inclusão formal da Assistência Social no campo da Seguridade Social confere a essa política uma nova perspectiva na sua realização. Ao invés das práticas assistenciais tradicionais, deveria encaminhar-se para construção de um sistema de proteção social que abranjeria todos os cidadãos brasileiros, isto a partir da sua integração com a Saúde e a Previdência Social e sua articulação com as demais políticas setoriais de corte social e a política econômica.

Por se constituir uma política que é direcionada aos segmentos pior situados na escala de distribuição das riquezas sociais, os que passam por situações de vulnerabilidades sociais, alguns autores, entre eles, PEREIRA (1994), concebem a Assistência Social não como uma política universal, já que é direcionada a segmentos específicos, mas que tem um papel universalizador, por visar a inclusão dos seus destinatários às demais políticas.

As dificuldades na realização da Assistência Social, enquanto política de Seguridade Social, são enormes se analisarmos a forma como as políticas públicas têm sido implementadas historicamente no Brasil, numa desarticulação, desinformação e superposição de ações no interior de uma mesma política ou de uma mesma agência implementadora de política. Como construir, então, uma rede de serviços e programas que, tendo um mesmo objetivo, perpassa diferentes políticas, trabalhando de forma articulada? Como possibilitar que a Assistência Social viabilize o acesso da população às demais políticas, fazendo com que a maioria da população excluída das riquezas sociais, espoliada e subordinada politicamente possa tomar parte nas diferentes esferas da sociedade?

A partir dos documentos³⁷, verifica-se que a política de Assistência Social teria como funções primordiais *incluir* os seus destinatários nas demais políticas sociais, a fim de que esses tenham acesso a bens, serviços e direitos básicos e assim *promover* a cidadania ao invés de submeter continuamente as pessoas que fazem uso dessa política; além da *prevenção* através de um sistema de proteção direcionado aos segmentos entendidos como passíveis de vulnerabilidades, pois ao trabalhar na perspectiva de direito, a Assistência Social não pode restringir suas ações ao âmbito apenas compensatório ou corretivo, mas deve atuar no intento de antecipar-se ao surgimento de problemas, tentando preveni-los.

A perspectiva seria da garantia de segurança, ou seja: o Estado teria de viabilizar segurança àqueles cidadãos considerados pobres, tomar providências legais e legítimas para livrar os cidadãos que estivessem nesse patamar de pobreza das futuras incertezas ou circunstâncias vulneráveis, o que exige uma atuação pública contra as adversidades sociais causadas por circunstâncias pessoais ou principalmente pela dinâmica da sociedade moderna (desemprego, exclusão, acidentes etc); e outra função é a *proteção* para aqueles considerados excluídos e vulneráveis socialmente. Nesse sentido, a política de Assistência Social levanta a discussão sobre padrões éticos de dignidade humana a ser construído para a sociedade brasileira, na contemporaneidade. Sendo assim, abre-se todo um debate para se entender e estabelecer o que seria “padrão mínimo social” para a realidade brasileira atual.

É ainda indicado que a Assistência Social deve desenvolver suas ações, orientadas essencialmente pelos princípios da supremacia do social sobre o econômico – contrapondo-se a concentração de riqueza e a busca do lucro e enfatizando-se a participação de todos, pelo menos minimamente, no usufruto dos bens produzidos na sociedade – e da universalização dos direitos sociais. A sua organização tem como base a descentralização político-administrativa para Estados e municípios – sendo o município o principal implementador dessa política – e a participação da “sociedade civil” organizada na formulação da política e no controle das ações, em todos os níveis de governo. A forma como está sendo pensada³⁸ a organização da política de Assistência Social possibilita a participação da sociedade civil – e aí incluímos os movimentos populares – na gestão dessa política, na sua elaboração e no acompanhamento da sua execução.

³⁷ LOAS, PNAS, Leis estaduais e municipais que abrange a área de Assistência Social.

³⁸ Não digo “realizada” porque a implementação dessas idéias apresenta singularidades, de acordo com a realidade política e capacidade técnica de cada município e/ou estado.

Existem algumas concepções que apontam para a descontextualização dessas propostas num mundo “globalizado”, onde as grandes transformações no capitalismo moderno (ou pós-moderno) e a crise do *welfare state* apontam para a impossibilidade de se refrear o mercado em favor dos direitos humanos, ou melhor, sociais. Nessa perspectiva, DEMO (1997, p.7) afirma que “subestimamos o capitalismo, quando não tomamos a sério suas marcas próprias, como a centralidade do mercado, fantasiando entre outras coisas, que seria viável inventar política social à revelia das relações de mercado” e que “o capitalismo não tem qualquer condição de assumir a Assistência Social como política social que viesse sinalizar uma outra era histórica, conforme se imagina na LOAS”. Ou seja, de acordo com esse autor, a Assistência Social estaria fadada a não acontecer nos moldes defendidos pelos movimentos sociais, na década de 80, ou ficar para sempre engavetada nos gabinetes da burocracia, dada a estrutura da sociedade.

Entende-se, no entanto, que, se foi possível em determinada conjuntura assegurar, nos parâmetros legais, a ampliação de direitos e concepções (que de certa forma iam de encontro aos interesses do mercado) é possível, de acordo com a correlação de forças existentes, com as contradições inerentes ao sistema capitalista, em dado momento histórico, ocorrer, também, mudanças significativas nas relações sociais e na redistribuição de riquezas produzidas socialmente. Cabe ressaltar, todavia, que sempre haverá limites estruturais impostos pela sociedade capitalista. Observa-se na introdução desse trabalho que qualquer luta no âmbito das políticas sociais tem um caráter reformista e não transformador.

Verifica-se que o movimento que se intensificou na década de 80, no Brasil, e que motivou as mudanças na área da Assistência Social – sinalizando no sentido de promover um sistema de proteção social de caráter universalista e a ampliação de políticas redistributivas –, faz parte da luta pela democratização da esfera pública ou como discutem vários autores, entre eles, OLIVEIRA (1999) e RAICHELIS (1998), pela ampliação ou criação da esfera pública no Brasil, cujo processo trará rebatimentos na esfera social. Trata-se, ainda, de pensar a ocupação de novos espaços pelas organizações populares, a saber, se direciona para uma participação social tanto pelo aspecto econômico-social quanto pelo político. Segundo

RAICHELIS (1998, p.184), trata-se da “ampliação dos espaços *político-institucionais*, de modo que incorpore a participação ativa de novos sujeitos políticos”.³⁹

A ampliação de espaços político-institucionais é analisada por .HABERMAS (1983, p.375) como uma tendência no interior da ciência política atual, que procura conceber a chamada democracia, na contemporaneidade, tendo como base instituições objetivas⁴⁰. Utilizando conceitos de Schumpeter – que afirma ser a democracia “a ordem institucional do processo de decisões políticas, graças à qual alguns adquirem a faculdade de decidir através de uma luta concorrencial...” – aponta que, com esse entendimento, que ele chama tecnicista, as instituições aparecem como um “sistema de equilíbrio possível”, podendo ser adaptável a qualquer população, pois não leva em consideração o processo real da origem social dessa “democracia”. Essa concepção, segundo o autor, colocaria a necessidade de determinar o “grau ótimo de participação política dos cidadãos”, assim como reduziria o processo democrático a um conjunto de regras de jogo no qual a participação política estaria descontextualizada do seu conteúdo concreto e da forma como pode realizar-se.

Para nós, essa “ampliação democrática”, leia-se ampliação da participação institucional, apresenta dois aspectos que necessitam maior reflexão. Um deles é que ocorreria uma participação controlada, porque se realizaria no interior do jogo institucional, ou seja, no âmbito de atuação permitido, onde os papéis já estariam pré-determinados e onde aqueles que detêm o conhecimento das nuances institucionais e maior poder de informação teriam uma clara vantagem sobre os demais. E o outro aspecto é que, por se tratar de uma discussão no interior de uma política que, apesar de alguma influência da sociedade civil, é uma política governamental, são programas governamentais, o que estaria, em última instância, respaldando o Governo, fortalecendo a política governamental e os interesses que ele representa.

Essa concepção, apontada por HABERMAS (1983), descarta a idéia de soberania popular e não vislumbra a participação política como produto das relações sociais existentes e ainda como força impulsionadora da emancipação humana – que é a idéia defendida nesse trabalho –. A participação seria simplesmente um elemento, dentre outros, que garantiria o equilíbrio do sistema. Ora, sabe-se da essencialidade da participação política e da necessidade

³⁹ Para nós, essa discussão da participação social em nível institucional é necessária, pelo fato de que os conselhos se constituiriam uma forma de participação institucionalizada.

⁴⁰ E não princípios gerais da filosofia clássica

do controle social por parte das classes populares – intenções manifestas no contexto da chamada “redemocratização do país” – contudo, há uma tendência, na atualidade, que coloca a realização da chamada “democracia” no âmbito institucional da sociedade capitalista contemporânea.

O próprio HABERMAS (1983, p.376), todavia, acredita que a realização da “democracia” só é possível numa sociedade de homens livres de qualquer sujeição: “... na medida em que cidadãos livres de qualquer tutela, tomam diretamente em suas mãos a ordenação de sua vida em sociedade através da delegação de sua vontade e do controle eficaz da sua execução...”. Como, então, perceber a participação política e o controle social numa sociedade que passa por uma crise estrutural do capital, que inviabiliza, no curso de sua própria dinâmica reprodutiva, sistemas sociais de certa forma alternativos aos interesses do capital? Que limites teriam esse controle assinalado na LOAS e na política de Assistência Social? Chegaria a influenciar as relações sociais a ponto de que estas priorizem as necessidades humanas ante às necessidades econômicas como defende a política de Assistência Social?

Segundo alguns autores marxistas, entre eles MÈSZÀROS (1987), a análise dos fundamentos do sistema capitalista mostra-nos os limites das políticas que objetivam o controle das “anomalias” do capital, ou a sua impossibilidade e a necessidade de sua superação. Os interesses capitalistas não permitiriam o desenvolvimento de instâncias onde o poder fosse compartilhado com as classes subalternizadas, podendo submeter à decisão dessas instâncias os objetivos do capital, e onde a acumulação poderia ser secundarizada, tornando o sistema capitalista menos perverso ou explorador e mais justo e distributivista. Não haveria possibilidade de a sociedade capitalista absorver mudanças essenciais em seu *modus operandi* a ponto de deixar desenvolver no seu interior formas anticapitalistas de gestão social. Por isso, para MÈSZÀROS (1987), se deve pensar na superação desse sistema.

No interior do pensamento considerado progressista ou de esquerda, há, no entanto, uma tendência que aponta para a conquista de espaços de forma gradual nas próprias instituições da sociedade capitalista, visando sua posterior superação, contudo, estas propostas têm como pressupostos uma sociedade cujas relações estejam em um patamar de justiça social mais elevado do que o que presenciamos na realidade brasileira. Apontam para ações que visam a possibilidade de uma maior regulação e controle do funcionamento do mercado e das

instituições da sociedade capitalista pelas forças que priorizam as necessidades humanas às necessidades de produção de mercadorias—idéia que norteia a política de Assistência Social – .Entretanto, essas propostas não dão o devido valor a preeminência do capital no controle do conjunto dos processos sociais, bem como dos limites das classes populares em confrontar-se aos interesses capitalistas. Verifica-se que mesmo nos países ditos de capitalismo avançado esses processos se defrontaram com limites de diferentes naturezas. Daí compreender-se os limites da política de Assistência Social, no que diz respeito a uma participação social efetiva e o exercício do controle social por parte dos movimentos populares.

MÈSZÀROS (1987) chama a atenção para o fato de que a lógica capitalista – cuja tendência à acumulação e à sua expansão não pode ser refreada ou contida – não permitirá, por muito tempo, que no interior do sistema organicamente articulado coexistam formas produtivas ou de gestão política que possam colocar em xeque esse mesmo sistema. Por conta disso, expressa a necessidade de superação do sistema capitalista. Nessa perspectiva, as medidas que objetivam atenuar os efeitos nocivos das relações capitalistas – como é o caso da política de Assistência Social– devem ter como horizonte mudanças estruturais nas relações sociais, ou seja, o controle efetivo das classes subalternizadas pela sua reprodução social.

Como analisar-se, então, os avanços políticos que são conquistados em determinadas conjunturas pelas classes populares? Seriam eles funcionais ao sistema capitalista? Estariam eles propiciando um dissenso, contudo, no interior de um consenso maior? Os avanços e recuos identificados nas conquistas políticas de cada realidade social seriam oriundos das relações sociais, contudo, num patamar permissível pelos interesses maiores do capital? Como situar, nessa perspectiva, as lutas pela “publicização do Estado” e o seu controle não apenas pelas classes dominantes? Como analisar-se as mudanças que vêm ocorrendo no âmbito das políticas sociais e em particular da Assistência Social, que demonstram uma certa abertura na participação popular da gestão dessa política com princípios que vão de encontro aos interesses do capital, ao passo que defende o social se sobrepôr ao econômico?

Na dinâmica histórica recente da sociedade brasileira (em que todos esses aspectos acima estão presentes) evidenciam-se modificações e redefinições ocorridas no perfil conceitual da Assistência Social, como fruto da organização e luta de diferentes segmentos sociais que conseguiram participar do debate em torno da Assistência Social como política

pública. Esse movimento consegue incorporar ganhos significativos garantidos legalmente a partir de sua inserção na Constituição Federal de 1988 e sua regularização com a LOAS. Entende-se, então, que a política de Assistência Social foi construída a partir dessa participação social de sujeitos que pensavam e elaboraram esse novo caráter para a Assistência Social no Brasil.

Para isso, no entanto, foi necessário amplo processo de negociação de diferentes projetos para que se chegasse a consensos em torno das questões gerais que envolvem a Assistência Social, o que, de certa forma, distanciou seu produto final dos desejos e aspirações inicialmente almejados por setores das classes populares. Diferentes autores (SPOSATI,1995; YASBEK,1995; RAICHELIS,1998) apontam para o importante papel que os assistentes sociais tiveram nesse processo, tanto através das suas entidades corporativas como acadêmicas. Foi significativa a contribuição da categoria, no âmbito político através de discussões, como também no estabelecimento de alianças no campo parlamentar, acadêmico, partidário e mesmo governamental, decisivo para consonância que resultou com a aprovação final da LOAS. Segundo SILVEIRA (1996), a LOAS “é a lei do possível”, a saber, é produto de um consenso social, não respondendo a um projeto social específico, mas contendo partes de diferentes projetos societários, concorrendo para um salto qualitativo na sua concepção, entendida enquanto direito social, mas com conteúdo de certa forma contraditórios em alguns de seus aspectos.

Situar a Assistência Social no campo do direito aponta para uma perspectiva de intervenção estatal e para a luta pela garantia de sua efetivação a partir desses parâmetros legais, possibilitando a sua reclamação enquanto direito, o que aponta para uma redefinição das relações entre público e privado no campo da Assistência Social. Isso significa a busca de superação da concepção dessa política enquanto ações desordenadas e sem continuidade, desenvolvidas a partir de relações clientelistas e personalistas, como assumidas pelo Estado brasileiro desde os anos 30.

O que se quer expressar aqui é que a Assistência Social historicamente não foi concebida como pertencente ao campo das políticas sociais públicas e que a sua definição enquanto tal foi produto de determinadas relações sociais, ou melhor, de lutas no campo político, que determinaram o perfil destas mudanças e que tendem, na sua implementação, a redimensionar essas relações, tendo em vista tanto o contexto sócio-político-institucional em

que vivemos, bem como os ganhos adquiridos com a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da LOAS, que definem instrumentos de participação da chamada “sociedade civil” e de controle da gestão da Assistência Social como política pública.

Vale ressaltar-se que a Assistência Social foi concebida historicamente a partir de diferentes interesses e matizes ideológicas. No interior da própria profissão do Serviço Social as concepções são variadas e muitas vezes discordantes. Entende-se que a visão dessa política como campo de possibilidade de ampliação de direitos sociais aos segmentos excluídos do seu acesso não começou a existir apenas a partir desse “movimento pela redemocratização do país”. Essa era uma reflexão que, mesmo de forma embrionária vinha se cristalizando há bastante tempo, por que não situá-la na década de 60, por exemplo? Quando ocorreram os Encontros nacionais para discussão do chamado “Movimento de Reconceituação do Serviço Social”, dele resultando diferentes documentos, entre eles os “Documentos de Araxá”.

O movimento da década de 80, entretanto, extrapola as discussões do círculo da profissão do serviço social e amplia-se para fazer parte do debate que estava ocorrendo na sociedade, o qual mostrava a necessidade do protagonismo de novos sujeitos sociais nas definições acerca das políticas sociais públicas. Essa discussão ganha importância devido ao caráter de mediação entre as necessidades sociais transformadas em demandas sociais e a forma como o Estado as absorve e as transforma em serviços públicos. Vai-se fortalecendo, também, o consenso em torno da necessidade de ampliação dos espaços decisórios referentes às políticas sociais.

Esse quadro favoreceu um debate que colocou em xeque as concepções e práticas que fundamentam as ações do Estado, quando este procura dar respostas aos problemas sociais históricos ou emergentes. Surgem propostas que apontam para uma maior participação e poder de influência (controle social) das camadas populares organizadas nas decisões que abrangem as políticas públicas. No bojo dessas discussões começa-se a conceber e implementar um sistema que possa desenvolver as ações de Assistência Social de forma ordenada entre os três níveis de governo e entre este e a sociedade. A seguir, veremos como se deu a implantação desse sistema no Maranhão, ou melhor, como todas essas mudanças ocorridas na área da Assistência Social tiveram o seu desdobramento em nível do Estado do Maranhão.

2.3 O Movimento de Construção da Assistência Social Como Política Pública no Maranhão

A LOAS, que vem regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, define que a Assistência Social terá sua organização baseada na “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios... e na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Seção II, das Diretrizes, p.09). Para tanto, será organizado um “Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - SIDEPAS”.

A implantação desse sistema tem estimulado em todo o Brasil amplo processo de discussões e debates em torno das temáticas descentralização e Assistência Social, contudo, convém ressaltar, como já foi expresso anteriormente, que essas discussões têm se expandido principalmente a partir da elaboração e implementação da LOAS no intuito de se realizar o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, que concebe a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do Estado”. Nesse contexto, os municípios e Estados começam a elaborar suas políticas e Planos de Assistência Social, iniciam a criação dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo, bem como desenvolvem um reordenamento institucional que viabilize a realização da Assistência Social como política pública.

O estabelecimento do SIDEPAS em nível nacional, entretanto, tem sido analisado por alguns estudos – dentre eles o coordenado por SILVA (2001), do qual fizemos parte – que aponta o seu caráter impositivo pelo Governo federal, ou seja: verifica que a chamada descentralização vem ocorrendo a partir de decretos por parte da União, sem levar em consideração as diferentes realidades e conseqüentes etapas que cada Estado ou município terão que atingir, em tempos diferenciados. Isso acaba por atropelar o processo, ocorrendo sem a efetiva participação dos segmentos populares organizados, ou sem a necessária estrutura técnica, administrativa e financeira para que essa política se realize, em nível dos municípios.

Segundo JARDIM (1997) e informações adquiridas através de entrevista coletiva com representantes do Fórum Estadual de Assistência Social, realizada para o presente estudo, o Maranhão se insere nas discussões em torno da descentralização da política de Assistência Social a partir de 1993, por ocasião de um seminário realizado por profissionais da área – principalmente aqueles que trabalhavam na extinta Legião Brasileira de Assistência

-LBA – quando foram debatidos os desafios colocados para esses profissionais por conta das modificações, no âmbito conceitual e legal, pelas quais passava a Assistência Social, no Brasil. Esse seminário desencadeou outros eventos no Maranhão, tanto nas esferas municipais como estadual, levando os sujeitos envolvidos nesse processo a sentirem necessidade da criação de um fórum de debate sobre a Assistência Social e suas recentes transformações, o qual, num primeiro momento, aglutinava entidades tanto da instância governamental como não-governamental e trabalhadores da área, segmentos atingidos por essa política e intelectuais envolvidos com a temática.

Os segmentos da “sociedade civil” manifestaram, posteriormente, o interesse de que essa articulação se definisse pelo campo da “sociedade civil”, o que ocorreu. Por conta disso, o Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/ MA se colocou como ponto de apoio nessa decisão, oferecendo suas instalações para sediar os trabalhos do Fórum. Isso ocorreu no ano de 1994. Em 1995, este teve o seu funcionamento oficializado, foi denominado Fórum Permanente de Assistência Social. O Fórum, firmando-se enquanto instância de articulação da “sociedade civil”, passa a conduzir o processo de discussões no âmbito das organizações que trabalham na área da Assistência Social, no Estado, promovendo debates e difundindo a necessidade de apropriação desse movimento histórico de forma crítica, pelos sujeitos envolvidos no processo de descentralização da política de Assistência Social, em curso no país e, especificamente, no Estado do Maranhão.

O Fórum foi um dos principais protagonistas na instituição dos Conselhos Estadual e Municipal (São Luís) de Assistência Social, atuando ainda na realização das Conferências Estadual e Municipal (São Luís), a partir de uma articulação entre representantes do poder público e da chamada sociedade civil. Em âmbito municipal, a extinta Fundação Criança Cidadã (poder público)⁴¹ e o Centro de Defesa Marcos Passerini, além do Fórum Permanente de Assistência Social, fizeram com que se concretizasse a I Conferência Municipal de Assistência Social de São Luís, nos dias 23 e 24 de outubro de 1995⁴².

Em 1996, o Fórum passou por um momento de desarticulação, segundo depoimentos de seus membros. Isso ocorreu com a criação do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/MA. Até então o Fórum era formado por entidades do poder

⁴¹ Atual Fundação Municipal da Criança e da Assistência Social.

⁴² Informações oriundas de entrevista com Membros do Fórum Estadual de Assistência Social/ MA e de JARDIM, 1997.

público e da “sociedade civil”, cujos representantes, de ambas esferas, foram participar do CEAS. Sua rearticulação ocorrera em 1997, tendo como fatos impulsionadores desse processo os encaminhamentos e a coordenação, pelo Fórum, da organização da eleição dos representantes da “sociedade civil” para a segunda gestão do CEAS e a realização de um levantamento nacional sobre a situação dos fóruns estaduais de assistência social através do Conselho Federal de Serviço Social– CEFESS, abrindo uma discussão a partir de um encontro nacional do CEFESS/ CRESS.

Nesse contexto, o Fórum se firma enquanto instância de articulação da sociedade civil, instância de formação política, cuja preocupação é a politização da própria questão da Assistência e a formação de uma base de conhecimento sobre a problemática social, especificamente sobre a Assistência Social, que irá potencializar a participação das classes populares organizados nessa política, primordialmente via conselhos. Outro objetivo do Fórum é a promoção do fortalecimento das entidades e organizações das classes populares para uma intervenção crítica e qualitativa no campo da Assistência Social, tendo em vista que o Fórum tem como um dos seus princípios norteadores o compromisso com a efetivação dessa política no Estado do Maranhão.⁴³ Ele forneceria uma base de apoio para a participação social dos movimentos populares na política de Assistência Social, do Idoso, entre outros.

Essa preocupação se expressa pelo entendimento de membros do Fórum da necessidade de as classes populares se fortalecerem como força política, pois a relação estabelecida entre esses e as classes dominantes, principalmente via Estado, constitui-se numa relação de força bastante desigual. Leia-se esse depoimento:

“... nessa correlação de forças, ela (a relação de forças conflitante e desigual no interior da “sociedade civil” e entre os segmentos populares e o Estado) aflora com tanta força que explode aqui (no Fórum), assim, não precisa nem fazer muito esforço para entender como isso é desigual. Como essa correlação tá desigual, por exemplo: tem momentos em que as pessoas dizem assim: nós participamos, mas não tivemos condições de dizer nada porque já vem tudo pronto. Então a força dominante via burocracia estatal, que tá lá, traz, empurra, e os segmentos da sociedade não sabiam o que ia ser defendido, não tinha informações, não tinha articulação, aí legitimam” (Membro do Fórum Estadual de Assistência Social, referindo-se ao CEAS).

Além da atuação do Fórum Estadual de Assistência Social no debate sobre as mudanças transcorridas na Assistência Social, deve-se enfatizar a importância das

⁴³ Informações retiradas de depoimentos de membros do Fórum e do documento intitulado “Carta de Princípios” do referido Fórum.

Conferências Estaduais e Municipais de Assistência Social (realizadas em 1995, 1997, 1999, 2001) que envolveram diferentes sujeitos – movimentos populares, associações prestadoras de serviços, profissionais e docentes da Universidade Federal do Maranhão- UFMA, os quais contribuíram para a ampliação das discussões na busca de propostas para a área, não apenas para os níveis estadual e municipais, mas também para enriquecer o debate nacional a partir da participação nas Conferências Nacionais. As Conferências são oportunidades de novos sujeitos sociais estarem participando da política de Assistência Social, já que nelas se avaliam e se discutem propostas para esta política.

No Maranhão, a implantação do SIDEPAS vem ocorrendo de forma processual, com especificidades no âmbito dos órgãos governamentais e das organizações da “sociedade civil”. Inicialmente, no final de 1996 e início de 1997, o Governo estadual, através da então agência coordenadora da Assistência Social (SEDESCT, transformada posteriormente em SOLECIT⁴⁴ e atual GDS– Gerência de Desenvolvimento Social) assumiu todo o direcionamento da implantação da política de Assistência Social de forma descentralizada– com o apoio do então escritório regional da Secretaria de Assistência Social-SAS/MA, desativado em 1997– assessorando as gestões municipais e procurando capacitar as pessoas que iriam desenvolvê-la em nível do município.

O entendimento era de que as gestões municipais não teriam capacidade, em diversos aspectos (estrutura técnica, financeira etc), de assumir abruptamente as mudanças requeridas para a área. Esse momento específico foi chamado pelos técnicos e por alguns pesquisadores da UFMA de “estadualização”.⁴⁵

Foi necessário ocorrer um redirecionamento institucional no âmbito das agências que trabalhavam com a Assistência Social, no Estado, para que se efetivasse o “comando único em cada esfera de governo”, na coordenação da política de Assistência Social, determinado pelo artigo 5º da LOAS. Isto ocorreu devido haver duas secretarias estaduais que

⁴⁴ SEDESCT- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho e SOLECIT- Secretaria Estadual de Solidariedade, Cidadania e do Trabalho.

⁴⁵ Uma análise mais detalhada desse processo encontra-se no trabalho: LOPES, Ângela Maria da Silva, DURANS, Carlene Moreira, SILVA, Gisélia Diniz da .O Processo de Descentralização da Política de Assistência Social no Maranhão. Coordenado por SILVA, Maria Ozanira da Silva e, GAEPP/ UFMA/CNPQ. Sistematizado no Relatório Final da Pesquisa a que esse projeto se vincula (2001)

trabalham nessa área, ocasionando a sua fusão⁴⁶. Apesar de todo esse reordenamento institucional, segundo avaliação dos sujeitos envolvidos (técnicos e pesquisadores da área), a Assistência Social foi relegada a uma estrutura insuficiente e secundária no interior dessa instituição.⁴⁷

Após a última reforma na estrutura organizacional e administrativa do Governo do Maranhão, ocorrida em 29/12/98 a partir da Lei Estadual nº 7.356, a coordenação da Assistência Social é exercida pela Gerência de Desenvolvimento Social– GDS, órgão gestor da política de Assistência Social no Estado. No interior da sua estrutura existe a Gerência Adjunta de Desenvolvimento Social e Produção, à qual se encontra vinculada a Supervisão de Assistência Social, que desenvolve as ações nesta área – Serviço de Apoio ao Idoso, Serviço de Apoio ao Portador de Deficiência e Serviço de Apoio à Criança e ao Adolescente –. Essa Gerência Adjunta está com a responsabilidade de implantar a Política Estadual de Assistência Social, aprovada pelo CEAS no final do ano de 2000.

Além da GDS (uma das Gerências centrais do Estado), a reforma administrativa do governo estadual cria as Gerências Regionais – localizadas nas sedes de dezoito municípios do Estado – que têm como uma de suas atribuições contribuir com a GDS no gerenciamento da política de Assistência Social no Estado, de forma regionalizada.

Essa reforma vem trazer especificidades para a descentralização da política de Assistência Social no Maranhão, pois ao invés de se fortalecer os municípios – colocados como ente federativo essencial na realização das políticas sociais de forma descentralizada – há, no Estado, uma política de fortalecimento das chamadas Gerências Regionais, que aglutinam uma faixa de aproximadamente 10 a 20 municípios, cada uma⁴⁸.

Além de seus “gerentes regionais” munir-se de grande poder na ‘região’, realizam o papel de mediador entre as lideranças dos municípios e o Governo estadual. Por eles devem

⁴⁶ A SOLECID- Secretaria de Estado da Solidariedade e Cidadania e a SEDESCT. Sua fusão se deu pelo decreto 15.165 de 05 de agosto de 1996, que criou a SOLECIT, agência responsável pela coordenação da política de Assistência Social no Estado, atual GDS.

⁴⁷ Constituída, na época dessas mudanças institucionais (1996), por 56 unidades administrativas, entre elas 6 superintendências, subdivididas em nove coordenações, sendo que a área da Assistência Social se resumiria a uma dessas coordenações.

⁴⁸ A **Gerência Regional de São Luís** é composta por 5 municípios; a de **Rosário e Bacabal**, por 11 municípios cada uma; a de **Itapecuru**, por 13; a de **Chapadinha, Presidente Dutra e Viana**, por 14 cada uma; **Codó**, por 6; **Pinheiro e São João dos Patos**, por 16 cada uma; **Santa Inês**, por 12; **Zé Doca e Balsas**, por 18 cada uma; **Açailândia**, por 8; **Imperatriz e Caxias**, por 9 cada uma; **Pedreiras**, por 13 e a de **Barra do Corda**, por 10 municípios. (ver ANEXO – E)

passar todas as reivindicações, discussões e trâmites burocráticos direcionados dos municípios à administração estadual. Isso tem levado a um distanciamento entre governos e sociedade locais com o executivo estadual, apesar do discurso oficial apontar para essas “gerências” como estratégia de aproximação entre Governo estadual e municípios.

O discurso oficial apresenta essa reforma administrativa como forma de eliminar do Estado aquelas repartições que não funcionavam satisfatoriamente e para modernizar a administração e dar-lhe mais agilidade, além de permitir a redução significativa de níveis hierárquicos na estrutura organizacional do setor público, já que agrupou em oito órgãos públicos⁴⁹ todos os setores prioritários do governo e extinguiu dezoito Secretarias de Estado⁵⁰.

O que se pode perceber, no entanto, é que em lugar das secretarias extintas foram criadas outras respectivas, denominadas gerências, como confirma o anexo F, o que não ocasiona o “enxugamento” da máquina administrativa, como difunde o discurso oficial. Percebe-se, ainda, que essas “Gerências Regionais” favorecem mecanismos de controle mais “eficazes” – para utilizar a linguagem hegemônica – do Governo estatal na sociedade e nos poderes locais.

Nesse contexto, a realização da política de Assistência Social deverá ocorrer, segundo os documentos oficiais, via uma rede articulada de serviços e programas que perpassam diferentes políticas sociais. Se analisar-se as possibilidades disso ocorrer no Maranhão, vê-se, a partir da análise dos relatórios anuais de avaliação da agência coordenadora da Assistência Social no Estado, que as dificuldades são enormes pois, tomando como exemplo essa instituição, é verificado que os programas e ações por ela desenvolvidos ocorrem de forma independente, desarticulados e superpostos, constituindo-se num grande desafio desenvolver as ações numa abrangência maior, que ultrapasse os limites da política de Assistência Social e esta ocorra de forma integrada, complementar e articulada com as demais políticas sociais. Contudo, a forma como são constituídos os conselhos da área, tendo assento secretarias de diferentes políticas, pode constituir um elemento facilitador desse processo, já

⁴⁹ Apoio a Governadora (*Procuradoria Geral do Estado, Auditoria Geral do Estado, Comissão Permanente de Licitação, Gabinete da Governadora e Gabinete de Articulação Política*), Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico; Gerência de: Receita Estadual; de Administração e Modernização; de Desenvolvimento Humano; de Desenvolvimento Social; de Qualidade de Vida; de Infra-Estrutura e de Justiça, segurança Pública e Cidadania (ver ANEXO – G). Além dessas “Gerências Centrais”, foram institucionalizadas mais dezoito (18) “gerências” regionalizadas (ver ANEXO – H).

⁵⁰ Esta reforma, além de um rearranjo político para fortalecer setores regionais ligados ao Governo, também extinguiu autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista. Quer-se enfatizar aqui a perda que ocorreu no Estado com a extinção da FAPEMA, órgão de apoio à pesquisa científica.

que ali serão discutidas a forma de implementação e as prioridades da Assistência Social, tanto no que diz respeito às ações desenvolvidas no seu interior como no seio das outras políticas.

A Municipalização da Assistência Social vem se dando, no Estado, de forma gradual, conforme quadro a seguir. Esse processo leva em conta critérios estabelecidos em lei e as condições colocadas pelo MPAS/SAS. Conforme a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/2/98, essas condições são essencialmente: a comprovação do funcionamento do Conselho e Fundo Municipal de Assistência Social e a formulação do Plano Municipal de Assistência Social, assim como a comprovação que o município estaria em dias com suas responsabilidades fiscais e tributárias.

QUADRO 1: DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO

ANO	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS DESCENTRALIZADOS
1998	22
1999	74
2000	61
TOTAL EM JUNHO/2001	157

Fonte: Gerência de Estado de Desenvolvimento Social. Política Estadual de Assistência Social, São Luís, 2001.

Entende-se, no entanto, que a simples existência dos mecanismos acima mencionados não se constitui garantia para que o município possa assumir uma gestão transparente e participativa da Assistência Social. Esses podem apresentar-se como meros instrumentos cartoriais, criados em função de um cumprimento de requisitos formais, enquanto exigência burocrática no interior de um sistema (SIDEPAS) planejado pelos técnicos do aparelho estatal com vistas a dar respostas às demandas da sociedade. E no que diz respeito aos municípios, com intuito muito mais de pleitear a alocação de recursos por esses entes federativos.

A descentralização da Assistência Social vem se deparando com inúmeros fatores que fragilizam o processo. Estudos anteriores, de nossa autoria, coordenados por SILVA (2001), demonstram a presença de dificuldades que permeiam todo o processo, desde aqueles

de ordem infra-estrutural e de funcionamento (centralismo, burocratização, cultura clientelista, estrutura das Secretarias, falta de recursos humanos e financeiros) até os que perpassam a própria concepção de Assistência Social e o momento de refluxo por que passam as organizações populares, o que dificulta a participação efetiva em todo o processo e conseqüente realização do controle social.

Não obstante todos esses entraves à realização da política de Assistência Social, o contexto de hegemonia neoliberal, que se presencia, aprofunda tais dificuldades. A seguir, serão considerados seus rebatimentos diretos na política de Assistência Social.

2.4 A Tentativa de “Desconstrução” da Política de Assistência Social

Na introdução desse texto foram discutidas as idéias neoliberais como um dos determinantes da descentralização. Tratar-se-á neste item das determinações do ideário neoliberal especificamente na política de Assistência Social, pois, além de impulsionar-lhe a descentralização, o receituário neoliberal tenta impor outras características a essa política.

As mudanças implementadas pelo capitalismo contemporâneo nas diferentes esferas da sociedade, as redefinições (ou crise) no modelo de desenvolvimento do *Welfare State* e a hegemonia neoliberal no contexto mundial colocam as lutas e conquistas da sociedade brasileira, que se deram a partir dos anos 80, num profundo paradoxo, ou na “contramão da história”. YAZBECK (1995) e CARVALHO (1997) analisam como o Estado brasileiro está inserido nesse emaranhado contraditório de interesses e concepções, concomitantemente ao passo que assume constitucionalmente o reconhecimento e a ampliação de direitos, também incorpora um projeto de enquadramento político-econômico aos ditames neoliberais e ao contexto de ajustamento à “nova ordem” capitalista mundial, em detrimento do avanço da construção de um sistema nacional de proteção social, na perspectiva de universalização de direitos sociais.

Percebe-se a opção por parte dos últimos governos brasileiros em desenvolver seus projetos em consonância com o ideário neoliberal. Este, apesar de utilizar-se do discurso dos movimentos sociais, vem, na sua ingerência política, descaracterizando o projeto social por eles assinalados, na década de 80. O quadro social evidencia um desmonte e retração dos investimentos na área social. Acatando as indicações dos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional/FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de desenvolvimento/BIRD, etc), com vistas a implementar aqui no Brasil a chamada

“estabilização econômica”, o governo de Fernando Henrique Cardoso redireciona os investimentos estatais, restringindo os gastos públicos, que no jogo de interesses e forças atingem principalmente os gastos sociais. Além disso, há toda difusão, por parte da ideologia dominante, dos considerados efeitos negativos de um Estado intervencionista, o que tende a imprimir “novo” perfil ao Estado.

SCHONS (1995) aponta para a crise do pensamento igualitário e democrático como consequência da crise do *welfare state*, o que traz sérias implicações para o sistema de proteção social pensado pelos movimentos sociais nos anos 80, aqui no Brasil. Primeiro, o aumento da demanda por serviços sociais com o aprofundamento do processo de exclusão social, justamente no momento em que se restringem os gastos sociais. Segundo, porque ações que visem uma certa igualdade ou justiça social (as lutas pela universalização dos direitos sociais e pelo dever do Estado em dar respostas efetivas aos problemas emergentes na sociedade) são tidas como contrárias ao direito de liberdade e autonomia apregoados pelo neoliberalismo, que tem como consequência o frágil papel social do Estado, cujas ações, nesse campo, podem ser vistas como “excessiva proteção social” ou causadoras de dependência e comodismo aos indivíduos frente à realidade social.

Destaca-se ainda o investimento estratégico frente às questões sociais, a partir da ênfase ao “terceiro setor” e a terceirização dos serviços. Estes, além de sinalizar para o descompromisso estatal, também contribuem para a despolitização da questão social, especificamente no trato com a pobreza, por dar ênfase a resolução das necessidades no próprio seio da sociedade quer pela via do mercado quer pela via da “ajuda” solidária. As propostas reducionistas em relação às ações estatais, no campo da proteção social, assumem caráter seletivo, focalizador, privatista e residual perante a forma de implementação das políticas sociais, em particular a da Assistência Social.

Tendo o mercado como viabilizador essencial das necessidades sociais, o Estado atuaria apenas em situações emergenciais e teria caráter de complementaridade. Fala-se do retorno ao “Estado caritativo” ou da refilantropização da questão social⁵¹. Isto porque o pensamento neoliberal não está preocupado com a igualdade social. Ao contrário, além de enfatizar que a desigualdade é saudável para o sistema, dá ênfase aos outros dois princípios da Revolução Francesa: liberdade e fraternidade. O primeiro, no sentido de tolher maior

⁵¹ Ver a discussão de Yasbeck e Schons a esse respeito.

intervenção do Estado; o segundo, para reforçar uma atuação mais intensa da sociedade na “resolução” dos problemas sociais.

Para os neoliberais, qualquer atuação no sentido de diminuir as desigualdades vai de encontro ao princípio de liberdade e autonomia do indivíduo e da família, que devem cuidar de si mesmos; o outro princípio liberal, a ‘fraternidade’, é bastante enfatizada, visto que a benemerência é aceita para atenuar certos problemas sociais, partindo-se da ótica individual e em detrimento da perspectiva de direito social, pois para os neoliberais os direitos reconhecidos são essencialmente aqueles que embasam a concepção liberal clássica, ou seja, os direitos individuais ou civis: liberdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança – menos o da igualdade, como se disse – além dos direitos políticos⁵². Os direitos sociais ou que tenham conotação coletiva são secundarizados ou rechaçados.

Há um “retorno” ao entendimento de que todas as necessidades do ser humano são atendidas ou supridas via mercado, via trabalho. E que as políticas sociais (especificamente a Assistência Social) devem ser direcionadas de forma seletiva e focalizada, ficando descartada a possibilidade de cobertura da população com serviços oferecidos pelo Estado. Esse é outro aspecto pois, se a concepção é de que o mercado irá satisfazer as necessidades sociais, o Estado estaria saindo do rol de suas responsabilidades costumeiras, no campo social, se delimitando apenas para as questões mais graves e emergenciais. São reforçadas as velhas assertivas: é o indivíduo que, a partir do seu esforço e competência terá, através do trabalho, os ganhos necessários para atender suas necessidades, o que é um contra-senso numa conjuntura de desemprego estrutural e fragilização das relações trabalhistas.

Nesse contexto, as mudanças democratizadoras, em desenvolvimento na área da Assistência Social, não foram bem recebidas pelos representantes do Estado. Primeiro o governo Collor vetou integralmente a LOAS, como é do conhecimento de todos. O governo Itamar Franco, apesar de ter sancionado essa lei, o fez no momento em que o prazo delimitado para esse fim estava por esgotar-se. O governo Fernando Henrique Cardoso, no seu primeiro dia de mandato, lançou uma Medida Provisória – a MP de nº 813 de 01 de janeiro de 1995 – com repercussões diretas no campo da Assistência Social, apontando medidas que, ao invés de colaborar para uma incrementação na implementação da política, em andamento, trouxe profundas distorções para a área.

⁵² Embora seja rechaçada a questão do coletivo no interior dos preceitos neoliberais.

Essa MP trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, dando realce às propostas da então Secretaria de Assistência Social, ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável por organizar a política em nível nacional e também trata da criação do Programa Comunidade Solidária, além de discorrer sobre o “terceiro setor”.

As várias análises (SPOSATI, 1995; YAZBECK, 1995; PEREIRA, 1995; FALEIROS, 1995) desta MP evidenciam as conseqüências negativas para a área da Assistência Social, fragilizando-a enquanto direito e dever do Estado. A MP nº 813 contribuiu para que o campo da Assistência Social se constitua em um conjunto fragmentado e obscuro de ações. Divide as atribuições previstas na LOAS para a Assistência Social em diferentes ministérios. Implementa a extinção do Ministério do Bem Estar Social e de órgãos como a Legião Brasileira de Assistência/LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência/CBIA, sem definir propostas para o reordenamento institucional nessa área, nem mesmo sobre a reposição dos programas desenvolvidos por aquelas agências.

Apesar de a Assistência Social passar a fazer parte da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social – através da Secretaria de Assistência Social/SAS (já extinta; hoje, em seu lugar, existe a Secretaria de Estado de Assistência Social/ SEAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social/ CNAS –, as ações na área da infância e adolescência e da pessoa portadora de deficiência (segmentos alvo da política de Assistência Social) ficaram a cargo do Ministério da Justiça.

Não obstante essas reformas que irão concorrer para uma superposição de ações, a Medida Provisória em questão cria a Comunidade Solidária, que se constitui de uma articulação de um conjunto de programas desenvolvidos por diferentes Ministérios, direcionados ao “combate à fome e à pobreza”, atribuições essas previstas para a política de Assistência Social.

Cumprе lembrar-se de que o “Comunidade Solidária” está localizado na Casa Civil, ou seja: a infância, a adolescência e os portadores de deficiência são assuntos de justiça e a fome e a pobreza são questões de responsabilidade da Casa Civil, enquanto a política de Assistência Social deveria desenvolver-se no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social. Há, na MP, um desconhecimento da Assistência Social como política de Seguridade Social que, mais do que em ações compensatórias, trabalharia de forma planejada

e articulada com as demais políticas na prevenção contra o desamparo e a miséria e na perspectiva da promoção humana, segundo o ideário da política. Assim, o governo FHC deixou de aproveitar a estrutura prevista na LOAS, a qual contém instâncias de controle e de participação social e criou, ao contrário, essa instância paralela que é o “Comunidade Solidária”.

Todos esses aspectos corroboram para o desmantelamento ou emperramento do avanço do processo de construção da Assistência Social como política pública, na perspectiva de ampliação do acesso das classes populares aos serviços sociais com vista a garantir a inclusão social e, principalmente, para que ocorra maior controle social das ações do Estado, por parte dos movimentos populares, como defende o discurso organizado em torno da política. Essas propostas são consideradas utópicas num contexto de capitalismo periférico e na conjuntura atual, ou seja, questões estruturais e conjunturais concorrem para que essas prerrogativas se limitem ao contexto do discurso e da utopia. Mais recentemente o Governo FHC realizou outra investida que reforça esses argumentos prolongando o prazo para a realização das Conferências Nacionais de Assistência Social que até então aconteciam de dois em dois anos, passando a ocorrer de quatro em quatro anos.⁵³

Nesse quadro da realidade brasileira, convém ressaltar, ainda, a conjuntura desfavorável para as classes populares no embate de forças, tendo em vista que essas se encontram em um momento de refluxo de sua organização e pela hegemonia de projetos sociais que buscam redimensionar as organizações da sociedade em meras colaboradoras do Estado, transformando-as em produtoras e executoras de serviços sociais, o que ocasiona a saída do Estado de muitas de suas responsabilidades sociais. Além de contribuir para opacificar os conflitos e antagonismos existentes na sociedade.

Sobre a Assistência Social pode-se dizer, conforme YAZBECK (1995) e SCHONS (1995), que após o movimento decorrido na década de 80, vem ocorrendo a *refilantropização* dessa política, havendo um chamado para que a sociedade se solidarize com os “desafortunados”. Por que essa refilantropização, se a Assistência Social sempre teve uma face direcionada à filantropia? Entendemos que pelo menos nos anos 80 se fortaleceu a

⁵³ Essa mudança foi alvo de várias tentativas anteriormente fracassadas, por conta das pressões dos movimentos organizados, mas agora se consolidou. Contudo, em nível dos Estados e municípios, as Conferências continuam se realizando de dois em dois anos, por conta da força dos sujeitos sociais envolvidos com a questão da Assistência Social nessas esferas de governo e nos Conselhos.

concepção da Assistência Social numa perspectiva do direito social e dever do Estado, enquanto no atual momento está em curso uma tentativa de desenvolvê-la numa perspectiva de caridade, de amor à humanidade, por meio da tão enfatizada solidariedade.

A “solidariedade” aqui incentivada não corresponde à coesão, à reciprocidade de interesses, ao sentimento de pertencimento a determinado grupo social; não corresponde à “solidariedade de classe” – onde a pessoa, sentindo que passa por problemas idênticos aos de outras, busca a união e organização no sentido de lutar por interesses comuns e sente-se pertencente a um grupo ou classe –. A solidariedade apontada visa construir uma sociedade harmoniosa, camuflando os conflitos, a exploração e a espoliação, onde todos têm a responsabilidade de colaborar para o bem comum, para diminuir os problemas (sociais) gritantes daqueles que não conseguiram se integrar satisfatoriamente ao sistema. Isso numa perspectiva de “ajuda”, de “dever moral” ou religioso, o que fortalece o caráter assistencial e imediatista das ações propostas em contraposição à idéia de direito conquistado e da política de Assistência Social, ou seja, a referência não é a uma solidariedade entre iguais, mas entre os que têm mais, para que ajude aos que não têm, ou mesmo em relação àqueles que ‘têm pouco’ para que possa dividi-lo.

A caridade anteriormente desenvolvida via Igreja Católica volta à cena, desta vez exercida pelas empresas ou pela sociedade. Nestes termos, entende-se que se corre o risco de perder a possibilidade de a Assistência Social se consolidar enquanto política a ser desenvolvida em consonância com o trabalho⁵⁴. Tem-se em vista que na década de 80 os movimentos populares começaram a percebê-la como uma das estratégias de acesso dos excluídos aos serviços sociais, incluindo-a no rol de suas lutas pela democratização das políticas sociais e conquistando avanços significativos no campo da Assistência Social.⁵⁵

Nesse jogo de interesses, é possível identificar-se, na década de 90, o confronto de duas concepções de Assistência Social, uma enquanto política de Seguridade Social que aponta para a responsabilidade do Estado no provimento de um sistema de proteção social que

⁵⁴ PEREIRA(1995) faz uma discussão sobre a tendência de achar-se que a Assistência Social deva ser acionada apenas na falta do trabalho. Desmistifica isso, mostrando que o trabalho também pode funcionar como armadilha da pobreza e que a Assistência Social pode-se constituir num elemento que pode livrar o trabalhador de uma situação degradante, mesmo esse trabalhando com remuneração.

⁵⁵ Dentre eles a sua consolidação como política pública – “dever do Estado e direito do cidadão” – numa visão universalizadora dos direitos e a possibilidade de participação das camadas populares na sua gestão e implementação de forma descentralizada. Contudo, a própria descentralização pode-se configurar num reforço ou continuidade do mandonismo político, patrimonialismo e clientelismo se não ocorrer uma intervenção crítica e com qualidade das organizações populares.

assegure padrões mínimos de segurança social para a população, fundamentada em princípios como a universalização de direitos – aqui a Assistência Social aponta para sua cristalização enquanto campo político – diferente do que a caracteriza historicamente; e a outra, inserida no ideário neoliberal que defende uma intervenção mínima do Estado (apenas em situações extremas) e fortalece as entidades filantrópicas e o trabalho voluntário numa perspectiva de “solidariedade” e num retorno à “cultura de personalização”, que é o campo propício ao clientelismo e à manipulação política de jogos fisiológicos, marca histórica da nossa sociedade.

Nesse horizonte, fala-se de um “terceiro setor”, não lucrativo, para além do Estado e do mercado. O setor do voluntariado, o campo das organizações não governamentais, que, no caso da Assistência Social, muitas vezes se metamorfoseia no setor da caridade, da benemerência e da filantropia, que toma força porque relacionado com as elites e com uma população desorganizada ou organizada de forma temporária e numa perspectiva de dever moral ou religioso com os “menos favorecidos”.

Esse “terceiro setor” corre o risco de se caracterizar, no âmbito da Assistência Social, por uma prática personalista e patrimonial, estabelecendo relações que se caracterizam pela gratidão e pela dívida (favor prestado) e não pela autonomia através do direito conquistado. Nessa perspectiva, ocorre a despolitização do social. O mesmo pode contribuir para que se consolide uma visão dos serviços e bens oferecidos fora do campo das políticas públicas⁵⁶, e podemos dizer fora do campo político, das lutas sociais. Esse processo aponta, ainda, para o redimensionamento do *público*. Fala-se em esfera pública não estatal, o que merece uma discussão mais aprofundada, pois essas reformas têm desdobramentos nas fronteiras entre o público e o privado; em benefício desse último, traz também um redimensionamento na relação entre mercado, Estado e sociedade tendo em vista que se aprofunda a mercantilização da vida social.

Há ainda uma outra vertente que analisa o “terceiro setor” como novas formas de manifestação da sociedade civil, as quais ultrapassam o autoritarismo e burocracia estatais e as relações mercantis. As chamadas organizações da sociedade civil de interesse público se expandem no momento de crise do Estado (é bom frisar do Estado Social) e das políticas públicas e a partir da percepção das limitações do mercado em possibilitar a satisfação das

⁵⁶ Aqui entendida como estatais assim como pelo seu caráter público enquanto acesso para todos aos direitos, a informações, transparência nas regras e um grau de qualidade dos serviços que garantam dignidade humana.

necessidades humanas⁵⁷. Nesse sentido, as “organizações sem fins lucrativos” se colocam como espaços alternativos de participação e de condução das políticas públicas. São criadas pela ênfase na participação voluntária e num âmbito não-governamental e onde, além das práticas tradicionais de caridade e filantropia, é integrado o conceito de cidadania.

Enfatiza-se a eficiência, eficácia e produtividade na gestão dos projetos sociais quando esses, saindo das malhas da burocracia estatal, estariam sendo desenvolvidos por essas instituições. Os direitos sociais estão progressivamente sendo transformados em bens adquiríveis segundo regras do mercado. BORON (1999, p.28) utilizou uma feliz assertiva ao definir essas mudanças como a “colonização da política pela economia”, pois vem ocorrendo “o ‘transporte’ de critérios de ‘custo-benefício’, ‘eficiência’ e racionalidade econômica’ da economia para a política”. Tal processo acaba na realidade por aprofundar a exclusão de camadas sociais do acesso às políticas públicas, a partir do momento que estabelece sua fragmentação e seletividade, bem como a sua privatização e conseqüente mercadorização. Isso nos países considerados de capitalismo periférico

Segundo essa concepção, na sociedade moderna não se encontra lugar para confrontos entre Estado e entidades, mas busca-se *parceria* entre diferentes atores sociais. Então o terceiro setor seria um espaço de produção e consumo de bens e serviços estimulados por laços de solidariedade local. Além de se constituir, na atualidade, elemento chave na construção de um *consenso social* em torno de como a sociedade, na sua totalidade criará estratégias de combate aos problemas que emergem no seio dessa mesma sociedade.

Adiante, transcrevem-se trechos do discurso do presidente da República em ocasião da cerimônia de sanção da chamada Lei do Voluntariado –Lei nº 9.608/98 que manifesta essa forma de pensar o “terceiro setor”:

“Embora seja absolutamente cego imaginar uma sociedade moderna sem Estado, também é cego imaginar que corresponderá ao Estado a organização da produção e também o monopólio da alocação de recursos produzidos, e que a distribuição, portanto, seja limitada ao Estado...quem imaginar que o Estado vai suprir as lacunas existentes nessa matéria, está tão equivocado quanto aqueles que imaginam que o mercado é suficiente para definir as regras de organização da sociedade contemporânea....nem o Estado é suficiente, nem o mercado...ambos são, entretanto, partes que compõem o mundo contemporâneo...o que há de novo...é que existem formas de controle social, de organização de objetivos, e até mesmo de

⁵⁷ Ver, a esse respeito, as discussões de SARACHU (1999), FERNANDES (1999), MONTANO (1999), GOHN (1998).

generosidade e de solidariedade, que não decorrem nem do princípio racionalizador do mercado, nem do princípio autoritário de distribuição do Estado...e que são energias novas, que são cada vez mais incorporadas à fisionomia das sociedades contemporânea...É disso que se trata, é de organizar, criar instrumentos e arenas que possibilitem de uma maneira mais adequada a canalização dessas energias novas da sociedade” (Fernando Henrique Cardoso em 23 de março de 1999, na Nova Lei do Terceiro Setor).

Segundo SPOSATI (1994), as “organizações sociais sem fins lucrativos”, que formam o chamado terceiro setor, têm como base dois valores: o da *moralidade* e o da *subsidiariedade*. O primeiro, assentado nos bons costumes, é uma manifestação da nobreza de caráter, através de contribuições pessoais e institucionais. Essa manifestação de “bondade das elites”, que acaba por institucionalizar a benemerência, de acordo com a autora, geralmente está associada à prática da moralidade religiosa. A segunda, a subsidiariedade, se constitui num princípio da Doutrina Social da Igreja Católica⁵⁸. Nela entende-se que o enfrentamento dos problemas sociais como desemprego e miséria era de responsabilidade de todos. Colocando a necessidade da intervenção do Estado na economia e uma atividade subsidiária no campo social. Essa concepção denota um frágil papel social do Estado.

Verifica-se, nesta perspectiva da subsidiariedade, uma mescla do pensamento católico conservador com o liberal. Este último entende que cabe ao indivíduo, à família e à comunidade a resolução dos problemas pelos quais passam. O Estado, sob tal acepção, atuaria em áreas que, aparentemente, abrangeriam necessidades de toda a sociedade (infra-estrutura, segurança etc).

De acordo com SPOSATI (1994) e LOCKE (1997), a ideologia liberal concebe a sociedade civil de forma monolítica, onde todas as associações representariam, igualmente, o exercício de liberdade e autonomia dos indivíduos. Nesse sentido, o Estado deve-se colocar “a serviço de todos” impedindo que ele se ponha a serviço dos “despossuídos”, mesmo que esses possam constituir-se maioria. Outro ponto é que Assistência Social, nessa perspectiva, se desenvolve de forma a “ajudar o indivíduo a se auto-ajudar”, pois a autonomia do indivíduo é fator preponderante, não podendo o Estado desenvolver ações que possam criar dependência do indivíduo ou concorrer para uma anarquia frente ao trabalho.

⁵⁸ Aparece na Encíclica Quadragésimo Ano de PIO XI em 1931, período em que o mundo presenciava a grande crise que o capitalismo atravessou, conhecida como a “Grande Depressão” de 1929.

Ora, podemos assinalar que a concepção da subsidiariedade desloca a responsabilidade do Estado frente à política de Assistência Social, o que contraria a LOAS. A subsidiariedade e a discussão dos benefícios que o Estado atribui à filantropia merece maior aprofundamento, incluindo o dever do Estado em relação às políticas sociais e principalmente aos aspectos ligados ao Sistema de Seguridade Social que deve fazer parte do cotidiano da sociedade.

A discussão do “terceiro setor” traz aspectos que apontam para uma forma específica de “participação” da sociedade civil, que se entrelaça muitas vezes, na discussão da política de Assistência Social, com a participação concebida na perspectiva das lutas pela democratização do país, na qual se destaca uma intervenção por parte dos movimentos sociais nas ações do Estado, direcionando seus gastos para o interesse coletivo. Aspectos que vão ser discutidos a seguir.

Entende-se que a busca de *parceria* do Estado com o setor privado – quer através das tradicionais entidades filantrópicas e assistenciais, quer através das modernas fundações empresariais ou mesmo as ONG’s – funda-se no interesse de desconfigurar relações sociais de classes que atingiram um patamar onde as classes populares conseguiram assegurar mecanismos que lhes possibilitem influenciar no direcionamento dos recursos públicos, até então monopolizados por grupos específicos da sociedade, ou seja, esse movimento, que teve seu início na década de 80, está relacionado com a publicização das relações sociais, já que aponta para ampliação da participação dos sujeitos sociais na vida pública do seu país.

Entendendo esse processo na dinâmica da luta de classes, percebe-se, conforme OLIVEIRA (1995), que da mesma forma que essa luta em determinado momento ampliou a publicização das relações sociais, as mudanças que vêm ocorrendo na relação entre Estado e “sociedade civil”, na atualidade, também são produto da luta de classes. Dão-se justamente no momento em que as classes populares conseguiram uma certa desprivatização do Estado, ou seja: quando este deixou de ser monopólio de determinados grupos sociais, o que ocasionou gastos estatais não só direcionados exclusivamente para reprodução do capital, mas também para finalidades sociais.

Essa *parceria*, ao se configurar como uma forma de privatização, no bojo das discussões em torno do “agrandamento das funções do Estado”, se dá, segundo esse autor, justamente no momento em que as classes dominadas têm uma certa capacidade de intervir

nas finalidades do gasto do Estado. Isso ocorre quando há uma capacidade por parte dessas classes de “criar formas de democratização e, portanto, de intervir na condução dos negócios do Estado, ameaçando o monopólio que as classes dominantes tinham sobre os recursos estatais” (OLIVEIRA, 1995, p.8).

A *parceria*, buscada pelo Governo, na perspectiva de desenvolver a política de Assistência Social, atua como estratégia que dificulta a reivindicação dos direitos, por opacificar o sujeito de confronto – a quem direcionar as reivindicações ? – a interlocução; serve, de certa forma, para desresponsabilizar o Estado frente às questões sociais, pois reduz a sua procura e concorre, ainda, para a apropriação do recurso público por determinados grupos sociais (proprietários de empresas que criam fundações sociais, por exemplo). O que, a nosso ver, se constitui numa forma de privatização, colocando-se, ainda, como forma de despolitização da questão social, já que a “sociedade” – entendida de forma genérica e como um todo homogêneo – buscaria amenizar os problemas sociais via “ajuda solidária”, filantropia, numa perspectiva individualizante do problema.

A ênfase dada à *solidariedade* se constitui noutro aspecto presente no discurso dominante, na atualidade, no qual o apelo simbólico, com componentes valorativos, direcionado à sociedade brasileira, busca estrategicamente adesões e apoios de todas as instâncias da sociedade para ações do tipo “Ação da Cidadania Contra a Fome, a miséria e pela Vida”, os subprogramas do “Programa Comunidade Solidária” e tantas outras iniciativas que propõem envolver a sociedade na busca de “soluções” dos problemas sociais.

Trata-se de dar existência a uma *sociedade civil* organizada no trato com a pobreza, através de redes de solidariedade diretas. Entende-se que o reaparecimento do conceito de sociedade civil decorre muito dessa perspectiva de se desenvolver espaços de contato, de proximidade da sociedade consigo mesma, sem necessariamente ter a mediação do Estado, contudo, numa aparência harmoniosa, onde a sociedade, vista de forma homogênea, busca atenuar os problemas nela criados, num prisma de “ajuda ao próximo”.

A questão da proximidade, do contato direto requer uma outra estratégia de atuação, o que nos leva a outros termos discursivos bastantes difundidos atualmente: a *descentralização*, o *local*, o *comunitário*. Constata-se que todos os termos interagem (parceria, solidariedade, voluntariado, descentralização, local, comunidade), dependem de alguma forma um do outro, e concorrem para finalidades idênticas. Todos eles bastante

ênfatisados no rol dos discursos que permeiam a Assist4ncia Social. A *solidariedade* aqui difundida nos remete a dois pontos assinalados na discuss4o dos outros *termos discursivos*: primeiro, a despolitizaç4o das quest4es sociais, pois a solidariedade aqui expressa difere da discuss4o da “solidariedade de classe”, como j4 expresso.

O outro ponto que conv4m enfatizar-se, nessa an4lise, 4 a desresponsabilidade do Estado na 4rea social, o qual divide com a sociedade, ou mesmo repassa para ela, a responsabilidade de agir frente aos problemas sociais. Nesse sentido, difunde-se um chamado ao *voluntariado*, a “ajuda” individual, atrav4s de doaç4es materiais ou do seu “tempo livre”, e a criaç4o de organizaç4es que realizem *parceria* com o governo no “combate 4 fome e a mis4ria” e a seus desdobramentos.

Outro aspecto relevante nessas relaç4es 4 a apropriaç4o do orçamento p4blico por parte dessas “organizaç4es privadas sem fins lucrativos”. O ide4rio da “sociedade solid4ria” vem se apresentando como alternativa face ao fr4gil papel social do Estado e, muitas vezes, como estrat4gia de visar maiores rendimentos em tempo de crise, pois se verifica maior vendagem nas empresas que t4m criado uma imagem de preocupada com o social. Por tr4s disso h4 toda uma ideologia difundida. O pensamento neoliberal tratou de disseminar a id4ia da inefic4cia das pol4ticas p4blicas (estatais), e a concepç4o de que o Estado tem se mostrado insuficiente e inoperante nas respostas 4s demandas sociais. Segundo BOR4N (1995, p.65), no neoliberalismo:

“A empresa dram4tica de instaurar a democracia se reduz 4 criaç4o e 4 institucionalizaç4o apenas de uma ordem pol4tica, isto 4, um sistema de regras de jogo que faz abstraç4o de seus conte4dos 4ticos e da natureza profunda dos antagonismos sociais e que apenas coloca problemas de governabilidade e efic4cia administrativa”.

Ou seja: o problema da inoper4ncia do Estado 4 resumido a quest4es de ordem administrativas, de efic4cia e efici4ncia. Por isso aponta-se para a *descentralizaç4o* e busca-se a *parceria* com a sociedade civil ou a realizaç4o das pol4ticas por ela, que se apresenta como sin4nimo de efici4ncia e efic4cia.

Por traz de um discurso que busca envolver a sociedade na tentativa de atenuar os problemas sociais mais graves, percebe-se, uma concepç4o homog4nea da sociedade, escamoteando seus conflitos internos e interesses divergentes; implementam-se tamb4m apelos de cunho 4tico de forma gen4rica, opacificando formas de luta em torno de direitos

sociais como responsabilidade do Estado. Este já não responderia, segundo essa perspectiva, ou não teria condições de exercer o seu papel histórico de “patrocinador do bem comum”, investindo no social. Isso abala as perspectivas de uma política de Assistência Social que visa construir padrões éticos de vida, não se restringindo às necessidades biológicas do ser humano.

Não existe no pensamento hegemônico atual uma dinâmica de inclusão social, nem uma intenção de potenciar a participação de todos – o que vai de encontro ao discurso oficial presente na política de Assistência Social –, nos inquieta, então, quando nos deparamos com um governo de cunho neoliberal que acaba implementando uma certa descentralização, como é o caso da política de Assistência Social, que aponta para a criação de mecanismos de participação e controle social. Entende-se que por trás dessa iniciativa, além de certa pressão dos movimentos organizados, ocorre também certa convicção de que a própria estrutura política brasileira e a forma como os interesses se imbricam nas relações estabelecidas, se encarregarão de bloquear a realização dessa participação da forma como foi pensada pelos movimentos populares nas décadas de 80. Isso ocorre, primeiro, pelo refluxo por que passam os próprios movimentos populares; segundo, pela cultura centralista e de barganha política, cooptação e clientelismo presentes nas relações sociais, talvez daí a implementação, no meio das reformas em andamento, de ações vistas como mais democráticas.

Outro aspecto em foco nas reformas neoliberais presente na política de Assistência Social é a ênfase no *local*, no *comunitário*. A política passa a ser concebida de modo residual, pois o enfoque é para que a família ou a comunidade seja responsável por suprir as necessidades individuais. Dispensa-se o Estado e sugere-se a assistência como sinônimo de ajuda comunitária, pois o fortalecimento de redes de solidariedade, apregoado pelo neoliberalismo e pelas agências governamentais, requer relações mais diretas, mais próximas do indivíduo, por isso a ênfase dada à *descentralização*, ao *local*, ao *comunitário*. É importante ressaltar como o coletivo é descartado no enfoque dado pelo pensamento neoliberal⁵⁹. Marginalizam as tendências que apontam para o trato dos problemas sociais e suas demandas como direito, isto é, descartam o coletivo e sua luta, para trabalhar numa perspectiva do “inadaptado crônico”, da carência individual ou comunitária, assim, as

⁵⁹ Nas relações trabalhistas fragilizam os sindicatos, secundarizam o Contrato Coletivo de Trabalho, dando relevo a relações do tipo “face a face” entre “patrão” e empregado.

necessidades, as demandas sociais são concebidas e trabalhadas de maneira *localizada*. Isso quando, por outro lado, se fala há anos e amplamente em “globalização”.

Os argumentos que envolvem as agências governamentais são os mais diversos para impulsionar as pessoas a buscarem satisfazer suas necessidades na família, na comunidade e no trabalho: déficit orçamentário, violação da liberdade, fortalecimento dos laços comunitário ou familiar, a busca da felicidade na ação humanitária de “poder ajudar o outro” etc. Isso descaracteriza ou joga a política de Assistência Social para um plano secundário, ou mesmo assinala para o seu não reconhecimento, apesar desta ser uma política que faz parte da estrutura estatal.

Com a ênfase no *local*, outro termo bastante discutido no trato das políticas públicas de corte social hoje é a *descentralização*. Esse dispositivo estaria permitindo que a “participação”, anteriormente falada ocorresse. O Estado utiliza a expressão *descentralizar* numa perspectiva de privatização, de deslocamento de suas atribuições para a chamada sociedade civil, e do poder central para o local, sem a necessária divisão de poder e de recursos. Mas, para os movimentos populares que têm uma luta histórica e estão no processo de politização, a *descentralização* é uma forma de as classes populares terem a possibilidade de participar do jogo do poder, de estar, de alguma forma, representadas na esfera estatal (aparelho burocrático do poder), objetivando uma certa alteração na configuração histórica das políticas sociais, na nossa sociedade. É um espaço de luta, embora bastante limitado.

Discursivamente os enunciados presentes nas falas ou documentos oficiais são os mesmos, se formos verificar os termos utilizados: *participativo*, *descentralizado*, *parceria*, *comunidade* etc. Percebe-se que está colocado um modelo de sociedade que retoricamente já estaria sendo implementado, um modelo que se constitui no desejo histórico dos setores tidos progressistas, de esquerda ou das classes populares. A sociedade idealizada nesses moldes “já estaria se realizando, sendo implantada”. No plano da idéias “a revolução já teria sido feita”, nos dizeres do professor ALMEIDA⁶⁰, pois haveria abertura para “todos” participarem, todos teriam “acesso”, haveria paridade de representação. As diversas representações da sociedade teriam assento em espaços específicos, com possibilidade de indicar as prioridades que direcionariam os gastos públicos, podendo haver a fiscalização das ações e dos serviços, em termos de aplicação dos recursos e qualidade dos serviços; as políticas públicas seriam

⁶⁰ Nas discussões em sala de aula do Mestrado em Políticas Públicas do Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA.

decididas de forma *participativa*, os orçamentos seriam participativos ... esses constituem o desejo de muitos. Há bastante tempo se lutava por essas possibilidades. Aparentemente essas mudanças estão ocorrendo, a sociedade idealizada já está sendo construída.

A grande ênfase é que as delegações todas, todas as representatividades estão hoje no plano formal; fazem parte dessa “rede de participação”. Pergunta-se: E onde fica o conflito? A parceria acabou gerando um consenso, cria-se a ilusão do consenso, ilusão de participação. Ilusão de parceria, de representação. Ocorre todo um repertório de termos explícitos que conformam um modelo de sociedade, que levam a criar a ilusão da igualdade, da participação, do acesso a tudo. E a participação social, nesse contexto, poderia estar se realizando na sua forma plena (na produção, na gestão e no usufruto dos bens). Contudo, aqueles que deveriam questionar, estão legitimando, implementando, dando vida, tornando real essas idéias que foram pensadas para se institucionalizarem. Este depoimento vem reforçar essa discussão:

“...tem momentos em que as pessoas dizem assim: nós participamos, mas não tivemos condições de dizer nada porque já vem tudo pronto. Então a força dominante, via burocracia estatal, que tá lá traz, empurra, e os segmentos da sociedade não sabiam o que ia ser defendido, não tinha as informações, não tinha articulação, aí legitima. Então as pessoas vêm (para o Fórum) assim revoltadas, se sentindo realmente usadas“ (Membro do Fórum estadual de Assistência Social).

Isso vem ocorrendo, apesar de mostrarem que as coisas estão acontecendo a partir do diálogo, de amplas discussões, de um consenso adquirido após cada grupo ter oportunidade igual de colocar seu ponto de vista, de ser ouvido e de poder votar de acordo com suas convicções.

Analisando-se as colocações de alguns membros do Fórum Estadual de Assistência Social/ MA, verifica-se que vislumbram bem essa aparente igualdade que está posta, ao afirmarem que a criação do referido Fórum está baseada no entendimento da necessidade de capacitar as classes populares para uma intervenção crítica no espaço dos Conselhos de Assistência Social e, assim, ter poder de influenciar nos resultados das discussões ali travadas:

“...a concepção que a gente tá procurando aprofundar é a sociedade civil como expressão dos segmentos populares (...) as manifestações e representações das classes dominantes é altamente organizada. Estão altamente representadas no Estado, cabe a necessidade sim desses segmentos se fortalecerem, aí a necessidade do Fórum (...) mas é uma necessidade desses segmentos se fortalecerem como força política, porque

uma coisa que a gente entende é que nessa relação sociedade civil e aqui pensando particularmente os segmentos das classes dominadas ou populares, o segmento popular com o Estado, essa relação aqui é uma relação de força (...) não precisa nem fazer muito esforço para entender como isso é desigual. Como essa correlação é desigual” (Membro do Fórum Estadual de Assistência Social).

Outro membro do Fórum aponta para as vantagens que os chamados representantes do poder público têm em relação às classes populares quanto a sua participação na política de Assistência Social via Conselhos, pois os primeiros, além de contar com todo o aparato estatal a seu favor, serem funcionários das instituições, terem conhecimentos e informações, portarias e apoios, acesso facilitado ou livre, têm duas instâncias de poder e de articulação – as CIT’s e as CIB’s⁶¹. Ao passo que as classes populares vão para os conselhos “sem conhecer nada, sem entrada nas Secretarias (...) e sem essa articulação” (Membro do Fórum Estadual de Assistência Social). Às duas instâncias de articulação do poder público referidas acrescentem-se ainda o FONSEAS, o FONGEMAS, órgão de caráter nacional e o COGEMAS⁶², estadual. Ou seja: inúmeras são as formas de organização, de articulação, de formação e de intervenção do poder público na descentralização da política de Assistência Social, como forma de exercer o controle social também via esses novos mecanismos de participação social:

“... quando a gente ver, por exemplo, apesar, mesmo tendo o poder público maior força e maior domínio, eles ainda têm uma articulação que se chama CIB e CIT que seriam instâncias de negociação, elas hoje se constituem instâncias de deliberação, maior até que o CEAS⁶³. Embora não sejam formalmente instâncias de deliberação. Eu tava olhando a série de deliberação que a CIT fez, ta um catatal de resoluções, que a CIT faz. Então a CIT ela tá tão mais bem organizada de que os conselhos, inclusive de que o Conselho Nacional. Na minha cabeça passa que a CIT hoje é a referência de maior força que tem. Por que? Porque são Poder Público. São só Secretários de Estado, que têm toda uma força ,não só força mas todo conhecimento dessas relações. Então a CIT hoje se constitui um momento de força. E conseqüentemente as CIB’s, elas passam a ter também uma organização muito forte. E isso esvazia completamente os conselhos. Os conselhos hoje estão completamente esvaziados”...“enquanto espaços paritários” (membros do Fórum Estadual de Assistência Social)

⁶¹ CIT - Comissão intergestores Tripartite, organizada em nível federal e composta pelos gestores federal, estadual e municipal da política; CIB- Comissão intergestores bipartite, organizada em nível estadual e composta por representantes do Estado e dos municípios.

⁶² FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social; FONGEMAS- Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social e o COGEMAS- Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social, que atuam em âmbito estadual.

⁶³ Conselho Estadual de Assistência Social, que deveria ser a maior instância deliberativa estadual na área da Assistência Social, enquanto a CIB e CIT se constituiriam apenas instâncias de articulação do poder público.

Por esse depoimento, parece-nos que os conselhos aparecem tão fragilizados frente aos representantes governamentais que esses não se estão preocupando em tomar parte das discussões ali realizadas. Isso pode denotar que, na visão deles, os conselhos não poriam em risco qualquer interesse desses sujeitos ou os que eles representam. Por isso é necessário vislumbrar a compreensão que esses sujeitos têm dos conselhos, da própria organização popular e da relação entre ambos.

A idéia de organização popular que está posta implícita em todo o processo é a de que ela deve ser *local*, deve ser *participativa* – participando em consonância com o Estado, *colaborando* com este ou realizando pactos, quer na produção e execução dos serviços, quer legitimando-o, ao estar fazendo parte de sua estrutura institucional – e, ainda, deve ter *representatividade* no espaço institucionalizado, que é o conselho.

Se analisar-se a forma como são montadas essa “participação” e essa relação entre Estado e sociedade civil, percebe-se que estamos diante de um projeto de sociedade idealmente concebido e que, em nível do discurso, da retórica, os problemas estariam resolvidos. No entanto, há contraposição a esse projeto por parte de alguns segmentos sociais, e isto não está explícito, não é manifestado. Quando ocorre de emergir a público são classificados de grupos minoritários, ultrapassados, que ainda estão com uma visão pré-moderna, segundo o discurso neoliberal, ou seja, não há espaço para conflitos ou dissensos, a não ser na abrangência que o controle social permite. Como então fica a atuação dos Conselhos? Como trabalhar os diversos interesses num espaço onde estão presentes diferentes representatividades? Como fica a questão da participação e do controle social? Sobre essas indagações discorrer-se-á mais adiante.

3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: o conselho municipal de assistência social em São Luís

3.1 Os Conselhos de gestão no âmbito do SIDEPAS: seu surgimento e desenvolvimento segundo o marco legal.

Após a Constituição de 1988, a LOAS, que regulamenta as ações da Assistência Social, a partir de sua definição enquanto política pública, inclui formas de representação da sociedade civil nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Determina, também, que as ações da área da Assistência Social devam ser organizadas a partir de um

“sistema descentralizado e participativo – SIDEPAS⁶⁴”, constituído por entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área, os conselhos (capítulo III da LOAS).

A LOAS define, em seu artigo 16, essas instâncias deliberativas do SIDEPAS, que atuarão em nível nacional, estadual e municipal, cujo caráter é permanente e sua composição paritária entre Governo e “sociedade civil”.

Alguns autores, entre eles RAICHELIS (1998), entendem que a criação dos conselhos a partir da Constituição Federal de 1988 representa uma “inovação democrática” frente aos conselhos até então existentes, pois se antes eram meramente consultivos, ganham, agora, o caráter deliberativo e de controle social. Estariam os conselhos realmente inseridos no âmbito democrático ou seria uma nova forma estratégica de o Estado redimensionar a sua relação com a chamada sociedade civil, ou melhor: das classes dominantes, via Estado, está metamorfoseando as relações sociais entre Estado, mercado e sociedade civil? Seriam eles nova forma de cooptação disfarçada? Entende-se que os Conselhos podem se configurar em tudo isso, pelo seu caráter contraditório, e por trabalhar com as políticas sociais, que por sua vez, também expressam as contradições da sociedade capitalista.

A literatura sobre os movimentos sociais aponta que, no contexto da ditadura militar, quando os canais de participação eram bastante reduzidos, os movimentos populares procuraram desenvolver suas lutas consolidando uma autonomia frente a espaços institucionais como partidos e sindicatos, bem como numa perspectiva de enfrentamento ao Estado.

Com o chamado movimento de redemocratização, ocorrido na década de 80, aprofundam-se os debates em torno da “participação institucional”, ou seja: mediante os conselhos. Com eles aprofunda-se o diálogo institucional, formalmente estabelecido a partir de um espaço específico que agrega membros da esfera governamental e representantes da “sociedade civil”, com o objetivo de discutir a política de Assistência Social. Não sei se se poderia dizer que essa seria uma participação no interior do Estado, já que os conselhos são vinculados à Secretaria de comando único, isto é, em cada esfera de governo deve haver

⁶⁴ O SIDEPAS é um sistema que envolve os órgãos coordenadores da política, nas três esferas de governo, as instâncias deliberativas, que são os conselhos, também nos três níveis de governo e todas as entidades que executam programas ou prestam serviços assistenciais.

apenas um órgão que coordene a política de Assistência Social, ao qual o conselho deve estar vinculado e do qual recebe apoio financeiro, logístico e funcional. O termo de posse de nomeação dos conselheiros é feito pelo Poder Executivo, que também fornece funcionários para trabalhar no conselho. Então se questiona se essa não seria uma participação por dentro do aparelho estatal e como fica a questão da autonomia já que os conselhos se colocam como órgão de controle social, com atribuição de fiscalizar as ações do Estado mas, está dentro dele. Contudo, também se pode dizer que está fora da estrutura formal, pois existem os movimentos sociais e as entidades que atuam com uma certa autonomia em relação ao Estado, apesar de ALTHUSSER (1976) dizer que esses se constituem a “trama privada do Estado”. O que podemos verificar é que, embora faça parte da estrutura formal do Estado, o maior ou menor atrelamento a este se dará de acordo com a formação e opção política dos sujeitos sociais envolvidos.

Além de todas essas questões, assinala-se para a relação entre os movimentos populares organizados e os representantes dos órgãos estatais, pois os conselhos são formados por metade de cada um deles. Essas relações são caracterizadas por diferenças significativas no que diz respeito ao acesso a informações, ao trânsito livre entre as instituições, ao poder de articulação, entre outros.

Para compreender a prática da participação e do controle social via conselhos é necessário considerar as competências a esses atribuídas no âmbito da Assistência Social. Nesse sentido, destaca-se aquelas atribuições concernentes ao nosso objeto de estudo, que é o Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís. Prioriza-se algumas dessas competências que, de acordo com a LOAS, a Norma Operacional Básica n°2-NOB/98 e a lei Municipal n° 3.507/ 96, podem ser assim especificadas:

- Aprovar a Política Municipal de Assistência Social e definir suas prioridades.
- Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social⁶⁵.

⁶⁵ Na LOAS estas competências estão explicitadas apenas para o CNAS. Compreende-se que elas se estendem aos demais conselhos nas suas esferas específicas.

- Fixar normas para concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento da Assistência Social, bem como conceder atestado de tal registro e certificado.
- Convocar a Conferência Municipal de Assistência Social⁶⁶.
- Apreciar e aprovar a proposta orçamentária de Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão de administração pública municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social – PMAS para compor o orçamento municipal.
- Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho de programas e projetos aprovados.
- Estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social –FMAS, bem como propor critérios para sua programação e execuções financeiras e orçamentárias, além de fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos.
- Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.
- Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, no âmbito municipal.
- Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de Assistência Social, públicos e privados, no âmbito de sua competência.
- Definir critérios para celebração de contratos ou convênios entre setor público e as entidades privadas que prestam serviços na área, bem como apreciar previamente tais contratos ou convênios.
- Acompanhar e controlar a execução da PMAS.

⁶⁶ Que terá a atribuição de avaliar a situação da Assistência Social no município e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SIDEPAS.

- Definir e articular interinstitucionalmente os programas de Assistência Social, previstos no art. 24 da Lei federal nº 8.742/93.
- Examinar propostas e denúncias sobre a Assistência Social.

A análise dessas competências demonstra que legalmente está assegurado um avanço significativo quanto ao controle social em relação às ações realizadas pela política de Assistência Social, tanto no âmbito do poder público como das entidades privadas. Entretanto, a efetivação desse controle é resultado da correlação de forças e do potencial político e informativo de cada sujeito envolvido com a PMAS.

São as relações postas que darão o perfil desse controle a partir de como se configura a participação social nesse contexto. Dependendo da organização das classes populares, da sua mobilização, do acesso a informações, como também da abertura democrática do poder local e dos responsáveis pelas instituições públicas para que essas discussões e participação se realizem de forma mais equalizadas.

Segundo análise das entrevistas com os conselheiros, algumas dessas funções são desenvolvidas no dia a dia do CMAS/ São Luís, como aprovar a PMAS, definir suas prioridades, fixar as normas para concessão de registro e certificado de fins filantrópicos, convocar a Conferência Municipal de Assistência Social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária para essa política e para os programas anuais e plurianuais do FMAS, estabelecer diretrizes para o Plano Municipal de Assistência Social, definir critérios de qualidade para os serviços na área e de celebração de convênios e examinar propostas e denúncias sobre a Assistência Social. Outras ações são desenvolvidas com certas fragilidades como normatizar as ações e regular a prestação dos serviços, acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados, acompanhar e controlar a execução da PMAS e, definir e articular interinstitucionalmente os programas dessa política. Foram levantados alguns limites de ordem estrutural do conselho, no qual o fator tempo, principalmente dos representantes da sociedade civil, pesa bastante negativamente na realização dessas funções, além de algumas questões que já vêm definidas “de cima”, pelo Governo federal, nas quais não podem intervir. E como aspecto facilitador apontaram para a abertura democrática presente nas relações estabelecidas pelo Conselho, em particular entre este e o órgão gestor da política.

Pode-se então levantar dois pontos de análise: primeiro, que a realização do controle social e de uma participação mais efetivos das classes populares via a descentralização da Política de Assistência Social, através desse “instrumento de participação”, que são os conselhos, dependerá muito mais da natureza das relações que estão em jogo no interior das instituições governamentais e não-governamentais, do que do âmbito de realização e gestão da política: municipal, estadual ou federal. Sobre esse aspecto ARRETCHE (1996) procura desmistificar o processo de descentralização como solução para os males históricos presentes nas políticas públicas brasileiras. Afirma que num processo democrático pesa menos o âmbito de abrangência ou de tomada de decisões de uma instituição, que a possibilidade de concretização dos princípios democráticos nessa instituição.

Acredita-se, no entanto, que é a correlação de forças presentes nas relações estabelecidas por e com essas instituições (internas e externamente) que trará maior ou menor abertura democrática. São as características dos sujeitos sociais (que delas tomam parte: maior abertura ao diálogo, força mobilizadora, poder de pressão, de informação, de influência nas decisões) que darão um perfil mais ou menos democrático a essas instituições. No caso dos conselhos de Assistência Social, de um lado gestores, técnicos e o próprio poder executivo local possuírem um caráter democrático, por outro, os movimentos ou organizações presentes no conselho possuírem consciência crítica, engajamento nas lutas mais gerais da sociedade, ter uma base que os fortaleçam e o poder de levar suas demandas para a agenda pública. Finalmente, que esses aspectos interajam numa correlação de forças favoráveis aos interesses das classes populares. Então se poderá dizer que a descentralização realmente possui esse caráter democratizador ou de publicização das relações sociais.

Não se pode deixar de perceber, no entanto, as possibilidades que uma política desenvolvida de forma municipalizada traz para a participação e controle social das classes populares organizadas, como aponta este conselheiro:

“...como é no município que as ações acontecem, que os cidadãos moram, ele tem muito maior proximidade com o poder público municipal, maior profundidade com a discussão municipal. Em função disso eu acho que abre um leque de possibilidades: da sociedade estar se relacionando com o poder público, influenciando, controlando as políticas públicas; também possibilidade do cidadão estar organizadamente mais próximo ou compartilhando o próprio poder; com a municipalização essa participação popular ganha esse espaço, é mais fácil e mais prático a relação da sociedade com o poder público municipal do que com o estadual, com a União que geralmente são

entes abstratos. Para se falar com a instância estadual percorre vários caminhos, sendo municipalizada os caminhos se tornam mais curtos, você consegue ganhar maior visibilidade nessa política ou nessa participação” (conselheiro do poder público).

Apesar dessas vantagens explicitadas pelo conselheiro e reforçadas por vários autores que discutem a descentralização, não se pode deixar de chamar a atenção para as características políticas como o centralismo, o clientelismo, o patrimonialismo e autoritarismo que estão arraigados tanto nas pessoas que exercem o poder como nas próprias instituições públicas brasileiras, o que conduz ao entendimento de que municipalizar não é a única condição para que ocorra a participação e conseqüente controle social das classes populares nas decisões públicas. Coteje-se este outro depoimento:

“Pode haver essa possibilidade (de participação), mas participação ainda não tem nenhuma. Os conselhos são paritários, mas só que os governantes, com exceção talvez da capital – porque a coisa é tão pequena que o prefeito não vai se preocupar com isso – nos municípios pequenos o prefeito nomeia cartorialmente esses conselheiros: ‘é fulano que é meu vaqueiro...eu quero fulano porque ele não vai me dar problema...fulano de tal não vai questionar isso’...O prefeito acaba também indicando os representantes da sociedade civil. Até a Igreja, o Padre é amigo do prefeito e vai indicar a Irmã que não dá trabalho; o sindicato vai indicar alguém que não dá trabalho pra ele, alguém bonzinho. Essa é a grande verdade...Na realidade interiorana todo mundo é praticamente subserviente ao prefeito, ao governante. Não quer desagradar: tem um comércio e precisa vender para a prefeitura; tem um filho que precisa trabalhar e a prefeitura é o maior empregador. Se alguém desgostar o prefeito está banido do governo...” (direção de instituição governamental que faz parte do CMAS).

O caso específico de São Luís vem reforçar essa análise. Vários conselheiros apontam para a abertura democrática que existe no interior das instituições ligadas à Assistência Social, especificamente de quem está à frente da instituição que coordena a política de Assistência Social no município, como fator facilitador da participação popular e da articulação entre governo e organizações da sociedade civil, demonstrando que menos do que o âmbito em que a gestão da política se realiza, o caráter dos sujeitos sociais que participam da política e sua conseqüente correlação de forças é determinante para que a participação popular, o acesso às informações, a transparência das ações se realizem:

“...O controle social é aceitável e também a direção do órgão coordenador da política, a FUMCAS tem se mostrado muito democrática e com uma equipe muito preparada que ouve a comunidade(...) Notei uma preocupação muito grande da direção da FUMCAS em dar o máximo de representatividade a essas organizações, para articular (...) Vejo a presidente da FUMCAS conversar muito com esse pessoal das entidades, o que não tá no conselho a FUMCAS coloca através de um programa, leva em

conta na hora da formulação do Plano Anual dela. (...) Noto uma preocupação de (... presidente da FUMCAS) em capturar a participação das outras entidades, há abertura democrática (Conselheiro do Poder Público).

“Há uma preocupação muito grande do órgão gestor em tá sempre informando, em dar satisfação...Junta a questão da amizade com a questão da competência de quem está na frente do órgão: ‘Doutora “X” é muito competente, uma pessoa maravilhosa’. Então chega, dar satisfação, maravilha, ninguém questiona ninguém pergunta, o órgão gestor é que traz!” (Técnico assessor do CMAS)

“...Em São Luís, hoje, a rede de entidades que participam da execução da política e as que estão representadas no Conselho sabem quando é aplicado, quando o recurso chega, como é gasto...então eles sabem o que tá acontecendo, discutem...sabem o que tem e não tem, hoje tem dados para discutir porque há uma certa transparência, há uma certa socialização permanente das informações...o que mais cresceu em São Luís, hoje, foi a socialização das informações da Política. Se você perguntar para alguém talvez não saiba responder, mas sabe que já se discutiu, aonde busca essa informação, que informação é, da onde foi gerada essa informação.” (Conselheiro e técnico da FUMCAS)

Para que a correlação de forças concorra com a participação e o controle social das classes populares é necessário que os movimentos populares tenham seu poder organizativo fortalecido e uma constante capacitação para que atuem de forma qualitativa nesse jogo de relações e poder que ocorre em torno das políticas públicas. Esse aspecto também é percebido por diferentes conselheiros como fator indispensável para que se defrontem com uma correlação de forças muitas vezes bastante desigual entre representantes do poder público e das classes populares, no sentido de que estas últimas possam influenciar nas decisões, direcionando-as para os interesses que priorizem o social em vez do econômico.

Enfatiza-se, no entanto, que ocorre na conjuntura atual uma fragilidade em termos do potencial organizativo dos movimentos populares, os quais apresentam debilidades em torno de uma capacitação efetiva e da apropriação de informações necessárias para atuarem nessa correlação de forças com o Estado e os setores dominantes. Diferentes sujeitos sociais envolvidos com a questão da Assistência Social têm essa percepção e apontam para a necessidade dessa apropriação mais global do processo para intervirem de forma que façam valer seus interesses, avaliando que a falta de capacitação é um dos principais limites para a participação popular nos Conselhos e na política de Assistência Social. Cotejem-se ainda alguns depoimentos:

“Outro limite é a representatividade da sociedade civil organizada. Apesar da evolução, estamos muito longe de ver a sociedade civil organizada capaz

de fazer reivindicações válidas, coletivas, de consistência para que essas políticas (sociais) prevaleçam. Não estamos conseguindo dominar a imposição de quem estabelece a política. Está municipalizada, mas não é do jeito que a gente quer. Ainda não conseguimos reunir forças para dizer: assim nós não queremos, queremos é assim. Acho que a sociedade não está suficientemente fortalecida para fazer imposição, uma imposição democrática.” (Conselheiro representante do Instituto de Produção e Renda do Município/IPRM- Poder Público)

“O maior limite não está no conselho, está na organização da sociedade civil, falta de estrutura, de organização, até a própria visão que eles têm do seu poder e principalmente das suas obrigações não são bem vistas, percebe-se que a sociedade civil, através da maioria de suas organizações, elas são manipuladas, usadas para fins que não são efetivamente a melhoria da comunidade, da sociedade” (coordenação da Instituição:IPRM)

“O Limite é ...o da formação, da capacitação, ou seja, os mecanismos gerenciais são detentores do poder econômico e na medida que eles conhecem as trilhas, conhecem as rubricas, conhece as dotações, naturalmente eles estão com vantagem. Então nós necessitamos muito de capacitação e formação. Sem ela nós não podemos participar de forma qualitativa de um conselho. Corremos o risco de termos, como temos alguns membros que simplesmente vão para a reunião mas não conseguem contribuir, não por maldade mas por causa da capacitação.” (Conselheiro representante do Fórum Permanente da Terceira Idade/FPTI- Sociedade Civil)

“...Já discutimos no conselho, as próprias entidades da sociedade civil, infelizmente por todo esse processo da própria situação que o governo impôs, de recessão, tendência de se cuidar da vida particular, fragiliza o movimento, são poucas as pessoas que estão nas entidades dispostas a essa participação, a continuar o processo de organização, isso limita muito porque são os mesmos que estão indo nos vários conselhos, em várias instâncias, o que dificulta a qualidade da atuação e as discussões não fluem muito com relação as mesmas questões. (...) a gente precisa está se qualificando melhor, está mais preparado, entender, ter domínio maior desses processo, entender inclusive a participação da gente nos conselhos, para que possamos ta atuando a nível de qualidade, que possa favorecer as políticas pro conjunto da sociedade.” (Conselheiro representante do Centro de Cultura Negra/CCN- Sociedade civil).

Entende-se que essa fragilidade tem rebatimentos diretos na qualidade da participação social. Analise-se agora como a participação é colocada nos documentos oficiais, que são fundamentais para a política de Assistência Social e como os conselhos são definidos por esses documentos.

A LOAS, ao definir que a organização da Assistência Social se dará via “descentralização político-administrativa” para os diferentes níveis de governo e com a “participação da população”, enfatiza o papel das “instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área”, isto é, os conselhos paritários que atuam nas três esferas

de governo. Aqui convém deter-se no Conselho que atua em âmbito municipal, circunscrito na cidade de São Luís do Maranhão.

Segundo a Lei Municipal nº 3.507/96, o CMAS é “órgão deliberativo do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre poder público e a sociedade civil, vinculado ao órgão de administração pública municipal responsável pela coordenação da política de Assistência Social”. Esta definição, bem como os princípios e diretrizes que regem o CMAS/São Luís, contidos nessa lei, é uma reafirmação do que preceitua a LOAS.

Quanto à composição do CMAS, a LOAS determina apenas seu caráter paritário entre poder público e “sociedade civil”, sendo a representação dessa última composta por usuários, trabalhadores do setor e organizações de Assistência Social. Se nos detivermos mais profundamente no documento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 1998, iremos verificar que essa busca da participação da chamada sociedade civil, assinala, de certa forma, a uma desobrigação do Estado na realização dessa política, tendo em vista que, apesar de a LOAS– que foi gestada numa conjuntura onde a hegemonia neoliberal não estava tão clara a nível nacional– definir a “primazia da responsabilidade estatal na condução da política de Assistência Social”, é enfatizado a todo momento na PNAS que as ações de enfrentamento à pobreza e aos problemas sociais é responsabilidade de toda a sociedade.

Confiram-se ainda algumas passagens desse documento, as quais enfatizam argumentos como colaboração, cooperação, parceria, pactos, alianças estratégicas, união de esforços, interação construtiva, compromisso, articulação e co-responsabilidade do Estado e da “Sociedade”⁶⁷. Expressões dessa natureza foram encontradas pelo menos trinta e seis vezes num levantamento realizado no referido documento. Termos dessa natureza estão contidos em quase todas as páginas do documento, com exceção das que analisam tecnicamente dados da realidade nacional dos segmentos alvos dessa política, demonstrando os indicadores sociais. Destacamos alguns desses exemplos:

- “*O desafio de transformar os pressupostos... legais em serviços sociais básicos é tarefa de todos*”⁶⁸...” (PNAS, p.3).

⁶⁷ Termo presente nos documentos.

⁶⁸ Grifo da autora.

- “... a necessidade de construir novos canais de interlocução entre Estado e Sociedade numa relação dinâmica para expandir e melhorar a oferta eficiente e eficaz dos serviços básicos, de rever e modificar funções do aparato estatal...” (PNAS, p.3).
- “... o sistema descentralizado e participativo se fortalece na articulação Estado e Sociedade estabelecendo novos conceitos de participação e formação de uma rede de inclusão...” (PNAS, p.3).
- “... e a parceria com a Sociedade são indispensáveis” (PNAS, p.3).
- “O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais” (PNAS, p.4).
- “A inclusão social... a partir do compromisso marcadamente político dos governantes e da Sociedade (...) são exigidos respostas imediatas de co-responsabilidade entre Estado e a Sociedade” (PNAS, p.6).
- “A construção da igualdade de acesso e de direitos, pressupõe intervenções do Estado e da Sociedade” (PNAS, p.22).
- “Os indicadores sociais anteriormente apresentados dimensionam parte do desafio do Estado e da Sociedade para o enfrentamento dos graves problemas sociais...” (PNAS, p.35).
- “... implementados em sistema de cooperação com organismos governamentais e da sociedade civil” (PNAS, p.43).

Isso é apenas uma amostra que vem desvendar, de certa forma, como o Estado ou as classes dominantes pretendem desenvolver essa difundida “participação da sociedade civil” nas políticas sociais, tendo uma lógica diferenciada daquela dos movimentos populares, ou seja, não seria no intuito de estar intervindo nas ações do Estado, direcionando para os interesses dos mandatários das políticas no sentido de ampliação e constituição de serviços com qualidade e efetividade, onde não houvesse a retração do papel do Estado e sua responsabilidade com o social. O que se percebe é a difusão de idéias que advogam a

incapacidade do Estado e a consolidação da eficácia e eficiência no âmbito da sociedade civil, quando as ações são realizadas por ela ou com a sua participação.

Autores como JOVCHELOVITCHE (1998) e RAICHELIS (1998) analisam os conselhos como *mecanismos institucionais de democratização e de controle social*. Suas discussões direcionam-se para a perspectiva de ampliação dos canais de participação popular nas decisões públicas, a partir da Constituição de 1988, entre as quais se encontram os conselhos que atuam mais especificamente no âmbito das políticas sociais. Interesses divergentes, atuando numa mesma problemática e na implementação de um mesmo sistema (SIDEPAS), requerem uma análise aprofundada das condições que os movimentos populares teriam para estar alterando a correlação de forças no interior da política de Assistência Social, ou seja, no interior do aparato estatal, já que os conselhos são espaços institucionalizados, ligados ao órgão coordenador dessa política.

A análise dos conselhos como mecanismos institucionais de democratização e de controle social é, a seguir esboçada pela análise do CMAS/São Luís.

3.2 Atuação do CMAS no Âmbito da Política de Assistência Social em São Luís

3.2.1 Constituição, Organização e Características do Conselho Municipal de Assistência Social em São Luís- MA

O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de São Luís foi criado em 1996, pela Lei Municipal nº 3.505 de 07 de maio de 1996 por ocasião da realização do Seminário “Indicativo para a Política Municipal de Assistência Social para o Município de São Luís”, organizado pela então Fundação Criança Cidadã e Secretaria Municipal de desenvolvimento e Coordenação, ambas fazendo parte das agências governamentais do Município. Verifica-se, no entanto, que apenas um ano após a data de sua criação (28.05.1997) é que os conselheiros tomaram posse, dando início às atividades do referido conselho⁶⁹. Isso pode demonstrar uma certa resistência ou descaso por parte do poder público local quanto a oferecer as condições necessárias para que o CMAS funcione na sua efetividade.

⁶⁹ Conforme análise do livro de Ata do CMAS/ São Luís.

Da sua composição, participam dez agências do governo municipal distribuídas entre secretarias, fundações, institutos e a Câmara Municipal de São Luís⁷⁰ e dez organizações da sociedade civil⁷¹. O CMAS/ São Luís é organizado a partir de uma *Diretoria Executiva*, formada por um presidente, um vice-presidente, um secretário e um tesoureiro, escolhidos entre seus membros para mandato de dois anos; do *Plenário*, considerado o órgão de deliberação máxima, composto por todos os conselheiros; de *Comissões Internas* com função de auxiliar o plenário e emitir parecer sobre as matérias que lhes forem distribuídas. Essas podem ser formadas por conselheiros, entidades, e instituições membros do Conselho, podendo solicitar assessoramento de pessoas e instituições; e da *Secretaria Executiva* que é um órgão de apoio técnico e administrativo, composto por funcionários públicos municipais lotados no Conselho.⁷²

Os sujeitos sociais que fazem parte do CMAS concorrem para que esse conselho apresente características singulares, que possibilita uma análise de certa forma diferenciada em relação a grande maioria dos conselhos maranhenses. Destaque-se que parte significativa das entidades que representam a chamada sociedade civil tem uma história de luta e combatividade na defesa dos segmentos marginalizados com que trabalham, a exemplo do CCN, MNMMR e FPTI. Além disso, existem nos seus quadros profissionais competentes e engajados na luta social, o que dá um perfil específico ao conselho no que diz respeito à correlação de forças no seu interior.

Pode-se destacar, ainda, um aspecto que foi bastante enfatizado pelos sujeitos envolvidos, que é o caráter da instituição que coordena a política de Assistência Social, a FUMCAS, cuja direção e profissionais trabalham numa perspectiva de abertura para o diálogo e no sentido de buscar unir forças em torno dessa Política. Cabe ressaltar que a direção desse órgão, bem como as funções-chaves que desenvolve têm à sua frente profissionais do Serviço

⁷⁰ Secretaria Municipal de Governo, Fundação Municipal de Desportos e Lazer, Secretaria Municipal de Serviços Urbanos/SEMSUR, Fundação Municipal da Criança e Assistência Social/FUMCAS, Fundação Municipal de Cultura/FUNC, Instituto de Previdência e Assistência ao Município/IPAM, Secretaria Municipal de Educação/SEMED, Instituto de Produção e Renda do Município, Secretaria Municipal de Saúde/SEMUS, além da Câmara Municipal.

⁷¹ Sendo elas: Desafio Jovem do Maranhão/DJOMA, Grupo Solidariedade é Vida, Centro de Cultura Negra do Maranhão/CCN, Sociedade Pestalozzi do Maranhão, Fórum Permanente da Terceira Idade/FPTI, Associação dos Diabéticos do Maranhão/ADIMA, Movimento Nacional de Meninos (as) de Rua/MNMMR, Pastoral da Juventude, Conselho Regional de Serviço Social/CRESS e o Sindicato dos Servidores da Previdência/SINDSPREV. Essa gestão corresponde ao período de 1999/ 2000, quando foi realizada a nossa pesquisa de campo.

⁷² Essas informações foram retiradas do Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís.

Social, o que também contribui para que o desenvolvimento das ações na área tenha uma marca decisiva e precisa quanto à importância dessa Política na área social, para o município, além de a direção contar com uma certa autonomia frente ao executivo local, que também é considerado pelos sujeitos sociais, de certa forma e se comparados com outros, um governo que possui caráter democrático e que não realiza forte ingerência frente ao trabalho implementado pelo órgão coordenador da política, como outras realidades municipais têm apresentado. Confirmam-se alguns depoimentos:

“...também a direção da FUMCAS tem se mostrado muito democrática e com uma equipe muito preparada que ouve a comunidade (...) notei uma preocupação muito grande da direção da FUMCAS em dar o máximo de representatividade a essas organizações, para articulá-las (...) em capturar a participação das outras entidades, há abertura democrática” (CONSELHEIRO DO IPRM/ poder público)

“...Tudo que a FUMCAS faz ela traz para dar satisfação pro CMAS. Há uma preocupação muito grande do órgão gestor em tá sempre informando, dar satisfação” (TÉCNICA/ASSESSORA DO CMAS)

“...nas discussões a gente sempre leva e coloca nossas preocupações, nossas posições... participamos ativamente dessas formulações.(...) Na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social teve o primeiro momento onde as entidades colocaram as várias sugestões, teve o segundo momento para já analisar o documento já sistematizado, para saber se realmente estava contemplado aquelas propostas das entidades...houve então a participação das entidades...não só as que têm assento no Conselho. A FUMCAS ela tem essa relação com todas as entidades que trabalham na área. Então ela se encarrega junto com o Conselho de fazer essa articulação.” (CONSELHEIRO DO MNMMR/ sociedade civil)

“No caso de São Luís, percebemos que a FUMCAS, por ser a coordenadora municipal da Assistência Social tem na sua direção uma assistente social do setor, ela é muito competente, comprometida com a Assistência Social. Ela realmente consegue colocar alguns instrumentos que possibilitam essa interação setorial: já conseguimos fazer reunião ampliada com todos os conselhos...há o espírito de fazer com que a política se torne intersetorial, respeitando a autonomia de cada um.” (CONSELHEIRO DO FPTI/ sociedade civil)

Mesmo considerando certo personalismo nessas falas e o risco que se corre ao se enfatizar as mudanças ou os resultados obtidos como fruto da atuação de pessoas que estão à frente de determinadas instituições, o que poderia ocasionar retrocessos com a mudança dessas pessoas, além de uma percepção que limita a visão dos outros sujeitos como protagonistas. Pode-se considerar, de acordo com ARRETCHE (1996), que é pela concretização dos princípios democráticos nas instituições políticas que se pode avaliar o seu caráter. Nesse sentido, entende-se que a construção de instituições democráticas é

fundamental para que se consolide uma cultura política participativa na nossa sociedade. A participação, aqui, se apresenta como causa e consequência, pois, para que essas instituições assimilem um caráter democrático também é necessária uma forte atuação das forças democráticas no seu interior.

Não se pode esquecer, no entanto, que, embora possamos contar em algumas conjunturas com instituições mais abertas ou democráticas, essas se defrontam com os limites estruturais da nossa sociedade de capitalismo periférico, que impõem barreiras na possibilidade dos princípios de justiça e igualdade social se concretizarem ou serem desenvolvidos em instituições concretas. Além disso, o contexto social e a própria história condicionam a forma de funcionamento dessas instituições. Ademais, estamos vivenciando um momento de secundarização do social e um refluxo das lutas sociais numa hegemonia do pensamento neoliberal, embora entendemos também que a partir dos anos 80 se assinala, no Brasil, a construção de um projeto social que põe em xeque essas formas arraigadas de funcionamento das instituições públicas e se busca formas mais democráticas e participativas na relação entre Estado e “sociedade civil”. Todavia, esse projeto vem sendo profundamente atingido por estratégias dos grupos dominantes, com o intuito de descaracterizá-lo. Por conta disso se faz necessário a compreensão de todos esses fenômenos por parte dos setores populares e de sua relação estreita com seus representantes no espaço de negociação que se configura o conselho.

A seguir verificar-se-á como se dá essa relação no âmbito do CMAS de São Luís.

3.2.2 A Relação do Conselho Municipal de Assistência Social com Sua Base: uma questão de representação

A representação, no caso do Conselho, ocorre quando os membros de uma entidade dão poder a um dos seus componentes para esse, no que tange às questões que envolvem uma política específica, possa agir em nome da entidade, falar em seu lugar, para fazer valer os interesses dessa entidade ou dos segmentos que ela representa. BOURDIEU (1990, p.188) chama a atenção para o “poder transcendente” que adquire uma pessoa ao se tornar representante ou delegado de outras pessoas. “...Quando uma única pessoa é depositária dos poderes de uma multidão de pessoas, ela pode estar investida de um poder transcendente a cada um dos mandantes. E, simultaneamente, ela de certo modo pode ser uma encarnação dessa espécie de transcendência do social que os durkheimianos muitas vezes nomeara”.

Como então saber se a postura desse representante corresponde ao desejo de quem ele representa? Sabe-se que diferentes discussões e polêmicas estão presentes em torno da representação, leia-se o que dizem alguns conselheiros:

“Em determinados posicionamentos de representantes de algumas entidades eu chego até a analisar que a postura daquele representante, as vezes, não chega a refletir a postura da entidade. É uma discussão. No conselho estadual (o conselheiro faz parte do Conselho estadual e municipal de Assistência Social) tem exemplos de postura de conselheiros que não é a postura da entidade. Todos os outros conselheiros que conhecem a entidade reflete, analisa que não é aquela postura. É uma coisa que deve ser analisado pelas entidades... nas avaliações”(CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

“acho que é um processo que a gente precisa avançar muito , porque as vezes o conselheiro está lá como pessoa e as vezes ele até defende a sua idéia, a sua posição e não da instituição, porque as vezes não houve tempo de discutir com a instituição o que vai ser discutido no conselho, então está ali como representante da instituição, mas muito mais como uma questão de confiança , a instituição também delega essa responsabilidade porque sabe que é coerente e tal” (CONSELHEIRO DO PODER PÚBLICO).

“Acho até que existe a organização e uma participação agora a contribuição das classes populares para a descentralização é muito pouca, porque quando eu falo, organizo, busco representante para essa organização, pergunto: quando é que esse organismo não personifica essa pessoa? E até onde essa pessoa fala por ela e por essa organização? Quando é que eu passo a ser ‘política da minha organização’ ou passo a ser uma ‘pessoa política’ quando falo sobre alguma coisa? Eu não sei se a representatividade viabiliza, isso me preocupa” (TÉCNICO).

BOURDIEU (1990, p.191) expressa que “o mandatário torna-se, pela delegação inconsciente, capaz de agir como substituto do grupo de mandantes” e que pelo fato de muitas vezes não conhecer às questões às quais o representante terá que responder, na maioria dos atos de delegação, os chamados mandantes passam um cheque em branco a quem irá representá-los, colocando-se em suas mãos. Verificamos no início desse trabalho que ROUSSEAU (1997) também adverte para o perigo da representação. Como resolver esse problema? Ele é passível de resolução? Como as organizações populares devem trabalhar essa questão? Leia-se o posicionamento de um conselheiro:

“...porque tem momento no conselho que a gente tem que tomar uma posição, que não vai lhe dar possibilidades...para saber a postura da entidade, mas se a pessoa tem em mente a filosofia da entidade que representa, vai tentar ter uma postura adequada com os princípios da sua entidade...tem que ter a preocupação de dizer: ‘essa postura não é da entidade que represento, é minha, isolada, até porque eu não tenho condições de levar para lá essa discussão agora, porque tenho que tomar

um posicionamento aqui' o que não acontece. Então o que fica representada é passada como postura da entidade, vai pra ata registrada e tal. As pessoas têm que ter essa dimensão de clareza" (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

Ora, mas ele não está naquele espaço representando a si, para dizer que aquela é uma posição sua, como resolver esse impasse? Pois naquele momento o conselheiro não é “fulano”, ele se anula: “é representante de” (um grupo), e se anulando tem todo o poder de resolver pelo grupo. Isso BOURDIEU (1990, p.196) chamou de “efeito de oráculo”, que é, segundo ele, uma autêntica duplicação da personalidade, na qual a pessoa individual, o eu, anula-se em proveito de uma pessoa moral transcendente, ou seja: o indivíduo comum deve morrer para que nasça a pessoa moral.

Destaque-se o que BOURDIEU (1990, p.197) chamou de “ventriloquia usurpadora, que consiste em fazer com que falem aqueles em nome de quem se fala, em fazer com que falem aqueles em nome de quem se tem o direito de falar, em fazer com que fale o povo em nome de quem se está autorizado a falar”:

“...Nós temos no conselho a representação dos usuários, a representação das instituições que assumem diferentes segmentos, mas a gente acaba se restringindo muitas vezes as pessoas que estão no conselho, ao conselheiro, a sua postura, a sua defesa e isso às vezes até retorna para as instituições, para as entidades, mas não extrapola o âmbito da instituição, da entidade, que eu entendo que é um processo que a gente tem que tá avançando. Temos que tá colocando isso para a sociedade, para as outras instituições, ter uma relação mais ampliada com os outros para que se avance” (CONSELHEIRO DO PODER PÚBLICO).

Essa ação de “ventriloquia usurpadora” produz efeitos simbólicos, um deles é o de passagem da mensagem do indicativo para o imperativo, ou seja: a força que se tem ao se falar “em nome de”. Há uma diferença significativa quando se diz: “é preciso fazer isso ou aquilo” ao invés de se apresentar falando em nome das classes populares, ou de determinados segmentos ou da demanda social, aqui o coletivo cria uma força de coação – “eu sou o grupo” – perante os indivíduos isolados, o que BOURDIEU chamou de “violência simbólica”.

Percebe-se que a relação entre o representante e os representados, ou podemos dizer, a entidade, se dá a partir de uma confiança e uma credibilidade na coerência entre o pensar do representante e o da entidade, pois eles são conscientes que existem muitas questões em que não será possível uma discussão anterior ao seu posicionamento no conselho. Contudo, entende-se que as questões em que o conselheiro tem de conhecer e se colocar

ultrapassam os limites das organizações a que pertencem, são questões mais abrangentes, que atingem segmentos ou mesmo as classes populares de modo geral. Alguns conselheiros têm essa percepção:

“não se percebe (no conselho) essa auto defesa, essa defesa da instituição, particular, as questões discutidas ultrapassam os limites da entidade. Talvez o caráter das instituições que estão ali: a militância. Percebo que há um envolvimento das instituições, uma socialização e uma definição a partir de uma visão mais geral. Nós mesmos as vezes incentivamos a defesa dos segmentos no geral, em determinadas situações, portadores de deficiência, idosos....” (CONSELHEIRO DO PODER PÚBLICO)

“Cada cabeça traz em si uma ideologia, um pensamento, tem pessoas que defendem, muitas vezes de forma sectária, apenas uma parcela, ou um tipo de atendimento, outro, pelo contrário, entende (as questões) de forma mais ampla, mais holística, de forma total” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL)

Verifica-se, ainda, que embora não haja esse “feedback” constante, quando aparecem questões que irão ter conseqüências diretas na entidade ou nos segmentos que ela representa ocorre essa discussão, essa consulta no interior das entidades, as quais, muitas vezes, além do seu representante “oficial”, manda comissões organizadas para as reuniões plenárias, para reforçar a discussão e o seu parecer frente ao que se está discutindo. Foi verificado ainda que as entidades que têm assento no conselho, na sua grande maioria, participam de atividades promovidas pelo CMAS, especialmente as entidades não-governamentais e gestora da política de Assistência Social:

“...Nos outros órgãos onde a Assistência Social não é o “mite” ocorre quando o conselho discute algo que tem rebatimento lá. Então é discutido muito mais, vem mais pessoas fora o conselheiro para as reuniões... na sociedade civil também, no momento em que repercute, rebate diretamente lá, ele (o conselheiro) vai lá e discute, o que acho natural” (CONSELHEIRA DO PODER PÚBLICO).

Os aspectos acima levam a refletir sobre os riscos da representação, principalmente porque, segundo BOURDIEU, os dominados só se constituem força capaz de se fazer entender, de se fazer falar e ser ouvida na medida em que se mobilizam ou se munem de instrumentos de representação.

Percebendo o Conselho como espaço onde atuam diferentes sujeitos sociais, tidos como representantes do aparato estatal e da sociedade civil, sente-se a necessidade de verificar como se dá a relação entre eles. Nesse aspecto verifica-se que no CMAS– São Luís essa relação não ocorre de forma conflituosa, as discussões geralmente encaminham-se em

torno de um consenso. Isso pode indicar uma realidade de abertura política, uma visão onde o interesse coletivo se sobrepõe frente os diferentes sujeitos e interesses em jogo – o que denotaria uma realidade sonhada –; ou pode assinalar para uma conjuntura onde as organizações populares não estão conseguindo se impor, não estão conseguindo se contrapor aos interesses dominantes, por diferentes fatores: falta de mobilização, falta de informação necessária para se contrapor às questões levantadas no Conselho; ou mesmo se pode questionar o perfil dessas representações, no sentido de compromisso com os segmentos que representa, o que talvez não seja o caso do CMAS/São Luís, pois, como enfatizado anteriormente, esse é composto por um número significativo de pessoas que têm uma história de luta e por entidades com o mesmo perfil. Alguns depoimentos, que ocorrerão a seguir, reforçam essa idéia de harmonia nesse espaço que deveria ser de discussão, de negociação ou mesmo de confronto.

Questiona-se se os conselhos não se estão configurando numa estratégia dominante de trazer para o interior das “discussões permitidas” os movimentos populares que antes questionavam o poder e sua forma de desenvolver as políticas e que hoje, com seu quadro de militância reduzido, se desdobram em participar de inúmeros conselhos, onde existe um leque de questões em que podem opinar, restritas, geralmente, ao âmbito local e muito mais numa perspectiva de ver onde serão gastos os limitados recursos que o Governo pode abrir mão para os problemas sociais, ou fiscalizar as próprias entidades da sociedade civil, na sua maioria, com poucas ou ínfimas estruturas para executar os programas até então desenvolvidos pelo governo. Nesse entrelaçado de reuniões e nessa multiplicidade de conselhos, ou mesmo nos trâmites burocráticos de quem desenvolve os programas sociais, não sobra tempo para a educação e militância política, para as discussões mais amplas e para se pensar estratégias de enfrentamento às questões colocadas pela conjuntura atual. Essa forma de participação não seria uma maneira de estar ocorrendo um controle social ao avesso do desenhado pelas classes populares, ou seja, do Estado (e em última instância das classes dominantes) está exercendo um certo tipo de controle sobre os movimentos organizados? Eis, como exemplo opiniões dos sujeitos envolvidos:

“... hoje os conselhos estão sendo bombardeados porque, de certa forma, passaram a ser órgãos que começam a fazer exigências: de local, secretariado, telefone, computador, material de apoio, enfim, e começaram a virar órgão de administração. Que na verdade deveria ser deliberativo, fiscalizador. Mas é um pouco a conjuntura, são as formas de vida que nós estamos submetidos”. (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

Ora, essa organização, pode-se dizer, burocrática, do conselho denota que o mesmo adquire um corpo próprio, que se de um lado é necessário para a sua realização enquanto conselho, de outro concorre para que ele se torne, de certa forma, independente das entidades que ali estão representadas. Essa discussão remete novamente à questão da representação, num aspecto específico que BOURDIEU (1990) chamou de “fetichismo político”. O autor analisa que a delegação ou o ato de transferir poder pelo qual uma ou muitas pessoas autoriza alguém a agir e falar em seu lugar, ou seja, lhe dar o “pleno poder de agir por ela” é um ato complexo. Quando alguém é representante de outra pessoa ou de um grupo deve trabalhar no sentido de manifestar e fazer valer os interesses daquele a quem representa, “está habilitada a agir como pessoa moral...como substituta do grupo”, ou seja: a entidade “x” é o conselheiro “x”, contudo, verificando o caso do conselho, percebe-se que em alguns atos detém um poder, pode-se dizer, maior que do que aquele das entidades que o formam, por exemplo o de aprovar ou vetar projetos para a área da Assistência Social, fornecer o aval para que uma entidade seja reconhecida como filantrópica. E todas essas prerrogativas acabam criando elementos que concorrem para a formação de uma ilusão que o representante é “*causa sui*, já que ele é a causa do que produz o seu poder, já que o grupo que o investe de poderes não existiria – ou, em todo caso, não existiria plenamente (frente o conselho e a política de Assistência Social), enquanto grupo representado – se ele não tivesse ali para encarná-lo” (BOURDIEU,1990, p.189).

Quanto ao aspecto, discutido acima, de o conselho se configurar em um espaço de construção de consenso, entendemos que antes daquele consenso resultado de negociações entre diferentes sujeitos sociais com vistas ao alcance de uma sociedade mais justa e igualitária, está se configurando um consenso que reforça os interesses dominantes, porque cala as forças opostas, porque se conhece o que eles estão pensando e, ainda, porque absorve o tempo em que as organizações populares poderiam estar se articulando como força política e criando estratégias de enfrentamento aos interesses dominantes. Percebe-se que, quem deveria estar-se confrontando, está, de certa forma, colaborando para que as coisas aconteçam dentro do que é permitido:

“o conflito, o atrito não tem, pelo menos não fica explícito, as vezes uma ou outra posição e a gente entende que não é uma posição da entidade, é da pessoa, a gente percebe claramente isso” (CONSELHEIRO SOCIEDADE CIVIL).

“...ninguém questiona, ninguém pergunta, ninguém briga. O órgão gestor é que traz (propostas, discussões), traz o que ele quer e todo mundo só diz sim. Acham bonito até! porque a sociedade civil não está cobrando dele, ao contrário, tudo que a FUMCAS faz, ela traz para dar satisfação pro CMAS...só que a maneira dela, a sociedade civil não está nem preocupada nem se preparando para questionar, pra cobrar” (TÉCNICO/ASSESSOR).

“Penso que a gente tá conseguindo amadurecer (o CMAS/São Luís) nesse processo, já não se vê tão fortemente a divisão, aquela histórica, do poder público fazendo a defesa do Estado e a sociedade civil assumindo aquela postura de críticas, de rebatimento das questões, não! Não sei se também porque a gente não pode separar o institucional do pessoal, porque as pessoas que estão no Conselho estão imbuídas desse propósito de luta, de transformação, então elas estão abertas para esse diálogo mais democrático, pra essa construção coletiva, talvez por aí é que não se têm constantes debates, confrontos. Acho que é mais convergência mesmo.” (PRESIDENTE DO CMAS/PODER PÚBLICO).

“Por princípio antagonico (o relacionamento Estado e Sociedade civil), porque ali cada um tá defendendo uma fatia de poder...como não é lugarzinho de santo tem divergências, tem discussões. Mas todas elas no sentido de canalizar o melhor, de se tentar encontrar alternativas...” (CONSELHEIRO/SOCIEDADE CIVIL).

Observa-se que, na sua grande maioria, os entrevistados apontam para um certo consenso construído nas relações no interior do conselho. Apenas o último deles é que aponta um certo antagonismo, mas apenas como pressuposto, afirmando se chegar a uma conformidade no final, ou seja, é permitido um dissenso dentro de um consenso maior. Traz-se para o plano formal as diferentes representatividades das classes populares, ou podemos dizer, da sociedade civil⁷³. Amplia-se o rol de interesses com possibilidades de negociação frente aos gastos públicos, entretanto, sobrecarregam-se os sujeitos envolvidos com comprometimento frente às questões técnico-burocratas ou mesmo gerenciais em detrimento das ações de cunho político-organizacional.

Apesar de se ver o lado positivo dessa forma de participação, como por exemplo os movimentos populares estarem se apropriando dos trâmites burocráticos e da forma como se desenvolvem as diversas etapas de uma política social e dos jogos de interesses que ela envolve, essa mesma participação pode concorrer para um processo de despolitização desses movimentos. Assim, ocorrendo, muitas vezes, como exceção à possibilidade de absorção das demandas populares pelas políticas públicas, através desse espaço de negociação, e a sua consolidação como instância de defesa dos interesses das classes populares.

⁷³ Por entender-se que a representatividade nos conselhos não se limita aos setores populares, mas podem conter representantes de setores do empresariado que, de alguma forma, trabalham com políticas públicas.

Entendendo os Conselhos como espaços contraditórios, enfatiza-se, todavia, a possibilidade dessa participação dos movimentos populares na gestão pública afluir para a politização dessa gestão, criando a possibilidade de se construir, no Brasil, governos locais mais democráticos e participativos, que priorizem o interesse público, ou seja, a criação de espaços públicos, de gestão pública, todavia, esses fins dependerão da atuação de sujeitos conscientes do seu papel social e comprometidos com a luta coletiva.

No que diz respeito à realidade do CMAS/São Luís, os diferentes sujeitos, entretanto, quer da “sociedade civil”, quer do poder público apontam para uma certa discrepância entre “sociedade civil” e poder público, no que diz respeito à sua capacidade informativa e articuladora na atuação via conselho. Esse último goza de uma significativa vantagem, com muito mais facilidade de acesso às informações pertinentes à burocracia estatal, como também possui o poder de articular as forças necessárias para um embate de interesses, quando necessário, tendo ainda o poder e o arcabouço de cooptar aliados. Junta-se a essas dificuldades da “sociedade civil” o fato de os movimentos populares passarem por um momento em que enfrentam grandes obstáculos em termos de mobilização, articulação e da própria dinâmica dos grupos organizados, que com pouco pessoal se desdobram para atuar em diferentes frentes e situações, basta ver a quantidade de conselhos requeridos pelas diferentes políticas públicas.

Salienta-se que, enquanto os conselheiros assinalaram para a pouca capacidade informativa e articuladora dos sujeitos que atuam na esfera da sociedade civil, os entrevistados das agências do poder público (aqueles que ocupam cargo de direção ou trabalham diretamente com programas de Assistência Social) foram mais enfáticos ao relatar como vêem essa relação entre poder público e sociedade civil, mostrando que há uma total desigualdade ou mesmo submissão desta última para com os representantes governamentais, apesar de que se percebe que suas análises não se referiam exclusivamente à realidade do CMAS/São Luís, mas ao Maranhão. Assinalam para o perfil das entidades, que não se identificam com a coletividade, mas buscam muitas vezes interesses particulares ou no máximo corporativistas, além de apontarem para o domínio que o poder executivo local exerce no município, desde empregador até comprador de mercadorias, cujas relações concorrem para uma facilidade em construir consensos, em calar ou fragilizar possíveis opositores ou fiscalizadores, tendo lugar apenas para “bajuladores”. Leiam-se suas falas:

“A sociedade civil está atrelada aos benefícios. Na realidade interiorana todo mundo é praticamente subserviente ao prefeito, é subserviente ao governante. Não quer desagradar! Por que? Tem um comércio e precisa vender para a prefeitura; tem um filho que precisa trabalhar e a prefeitura é o maior empregador. Se alguém desgostar o prefeito, ou alguém dele, está banido do governo. Então faz tudo para não desgostar”.(REPRESENTANTE DE INSTITUIÇÃO GOVERNAMENTAL)⁷⁴

Além dessa relação, que talvez pudéssemos chamar de subalternidade, que presenciamos em algumas realidades entre os dirigentes políticos e a “sociedade organizada”. Sabe-se que no neoliberalismo cabe ao Estado um papel de subsidiariedade no campo social, o que o faz atuar através de parceria com a chamada sociedade civil, nesta área. Isso numa perspectiva de dismantelamento das conquistas sociais e de redimensionamento de sua forma de mediação, que contraditoriamente, consubstanciara relações politizadas, no campo do direito.

Ao discutirmos a relação do conselho com os movimentos sociais e instituições que nele têm assento, acha-se necessário compreender como se dá essa relação com as demais instituições e movimentos presentes na sociedade que trabalham com a Assistência Social, mas não estão diretamente representados no conselho, pois queremos perceber como ocorre a participação nesta área.

3.2.3 As relações do CMAS com outros sujeitos da política de Assistência Social em São Luís

Um aspecto necessário para a análise do Conselho é a sua visibilidade na sociedade bem como a sua relação estreita com aqueles segmentos que representa. A totalidade dos representantes da “sociedade civil” apontou para um fator que considera positivo no CMAS, que é a promoção do que chama de “reuniões ampliadas”, que são encontros onde participam não apenas os conselheiros e sua base representativa, mas as entidades e instituições que, de alguma forma, estão envolvidas com a Assistência Social, para discutir medidas referentes a essa política, como também às ações pensadas no Conselho. Além disso, são realizados periodicamente seminários e debates abertos e é incentivada a participação das entidades no Fórum Estadual de Assistência Social, que é uma instância de discussão e de articulação dos movimentos populares e das instituições da sociedade civil (como a APAE- Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais).

⁷⁴ Ressalta-se que a visão aqui explicitada não é a dos conselheiros, mas de coordenadores ou diretores de instituições governamentais que têm assento no CMAS e que a realidade a que fazem menção corresponde, segundo eles a realidade maranhense de modo geral e não a situação do CMAS/São Luís.

Outra forma de contato do CMAS/São Luís com a sociedade é através de visitas às entidades prestadoras de serviços assistenciais, nas quais os conselheiros buscam conhecer o que está ocorrendo nessa área, os serviços oferecidos, as dificuldades enfrentadas por aqueles que realizam os projetos assistenciais etc. Essas ações ainda são consideradas tímidas devido às próprias limitações do Conselho no que se refere à estrutura e disponibilidade de pessoal. Alguns sujeitos apontaram, ainda, para uma relação entre o Conselho e as entidades que executam serviços assistenciais como exigência burocrática, favorecida pelo processo de descentralização, com vistas a essas últimas conseguirem possíveis investimentos, bem como pelo papel fiscalizador atribuído ao conselho:

“A própria municipalidade exige que se estabeleça uma relação entre as entidades prestadoras de serviços e o conselho, representando ali a sociedade civil, mas elas têm uma relação porque precisam se cadastrar no conselho, então a relação que se dá é muito nesse sentido” (CONSELHEIRO PODER PÚBLICO).

Verifica-se que, a partir do órgão gestor da política, são estabelecidas relações mais sistemáticas com a chamada “rede prestadora de serviços assistenciais”, que é formada pelas entidades que estabelecem convênios com esse órgão ou que executam projetos sociais aprovados pelo Conselho. E nessa relação há o feedback entre essas três instâncias: o Conselho, a FUMCAS, que é o órgão gestor⁷⁵ e as entidades que prestam algum tipo de serviço na área, que, por sua vez, são bastante diversificadas, desde união de moradores, associações ligadas a movimentos específicos como de negro ou meninos de rua, religiosas etc:

“...Existe um trabalho desenvolvido com criança e adolescente pelo CCN (Centro de Cultura Negra) há vários anos. E temos apontado, indicado para a Política de Assistência Social um tratamento que leve em consideração as questões de raça, de etnia. Inclusive somos chamados para formar educadores que vão atuar na política municipal em relação a essa questão e a questão de gênero também” (COORDENAÇÃO DA ENTIDADE).

“Mas aí é que o Conselho tem feito as reuniões ampliadas: quando vamos discutir algumas questões nós chamamos as outras entidades. Por exemplo na revisão do BPC (Benefícios de Prestação Continuada), chamamos as entidades do Conselho e todas as que trabalham com idoso e portadores de deficiência em São Luís para está discutindo o processo de revisão, para que todas soubessem o que estava acontecendo no município e para que pudessem estar contribuindo no sentido de esclarecer esse usuário sobre os serviços, benefícios e sobre as condições que seriam feitas as revisões e da

⁷⁵ E por isso tem assento garantido no conselho, inclusive assumindo a sua presidência.

possibilidade de estarem reivindicando o benefício” (CONSELHEIRO PODER PÚBLICO).

Por esses depoimentos percebe-se que, de alguma forma, os movimentos populares estão conseguindo influenciar a política de Assistência Social no município, como também outras políticas. A relação entre os Conselhos e sua articulação com as demais políticas é outro aspecto que se deve analisar por essa se realizar numa abrangência que atinge as demais políticas sociais. São enfatizados entre os sujeitos os aspectos legais que facilitam esse intercâmbio como também a forma como a política é implementada pelas pessoas que estão à frente do seu órgão gestor, contribuindo para a realização de eventos e reuniões que envolvam os diferentes conselhos municipais e com diferentes órgãos públicos setoriais:

“No caso de São Luís, percebemos que a FUMCAS...ela (a presidente da FUMCAS) realmente consegue colocar alguns instrumentos que possibilitam essa interação setorial, já conseguimos fazer reuniões ampliadas com todos os conselhos...Conselho Municipal do Idoso, da Criança e Adolescente e da Assistência Social. Há o espírito de fazer com que a política se torne intersetorial, respeitando a autonomia de cada um” (CONSELHO SOCIEDADE CIVIL)

“Em São Luís avançamos um pouco, claro que isso não é fácil, mas em função do órgão gestor participar nos diferentes conselhos (Criança e Adolescente, Idoso, Assistência Social) facilita um pouco essa interação, na hora da concepção da política, do Plano, do orçamento, quando vamos conceber o orçamento municipal há a preocupação de chamar todos os conselhos. Hoje é comum reuniões ampliadas ou momentos que participam todo mundo, ou reuniões que de acordo com a especificidade participam dois conselhos, agora o mais forte é o da Assistência Social e da Criança porque a política da criança tá mais consolidada no município. O Conselho da Criança já tem toda uma história de luta e organização” (CONSELHEIRO PODER PÚBLICO)

“No CMAS estão presentes representantes de todos esses segmentos (idoso, Criança), ele congrega representantes inclusive dos outros conselhos. Então tem uma relação estreita. Muitas ações discutidas no Conselho do Idoso ou da Criança vem também para o CMAS, a relação é direta” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

Todos os conselheiros confirmam essa relação entre os conselhos e o esforço de se trabalhar em conjunto quando as questões permitem. Confirma-se esse último depoimento que aponta para essa relação com outras instâncias de articulação dos movimentos populares, como é o caso do Fórum, o que parece indicar uma certa mobilização em torno de diferentes sujeitos no intuito de estarem se apropriando das discussões em torno das políticas e dos direitos sociais e colocando possibilidade de intervenção de forma coletiva:

“se a gente for discutir a questão específica do idoso, então se articula todas as instâncias, está lá o conselho, o fórum do idoso, o conselho de Assistência Social também. No próprio CMAS está a representação dos movimentos da área da criança. Então são coisas que estão imbricadas e que isto favorece no avanço da luta, é positivo, acho que tem que ser por aí. Além dessa articulação, dessa relação mais orgânica, que deve ser aprofundada e potencializada com os conselhos, hoje a gente já consegue estabelecer com o Fórum, também com outras organizações governamentais e não governamentais que fazem a defesa do direito, que são representativas dessas categorias” (CONSELHEIRO PODER PÚBLICO).

Acredita-se que essas relações favorecidas pelos conselhos são enriquecedoras para os movimentos populares, todavia, deve-se ir além dessa falas e lembrar-se alguns aspectos referentes às organizações populares na atual conjuntura. Um fator que deve ser levado em conta nessa análise é o número reduzido de militantes nos diferentes movimentos que participam dos conselhos. Fala-se em conselhos porque um movimento, por exemplo, como o CCN, está envolvido em questões de gênero, de etnia, de assistência social, de criança e adolescente etc, isso em diferentes instâncias: conselhos (estaduais e municipais), fóruns (estaduais e municipais), comissões, comitês, além das atividades do próprio movimento, que presta serviços e desenvolve projetos, e de suas relações com os organismos governamentais e não-governamentais. Então, ao mesmo tempo em que se pensa em ações articuladoras de potencialidades que ocorrem no interior do CMAS, também alerta-se que às vezes são os mesmos sujeitos, os mesmos movimentos que estão nos diferentes lugares, com inúmeras responsabilidades, e o que aparece como ampliação das discussões e da participação dos sujeitos pode indicar fatores restritivos a essa consolidação do coletivo, do público, porque são os mesmos sujeitos tendo de dar conta de inúmeras atividades ao mesmo tempo, acarretando uma qualidade, de certa forma, deficitária em termos de participação e uma restrição dessa participação e discussão a um grupo limitado, que, muitas vezes, não se renova nem ultrapassa o limite de seus quadros, dificultando a propagação das discussões e uma participação com perspectivas mais pública, mais abrangente.

Essa compreensão do quadro reduzido de militantes concorrer para fragilizar a participação está explícita na fala dos sujeitos em outros momentos da entrevista:

“Acho que a política tá certa, tá faltando mais é a participação dos usuários, nossa, que deixamos muito de participar das discussões. Digo sempre para as pessoas que colocam seu nome como conselheiro: é uma votação espontânea, colocam o nome da entidade que quiser, fazem questão, mas depois não dão sua contribuição e a participação para resolver as decisões. No conselho temos pessoas com alta capacidade intelectual...mas a participação não é contínua...eles (do governo) participam mais do que

nós, que qualquer deliberação que tiver...nós tínhamos condições de pelo menos empatar, mas se participasse, mas nós não participamos e aí é que tá o impasse” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL, REPRESENTANTE DOS USUÁRIOS).

“existe também a dificuldade de disponibilidade de pessoas. Então eu tô no CMAS, mas tô em várias outras instâncias de organização do movimento popular e dificulta um pouco a atuação nossa enquanto conselheiro. A gente desenvolve mil coisas, são os mesmos para tá em muitos lugares...houve uma diminuição do número de militantes...” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

“sempre que ocorre alguma coisa que necessita de uma participação maior a gente tenta, dentro da possibilidade da gente nos distribuir, porque as entidades geralmente contam com pouca gente...termina representando várias coisas...” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

Há ainda outro aspecto que foi verificado, ao ser analisado o intercâmbio das políticas setoriais com a Assistência Social, já que esta deve realizar seus objetivos de inclusão a partir de ações articuladas com as demais políticas. A partir das entrevistas e do levantamento das presenças nas reuniões do CMAS, através do seu livro de atas, foi detectada a ausência dos conselheiros titulares que representam os diferentes órgãos do poder público que executam essas políticas⁷⁶. Ocorre uma rotatividade muito grande de pessoas que vão para as reuniões/ações do conselho representando o poder público. Ora, apesar de ser enfatizada a participação, no interior do conselho, de representantes das diferentes políticas setoriais, o que contribuiria para se pensar as ações de forma conjunta com essas políticas, verificam-se alguns obstáculos nesse sentido:

“O objetivo do conselho é fazer isso (articular com as outras políticas) a partir do momento que tá lá representantes desses segmentos: Saúde, Educação, Geração de Emprego e Renda. O CMAS tem representantes de todas essas secretarias, então quando se vai elaborar essa política, essas outras políticas são articuladas... a gente vai colocar as necessidades, a postura daquele segmento. A Saúde e a Educação são as que trabalham mais articuladas com a Assistência Social” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

“O conselho tem trabalhado isso, (a articulação) na medida em que na própria composição do conselho tá lá garantido as outras políticas, tá lá o representante da saúde, da educação, da cultura, do esporte. Isso já facilita e em todos os momentos de elaboração dos Planos (municipais de Assistência Social) há o comprometimento, o assumir de responsabilidades, isso a gente vai construindo. Claro que temos limites, porque tudo é um processo, estávamos muito acostumados a cada um tá no seu mundo e dá conta apenas de sua tarefa. Só agora a gente começa a perceber isso. Já é uma

⁷⁶ O conselheiro titular geralmente é a pessoa que está à frente de cada órgão, ou seja, seu secretário ou titular da pasta.

compreensão mais ampliada de que é preciso está junto! Construindo junto porque elas (as políticas) se cruzam. Não é possível ficar no isolamento, uma completa a outra, então isso tem sido estabelecido. E avançamos em algumas áreas, em outras temos dificuldades...Então a própria convivência no conselho de certa forma facilitou a intercomplementariedade da política: o fato das instituições, dos órgãos governamentais tarem trabalhando no sentido de trabalhar um projeto só, um complementando a ação do outro. Um exemplo é a 'Bolsa Escola' que envolve a Assistência Social, a educação e a Produção e renda" (CONSELHEIRO PODER PÚBLICO).

Apesar desses depoimentos, um balanço feito na lista de presença do Conselho e algumas entrevistas apontaram a falta de assiduidade dos conselheiros titulares do poder público, ocasionando um certo rodízio de pessoal. E quando se tentou entrevistar esses titulares isso se constituiu numa dificuldade. Primeiro para localizá-los e estes terem disponibilidade para atender; segundo, quando isso ocorreu, argumentaram não dar entrevista por não estar “por dentro dessa política”, indicando um dos seus assessores para fazê-lo, pessoa que freqüentavam as reuniões, de modo que, na esfera governamental, não foi entrevistado nenhum conselheiro titular, com exceção do presidente do conselho:

”... Mas o que acontece é que dificilmente as entidades do lado governamental, dificilmente se faz presente no conselho. Os titulares não participam nenhum, se você perceber todas as reuniões tem um representante diferente. Isso quebra as discussões, quando se pede a posição de determinados órgãos o representante nem sabia o que estava se passando. Então não é que ela não se faça presente, mas é que não tem continuidade do representante”.(CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL)

Ao se questionar os representantes da sociedade civil se isso ocorre deliberadamente para dificultar o processo, não souberam responder: “Não sei se é intencional, mas ocorre.” Ao passo que para o gestor da política isso não corresponde a uma dificuldade que entrave o processo:

“Nós achamos fundamental o titular da pasta, da política, que tem o poder de deliberação, de tá conduzindo, de dar o norte, está no conselho, porque é assim que as discussões ali estariam sendo assumidas pelos próprios gestores. Mas ao mesmo tempo que temos essa clareza, de que é o ideal, sabemos das condições concretas de participação desses gestores, porque quem tá na direção de um órgão está com a responsabilidade de gerir, de gerenciar uma política, tem ‘Ns’ compromissos que nós somos absorvidos o dia todo...” (CONSELHEIRO TITULAR, GESTOR DA POLÍTICA, PRESIDENTE DO CONSELHO).

Quando se insistiu sobre a sua opinião a respeito dessa ausência, se é a sobrecarga de atividades e responsabilidades ou uma forma de estar-se emperrando o processo, ou mesmo se isso não denotaria um certo descaso para com a política, foi respondido:

‘Não. (não é descaso) é porque é muito as pessoas estarem presentes constantemente nas reuniões, então se tem um suplente que é de sua inteira confiança, o suplente tem que tá levando para ele a discussão. Nunca vou tá mandando um suplente que ... porque é a nível da política que vai ser concretizada tal coisa, então ao longo desses anos de experiência a gente acaba percebendo que quem tá mesmo no dia a dia do conselho são os suplentes. Aqui, acolá, tem identificado um ou outro (CONSELHEIRO TITULAR, GESTOR DA POLÍTICA, PRESIDENTE DO CONSELHO).

Ao se insistir se isso não dificultaria o processo, a gestora afirmou:

“Não, porque a gente discute e delibera, o suplente tem que levar para o titular, quando esse percebe que no conselho está sendo decidido uma coisa que talvez vá intervir muito na sua execução, é ele que na próxima reunião vai está” ((CONSELHEIRO TITULAR, GESTOR DA POLÍTICA, PRESIDENTE DO CONSELHO).

Entende-se que a utilização dos dirigentes das outras políticas no conselho pode ser uma estratégia que facilite a realização da intersetorialidade e a tomada de decisões pelo conselho, mas que também tem seus entraves, como foi visto. Apesar de todas essas dificuldades, como ocorre o controle social e a participação na política de Assistência Social? Como esses dois aspectos são percebidos pelos sujeitos que estão envolvidos com essa política? É o que veremos no próximo item.

3.2.4 A Representação do CMAS Como Mecanismo de Participação e de Controle Social Segundo os Sujeitos Sociais da Política de Assistência Social

Os conselheiros, de modo geral, percebem o Conselho como um espaço que possibilita a participação da “sociedade civil” nas questões que envolvem as políticas públicas, especificamente a política de Assistência Social. Diz-se políticas públicas porque, embora seja um conselho de Assistência Social, trabalha assuntos que envolvem, muitas vezes, outras políticas como Educação, Saúde, Geração de Emprego e Renda, tentando fazer a interlocução dessas com a Assistência Social:

“Ainda é uma forma legítima de participação da sociedade civil” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

“è um órgão que possibilita a sociedade civil desaguar suas reivindicações, sua atuação. O conselho possibilitou um caminho onde a sociedade civil colocasse suas reivindicações e necessidades” (CONSELHEIRO DO PODER PÚBLICO).

“è uma possibilidade de participação ativa da sociedade civil” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

Esse entendimento remete a questões sobre a compreensão de “participação” e “sociedade civil” por parte dos sujeitos envolvidos. Para os conselheiros, essa participação ocorre através das entidades organizativas de determinados segmentos sociais – criança e adolescente, idosos, portadores de deficiência – e se realiza a partir da intervenção de seus representantes nas discussões dos problemas sociais, permitindo sua influência nos diferentes momentos da realização dessas políticas: formulação, execução, avaliação.

É percebida uma forte tendência nos conselheiros de sempre que falam em sociedade civil se reportar àquelas pessoas que estão diretamente envolvidas com os setores ditos marginalizados da sociedade, defendendo seus direitos ou a esses próprios setores, ou seja: quando falam em sociedade civil eles geralmente se remetem para as classes populares organizadas, em contraposição àqueles que estão no interior do aparelho estatal. O que de certa forma se constitui num problema, tendo em vista que opacifica, camufla os antagonismos presentes na sociedade, fazendo percebê-los de forma unilateral, apenas direcionado para o Estado.

Ao analisar-se a percepção do Conselho pelos seus membros, sente-se a necessidade de verificar como ele é visto pelos agentes que de alguma forma estão envolvidos com a política de Assistência Social, isto é, os coordenadores das organizações, no caso da “sociedade civil”, ou pessoas que estão trabalhando diretamente com projetos de Assistência Social ou alguém da direção, no caso das instituições do poder público.

Pôde-se constatar que, enquanto os coordenadores das organizações da “sociedade civil” apresentam semelhanças quanto à visão dos conselhos, isto é, percebendo-os enquanto forma de articulação da sociedade civil, pela necessidade desta estar discutindo questões frente às políticas sociais, os entrevistados do poder público, por sua vez, consideram os conselhos como uma forma de a sociedade civil está participando das ações do governo, colaborando com ele, uma maneira de fazer com que os recursos cheguem às comunidades que precisam. O conselho é, então, visto como órgão que propõe e negocia a questão da Assistência Social, não obstante, os entrevistados apontam, com bastante ênfase, os limites dessa atuação via conselho. Colocam como fatores determinantes desses limites a desorganização, a falta de informação/formação da sociedade civil e o perfil de suas entidades, vistas com fins a buscar interesses particulares e não coletivos.

Os sujeitos inseridos na estrutura governamental têm uma visão de certa forma negativa das organizações da sociedade civil, ou pela sua organização incipiente, falta de informação e clareza dos processos sociais ou por entender que interesses corporativistas e pessoais se sobrepõem, nestas organizações, em detrimento dos interesses coletivos.

Expressam ainda como obstáculo de uma atuação efetiva do conselho a falta de conscientização dos governantes, pondo exclusivamente em suas mãos a possibilidade da descentralização dar certo, a partir de sua conscientização e vontade de querer abrir mão de parte de seu poder. As organizações da sociedade civil não são vistas, por aqueles, como sujeitos históricos, como protagonistas, estas, na visão deles, só consegue algo pela concessão dos governantes. Não se percebe nos representantes do poder público uma compreensão da organização das classes populares, de sua atuação no seio social, e por sua vez, também não vislumbram o conselho como espaço de representação dessas organizações, como espaço de luta.

Como, no entanto, o termo sociedade civil é bastante utilizado nas relações estabelecidas pelo Conselho, muitas vezes denotando uma certa confusão no seu uso, além de ser bastante citado pelos estudiosos da área e nos documentos oficiais, faz-se necessário explicitar esse conceito.

Os formuladores das políticas sociais, enfim, o discurso oficial vem trabalhando com uma concepção de *sociedade civil* de forma bastante genérica e homogeneizadora, como se a sociedade se constituísse de um bloco monolítico, como se houvesse um único projeto social no seio da sociedade.

A LOAS, (art. 5º, p.9), utiliza o termo *população*, ao se referir a participação nessa política: “participação da população, por meio de organizações representativas...”; ou *sociedade civil* quando discorre sobre essa mesma participação, através dos conselhos–chamados de “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social”–, os quais têm “composição paritária entre governo e sociedade civil” (p.14). O termo *população* é empregado várias vezes nesse documento (ver páginas 15 e 24, por exemplo).

Na PNAS o termo mais utilizado é Sociedade, com letra maiúscula, contudo, todos pressupõem a sociedade como um bloco homogêneo⁷⁷. Convém ressaltar, entretanto, que esse termo é bastante utilizado na PNAS, enfatizando a sua atuação em conjunto com o Estado, na implementação dessa política, mas sempre nessa conotação de um todo monolítico.

Quando se fala em “participação da sociedade civil”, tem-se de procurar entender ou explicitar a participação *de quem e para quê*. Quando se fala em descentralização há que entender-se a que descentralização se está referindo, pois se entende que a *sociedade civil* é um campo que abarca interesses diferenciados e projetos distintos de sociedade. É um campo contraditório, onde se manifestam expressões de diversos grupos e classes sociais, embora o discurso dominante mascare isso, enfatizando a relação de *colaboração* entre Estado e “sociedade civil” e o projeto neoliberal apregoe a colaboração entre as classes ou mesmo o fim do antagonismo entre elas.

Levanta-se dois pontos importantes em relação a essas assertivas: primeiro, que há uma demonstração de oposição entre Estado e “sociedade civil”, como se fossem campos opostos e autônomos, que precisassem se unir. Nesse sentido, busca-se o colaboracionismo. Então se trabalha com a idéia de que Estado e “sociedade civil” sejam entes autônomos, com projetos próprios, específicos de sociedade. Ora, nem o Estado é monolítico, nem a *sociedade civil* o é. O projeto do Estado não é um projeto único, as contradições inerentes à sociedade perpassam também o Estado. É necessário desmistificar isso. O outro ponto é que há motivos implícitos em cima dessa retórica de participação democrática da “sociedade civil”, que no discurso dominante se apresenta genericamente. Além da visão monolítica, de que já se tratou, há aparentemente a abertura para a participação de todos os segmentos nos conselhos existentes nas diversas políticas sociais, desde uma associação de moradores de periferia a grandes empresas, isso ocorre em várias políticas. A Saúde é um exemplo claro disso. Nesse sentido, as classes dominantes estariam representadas em várias frentes, no intuito de fazer valer os seus interesses, quer no interior do Estado, quer fora dele. Confira-se esse depoimento:

“... Então esse segmento, essa classe (a classe dominante), o interesse dessa classe ela tá amplamente representada nas decisões... Na área da Assistência Social nem tanto, mas em outras áreas você sente a presença da sociedade civil muito forte do segmento dominante. Então isso aí é muito complicado...Daí que a gente entende que a primeira grande luta que a

⁷⁷Os exemplos podem ser vistos na página 91, quando esse documento é analisado.

gente tem que travar é no interior da sociedade civil. Entre os diferentes interesses que estão aí dentro, pra que possa prevalecer nesses espaços públicos, que são os conselhos, os interesses desses segmentos majoritários que sempre foram secundarizados nas decisões do Estado. Então é uma luta muito grande nesse campo da sociedade pra poder prevalecer(os interesses dos segmentos populares)” (MEMBRO DO FÓRUM ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Verifica-se, ainda, que projetos diferentes de sociedade não estão apenas na polaridade entre as classes dominantes e as classes populares organizadas. No interior das próprias classes populares organizadas, existem pessoas ou segmentos que, apesar de estarem representando os interesses de determinados grupos populares, acabam por defenderem os interesses dominantes. Isso denota a própria heterogeneidade e complexidade das classes populares e principalmente desse confronto na correlação de forças, mesmo entre aqueles que se dizem organizados. Essa fala explicita bem isto:

“E o que a gente tem vivenciado aqui é que mesmo os representantes do segmento popular que estão ali, tendem a uma, não seria cooptação, mas uma articulação com os interesses dominantes. Que estão prevalecendo nas decisões da burocracia estatal. Tanto que tem momentos aqui de profundas dificuldades, profundos conflitos, profundos embates” (MEMBRO DO FÓRUM ESTADUAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL/MA).

GRAMSCI (1991a) já apontava para a imbricação entre essas duas esferas da sociedade, para a sua interpenetração. Afirmava ele a inexistência da separação orgânica entre sociedade civil e Estado. Para ele, essa distinção ocorreria apenas metodologicamente, ou seja, a relação historicamente estreita, orgânica, entre essas duas esferas, permitiu essa identificação, essa mistura de ações, não se podendo, assim, delimitar claramente a fronteira do Estado ou da sociedade civil. Leia-se essa passagem do autor: “O Estado tem e pede consenso, mas também ‘educa’ este consenso utilizando as associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa particular da classe dirigente” (GRAMSCI, 1991a, p.145) ou quando diz “enquanto o Estado é a própria sociedade organizada é soberano”.

Tenta mostrar, a partir da discussão de Hegel, que os partidos e as associações seriam o que ele chamou de a “trama privada do Estado” (GRAMSCI, 1991 a, p.145). Apesar de se encontrarem no âmbito da “sociedade civil”, as associações e os partidos têm estreita relação com o Estado. ALTHUSSER (1976) também trabalha um pouco nessa perspectiva quando discorre sobre os aparelhos ideológicos do Estado, apontando que a Igreja, os sindicatos e a escola são extensões do aparelho estatal, mediante os quais exerce seu domínio.

GRAMSCI (1991 a, p.149), por sua vez, afirma que a noção mais ampla do Estado é formada por elementos que também são comuns à noção de sociedade civil, portanto, Estado para GRAMSCI é igual a sociedade política mais sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção.

Essas considerações de Gramsci são necessárias para questionar-se sobre a descentralização da política de Assistência Social, em curso no país, quando se enfatiza nitidamente a diferença entre as duas esferas (sociedade civil e Estado), na medida em que necessita de representantes específicos de cada uma para atuarem em um mesmo espaço: os conselhos de Assistência Social. Nessa perspectiva, até que ponto poderíamos afirmar que o CMAS seria um espaço de interseção entre as duas esferas? Entendemos que, apesar de o conselho poder-se constituir em um espaço de diálogo, de confrontos de interesses, seria buscado, em última instância, um consenso entre os interesses.

Nessa perspectiva, o conselho se constituiria num mecanismo de controle social por parte das classes dominantes, mas também apontaria a possibilidade de está se gestando formas de controle pelas classes populares; apresentar-se-ia, também, como espaço de luta no intuito de que prevaleçam os seus interesses, até então secundarizados pelo Estado.

E se, de acordo com Gramsci, compreende-se que não há essa separação nítida entre Estado e “sociedade civil”, nem de seus interesses, o que poderia ocorrer no interior dos conselhos seria a presença de interesses diferenciados entre os diversos grupos existentes, quer no interior da sociedade civil, quer no interior do Estado. E o que estaria em jogo seria os interesses dos grupos integrantes da chamada sociedade civil, os quais são levados também para o interior do Estado. Entende-se que a ampliação ou redução do controle social pelas classes populares dependeria de fatores diversos, dentre eles estão o poder organizativo e mobilizador dessas camadas, pois com uma base fortalecida, o poder de pressão e negociação é mais forte.

Assim, acredita-se que a luta se dá no interior das duas esferas e entre elas. Essa pseudopolaridade entre Estado e sociedade civil camufla o confronto entre as classes sociais, insinuando que os conflitos existentes se dão não em torno de projetos de sociedade distintos, mas entre Estado e sociedade civil. Veja-se o que diz essa entrevista com o membro do Fórum Estadual de Assistência Social:

“... mas tem representante estatal que tem mais compromisso (com os interesses das classes populares) do que alguns representantes da sociedade civil e tem gente da sociedade civil que tá aqui (no conselho) defendendo muito mais o Estado do que aqueles agentes que estão as vezes numa situação de agentes, mas, como é o caso da nossa amiga “x”, o vínculo dela, a história dela é com a sociedade civil, mas ela tá como representante, no conselho, do poder público...”(MEMBRO DO FÓRUM ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL)

Entendendo a descentralização das políticas públicas enquanto parte de um processo mais amplo de redefinição do papel do Estado. Faz-se necessário desenvolver essa reflexão no interior das mudanças que vêm ocorrendo na sociedade e suas instituições, especificamente o Estado. Se este, por exemplo, historicamente, tem desempenhado um papel fundamental no que diz respeito ao controle social, penetrando nas diferentes instâncias da sociedade, na contemporaneidade emerge um debate que assinala para a possibilidade do controle da sociedade civil sobre o Estado. Criam-se, no bojo da sociedade, mecanismos que, atuando no interior do Estado, podem exercitar esse controle sobre ele, são os chamados conselhos de gestão.

A discussão específica sobre controle social nesse momento é de natureza apenas metodológica, pois entende-se que, na perspectiva do controle social das classes populares, este se constitui numa dimensão da participação, estando a ela diretamente vinculado.

Sabe-se que as classes dominantes sempre desempenharam o controle social via instituições estatais ou da sociedade. Verifica-se, na introdução desse trabalho, que o agente primordial do controle social tem sido historicamente o Estado. No entanto, fala-se nesta conjuntura de um *controle social da sociedade civil*, de modo geral, o que implica na ampliação dos sujeitos que realizam esse controle. O interesse desse estudo se centra no controle social por parte das classes populares, já que o discurso dominante aponta para essa possibilidade.

São encontradas fundamentalmente duas manifestações distintas desse *controle social*. De um lado, a das classes populares que em determinado momento de correlação de forças conquistaram mecanismos que além de apontarem para a ampliação na provisão de bens e serviços concebidos como direito, também assinalam para a possibilidade de estar intervindo mais amplamente nas políticas sociais; de outro lado, existem novas formas, metamorfoseadas, das classes dominantes exercerem esse controle no cerne das mudanças em curso na sociedade contemporânea. No caso da primeira manifestação, chama-se a atenção

para a correlação de forças que acontece de forma bastante desigual e desfavorável para essas classes, no sentido de estarem intervindo na coisa pública, no orçamento público, que historicamente é direcionado para interesses de grupos específicos, dos quais as classes populares não faziam parte.

Cumprido constatar-se que está em jogo uma forma diferente de planejar e distribuir os recursos públicos, que poderão passar pelo controle social. Esse, que, na sociedade capitalista, tem sido realizado, historicamente, pelas classes que detêm o poder do capital e tende a se caracterizar como parte essencial nas lutas das classes subalternizadas. MÉSZÁROS (1987, p.32) afirma que:

“No decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição”.

Direcionando a discussão de controle social para as políticas públicas, de corte social, ele é entendido como competição, por parte de determinados segmentos sociais, do poder institucional de definição e decisão sobre determinada política ou em torno da resolução dos problemas numa área específica. Entende-se que, quando se dá a possibilidade de as classes populares conquistarem o poder de influência na distribuição do orçamento público e na elaboração das políticas sociais, está se gestando, na sociedade, a ampliação da participação e do controle social nos processos decisórios dessa sociedade.

Analisando-se as entrevistas e os depoimentos dos diferentes sujeitos sociais (conselho, fórum, entidades) e o próprio Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, no Maranhão, verifica-se a fragmentação das classes populares em termos de interesses, a sua fragilização frente ao poder de articulação, de informação e de estrutura do Estado, que além de ter representação nos conselhos contam com diferentes instâncias de articulação como as CIB's, CIT's, FONSEAS, FONGEMAS, COGEMAS, dentre outras. Isto parece apontar para um redimensionamento do controle que o Estado, e em última instância, as classes dominantes têm exercido sobre a sociedade civil, de modo geral, em cima de uma retórica de “participação democrática da sociedade civil”. Ele atua estrategicamente de diferentes formas, primeiro com a cooptação individual dos representantes das classes populares:

“Eu acho que outra coisa que meche muito é a questão da sobrevivência... Termina que até mesmo aquelas pessoas que entram enquanto sociedade civil, termina, pela questão da sobrevivência, sendo chamadas pelo poder público e aí perdendo parte da sua discussão. Veja no próprio CEAS, nós temos, depois que o CEAS foi eleito, nós da sociedade civil, nós temos umas duas pessoas que já foram puxadas pelo poder público, então tão lá enquanto sociedade civil, mas ficam: Eu falo ou não falo? Eu vou perder meu emprego ou não vou perder meu emprego? Como é que eu faço? Como é que eu deixo de fazer? Então a própria sociedade civil ela é muito fragilizada pela questão da sobrevivência” (REPRESENTANTE DO FÓRUM ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

A própria possibilidade de manipulação, ou outras formas de cooptação de ordem não pessoal, individual, mas via entidade, são estratégias de que o poder estatal tende a fazer uso. As organizações ou entidades que trabalham na área da Assistência Social, na sua grande maioria, dependem dos recursos públicos, cujo acesso está sujeito, geralmente, a relações clientelistas, a relações “políticas” que estabelecem com os dirigentes estatais, com os agentes governamentais. Então como se contrapor a eles, numa relação face a face, no espaço dos conselhos? Lembre-se de que há um profundo incremento de entidades ou organizações que deixam de lado os aspectos da organização política das classes populares para se dedicarem, exclusivamente, a produção e execução de serviços sociais.

Quanto ao entendimento, por parte dos conselheiros, sobre controle social, de modo geral, todos os entrevistados demonstraram compreensão sobre o assunto, contudo, sempre direcionada para as ações do Governo frente às políticas públicas. Não fizeram menção sobre o controle social no contexto da totalidade da sociedade. Também fizeram uma análise realista sobre a possibilidade desse controle social está sendo exercido pelas classes populares organizadas, apontando as limitações nesse processo. Vejamos alguns depoimentos:

“É exatamente as políticas públicas ou as ações se submeterem às prioridades que advém da sociedade. É tornar tudo isso transparente pra sociedade: quanto se gasta e que ela possa influir, controlar, avaliar, dizer se está bom, enfim, é controle de recurso” (CONSELHEIRO DO PODER PÚBLICO).

“Seria a gente tá se apropriando... perceber melhor as ações que são desenvolvidas na área das políticas, da Assistência Social...é a gente se apropriar de mecanismos que possa tá fazendo controle, verificando, monitorando, se apropriando de como é que as ações, as políticas são desenvolvidas.” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

Ao se questionar sobre a existência de controle social na política de Assistência Social, a partir da sua descentralização, 75% dos conselheiros do poder público entrevistados

responderam que este ocorre de forma bastante limitada, em nível ainda embrionário, enquanto 25% apontaram para a ocorrência desse controle em termos de fiscalização, socialização de informações e proposição, contudo, faltando ainda a influência “nas regras básicas do jogo”, ou seja: 100% desses conselheiros têm consciência de que o controle social não está ocorrendo na forma como está sendo propagado ou pensado por eles, apontando, entretanto, para um certo avanço, uma certa construção nesse aspecto. Os principais obstáculos dessa realização são direcionados à falta de tempo disponível dos conselheiros e a pouca qualificação das pessoas envolvidas nessa área, enfatizando como entrave não o acesso a informações (como ocorre na maioria dos conselhos no Estado Maranhão⁷⁸), mas a própria formação dessas pessoas. Leia-se:

“O controle acontece dentro das limitações financeiras...é controlar muito pouca coisa...fazer muita coisa mas dentro dos projetos executados⁷⁹, o conselho é muito convocado para fazer avaliações de projetos... a sociedade civil organizada está muito longe de fazer reivindicações válidas...de consistência para que essas políticas prevaleçam. Não estamos conseguindo dominar a imposição de quem estabelece a política. Ainda não conseguimos unir forças para dizer: assim nós não queremos, queremos é assim...A sociedade civil não está suficientemente fortalecida para fazer imposição, imposição democrática” (CONSELHEIRO DO PODER PÚBLICO).

“Se pensarmos camadas populares no geral, que todo mundo sabe o que tá acontecendo, não, até porque eu não sei se é possível uma participação ampla. Mas pensando num controle social restritivo: a rede de entidades que participam na execução da política, a rede de entidades que estão representadas no conselho, desse ponto de vista há um controle social. Em São Luís essa rede, hoje, sabe de todo o recurso, ela sabe quando é aplicado, quando o recurso chega, como é gasto. Se não consegue influir na mudança do direcionamento do recurso é porque a própria legislação não permite. Mas hoje tudo o que fazemos em São Luís essa rede executa e essas entidades que participam do conselho sabe, discute, critica, não muda porque tem o limite da legalidade, não pode mudar, mas pelo menos sabe o que tá acontecendo, briga, discute, eu acho que tem um certo controle social, não sei se tão puro também, mas acho que existe...” (CONSELHEIRO DO PODER PÚBLICO).

“...Sobre a rede de creche , rede de abrigo, quem trabalha com portador de deficiência eles discutem cotidianamente tudo sobre a Política, incorporou toda a lógica, toda informação? Talvez não, mas sabe o que tá sendo discutido, sabe o que já se discutiu,sabe do orçamento, quando o dinheiro está chegando,em que é gasto... Critica, mas tem conhecimento, hoje tem dados para discutir porque há uma certa transparência, há uma certa

⁷⁸ Como apresenta o resultado de pesquisa realizada pelo Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Públicas Direcionadas à Pobreza- GAEPP, do qual fizemos parte. Veja: O Processo de Descentralização da Política de Assistência Social no Maranhão, Coord. Maria Ozanira da Silva e Silva, São Luís: GAEPP/ PPGPP/ UFMA, 2001. Relatório Final de Pesquisa.

⁷⁹ Grifos da autora.

socialização permanente das informações. Esse é em muitos lugares um limite da sociedade civil, muitas vezes não ter as informações pro debate, para discutirem ... o que mais cresceu em São Luís, hoje, foi a socialização das informações da Política. Se você perguntar a alguém talvez não saiba responder, mas sabe que já se discutiu, aonde busca essa informação, que informação é, da onde foi gerada essa informação...historicamente essa rede tinha informação específica sobre o fazer, mas não discutia as bases legais...filosóficas...científica disso, não discutia os fundamentos teóricos disso. Hoje, o que a gente tá percebendo é que essa nova discussão tá levando pra eles essas possibilidades.... agora é claro que tem limite, porque historicamente nunca discutiram, porque a grande massa que trabalha nessa área realmente tem uma qualificação muito pequena....você tem gente com 1º, 2º grau que coordena programa de assistência, então claro que tem um limite para você compreender todo o suporte técnico de uma política.”
(CONSELHEIRO PODER PÚBLICO)

No que diz respeito aos técnicos que acompanham a Política, suas opiniões são mais rígidas do que a dos sujeitos acima mencionados. Eles acreditam que não há o controle social por parte do conselho, apontando como entrave a imposição orçamentária, tendo os conselheiros que a ela adaptar as demandas sociais e, em convergência com os conselheiros do poder público, assinalam, ainda, para a falta de instrumentalização e conhecimento por parte da “sociedade civil”. Quanto aos conselheiros da chamada sociedade civil, 50% afirmam ocorrer uma *tentativa*, um *ensaio* de controle social; 25% afirmam ter esse controle e 25% acreditam que este não ocorre. De modo geral, apontam como fatores que dificultam o exercício do controle social por parte desses segmentos, entre eles estão novamente a falta de capacitação, o entendimento da importância da participação no Conselho e a sobrecarga de atividades nos movimentos populares.

Os conselheiros da “sociedade civil” entendem as dificuldades estruturais e conjunturais dos movimentos populares efetivar um controle social. Admitem que existem questões ainda invioláveis, intocáveis, mas que também há uma possibilidade de transformar várias situações a favor das classes populares ou, de modo geral, aos segmentos desprotegidos socialmente. Vejamos essa declaração:

“Trabalhamos em principio através das agendas, a agenda nacional, que já vem de certa forma estruturada, mas quando chega aqui tem possibilidade de ver onde a gente pode canalizar. Por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada, conseguimos fazer o quê? Divulgar, nós fomos aos grupos e realmente o número que era um pouco mais de duzentas pessoas para o Maranhão, aproveitamos a ‘revisão’ (implementada pelo governo federal) para fazer uma divulgação. O governo apostava em corte e nós começamos a apostar na inclusão...mas a gente aproveitou para incluir pessoas que não tinham nem identidade, documentos, não tinham nada. Corremos para que as entidades fizessem isso: tirar certidão, pôr um técnico para acompanhar

o idoso. Temos caso de pessoas que viviam na mendicância e passaram a receber esse salário benefício e saíram das ruas” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

Outros conselheiros da sociedade civil analisam o processo de discussão e direcionamento que o CMAS/São Luís está conseguindo desenvolver frente à política de Assistência Social e através dele os movimentos organizados que representam diferentes segmentos das populações vulnerabilizadas socialmente:

“Acho que tem (controle social). As decisões são tomadas coletivamente, a gente tem a possibilidade, nos nossos encontros, de sempre que necessário está apresentando as ações para determinado setor, se vai ser aplicado tal recurso, a gente discute qual é esse recurso, como vai ser aplicado, quais; as ações que esse setor está pensando ... são discutidas coisas nos mínimos detalhes e depois vamos verificar os resultados, onde foram aplicados os recursos ... Então é uma forma da gente tá tendo um domínio desse controle. É na verdade um controle social sobre essas políticas que estão sendo adotadas, pensadas na área da Assistência Social. E a participação da gente se dá via Conselho” (CONSELHEIRO DA SOCIEDADE CIVIL).

Analisando-se este depoimento, entende-se que, se for feita uma relação com a realidade histórica de como foram desenvolvidas e implementadas as políticas sociais no Brasil, durante os períodos autoritários, com raízes profundas do nosso passado colonial, de modo geral, percebe-se que houve avanços em termos da participação dos segmentos organizados das classes populares nessas políticas; contudo, não se pode deixar de enfatizar o contexto político, social e econômico em que essas políticas sociais são hoje desenvolvidas. Segundo BORON (1995), a hegemonia ideológica do neoliberalismo e sua expressão política, o neoconservadorismo trouxe para os países da América Latina um radical enfraquecimento do Estado e uma crescente submissão aos interesses das classes dominantes internacionais e as suas instituições – o FMI, o Banco Mundial, etc.

Como então analisar-se essa abertura participativa, apontada pelos conselheiros, essa possibilidade de intervenção das classes subalternizadas nas ações do Estado, num contexto em que esse é ideologicamente satanizado, onde tudo que é estatal é igualado a ineficiência, desperdício, corrupção e onde a iniciativa privada assume muitas de suas funções ficando com o Estado o mínimo de atuação no social? Percebe-se que o contexto restringe muito o espaço de intervenção das classes populares, ou seja, é permitido discutir, direcionar os recursos para os focos mais demandados, na realidade local, contudo, não se pode intervir no montante desse recurso, não se pode ampliá-lo, apesar da demanda o exigir. As próprias ações não podem ser modificadas de acordo com a realidade municipal, tendo em vista que,

na sua grande maioria, as esferas municipal e estadual não investem nas políticas sociais, sobrando apenas os escassos investimentos da esfera federal, que chegam aos municípios através de programas e ações específicas, para clientela específicas, cujas normas e diretrizes são resolvidas em âmbito nacional, sem a participação dos sujeitos locais.

A apropriação de maior parcela das riquezas produzidas socialmente pelas classes populares, através da influência nas políticas sociais e no orçamento público fica prejudicada, pois além das Secretarias Municipais não contarem com recursos próprios, com orçamento específico, senão aquele que vem para ser gasto exclusivamente em programas federais. Os conselhos não contam com mecanismos que possam exigir maior investimentos, nesta área, por parte dos governos federais, estadual e municipal.⁸⁰ Tem-se, porém, dois exemplos que demonstram que há essa possibilidade, a partir da correlação de forças existente: O CMAS/São Luís, onde o executivo local destina certa porcentagem do seu orçamento para a ampliação do leque de ações nesta área, e o CEAS/MA que conseguiu ampliar de 0,22% para 5% do orçamento total do Estado a ser aplicado na Assistência Social. Sabemos, entretanto, que, se isto está posto na Política Estadual de Assistência Social, o que se constituiu numa vitória, a garantia desses recursos serem realmente direcionados para a área, dependerá de grande mobilização e pressão dos setores com ela envolvidos.

O cenário político-econômico-social, entretanto, assinala para uma diminuição na capacidade do Estado em formular e executar políticas, especificamente políticas sociais. Ocorre, nas últimas décadas, um retrocesso no movimento organizado da classe trabalhadora; com a hegemonia do mercado e conseqüente predomínio do econômico. Os recursos nacionais são transferidos para o domínio do setor privado; o pagamento da dívida externa carrega grande parte dos recursos nacionais; a correlação de forças entre Estado e Mercado é modificada em detrimento do primeiro, impossibilitando uma possível atuação, digamos, mais social de algum governo, ou que levasse em conta os interesses da grande maioria da população.

Pelo exposto, verifica-se que o CMAS/São Luís constitui-se num espaço contraditório com possibilidade de ser utilizado por diferentes grupos e interesses com vistas a desenvolver um certo controle social, quer nas ações do Estado, quer nas ações das classes

⁸⁰ A responsabilidade pelo financiamento da política de Assistência Social, de acordo com a LOAS (capítulo V, artigos 27 a 30), é da União, Estados e Municípios, podendo, ainda, ser alocados recursos através das demais contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição Federal.

populares. A atuação do Conselho, para uma ou outra perspectiva, dependerá entre outros fatores da correlação de forças existente no seu interior e no seio das relações sociais, podendo, ora os movimentos populares se impor mais, ora os interesses dominantes podem fazê-lo. Partindo do estudo realizado, podemos indicar algumas reflexões finais, a seguir apresentadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo procurou compreender como a participação e o controle social, que são tão alardeados nos nossos dias, vêm ocorrendo na política de Assistência Social. Para isso, fez-se uso do conceito operativo de *descentralização*, por focar a análise dessas duas categorias (controle social e participação social) no âmbito da realização da política de Assistência Social de forma descentralizada. Isso de início nos levou a perceber que a descentralização das políticas sociais, em curso no país, é um processo multifacetado e em si contraditório.

Percebe-se que as mudanças que ocorreram recentemente na Assistência Social estão imbricadas em um emaranhado de fenômenos complexos e muitas vezes antagônicos e entre interesses também antagônicos, apesar disso, vai se desenvolvendo uma forma específica de realização dessa política, onde diferentes sujeitos, concepções e interesses interagem, mesclando formas de entendimentos diferenciados de Assistência Social e de participação social. Por isso, verifica-se que a política de Assistência Social, na contemporaneidade configura-se num reflexo contraditório da própria sociedade, onde os interesses das classes dominantes e dominadas se interpenetram no seu processo de municipalização, trazendo desdobramentos para participação e o controle social ali gestados.

É entendido que, se por um lado, a construção da Assistência Social, enquanto política pública, é resultado da ação de movimentos populares organizados e setores comprometidos com sua causa, reconhece-se, também, que algumas mudanças foram impulsionadas por interesses das classes dominantes, como o acuartamento do Estado na área social, e a busca do colaboracionismo entre as classes através de parcerias para atuarem frente aos problemas sociais, pois quando as forças populares conseguem assinalar uma certa intervenção nas ações do Estado, as classes dominantes engendram um processo de

enfraquecimento, de fragilização desse “Estado Social”, descaracterizando-o e retirando muitas de suas funções.

Quando a Assistência Social, a partir da participação de diferentes sujeitos sociais, consegue legalmente a garantia de ser parte essencial de um sistema de proteção social para o cidadão brasileiro, no interior das responsabilidades do Estado, os setores dominantes desenvolvem uma forma de jogar para a sociedade civil a responsabilidade de resolver seus problemas e de executar serviços sociais. Isso dificulta ou elimina o reclame dos direitos, deslocando o alvo das pressões que até então era direcionado ao Estado e que na atual conjuntura, com a expansão do “terceiro setor”, não se sabe a quem reclamá-los, ou exigir, por exemplo, a qualidade dos serviços oferecidos, ou seja, tenta-se redimensionar a participação social numa perspectiva de execução e prestação de serviços sociais por parte da sociedade.

Ao entender-se a participação social sob o ponto de vista de AMMAN e KOWARICK – como tomar parte na produção, gestão e usufruto dos bens produzidos numa sociedade – percebe-se que as práticas sociais em desenvolvimento no país, a partir dos anos 80, insinuam um avanço no que diz respeito a participação social das classes populares, já que a criação de mecanismos como os conselhos de gestão colocam a possibilidade dessas classes estarem intervindo nas ações do Estado, a partir de uma atuação política (participação na gestão) e como consequência estarem ampliando o leque de participação também nos bens e serviços produzidos socialmente (participação no usufruto). Todavia, os conselhos não estão dados: precisam ser construídos! E para que essas conquistas ocorram dependerá fundamentalmente da correlação de forças existente entre os diferentes sujeitos sociais. O caso específico do CMAS/ São Luís, tomado como referência empírica neste estudo, tem apontado para essa análise.

Com o cuidado para não limitar a análise a uma perspectiva determinista que de antemão apontaria para a ineficiência da atuação dos conselhos, já que esta se realizaria no contexto da sociedade capitalista, que não permitiria a existência de mecanismos que de alguma forma colocassem em xeque parte de seus interesses, direcionamo-nos muito mais para uma perspectiva que aponta para as contradições existentes na sociedade e no seio do próprio Estado, que não se configuraria como instância de poder exclusiva das classes dominantes.

Isso possibilitou a apreensão de vários limites no contexto da realização da política de Assistência Social de forma descentralizada, especificamente na atuação do conselho, mas também demonstrou algumas possibilidades da participação e do controle sociais estarem se gestando, embora bastante embrionariamente, no seio de setores historicamente excluídos dos benefícios sociais e das decisões políticas do país. Existem exemplos, no interior desse trabalho, que demonstram que algumas questões poderão ser revertidas em benefício dos setores populares, como também confirmam uma intervenção dos movimentos populares e das associações ou outras entidades prestadoras de serviços na política de Assistência Social, podendo, embora com alguns limites, estar influenciando na direção dessa política.

O estudo revelou que a possibilidade de uma atuação mais efetiva dos conselhos decorre de diferentes fatores, entre os quais enfatizamos as características dos sujeitos sociais que formam o conselho e com os quais se relaciona, sendo fundamental a preocupação com a sua composição. Mas também fatores que extrapolam questões internas ao conselho são determinantes na sua forma de atuação, desde o caráter dos gestores, do poder executivo local, o momento conjuntural porque passam os movimentos sociais, até fatores de ordem macroestrutural, ou seja: é necessário perceber o conselho não apenas em si, como se fosse uma entidade separada do sistema social do qual faz parte, mas buscar apreendê-lo nas suas diversas relações no contexto social, político e econômico.

Nesse sentido, percebe-se o caráter contraditório dos conselhos, podendo ser utilizados pelas classes populares visando a ampliação de bens e serviços sociais, concebidos como direito, e uma intervenção mais ampla nas políticas sociais, com vistas a influenciar agências, órgãos ou serviços do Estado, ou seja: como possibilidade de participação no jogo do poder, de estarem representados na esfera estatal, objetivando alterações no perfil das políticas sociais com vistas a uma apropriação maior na parcela das riquezas produzidas socialmente, mas, podem servir, também, como instrumentos que favoreçam o exercício do controle social pelas classes dominantes, pois não podemos perder de vista que as políticas públicas são, também (também, porque não se resumem a isso), intervenções do Estado com o propósito de regular e garantir a reprodução do capital e da força de trabalho, o qual busca garantir, pelo consenso ou coerção, que esses objetivos se consolidem.

Ressalta-se que, no interior do SIDEPAS, e em especial nas relações via conselho, percebe-se uma estratégia das classes dominantes com vistas a criar um certo consenso social, através da busca de parceria, de alianças ou pacto social, concorrendo para o colaboracionismo entre órgãos governamentais e não-governamentais. O que, contraditoriamente a algumas passagens da LOAS, descaracteriza a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social, o qual objetiva partilhar tal responsabilidade com a sociedade. Além do fato de que essa busca de “parceria” é uma forma de desconfigurar a publicização do espaço público que se iniciou com as lutas da década de 80, levando novamente a questão social para a esfera privada, concorrendo para a despolitização do social quando se busca amenizar os problemas sociais via “ajuda solidária”, filantropia, numa perspectiva individualizante do problema.

A parceria, então, atua como estratégia que dificulta a reivindicação dos direitos, por opacificar o sujeito de confronto, a interlocução, servindo ainda para desresponsabilizar o Estado frente às questões sociais, pois reduz a sua procura e concorre para a apropriação do recurso público por determinados grupos sociais, o que, ao nosso ver, é uma forma de privatização.

Entende-se que, para as classes dominantes, a descentralização das políticas sociais, de modo geral, e a chamada para a participação de classes populares, no nível institucional, fazem parte de uma busca de equilíbrio possível no interior do sistema. É a procura de um consenso onde, apesar das discussões e interesses divergentes, a estrutura do sistema se encarrega de moldar ou ajustar os possíveis “desarranjos”. É um jogo onde as regras são pré-estabelecidas. Mas essa é apenas uma face do complexo fenômeno, que é a co-gestão das políticas sociais. Acreditamos que, de acordo com as potencialidades dos sujeitos envolvidos, há possibilidade de se trabalhar algumas regras a favor dos interesses coletivos.

O aspecto acima citado nos demonstrou que a concepção de participação que está implícita no discurso oficial tem uma lógica diferenciada daquela dos movimentos populares.

São difundidas idéias que apontam para a incapacidade do Estado no trato dos problemas sociais e para que a sociedade assuma a co-responsabilidade de atenuá-los, sendo vista como sinônimo de eficácia e eficiência. Assim, o processo de participação tende para a conciliação e conformidade sociais, pois o processo de dominação e de direção político-ideológica das classes dominantes se reproduz no âmbito da sociedade civil e portanto nos processos de participação social. Por isso, questiona-se se os conselhos não foram reapropriados pelos setores dominantes se configurando numa forma de trazer para o seu campo de domínio as discussões travadas no seio da sociedade, como forma de está informado do que está ocorrendo entre os setores dominados, ao mesmo tempo em que controla e demarca a fronteira dessas discussões, barradas muitas vezes pelos limites legais ou burocráticos.

Entende-se que essa participação, no interior do conselho, contém contradições, pois ao mesmo tempo em que possibilita a abertura de um canal para que as organizações populares disputem um certo controle e a destinação do orçamento público, também acaba por legitimar a política do Estado mediante a população.

Essa participação também representa um espaço construído, conquistado pelos movimentos populares, embora em sua aparência apresente-se como concessão do Estado, pois é ele que está implementando o SIDEPAS nos três níveis de governo. E essa co-gestão favorece o processo de discussão da política de Assistência Social por aqueles que dela necessitam e pode ser trabalhada no sentido de obstaculizar a sua utilização como forma de tutela e manipulação e de desmobilização e de controle social por parte das classes dominantes, como historicamente vem se delineando.

O conselho é um espaço que precisa ser conquistado e construído a todo o momento. Ele não está dado, e depende da força organizativa dos movimentos populares e da capacitação contínua para que os sujeitos atuem de forma qualitativa nesse jogo de relações e poder. Cabe às organizações populares, no entanto, conservar sua independência e autonomia no sentido de desenvolver simultaneamente outras formas de lutas e garantir outras formas de participação.

Ao se afirmar a existência de uma certa participação das classes populares na política de Assistência Social, no município de São Luís, ancoramo-nos nas informações que ratificam a participação das entidades não apenas mediante seu representante, mas de forma ampliada em diferentes atividades de iniciativa do CMAS e da política de modo geral, além

de mostrar que todas as entidades, de alguma forma, levaram propostas ou tiveram reivindicações suas acatadas por esta política.

Constata-se que alguns limites na participação e no controle social via conselho, – além dos entraves estruturais –, correspondem à fragilidade do potencial organizativo com que os movimentos populares se deparam no momento. O estudo demonstrou, ainda, a debilidade da representação das classes populares. Formas de cooptação e outras estratégias são acionadas pelas classes dominantes no sentido de minar o processo emancipatório das primeiras. Isso evidenciou ainda quão complexa e heterogênea são as classes populares, não apresentando uma visão homogênea da sociedade. Apesar de se ver o lado positivo dessa forma de participação, como, por exemplo, os movimentos populares estarem-se apropriando dos trâmites burocráticos e da forma como se desenvolvem as diversas etapas de uma política social e dos jogos de interesses que ela envolve, essa mesma participação pode estar concorrendo para um processo de despolitização desses movimentos. Ocorre que a possibilidade de absorção das demandas populares pelas políticas públicas, por meio desse espaço de negociação, e a sua consolidação enquanto instância de defesa dos interesses das classes populares, muitas vezes, apresenta-se como exceção.

Sobre a questão fundamental que norteia este trabalho, o controle social, percebe-se que ele vem-se dando de maneira bastante embrionária, por parte das classes populares, por todos esses fatores mencionados até aqui. E que as forças dominantes se reapropriam de espaços diferenciados e de novas estratégias para continuar exercendo esse controle social na totalidade da sociedade.

No entanto, analisando-se a realidade histórica de como foram desenvolvidas e implementadas as políticas sociais no Brasil, o molde autoritário do capitalismo na realidade brasileira e de sua elite, percebe-se que houve avanços em termos da participação dos segmentos organizados das classes populares nessas políticas, contudo, não se pode deixar de enfatizar o contexto político, social e econômico em que essas políticas sociais são hoje desenvolvidas, o que restringe muito a possibilidade de intervenção dessas camadas nas ações do Estado.

Pelo exposto, ressalte-se que o conselho, como espaço de participação e controle social, é um espaço contraditório e multifacetado que pode servir a diferentes interesses, contudo, depende dos sujeitos que nele atuam, da capacidade das classes populares

conquistarem esse espaço e utilizá-lo com vistas à ampliação dos direitos sociais, podendo, assim, dar sua contribuição à construção de uma esfera pública brasileira mais ampliada e mais democrática.

Por fim, chama-se a atenção para uma tendência – presente no processo de participação social nas políticas sociais, a partir da sua descentralização – a dicotomização entre a atuação política e a atuação econômica dos sujeitos, ou seja, entre a superestrutura e a infraestrutura, como se fosse aceitável a intervenção, a influência política do cidadão em algumas políticas públicas– de corte social – , mas, não em relação às questões de ordem macroeconômicas, como nas relações de exploração, de maximização do lucro, de concentração de riquezas, isto é, o cidadão não poderia intervir nas questões que dizem respeito aos fundamentos da sociedade.

Percebe-se, ainda, que a influência, por parte da sociedade civil, no campo das políticas sociais é aceitável e até incentivada porque converge com os interesses do bloco hegemônico e do Estado, posto que a um governo, que prima pela sua aparência “moderna e eficaz” não interessa que o orçamento público escorra pelas malhas da corrupção e dos desvios, que permeiam o caminho das verbas públicas desde quando sai da União até chegar aos cidadãos, em forma de serviços. A participação do cidadão nesse processo de intervenção política na ação social do Estado, de certa forma, traz para a política governamental a idéia de eficiência, o que, em última instância, favorece o bloco que está no poder.

Contudo, não se pode perceber o controle social, exercido pelas classes dominantes, como uma camisa de força. Lembremos de TOURAINE (1973), quando diz que “o homem não é só reprodução, adaptação, é também criação”. Então, embora os representantes do capitalismo exerçam todo esse controle social, que vimos com o estudo, e se aproprie das mudanças que surgem no seio da sociedade, reutilizando-as em seu favor e com vistas à reafirmação do seu controle, acredita-se que os movimentos populares e as forças sociais democráticas possam estar gestando novas relações no intuito de se construir uma nova sociedade, sem os ditames do capital.

ABSTRACT

This paper is the result about participation and social control in the politics of Social Assistance from its municipalization. The Municipal Council of Social Assistance as empirical reference. Concepts as decentralization and representation were considered in order to enrich our analysis. This paper tried, also, to perceive the problem within the social relations, the social mutations were considered, too. It described like a complex phenomenon which comprises different subjects and interests. Also, the popular movements can get their participation and social control. Finally, it dealt with the correlation of forces established within the politics of Social Assistance.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABREU, Marina Maciel. Movimentos populares e classes subalternas: indicações teóricas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.1, n.1, jul./dez, p.106-127. 1995.

_____. A relação entre o Estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direito e a participação do serviço social. **Serviço Social & Movimento Social**, São Luís, v. 1, n. 1, p.61-76. jul./ dez. 1999.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3. ed. Lisboa: Presença, 1976.

AMMAN, Safira Bezerra. **Participação social**. 2. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista brasileira de ciências sociais**, n.31, jun. 1996.

BELFIORE, Mariângela et al. A prática da assistência no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano 6, n.17, p.73-89, abr. 1985.

BOBBIO, Norberto. **Direito e estado no pensamento de Kant**. Tradução de Alfredo Fait. 2. ed. Brasília: Edunb, [19].

_____ et al. In: **Dicionário de política**. Tradução Carmem C. Varriale et al.; 4. ed. Brasília, DF: EDUNB, 1992. p. 283-285.

BORÓN, Atílio A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: Emir Sader, Pablo Gentili (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: Atílio A Boron. et al. Emir Sader e Pablo gentili (Org.). **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. 322 p.

_____. Campo intelectual e projeto criador. Tradução Rosa Maria Ribeiro da Silva. In: POUILLON, Jean et al. **Problemas do Estruturalismo**. Rio de Janeiro: Zahar. 1968.

_____. **Coisas ditas**. Tradução Cássia R.S. e Denise M. Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 1990. 134 p.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Lei Orgânica da Assistência Social** – LOAS, nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Sistemática Operacional de Financiamento da Assistência Social**. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Norma Operacional Básica**, n.1 Brasília, 1997.

BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Norma Operacional Básica**, n.2, Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Discutindo a proposta preliminar da política nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 1997.

BRASIL. Conselho da Comunidade Solidária. **A Nova Lei do Terceiro Setor**. Lei nº 9.790. de 23 de março de 1999. Brasília, DF., 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Publicização** – Organizações Sociais, Brasília, DF.: Projeto Organizações Sociais, [19].

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Conjuntura e assistência social**: elementos para uma política de avaliação no Estado. São Luís, 1997. 40 p.(mimeo.).

_____. Assistência Social no contexto do Estado brasileiro: limites e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, ano 16, n. 47, p. 63-78, abr. 1995.

CARVALHO, Horácio Martins de. **A participação e a organização consentidas como uma das dimensões da cidadania**. Relatório da consultoria sobre participação e cidadania. Curitiba: Projeto Áridas, 1994.

_____. Ambigüidades e limites da participação social na gestão das políticas públicas compensatórias. In: **III Fórum CONTAG de cooperação técnica: gestão participativa para o desenvolvimento sustentável**, 2000, Porto Alegre. CONTAG/ IICA/ FAO/ PNUD/ BANCO MUNDIAL, 2000.p.13.

CASTRO, Mirian Mesquita Pugliese de; ABREU Sergio França Adorno de. A pobreza colonizada. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 6, n.17, p.49-72, Abr. 1985.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “questão social” no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COSTA, Sergio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 38. p.38-52,mar. 1994.

DEMO, Pedro, **Participação é conquista**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Menoridade dos mínimos sociais: encruzilhada da assistência social no mundo de hoje. Brasília: UNB, 1997. (mimeog).

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados**-Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p 377- 411,1997.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço público**.Brasília, ano 45, n.1, jan./ jul., 1994.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Construção do Conceito de Assistência Social: aproximações e divergências na produção do serviço social. In: Sposati, Maria Aldaíza (Coord.). **Assistência Social: polêmicas e perspectivas**. São Paulo: Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social da PUC/ SP, 1995. 101 p.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**, Tradução Felipe Baeta Neves, 4. ed, Rio de Janeiro: Forence Universitária, 1995.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**.40. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado** (ou do finja que eu finjo ao faça que eu faço), texto para discussão nº 364. Brasília, DF:IPEA, 1995. p.1-16.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991 b .

_____. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Tradução Luís Mário Gazzaneo, 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991 a.

GOHN, Maria da Glória Marcondes.**A força da periferia**. Rio de Janeiro: Vozes,1985.

HABERMAS, Jurgen. Participação política. In: Cardoso, Fernanado Henrique; Martins, Carlos Estevam. **Política e Sociedade**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983. v.1.

HEIDRICH, Andréia Valente. Limites e possibilidades da descentralização da políticas sociais como alternativa de participação popular: análise da experiência de Pelotas. **Sociedade em Debate**, Pelotas, ago. 1999.

HOBBS, Thomas. Leviatã. In: WEFFORT, Francisco. (Org.) **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”**. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997.v. 1.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológico. 13.ed. São Paulo: Cortez; Lima-Peru: CELATS, 2000.

JARDIM, Diana Batalha. **Resgate histórico do processo de implantação da LOAS no Maranhão**. 1997. 154 f. Monografia (conclusão de curso) - Curso de Graduação em Serviço Social, UFMA, São Luís, 1997.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 19, n. 56, mar.1998.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. 2. ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.188 p.

LEWIS, Oscar. **Antropologia de la pobreza**: cinco famílias. México: Fundo de Cultura Econômica, 1961.

LOBO, Maria Tereza. Política social e descentralização. In: **Projeto**: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Rio de Janeiro: MPAS/ CEPAL, v.3, 1990.

_____.Descentralização: cenários e perspectivas. **Revista do Serviço público**, Brasília, ano 45, n.3, set./ dez. 1994.

LOCKE, John. Os dois tratados sobre o governo civil. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997.v. 1.

LOPES, Ângela Maria da Silva Lopes. et al. O processo de descentralização da política de Assistência Social no Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza no Brasil: Anos 90**, São Luís: GAEPP/ UFMA/ CNPQ, Relatório de Projeto de Pesquisa, 1998.

MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. 8. ed.. São Paulo: Ática, 1997. v. 1

MAQUIAVEL, Nicolau. Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. 8. ed.. São Paulo: Ática, 1997. v. 1

MARANHÃO, Gerência de Desenvolvimento Social. **Política Estadual de Assistência Social**. São Luís: Governo do Estado/ Conselho Estadual de Assistência Social, 2001.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida, John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. 8. ed.. São Paulo: Ática, 1997. v. 1

MÉSZÁROS, Istiván. **A necessidade do controle social**. Tradução Mário Duayer. São Paulo: Ensaio, 1987.

MONTESQUIEU, O espírito das leis. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997. v. 1.

OLIVEIRA, Francisco. A questão do Estado. **Cadernos Abong**, n.8, p 7-8, Jun. 1995.

_____. Vulnerabilidade social e carência de direitos. **Cadernos Abong**, n.8, p 9-19, jun. 1995.

_____. Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI. Rio de Janeiro: Fase/ PIC, 1994.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: equipe de pesquisadores do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e a hegemonia global, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**, Tradução Luís Paulo Rouanet, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara A. A Assistência Social no Brasil Contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante. In: **Assistência Social**: polêmicas e perspectivas. SPOSATI, Maria Aldaíza (Coord.). São Paulo: Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social da PUC/ SP, 1995. 101 p.

_____. A nova concepção de Assistência Social no Brasil. In: SPOSATI, Maria Aldaíza (Coord.). **Assistência Social**: polêmicas e perspectivas. São Paulo: Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social da PUC/ SP, 1995. 101 p.

_____. A Construção do Conceito de Assistência Social: aproximações e divergências na produção do serviço social. In: **Seminário de Assistência Social**: polêmicas e perspectivas. São Paulo. **Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP**:2, 1994, mai. 1994. 23 p.

PEREIRA, Maria Ângela Rocha. Construindo um novo tempo: a experiência de Minas Gerais no campo da assistência social como direito social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 16, n. 47, p 34-54, 1995.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. 8. ed.. São Paulo: Ática, 1997. v. 1.

ROUSSEAU, J.J. Contrato social. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997. v. 1.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual da virtù. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997. v. 1.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. Lei de Criação dos Conselhos de nº 3.507 de 07 de maio de 1996.

SCHONS, Selma Maria. A Assistência Social na perspectiva do neoliberalismo. **Serviço Social & Sociedade**, ano 16, n.49, p. 5-19.nov. 1995.

_____. **Assistência Social entre a ordem e a “dês-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O serviço social e o popular**:resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura- São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **O processo de descentralização da política de assistência social no Maranhão**. São Luís:UFMA/ GAOPP/CNPQ.2001. Relatório Final de Pesquisa. 2001. 101 p.

_____. Origem e desenvolvimento do Welfare State. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v.1, n.1, p.77-104, jul./dez.1995.

SPOSATI, Aldáza de Oliveira. (Coord.). **Carta Tema**: a assistência social no Brasil, 1983-1990. São Paulo: Cortez, 1991.

_____.et. al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 6. ed.São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Assistência Social: desafios para uma política pública de seguridade social. **Cadernos Abong**, n.11, p.21-35, out.1995.

_____.**Cidadania ou filantropia:um dilema para o CNAS**. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1994.

STEIN, Rosa Helena. Descentralização e assistência social. **Cadernos Abong**, n. 20, p.5-20, out. 1997.

STRAYER, Joseph R. **As origens medievais do Estado moderno**. Tradução Carlos da Veiga Ferreira. Lisboa: Gradiva.1993.

YASBECK, Maria Carmelita. Apolítica social brasileira nos anos 90: a refileantropização da questão social. **Cadernos Abong**, n. 11, p.7-17, out. 1995.

VALLA, Victor V. Participação popular e saúde: a questão da capacitação técnica no Brasil. In: **Participação popular, educação e saúde**: teoria e prática. VALLA, Victor Vicente; STORTZ, Eduardo Navarro (Orgs.). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.

ANEXOS

ANEXO A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM OS CONSELHEIROS

1-O que você entende por **participação popular**?

2- que relação você faz entre participação popular e o Conselho Municipal de Assistência Social?

3- Quais as **possibilidades** que o processo de descentralização da política de Assistência Social coloca para a participação popular?

4-Quais os **limites** que a Política de Assistência Social desenvolvida de forma descentralizada apresenta para a participação popular?

5- O que você entende por **Controle Social**? A partir da descentralização da P.A S. vem ocorrendo algum tipo de controle social por parte das camadas populares?

6- Que relações existem entre os CMAS, o CMPI e o CMDCA, sendo conselhos que envolvem os segmentos alvos da política de Assistência Social?

7- Qual a entidade que você representa no Conselho? Como você se tornou seu representante no Conselho?

8-Já houve alguma reivindicação ou proposta dessa entidade que foi acatada pelo CMAS ou que está presente na Política de Assistência Social?

9-Esta entidade está informada das ações desenvolvidas pelo Conselho ou pela PAS? Há algum momento no qual ela participa de forma mais amplas ações do Conselho ou na PAS, ou essa participação se dá apenas via seu representante no Conselho?

10- Que relações existem entre o CMAS e as entidades aqui representadas?

11- Que relação existe entre o CMAS e as demais entidades ou organizações que trabalham com os segmentos alvos da PAS, mas que não estão representadas no CMAS? Como elas participam (se) da PAS?

12-Como se dá o processo de elaboração das propostas de ações para a PMAS?

13-O CMAS trabalha estratégias de articulação com as demais políticas sociais? Quais?

14- Há alguma forma de participação popular na PAS fora dos limites ou modelos propostos pelo Estado?

15- Como você vê a relação Estado x Sociedade Civil no Conselho?

ANEXO B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS TÉCNICOS/ASSESSORES DO CMAS

- 1- Como vocês vêem a abertura legal-institucional no tocante a participação popular apontada pela PAS de forma descentraliza?
- 2- O CMAS consegue articular as organizações populares frente a questão da Assistência Social?
- 3- Vocês acham que existe participação das organizações populares na PAS, a partir de sua descentralização, como ? quais as possibilidades dessa participação?
- 4- Quais os limites que essa descentralização apresenta para uma participação efetiva das camadas populares nesta política?
- 5- Existe controle social por parte das organizações populares na PAS ? como vem se dando? Quais os entraves encontrados?

Como você vê a relação entre Estado e Sociedade Civil no Conselho

ANEXO C – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM AS ENTIDADES QUE FAZEM PARTE DO CMAS/SÃO LUÍS

- 1- Vocês acionam algum órgão ou instituição no tocante a discussão, propostas ou negociação da PMAS?
- 2- O que você entende por Controle Social?
- 3- Alguma reivindicação ou proposta de vocês já foi discutida ou acatada pela política de Assistência Social no município? De que forma, por quais canais? Quais?
- 4- Vocês sabem das deliberações ou ações do Conselho?
- 5- Vocês participam de alguma ação em conjunto com Conselho, de que forma?
- 6- Vocês sabem como se dá a organização do Plano de Ação da Política de Assistência Social, suas prioridades? Vocês participaram alguma vez desse processo?

**ANEXO D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MEMBROS DO FÓRUM
ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

- 1- O que é o Fórum?
- 2- Qual o papel do Fórum em relação a P.A.S.? (a sua função, objetivo)
- 3- Que relação existe entre o Fórum e o CMAS ?
- 4- Que relação você faz entre participação popular e o CMAS?
- 5- Quais as possibilidades e limites que a P.A.S. desenvolvida de forma descentralizada traz para a participação popular?
- 6- O que você entende por Controle Social? A partir da descentralização vem ocorrendo algum controle social na P.A.S. por parte das camadas populares ?
- 7- Como você vê a relação entre Estado e Sociedade civil na P.A.S. a partir dessas mudanças que vem ocorrendo com a LOAS (conselhos) ?
- 8- Como você analisa a atuação da sociedade civil organizada na P.A.S.?
- 9- Que contribuições concretas o Fórum tem dado historicamente para a implantação da LOAS/PAS?

LOPES, Ângela Maria da Silva

Participação e controle social na política de assistência social: um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís/ Ângela Maria da Silva Lopes. – São Luís, UFMA, 2001.

143 p.

1. Política de Assistência Social - Maranhão
2. Participação – Maranhão. 2.
3. Controle Social – Maranhão I. Título

CDD 360

CDU 364.04 (812.1)