

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**EMILIA CARVALHO TEIXEIRA**

**O CONTROLE SOCIAL A PARTIR DAS COMISSÕES LOCAIS DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Niterói/RJ  
Março/2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**O CONTROLE SOCIAL A PARTIR DAS COMISSÕES LOCAIS DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**Dissertação apresentada ao Programa de  
Estudos Pós-Graduados em Política Social da  
Universidade Federal Fluminense, como  
requisito para obtenção do Grau de Mestre  
em Política Social.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> LUCÍ FARIA PINHEIRO**

**Niterói  
Março/2011**

**EMILIA CARVALHO TEIXEIRA**

**O CONTROLE SOCIAL A PARTIR DAS COMISSÕES LOCAIS DE  
ASSISTÊNCIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. LUCÍ FARIA PINHEIRO**  
Universidade Federal Fluminense – UFF- Orientadora

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. ALEJANDRA PASTORINI CORLETO**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. TATIANA DAHMER PEREIRA**  
Universidade Federal Fluminense - UFF

**Niterói/RJ**  
**Março/2011**

**Dedico esta dissertação à minha filha  
Júlia; ao meu marido Rodrigo e à minha  
mãe Edileusa – amores da minha vida!**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à professora Dr<sup>a</sup> Lucí Faria Pinheiro, que aceitou o desafio de me orientar e tive a oportunidade de conhecê-la e admirá-la enquanto uma grande profissional, prevalecendo, na construção da dissertação, o respeito e a ética. Dedico sinceros agradecimentos pelos ensinamentos e conhecimento crítico. Muito obrigada!

À Banca Examinadora, professora Dr<sup>a</sup> Lucí Faria Pinheiro; professora Dr<sup>a</sup> Tatiana Dahmer e professora Dr<sup>a</sup> Alejandra Pastorini, que contribuíram de forma bastante contundente para a construção desse trabalho.

À professora Dr<sup>a</sup> Mônica Senna, que foi fundamental para que eu persistisse até o final. Meus sinceros agradecimentos!

Aos meus colegas do Curso de Mestrado, que muito me apoiaram. Faço um agradecimento especial à amiga Suyane Perez, que muito me ajudou na construção desse trabalho. Obrigada!

Nesta minha caminhada tive muitos amigos, assistentes sociais, que me incentivaram e torceram muito por mim: Alcicléia Sanuto; Ana Paula Pacheco; Ana Paula Guarani; Carla Botelho; Danielle Reis; Danielle Viveiros; Elisabete da Mouta; Fabíola Pereira; Iza Gama; Luciana Vidal; Maria Pimenta; Márcia Brasil; Marco Cruzeiro; Roberta Kfuri; Tatiana Fonseca; Sandra Manes; Sindely Alchorne. Muito obrigada! Além de outras amigas que eu não poderia deixar de mencionar: Bárbara Sá; Maria da Silva e Vera Galindo.

Aos amigos Jorge e Bianca, sempre presentes e torcendo por mim. Obrigada!

À minha secretária e amiga Maria Helena, que muito torce por mim!

Aos meus familiares: meus irmãos Carlos Henrique e Gustavo e minhas cunhadas Bianca, Jaqueline e Renata; meu pai Carlindo e Marília; minha tia Edna e primos Mariana e Thiago; minha tia Eudênia e primos Solange e Wagner. Faço um agradecimento especial à minha mãe Edileusa, que cuidou da Júlia nos vários momentos em que estive construindo essa dissertação e, também, ao meu marido Rodrigo, companheiro certo nas horas incertas! Amo vocês!

À minha filha Júlia que foi concebida durante o Mestrado e é a benção e a alegria da minha vida! Obrigada meu Deus!

A todos que contribuíram direta e indiretamente para a construção desse trabalho.

**“As leis não bastam  
Os lírios não nascem das leis” (Carlos  
Drummond de Andrade)**

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo discutir a experiência das Comissões Locais de Assistência Social na efetivação do controle social democrático, tendo em vista que são espaços consultivos e propositivos do Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro, postulando pela democratização da Política da Assistência Social, já que estão devidamente constituídas nas dez regiões dessa municipalidade e subsidiando o processo de tomada de decisões do referido Conselho. Verificamos que as mesmas são importantes instrumentos no fomento à participação social e à universalização dos direitos, mas, existem alguns desafios e limites que necessitam ser transpostos, já que existem algumas conquistas das respectivas Comissões em busca de ampliar o debate do controle social. Assim, a importância desta discussão consiste em demonstrar como os membros das Comissões Locais se organizam em prol da democratização do controle social e da ampliação da cidadania, o que eles reivindicam, sobre o que eles estão lutando e, principalmente, a contribuição dos mesmos na efetivação dos direitos por meio das Comissões Locais.

Palavras-chave: **Controle Social, Participação, Democratização, Cidadania e Assistência Social.**

## **ABSTRACT**

The present work has for objective to argue the experience of the Local Commissions of Social Assistance in the efetivation of the control social democratic, in view of that they are advisory and propository spaces of the City council of Social Assistance of the City of Rio De Janeiro, claiming for the democratization of the Politics of the Social Assistance, since duly they are constituted in the ten regions of this municipality and subsidizing the process of taking of decisions of the related Advice. We verify that the same ones are important instruments in the promotion to the social participation and the universalization of the rights, but, some challenges and limits exist that need to be transposed, since some conquests of the respective Commissions in search exist to extend the debate of the social control. Thus, the importance of this quarrel consists of demonstrating as the members of the Local Commissions if they organize in favor of the democratization of the social control and the magnifying of the citizenship, what they demand on what they are fighting and mainly the contribution of the same ones in the efetivation of the rights by means of the Local Commissions.

**Keywords: Social Control, Participation, Democratization, Citizenship and Social Assistance.**

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1-</b> Gênero e Segmento	<b>83</b>
<b>Gráfico 2-</b> Período de participação na Comissão Local	<b>84</b>
<b>Gráfico 3-</b> Escolaridade e Formação	<b>85</b>
<b>Gráfico 4-</b> Especialização e Formação	<b>86</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ABONG** - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

**CAS** - Coordenadoria de Assistência Social

**CDS** - Conselho Distrital de Saúde

**CEAS** - Conselho Estadual de Assistência Social

**CF/1988** - Constituição Federal de 1988

**CMAS/RJ** - Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro

**CMDCA/RJ** - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da Cidade do Rio de Janeiro

**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social

**CRAS** - Centro de Referência da Assistência Social

**CREAS** - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

**CS** - Capital Social

**CT** - Conselho Tutelar

**IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano

**INESC** - Instituto de Estudo Socioeconômicos

**LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social

**LOS** - Lei Orgânica da Saúde

**MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**NOB** - Norma Operacional Básica

**ONG** - Organização Não Governamental

**PBF** - Programa Bolsa Família

**PETI** - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

**PNAD** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNAS** - Política Nacional de Assistência Social

**SETI** - Secretaria Extraordinária da Terceira Idade

**SIDA/AIDS** - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

**SMAS**- Secretaria Municipal da Assistência Social

**SMDS** - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

**SME** - Secretaria Municipal de Educação

**SMPD** - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência

**SNAS** - Secretaria Nacional de Assistência Social

**SUAS** - Sistema Único de Assistência Social

**SUS** - Sistema Único de Saúde

**UNESCO**- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.



<b>2.1.1-</b>	<b>A IV Conferência Municipal de Assistência Social - Início da discussão</b>	<b>70</b>
<b>2.1.2-</b>	<b>A V Conferência Municipal de Assistência Social</b>	<b>72</b>
<b>2.1.3-</b>	<b>A Criação das Comissões Locais de Assistência Social</b>	<b>74</b>
<b>2.2-</b>	<b>Análise e Reflexões sobre a experiência dos membros das Comissões Locais: desafios, possibilidades e limites</b>	<b>82</b>
<b>2.2.1-</b>	<b>Perfil dos membros das Comissões Locais de Assistência Social do Rio de Janeiro</b>	<b>82</b>
<b>2.2.2-</b>	<b>O Controle Social a partir das Comissões Locais</b>	<b>86</b>
<b>2.2.3-</b>	<b>Relação entre as Comissões e o Conselho Municipal de Assistência Social</b>	<b>91</b>
<b>2.2.4-</b>	<b>Política da Assistência Social</b>	<b>107</b>
<b>2.2.5-</b>	<b>Participação</b>	<b>111</b>
<b>2.2.6-</b>	<b>Composição da Comissão Local e Funcionamento</b>	<b>114</b>
<b>2.2.7-</b>	<b>Atribuições e Desempenho</b>	<b>118</b>
<b>2.2.8-</b>	<b>Limites, possibilidades e desafios</b>	<b>119</b>
	<b>Considerações Finais</b>	<b>121</b>



## INTRODUÇÃO

No presente trabalho de dissertação propõe-se buscar um aprofundamento da experiência das Comissões Locais de Assistência Social, avaliando seu efeito no desenvolvimento do controle social democrático. Estas se constituem como espaços consultivos e propositivos do Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro e visam contribuir para a democratização da Política da Assistência Social, exercendo o controle social nas dez regiões dessa municipalidade e subsidiando o processo de tomada de decisões do Conselho.

As referidas Comissões resultaram de um amplo debate entre diferentes sujeitos sociais: ONG's, gestores, técnicos da Secretaria de Assistência Social, representantes das outras Secretarias, conselheiros do Governo e da Sociedade Civil, sindicatos, conselhos regionais de diferentes categorias profissionais, delegados e participantes das IV e V Conferências Municipais de Assistência Social.

A concepção de controle social adotada nesse estudo tem como pano de fundo a relação entre governo e sociedade civil, o que permite ampliar cada vez mais a gestão do Estado à participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisões. Tal concepção remete a Gramsci, onde o Estado é ampliado e resultado da sociedade política e da sociedade civil. Ou melhor, se institucionaliza na interface entre governo e sociedade civil. Gramsci (2002). O Estado não é apenas representante da ideologia da classe dominante ou representante do governo, que através das suas leis e instituições mantêm a coerção e a hegemonia ideológica sob a classe subalterna, mas, também, se constitui como espaço contraditório e de luta, na qual a sociedade civil interfere na esfera pública. Diante do exposto, a noção de controle social adotada aqui leva em conta o processo de democratização e participação desses sujeitos na gestão, avaliação, formulação e fiscalização das ações implementadas a nível municipal na política da Assistência Social. Assim, o CMAS/RJ e as Conferências são as instâncias constituintes do sistema descentralizado e participativo no município.

Esse quadro nos mostra que no Brasil a sociedade civil é parte integrante do Estado, tendo em vista que participa do sistema descentralizado e participativo posto na Constituição de 1988. Assim, o controle social das diferentes políticas sociais é exercido por meio dos Conselhos e Conferências de políticas públicas e de garantia de direitos, em que a participação social se realiza através das organizações representativas que avaliam o processo

de formulação e implementação das políticas sociais e as controlam em todos os níveis de governo. Também, não podemos deixar de destacar outros canais de controle social, tais como: Ministério Público, Tribunal de Contas, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletiva, Mandato de Injunção, Ação Popular e Defensoria Pública.

Behring e Boschetti (2006) mostram que na realidade brasileira, historicamente, o Estado combinou coerção e paternalismo na relação com a sociedade civil. Afirmam que o investimento em políticas sociais se tornou mais efetivo a partir dos anos trinta e contribuiu para tornar mais tênue as diversas expressões da questão social e servindo para controlar os movimentos sociais e a própria sociedade civil.

Podemos afirmar que tivemos longos períodos ditatoriais entrecortados por curtos episódios de experiência democrática. A cultura antidemocrática está presente até os dias atuais na sociedade brasileira, na qual há pouca participação social nos espaços destinados para esse fim, o que propicia a cultura do favor e do mandonismo.

O controle social democrático no Brasil é uma experiência recente, pois, a participação da sociedade civil nos Conselhos e Conferências de políticas públicas e de garantia de direitos foi proporcionada pelo processo de luta pela redemocratização do país, bem como da crítica realizada pelos movimentos sociais à gestão burocrática, cujas políticas sociais eram elaboradas e centralizadas nas “mãos” do Estado, sem a devida participação social.

A Constituição “Cidadã” (como ficou conhecida a Constituição de 1988) ampliou e consolidou uma série de direitos civis, políticos e sociais. Inaugurou uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil, em que ambos são partes integrantes do sistema descentralizado e participativo, influenciando no desenho de diferentes políticas sociais.

Arretche (1999) considera que a descentralização possibilitou que Estados e Municípios adquirissem autonomia na sua esfera de ação frente às diversas políticas sociais (saúde, assistência social, habitação e educação), descentralizando o poder de decisão, antes centralizado na União, havendo a possibilidade de aproximá-lo da realidade concreta das populações. A participação da sociedade civil no controle das políticas públicas, além de conceito constitucional, foi regulamentada por meio das várias Leis Orgânicas ao longo da década de 90, tendo como instrumentos privilegiados os Conselhos e as Conferências de Políticas e de Direitos Sociais.

Raichelis (2005) concebe que o controle social está ligado ao processo de negociação e tem por base a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas sociais por meio de critérios pactuados. O controle social neste sentido opera como mecanismo de construção de interesses da coletividade (de uma esfera pública democrática),

não voltado apenas para os interesses particularistas na repartição dos fundos públicos, por exemplo. A noção de esfera pública, posta nesse trabalho, também leva em conta a relação entre o Estado e a sociedade civil, sendo essa última formada por heterogêneos segmentos sociais, porém, ambos atuam em favor dos interesses coletivos. Ou melhor, há a perspectiva de se abrir espaços de afirmação e de garantia dos direitos sociais, visando um patamar de maturidade política, por meio de ações pactuadas, primando, principalmente, pelo avanço da cidadania.

Ainda, cabe dizer que, deparamos na década de 90 com um paralelo. De um lado ocorreu o avanço na legislação a favor da democratização, posto nas diferentes Legislações (LOAS, LOS, Leis de Diretrizes e Bases da Educação) e de outro lado aconteceu a implementação do projeto neoliberal aplanado pela implantação da reforma do Estado que vem tentando destruir o sistema descentralizado e participativo, regulado na Constituição de 1998.

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS/1993 instituiu os Conselhos de Assistência Social como forma de controle social, regulamentando o princípio constitucional da participação social nas decisões sobre os rumos das ações implementadas na política da Assistência Social, visando a proteção social ao público dessa respectiva política.

Os Conselhos de Assistência Social são instâncias deliberativas que possuem composição paritária entre sociedade civil e governo (metade representada pela sociedade civil - entidades prestadoras de serviço e assessoria, instituições de usuários e organizações de trabalhadores; sendo a outra metade representada pelo Governo - indicados pelos Gestores), co-responsáveis no processo de tomada de decisões.

Os respectivos Conselhos, como instâncias de controle social que conformam o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, têm como uma de suas missões avaliar se a política da Assistência Social implantada no município, corresponde às diretrizes emanadas na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e NOB-SUAS/2005.

O Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro - CMAS/RJ é a instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social proposto pela LOAS/1993. Tem como atribuições a deliberação, a avaliação, a fiscalização da execução da Política Pública de Assistência Social e de seu financiamento, sendo composto de forma paritária – Conselheiros Governamentais (indicados pelo Prefeito) e Conselheiros da Sociedade Civil (eleitos pelas entidades devidamente inscritas no Conselho).

No município do Rio de Janeiro as diversas políticas sociais são organizadas em dez diferentes territórios, da mesma forma que a Política de Assistência Social, que é subdividida

em dez áreas de abrangência, denominadas Coordenadorias de Assistência Social – CAS. Cabe mencionar que tais Coordenadorias são compostas por bairros, conforme anexo 1.

Na tentativa de traçar estratégias para implementar o controle a nível local, no tocante à Política de Assistência Social, o CMAS/RJ criou, em 2006, as Comissões Locais de Assistência Social, conforme deliberações da IV (2003) e da V (2005) Conferências Municipais de Assistência Social, visando subsidiar o Conselho no processo de tomada de decisão.

As Comissões Locais são paritárias: três representantes titulares e três representantes suplentes; é um espaço de controle social e de caráter permanente e têm suas finalidades e competências definidas em Regimento Interno. O respectivo Regimento foi construído coletivamente, nas reuniões do CMAS/RJ com os membros das Comissões, construindo-se em um importante momento de participação e mobilização desses sujeitos sociais. As Comissões foram instituídas após a promulgação da PNAS/2004 que aponta a importância de fóruns consultivos e descentralizados para fomentar o controle social, justificando e fortalecendo as discussões que ocorreram no âmbito do CMAS/RJ para a criação das referidas Comissões e garantindo para este fim, uma grande mobilização da sociedade civil no município.

A Cidade do Rio de Janeiro teve destaque à época da criação das Comissões, sendo uma das primeiras experiências no Brasil na tentativa de descentralização do controle social na política da Assistência Social. Desse modo, o Rio de Janeiro será o município contemplado por esta pesquisa.

Diante desse panorama, o objetivo mais amplo desse estudo é realizar uma análise crítica, histórica e analítica da constituição das Comissões Locais, visando contribuir para a discussão e fomento das mesmas enquanto estratégia à efetivação do controle social democrático da Política da Assistência Social.

A partir daí surgiram algumas indagações e os seguintes objetivos a serem percorridos por esse estudo: Levantar e identificar elementos que apontem os limites e as possibilidades da atuação das Comissões Locais para a efetivação do controle social democrático e as formas como auxiliam no processo de tomada de decisão do Conselho; averiguar os desafios e o nível de participação dos diferentes sujeitos nas Comissões Locais, analisando as contradições enfrentadas para uma aproximação das necessidades sociais, em cada território da Cidade, e em particular, no processo de ampliação da cidadania, em geral.

A escolha da temática e o processo metodológico desse estudo partiram da minha inserção como Secretária Executiva do CMAS/RJ, acompanhando no período de 2004 a 2011,

todo o processo de criação e funcionamento das Comissões Locais de Assistência Social.

Mesmo entendendo que há estudos de relevância envolvendo a referida temática, ainda não se tem um domínio dos mecanismos de controle social na política da Assistência Social e dos fóruns descentralizados de controle social democrático no âmbito da respectiva política. Por este motivo, nota-se a importância em discutir a experiência do controle social descentralizado, através das Comissões Locais de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, partimos da hipótese de que tais espaços são instâncias facilitadoras do controle social descentralizado e influenciam no processo de tomada de decisões do Conselho, apesar das dificuldades de afirmação da democracia num contexto de acirramento da competitividade na sociedade e de preponderância de uma política de contenção de gastos por parte do Estado. Esses elementos estão presentes no processo contínuo de luta pelo controle social na esfera pública.

Compartilhamos das reflexões da autora Minayo (1996) quando afirma que o objeto das Ciências Sociais é histórico, estando literalmente ligado a um determinado contexto social, tempo e espaço. A criação das Comissões se deu num contexto privilegiado de discussão da Assistência Social, tendo por base as reflexões que aconteceram a partir de 2003 e continuam em voga até 2011, no município, o que indica o período a ser considerado e delimitado em nossa análise.

Para realizar o estudo proposto recorreremos aos seguintes documentos: Anais relatórios das Conferências; atas do Conselho; atas das reuniões das Comissões existentes no Conselho; vídeo das Conferências e regimento interno, pois são instrumentos importantes para identificar a relação entre sociedade civil e governo. Este procedimento metodológico se deve à pertinência da incorporação das relações entre os diferentes sujeitos sociais envolvidos na criação das Comissões, bem como em seu funcionamento nos dias atuais. Tais documentos encontram-se à disposição para consulta na sede do CMAS/RJ e expressam, em nosso entendimento, uma riqueza de informações, com dados da realidade que compreende os dez territórios do município, onde as Comissões Locais de Assistência Social estão representadas.

A observação participante se constituiu num instrumento metodológico básico desse trabalho, utilizado nas reuniões e nas Assembleias do Conselho. Cabe destacar que também participamos das reuniões das Comissões Locais de Assistência Social a fim de apreender conquistas, limites e desafios postos às referidas Comissões para a implementação do controle social democrático.

Também foi de suma importância a realização da entrevista semi-estruturada, pois consideramos que a comunicação oral é pertinente para apreensão das concepções que movem

os membros das Comissões, buscando identificar “[...] suas atitudes, valores e opiniões [...]” (MINAYO, 1996, p.108), acerca da categoria controle social. Uma amostragem foi previamente definida para aplicação de entrevistas entre os membros dessas Comissões, levando em conta a paridade, com o intuito de garantir a representatividade, algo que é importante no tocante ao objeto, o controle social democrático e participativo. Nesse sentido, num primeiro momento, planejamos realizar um total de vinte entrevistas, procurando garantir a paridade, mas, esta meta tornou-se impossível devido a falta de tempo dos membros das Comissões, além de outros limites encontrados durante o trabalho de campo. Foram realizadas doze entrevistas, sendo sete com os representantes do Governo e cinco com os membros da sociedade civil. Contudo, não atingimos a paridade, no entanto, não podemos deixar de considerar a importância desse contingente na análise da realidade em estudo. Consideramos os resultados satisfatórios, devido à oportunidade de realizar aproximações sucessivas às experiências vivenciadas pelos membros das Comissões Locais. Vale dar destaque a entrevista realizada junto à atual Presidente do Conselho, que representa o segmento Governamental - Gestão 2009/2011, com o objetivo de refletir sobre a relação entre o Conselho e as Comissões e que se tornou parte importante nesse trabalho.

A aproximação teórica se deu através de levantamento bibliográfico, o que permitiu discutir as categorias: “controle social”, “descentralização”, “participação”, “sociedade civil”, “democracia”, “cidadania” e “assistência social”, no intuito de nos apropriar criticamente do debate teórico acerca do objeto. Foi, também, realizado um levantamento da legislação específica: LOAS/1993, PNAS/2004, NOB/2005, Constituição/1988 e Resolução 191/2005, importantes para a discussão da política da Assistência Social.

A dissertação está disposta em dois capítulos. No primeiro capítulo abordamos as diferentes concepções de controle social, pois acreditamos que o mesmo somente ocorre na relação entre Estado e Sociedade Civil. Nesse capítulo, ainda, realizamos uma breve discussão da participação e da descentralização; analisamos o período de redemocratização do país e a garantia dos direitos, aferindo o controle social democrático - pós Constituição de 1988 e o controle social na Política Nacional da Assistência Social. Fizemos também, uma reflexão das conquistas e entraves para a efetivação do controle social democrático. Tais reflexões teóricas serviram de subsídio ao desenvolvimento do capítulo seguinte.

No segundo capítulo discutimos o processo de criação das Comissões Locais de Assistência Social, com o objetivo de demonstrar a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, tendo em vista que as Comissões foram constituídas após um longo período de negociação, barganha, dilemas e conflitos entre os diferentes sujeitos: ONG’s, gestores, técnicos da

Secretaria de Assistência Social, representantes das outras Secretarias, conselheiros do Governo e da Sociedade Civil, sindicatos, conselhos regionais de diferentes categorias profissionais, delegados e participantes das IV e V Conferências Municipais de Assistência Social. Abordamos, ainda, a experiência dos membros das Comissões Locais a fim de identificar diferentes concepções de controle social desvendando limites, dilemas, possibilidades e desafios postos à participação social e à consolidação da democracia. Também, procuramos identificar as pautas, as agendas de discussão e como os membros das respectivas Comissões se mobilizam para implementar o controle social descentralizado, atendendo às demandas comunitárias de forma a dinamizar os serviços do sistema descentralizado da Assistência Social no município.

A presente dissertação representa o início de um percurso no sentido de aprofundar o objeto, podendo fomentar outros estudos e reflexões sobre as Comissões Locais e o alcance do controle social democrático.

## **CAPÍTULO 1- CONTROLE SOCIAL: uma análise conceitual.**

Neste capítulo será desenvolvida uma reflexão sobre o controle social na expectativa de melhor elucidar e contribuir para a discussão teórica do respectivo termo, visando discutir as diferentes concepções por meio de uma reflexão crítica, já que o mesmo é embebido de representações sociais e tem um caráter eminentemente histórico, pois, se realiza na relação entre Estado e Sociedade Civil. Acreditamos que tais concepções permeiam o processo de tomada de decisões e controle social na Política da Assistência Social, na Cidade do Rio de Janeiro.

Podemos dizer que, o controle social é, ao mesmo tempo, histórico e processual, pois é exercido de diferentes maneiras dependendo da estrutura social, cultural e econômica. Por isso, a reflexão sobre o controle social se faz necessária e primordial para poder orientar as discussões que serão traçadas durante todo esse trabalho.

Mas, nesse estudo, pretendemos demonstrar que a noção de controle social está intimamente ligada ao processo de ampliação da participação da sociedade civil na gestão das diferentes políticas sociais, não sendo o Estado o único condutor das referidas políticas. E, nos canais de participação social ocorrem disputas aplanadas por projetos societários antagônicos, em que há um processo contínuo de correlação de forças que prima pelas lutas políticas, pelas negociações e pelas conquistas democráticas, visando a transformação da ordem vigente.

A partir da Constituição Federal de 1988 há um novo desenho levando em conta o sistema descentralizado e participativo nas diversas políticas sociais, inclusive na Política da Assistência Social, definida como política pública e integrante do tripé da Seguridade Social. Faremos, uma breve discussão sobre a participação e a descentralização, importantes para fundamentar as discussões postas nesse estudo.

Abordaremos o controle social na realidade brasileira, especificamente, a partir da Constituição de 1988, período da redemocratização, quando o mesmo assume um caráter de participação social na gestão, fiscalização e avaliação das diferentes políticas setoriais e de garantia de direitos implementadas pelo Estado. Posteriormente, discutiremos o exercício do controle social na Política Nacional da Assistência Social, aspecto importante para esta análise.

Ainda, estaremos antecipando alguns dos avanços e entraves para a efetivação do controle social democrático, tendo em vista a persistência na sociedade brasileira de práticas autoritárias e clientelistas.

## 1.1 - Concepções de Controle Social

Nessa seção não pretendemos esgotar todas as concepções diferenciadas e/ou autores que tratam do Estado e sua relação com a Sociedade Civil, todavia, procuraremos nos aproximar criticamente de algumas abordagens sobre o tema controle social, já que o mesmo se caracteriza como um instrumento e um espaço de disputas e de interesses ambíguos e que fundamentam o funcionamento, manutenção ou transformação da sociedade capitalista.

O termo controle social tem um caráter eminentemente histórico e processual, sendo aplanado por diferentes concepções, pois é sempre apropriado e redefinido por diversos autores, não havendo, no entanto, segundo Alvarez (2004), um significado único da noção de controle social, “ [...] qualquer tentativa de encontrar o significado unívoco e original de conceitos e noções está previamente condenado ao fracasso ou ao exercício acadêmico estéril.” (ALVAREZ, 2004, p.168)

Correia (2006) afirma que o controle social é imbuído de um conjunto de normas e princípios que podem contribuir para a manutenção ou transformação da ordem social. No entanto, a expressão “controle social” serve para designar regras e procedimentos adotados ou impostos socialmente aos diferentes sujeitos sociais.

A expressão “controle social” tem origem na sociologia. De forma geral é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. [...] assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. (CORREIA, 2006, p. 66-67)

Podemos considerar que o termo controle social nas Ciências Sociais sofre influência de abordagens diversas, e serve como instrumento que estabelece regras gerais na relação entre a sociedade e o Estado. Contudo, o controle social possui um caráter eminentemente heterogêneo e contraditório; pois pode servir para designar o controle do Estado às ações da sociedade civil por meio do aparato estatal, visando a manutenção dos interesses da classe dominante, implementando políticas sociais e ações para apaziguar o conflito entre ambos; como também, pode servir aos setores ou canais organizados da sociedade civil para controlar as ações do Estado, fazendo valer e possibilitando a participação daquela na gestão deste, por meio, por exemplo, de Conselhos de políticas e de direitos. (Correia, 2004)

Para os autores contratualistas – Hobbes, Locke e Rousseau<sup>1</sup>, a concepção de contrato social fundamenta a necessidade de manutenção da ordem social e do bem comum, proporcionando o bem da coletividade.

Para Hobbes, o Estado é o detentor do poder sobre a sociedade visando à permanência da ordem social – Segurança Nacional, evitando-se assim, a barbárie. Ele considera o contrato social um pacto. Ou melhor, o Estado exerce o controle sobre a Sociedade Civil, tendo o objetivo de propiciar a paz, buscando principalmente à segurança de toda a coletividade.

Hobbes atribuiu ao Estado poder absoluto de controlar os membros da sociedade, os quais lhe entregariam a sua liberdade e se tornariam voluntariamente seus “súditos” para acabar com a guerra de todos contra todos e para garantir a segurança e a posse da propriedade. (CORREIA, 2006, p. 67).

No entanto, o Estado é soberano e detém plenos poderes para resolver os conflitos sociais, pois o estado de natureza dos indivíduos possui características da insegurança e violência, tendo em vista que tais indivíduos não estão submetidos a nenhum tipo de normas ou leis, por isso a importância do Estado para preservar a segurança e não a insegurança social – modelo de monarquia absoluta.

Já Locke aponta que os indivíduos escolhem os seus governantes para comandá-los, pois são de suma importância para garantir a ordem social, a manutenção e proteção dos direitos naturais: vida, liberdade e propriedade.

Locke limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e, principalmente, à propriedade. O “povo” - que, para Locke era a sociedade dos proprietários – mantêm o controle sobre o poder supremo civil, que é o legislativo, no sentido de que este cumpra o dever que lhe foi confiado: a defesa e a garantia da propriedade. (CORREIA, 2006, p. 67).

Para Locke, a ação do Estado é limitada à manutenção dos direitos supracitados e os indivíduos para possuírem uma vida digna, transferem poderes a um grupo que deve corresponder as suas aspirações. Caso os representantes do povo não correspondam com as aspirações desses indivíduos, o poder representativo desses governantes pode ser revogado ou destituído, já que o poder não é perpétuo e pode ser repassado para outros representantes que correspondam às aspirações do povo.

Para Rousseau, o povo exerce controle e poder sobre o Estado, visando à democracia e

---

<sup>1</sup>Para maiores informações sobre os autores do contratualismo moderno – considerado a gênese da ordem política - Cf. CARNOY, M. Estado e Teoria Política. Campinas: Papyrus. 1988.

a manutenção da liberdade e da soberania popular.

Em toda a obra de Rousseau – o Contrato Social perpassa a idéia do poder pertencente ao povo e/ou sob seu controle. [...] defendeu o governo republicano com legitimidade e sob controle do povo; considerava necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana (povo, vontade geral). (CORREIA, 2006, p. 67)

Nessa perspectiva, o controle social é da sociedade sobre o Estado, por meio da ampliação da democracia e manutenção da soberania popular. O poder emana do povo que conduz o Estado por meio da democracia.

Ainda, para a discussão da relação entre o Estado e sociedade civil, podemos citar Max Weber<sup>2</sup> que apresenta um Estado de um tipo ideal, na qual a burocracia é um caminho para garantir a eficiência da administração, pois tem como um dos seus princípios a impessoalidade, não considerando, portanto, o princípio da democracia participativa da sociedade civil. Assim, o voto direto é instrumento de legitimidade democrática, no qual comunidade elege os seus líderes que exercerão a sua autoridade por meio de normas jurídicas e legais impessoais e universais, fazendo valer a racionalidade legal burocrática e os interesses públicos. Não há uma eminência da participação social como parte constituinte da gestão democrática das políticas sociais na sociedade. A burocracia deve corroborar para a eficiência e a eficácia dos sistemas organizacionais de gestão e de controle social.

Tal concepção não leva em conta o processo de participação dos diferentes sujeitos sociais na elaboração e fiscalização das diferentes políticas sociais. Podemos afirmar que o modelo técnico-burocrático foi implantado no período de Ditadura no Brasil, não prevalecendo o interesse público; assim, as políticas sociais foram implantadas “de cima para baixo”, não admitindo um processo de democratização.

O termo “democratização” é discutido por Lukács (2008), que utiliza a referida expressão para demonstrar que a mesma, somente se realiza e se constrói, num processo contínuo e não estático de lutas sociais, levando em conta conquistas, limites e retrocessos nos diferentes contextos históricos e visa, no entanto, o interesse coletivo e não a manutenção da lógica da ordem burguesa.

---

<sup>2</sup>Cf. WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. 4ª Ed., Capítulo VIII.: Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982. A burocracia não aparece como entraves impedindo a eficiência, como acontece em vários Órgãos, no caso brasileiro, mas ao contrário, ela se constitui como organização que visa à eficácia, tendo em vista que é através do sistema burocrático que conseguimos conferir e prever situações de impacto proficuas ou não que futuramente podem ocorrer numa organização.

Por isso, busco [...] tratar a democracia (ou melhor, a democratização) [...] sobretudo de um processo e não de uma situação estática) de um ponto de vista histórico, como concreta força política ordenadora daquela particular formação econômica sobre cujo terreno ela nasce, opera, torna-se problemática e desaparece.[...] (Lukács, 2008, p. 85)

Assim, para Lukács (2008), a democracia deve ser apreendida como um processo ligado ao socialismo. Ao problematizar sobre a democracia, o autor utiliza a nomenclatura “democratização”, por se realizar num processo contínuo e não estático que legitima a ordem capitalista vigente. Nesse estudo, o processo de participação dos diferentes sujeitos sociais nas instâncias de controle social, visa a defesa e o aprofundamento da democracia na sociedade capitalista. Podemos dizer que, está lançado o desafio de ampliar cada vez mais a democracia, pois, a sociedade capitalista é marcada por desigualdades sociais e classes sociais antagônicas que pretendem aprofundar a ideologia burguesa que não prioriza a constituição de políticas sociais universais.

Alvarez (2004), ao falar das diversas concepções acerca do controle social aponta que a obra de Durkheim tinha como premissa a necessidade de integração e harmonia social. Para o funcionamento adequado da sociedade, os cidadãos estão subordinados às regras gerais estabelecidas e as instituições servem para manter a ordem social regulada pelo Estado, visando, no entanto, um consenso na sociedade. Destaca ainda, que a Sociologia Norte Americana do Século XX tinha como pressuposto a solidariedade regulada pela sociedade para manter a ordem social, havendo “[...] mecanismos de cooperação e de coesão voluntária” (ALVAREZ, 2004, p.169).

Dessa forma ambas as concepções têm como premissa a manutenção e continuidade da ordem social e não a transformação ou mudança social, visando, portanto, à integração social e estando fundada numa perspectiva funcionalista.

Alvarez (2004) afirma que após a Segunda Guerra Mundial numa sociedade marcada por grandes desigualdades sociais, o termo “controle social” passa a ser visto como instrumento de dominação do Estado e das classes dominantes. A partir do final do século XX há um novo desenho do respectivo termo, ou melhor, se assiste a uma crítica à concepção funcionalista em grande descrédito e a apresentação da necessidade de uma nova concepção moderna.

[...] deve-se ultrapassar uma visão por demais instrumentalista e funcionalista do controle social como uma misteriosa racionalidade voltada para a manutenção da ordem social e buscar, em contrapartida, formas mais multidimensionais de pensar o problema, capazes de dar conta dos complexos mecanismos que não propriamente controlam mas sobretudo produzem comportamentos considerados adequados ou inadequados com

relação a determinadas normas e instituições. (ALVAREZ, 2004, p. 170)

Damasceno (2006), ao discutir sobre a modernidade<sup>3</sup>, menciona Foucault acerca da expressão “poder”. Segundo ela, o poder não pode ser localizado sob o controle apenas do Estado, mas se realiza nas relações de forças e é objeto de lutas políticas, ou melhor, onde há poder existe também resistência.

Enquanto nas sociedades anteriores à época clássica o poder estava centrado na possibilidade de causar a morte ou deixar de viver, nas sociedades modernas o exercício desse mesmo poder está associado à disciplina e ao adestramento. Está associado também a um bio-política da população voltada para os controles reguladores do corpo-espécie e tendo como preocupação central a gestão da vida e não da morte. (DAMASCENO, 2006, p. 24)

Nessa perspectiva, o poder não somente reprime, mas também produz efeitos de verdade e saber, constituindo verdades, práticas e subjetividades. No entanto, as formas de poder e controle social são mais complexas e multidimensionais na sociedade moderna e na qual identifica-se o caráter contraditório do controle social, pois ao mesmo tempo é instrumento de opressão e objeto de resistência e de lutas políticas. Defendemos, portanto, a noção de que o controle social se realiza em um processo contínuo de correlação de forças que prima pelas lutas políticas, pelas negociações e pelas conquistas democráticas.

Castel (1999) partindo de uma análise histórica, embora não tome uma clara distância das concepções positivistas e mesmo estrutural-funcionalista, mostra que a intervenção pública no campo social se deu mais especificamente com o aprofundamento da chamada questão social, que se acirrou “[...] a partir do enfraquecimento da condição salarial” (p. 495). Segundo ele, o capitalismo assiste hoje aos fenômenos da flexibilização das relações de trabalho, a desregulamentação do mercado de trabalho e a precarização que leva a destruição dos suportes sociais ligados ao trabalho. Tais fenômenos são fruto do processo de globalização, trazendo para o debate a “desfiliação”<sup>4</sup>, pois há um crescente desemprego<sup>5</sup>. No

<sup>3</sup>Para Damasceno (2006), a **modernidade** costuma ser entendida como um ideário relacionado com o desenvolvimento, consolidação e hegemonia do Capitalismo, imprimindo novas formas de comportamento e práticas sociais diferente da Idade Média, se consolidando a partir da Revolução Industrial.

<sup>4</sup> Para maiores informações e esclarecimento sobre o termo desfiliação utilizado por Castel, – Cf. (BRANDÃO, 2002: 146): A “vulnerabilidade dos indivíduos no mercado de trabalho estaria dada a possibilidade para o que CASTEL (1998) chama de ‘desfiliação’, que equivaleria a condição caracterizada pela ‘ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de sentido’ (CASTEL, 1998: 536). Este indivíduo ‘desfiliado’ não é um excluído. E isto, exatamente porque, não vive uma situação de “ausência completa de vínculos”; não está fora da sociedade, mas distante do centro de coesão desta (o autor está se referindo aos desempregados de longa data, aos jovens que não conseguem entrar no mercado de trabalho, aos pouco escolarizados, etc).”

<sup>5</sup> Por mais importante que seja o estudo de Castel, seu enfoque não permite uma abordagem da realidade da divisão de classes no capitalismo, não sendo possível, portanto, aproximá-lo de uma perspectiva crítica cujo encaminhamento metodológico não se justifica sem abordar o homem como sujeito de transformação e o acirramento das contradições sociais sem adotar os interesses econômicos como base dos problemas sociais.

nosso entendimento, o autor ao discutir a “*questão social*”, se aproxima da visão funcionalista e aclassista, em que as contradições são intocadas. O mesmo destaca: “A ‘*questão social*’ pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto.” <sup>6</sup>(CASTEL, 1999, p. 41). Nessa perspectiva, a intervenção estatal deve ser voltada às populações não aptas a exercerem alguma atividade laboral que seja importante para o desenvolvimento do capitalismo, ou seja, para os grupos em risco e/ou em vulnerabilidade social, num modelo socioassistencial.

Concordando com os autores marxistas<sup>7</sup>, não temos como apreender a questão social como algo novo, há, portanto, várias expressões da mesma, no cerne das diferentes classes sociais, no qual há interesses antagônicos e contraditórios. A questão social se torna mais complexa e se acirra na sociedade capitalista.

A “*questão social*” contemporânea nas sociedades capitalistas mantém a característica de ser uma expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre classes, e entre estas e o Estado. As relações capital-trabalho, no entanto, não são invariáveis, como tampouco o é a forma de organização do capital e do trabalho: por isso, concordamos com a idéia de que existem novidades nas manifestações imediatas da “*questão social*”, o que é bem diferente de afirmar que a “*questão social*” é outra, já que isso pressuporia afirmar que a “*questão social*” anterior foi resolvida e/ou superada. (PASTORINI, 2004, p. 14-15)

Assim, acreditamos que não há uma “*nova questão social*” conforme aponta Castel (1999), devido à crise da sociedade salarial que permitiu um sistema de proteção social do Estado Providência. Para Castel, a questão social surge nos marcos do Século XIX devido o período da Revolução Industrial, advinda de um amplo espectro de população pauperizada e se torna uma “*nova questão social*” devido à revolução tecnológica, tornando desfilados e vulneráveis amplos segmentos sociais desprovidos do trabalho.

Para Netto (2001):

[...] inexistente qualquer “*nova questão social*”. O que devemos investigar é, para além da permanência de manifestações “*tradicionais*” da “*questão social*”, a emergência de novas expressões da “*questão social*” que é

<sup>6</sup> Castel (1998) aponta que, na sociedade capitalista, a perda dos direitos ligados ao trabalho acirra o processo de exclusão e de desigualdade econômica, cultural e social. Segundo ele, o Estado aparece como intermediador para se estabelecer o controle social da “*nova questão social*” e sendo o agente que, através da execução das políticas públicas, possibilita a coesão social. Novamente, identificamos a visão funcionalista utilizada pelo autor, pois, a intervenção do Estado serve para a manutenção da coesão social.

<sup>7</sup> Nesse estudo a questão social é entendida como expressão da produção e reprodução da vida social e é enfrentada através das políticas sociais. Também é espaço da luta de classes e se realiza na contradição capital – trabalho. Assim, podemos nos guiar por alguns autores marxistas que tratam da questão social nessa lógica: Netto (1992); Netto (2001); (Guerra et.al., 2005); Iamamoto (2001); Pastorini (2004) dentre outros.

insuprimível sem a supressão da ordem capitalista. A dinâmica societária específica dessa ordem não só põe e repõe os corolários da exploração que a constitui medularmente: a cada estágio de seu desenvolvimento, ela instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que a sua razão de ser. (NETTO, 2001, p. 48)

Nos estudos da autora Menezes (2007), existe uma importante reflexão sobre a reelaboração do capitalismo para manter os seus pressupostos e intervir nas diferentes expressões da “questão social”. Para tanto, a autora faz uma análise da economia solidária e dos microcréditos como práticas alternativas de cooperativismo para transpor, por exemplo, o desemprego, fruto da retração do mercado de trabalho formal, imposto pela mundialização do capital e, portanto, uma proposta do capitalismo para o combate à pobreza.

A “economia solidária” obedece a todos os preceitos emanados da lógica da “mundialização do capital”, pois depreendemos que suas prerrogativas, ao se firmarem sob o discurso ideológico do “faça-você-mesmo”, da auto-ajuda, da autogestão, da ajuda-mútua e do empreendedorismo termina por viabilizar e ampliar outras formas de precarização do trabalho, mediante o incentivo de cooperativas de trabalho e/ou produção e o mercado de trocas. (MENEZES, 2007, p. 17)

Iamamoto e Carvalho (1988), a partir a tradição marxista, apontam que o Estado exerce o controle social sobre a sociedade em favor das classes dominantes numa perspectiva de consolidar cada vez mais a ordem capitalista vigente. Nessa perspectiva, o Estado tem a função de implementar ações ou políticas sociais que visam amenizar a luta de classes, os conflitos sociais e a questão social para se manter a ordem social capitalista. O controle social se dá no campo ideológico, adentrando no “cotidiano da vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente” para a manutenção da ordem ideológica dominante. (IAMAMOTO E CARVALHO, 1988, p. 109)

Gramsci (2002) aponta que o Estado não se constitui apenas como um “lócus” privilegiado da hegemonia dominante burguesa controlando a sociedade civil, mas também, incorpora a noção da sociedade civil como parte constituinte do Estado, denominando-o “Estado Ampliado”<sup>8</sup>, isto é, leva em conta, ao mesmo tempo, a sociedade política e a sociedade civil que pode ou não manter a ordem social burguesa.

Por sociedade política, compreende-se os aparelhos burocráticos de Estado que são as forças armadas, a burocracia, as leis, com a função de expansão do poder da classe dominante através da coerção e repressão. A sociedade civil compreende os aparelhos privados de hegemonia que são identificados como os partidos, a igreja, a cultura, as associações, etc... com a função de

<sup>8</sup> O Estado é a sociedade políticas + a sociedade civil em busca da hegemonia que pode ser de uma classe sobre a outra.

viabilizar o consenso para dar a direção. (COELHO, 2006, p.72)

Assim, podemos dizer que o Estado também é permeado pela sociedade civil, onde em geral, esta se constitui como classe dominada e desorganizada, principalmente incitada de valores culturalmente naturalizados pela ordem social burguesa. Não podemos deixar de considerar que existe uma hegemonia burguesa na constituição do Estado, na medida em que há: “[...]o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subordinada na sociedade civil”. (GRAMSCI apud CARNOY, 1998, p. 93) No entanto, a sociedade civil não só se mantém dominada pela via da coerção política e econômica, mas também, porque a hegemonia burguesa exerce o controle sobre a mesma, por meio da cooptação ideológica e da cooptação cultural, além disso, seus interesses não são homogêneos internamente.

Para Coutinho (2003) interprete de Gramsci, a sociedade civil faz parte da superestrutura, pois, a mesma é constituída por um complexo de relações ideológicas, culturais, espiritual, intelectual e política na sociedade capitalista. No entanto, através das suas organizações e igrejas, por exemplo, corroboram ou não para a manutenção da cultura hegemônica burguesa. Portanto, Gramsci denomina a sociedade civil como “aparelhos privados de hegemonia”, na qual a participação nas organizações políticas se realiza de forma voluntária e não pelo mecanismo da repressão. Para Gramsci, a “supremacia” de uma classe sobre a outra está eminentemente posta na correlação de forças que acaba por estabelecer a hegemonia ideológica e moral, num processo contínuo de consensos e disputas.<sup>9</sup>

[...] As ideologias, ainda que obviamente não sejam indiferentes ao Estado, tornam-se algo ‘privado’ em relação a ele: a adesão às ideologias em disputa torna-se um ato voluntário (ou relativamente voluntário), e não mais algo imposto coercitivamente. (COUTINHO, 2003, p. 133)

Assim, o caminho da “contra-hegemonia” frente à hegemonia burguesa, está no desenvolvimento de uma cultura da classe trabalhadora, em busca de uma hegemonia proletária, visando desenvolver um novo tipo de educação, rompendo com o senso comum ideológico imposto pela classe burguesa. Onde, a sociedade civil é organizada em prol da classe dominada, a mesma exerce um papel fundamental se constituída de intelectuais da classe operária, ou seja, “orgânicos”, fomentando a ideologia desta classe, num movimento em construção de uma consciência da classe trabalhadora, lutando pelos seus direitos de forma organizada e atribuindo críticas à ordem burguesa e lutando pela implementação de uma eminente reforma econômica, intelectual e moral. Reforma essa, defendida por Gramsci

---

<sup>9</sup> Para maiores informações do conceito de sociedade civil e hegemonia em Gramsci – Cf. Coutinho (2003) que faz uma pertinente análise dos referidos conceitos.

(2002).

[...] uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica mais precisamente, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda a reforma intelectual e moral. (GRAMSCI, 2002, v.3, p. 19)

Para Gramsci (2002), os aparelhos de hegemonia da sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, intelectuais dentre outros) são de fundamental importância para efetivar uma postura crítica, frente a política que utiliza respostas fragmentadas frente a “questão social”, assentados numa lógica individualista e liberal. No entanto, as reivindicações da sociedade civil devem ser orientadas pela concepção pública de Estado e não no sentido de valorizar o privado, pois, a classe dominante já o defende o suficiente para fazer valer os seus interesses. Portanto, a transformação social é uma perspectiva de um projeto social mais amplo, que se configura na **conquista** do poder das classes subalternas comprometido com os interesses das mesmas. Assim, o Estado se caracteriza:

[...] como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo.”(GRAMSCI, 2002, v.3, p. 41-42)

O controle social para Gramsci (2002) não está, no entanto, localizado no Estado ou na sociedade civil, mas se realiza e se torna um instrumento de barganha e de poder, possuindo um caráter contraditório entre as diferentes classes sociais. Por isso, acreditamos que o controle social é um instrumento de disputas ideológicas, culturais e econômicas já que a sociedade capitalista é marcada por desigualdades entre as classes sociais. A participação social deve visar o acesso aos bens e serviços produzidos socialmente, buscando incansavelmente a universalização das políticas sociais e a ampliação dos direitos sociais, principalmente para a população que mais necessita.

[...] o controle social acontece na disputa entre as classes sociais pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o controle social sobre o conjunto da sociedade.

Assim, o controle social é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – está balizado pela referida correlação de forças. (CORREIA, 2007, p. 6-7)

Correia (2007) aponta que Gramsci vê a necessidade das classes subalternas em buscar estabelecer consensos na própria sociedade civil para que o controle social supere a ideologia dominante e para que a referida classe se torne protagonista de sua própria história. A estratégia, é realizar através do consenso, o controle das ações engendradas pelo Estado, implementando a “guerra de posição”.(GRAMSCI apud COUTINHO, 2003, p.147)

O estudo aqui proposto é norteado pelas contribuições de Gramsci, em busca de desvendar as relações sociais cotidianas, por meio das Comissões Locais de Assistência Social, identificando se tal ação coletiva contribui para efetivação de políticas sociais mais universais, visando a conquistas dos direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado sob o controle e fiscalização da sociedade civil, numa perspectiva de ampliação progressiva do Estado, com a participação da mesma.

Raichelis (2005) afirma que há uma tendência histórica na sociedade brasileira em secundarizar a Sociedade Civil ante o Estado. O grande desafio estaria em alterar tal situação buscando a constituição de uma esfera pública democrática. Ou melhor, deve-se levar em conta a eminência dos compromissos pactuados nos canais de participação social. Essa proposta tem uma dimensão bastante contundente, tendo em vista que há a perspectiva de cada vez mais ampliar o Estado, que é permeado, também, pela sociedade civil, cujos os sujeitos coletivos participam efetivamente das esferas de decisão nos Conselhos e Conferências, por exemplo. Esta perspectiva é diferente daquela de Habermas (1997) sobre a esfera pública, na qual é possível construir valores e visões de mundo universalizados na sociedade civil, por meio de um compartilhamento entre os sujeitos de uma proposta em comum, o “mundo da vida”. O autor supõe que esses sujeitos tenham as mesmas possibilidades e/ou igualdade de condições para intervir sobre a esfera pública, não se vislumbrando a existência da luta de classe ou da existência de interesses antagônicos e contraditórios. Entendemos que não existe igualdade de condições na sociedade capitalista, onde a “desigualdade social” e a “exclusão social” são latentes. Martins (2008)<sup>10</sup>

Segundo Duriguetto (2007)<sup>11</sup> Habermas faz uma discussão da esfera pública como

---

<sup>10</sup>Martins (2008) faz uma importante discussão da exclusão e desigualdade social, tendo em vista que não há condições de igualdade entre os diferentes sujeitos sociais no sistema capitalista. O referido autor faz uma discussão bastante crítica da exclusão – estando aqui presente os “desprovidos”, ou seja, não ativos economicamente; pobreza e classes sociais.

<sup>11</sup>Duriguetto (2007) faz uma análise de Habermas a partir da necessidade de discutir a sociedade civil e a democracia. A autora afirma que a esfera pública proposta por Habermas é burguesa, pois os indivíduos a partir do reconhecimento dos direitos civis e políticos têm igualdade de condição para influir na esfera pública. Exemplifica os “novos movimentos sociais” no mundo ocidental: ecológico, antinucleares e pacifistas, urbanos,

algo privativo da sociedade civil, sendo esta o lócus privilegiado para a formação da opinião pública. Os indivíduos por identificação, por laços solidários e por igualdade de condição, denominado “mundo da vida”, participam da esfera pública, podendo gerar impactos sobre as ações e agenda do Estado, institucionalizando suas demandas. A sociedade civil, por meio de suas associações, organizações e movimentos sociais diferente da administração estatal. Tem uma distinção clara entre público e privado.

O papel dessa base social que compõe a sociedade civil é o captar [...] os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensá-los e transmiti-los, a seguir, para a esfera pública política (DURIGUETTO, 2007, p. 107).

A autora mostra que para Habermas os “novos movimentos sociais”<sup>12</sup> têm a possibilidade de fomentar uma “nova esfera pública democrática e participativa”, levando em conta a “focalização, temáticas específicas, luta das minorias, defesa de direitos específicos.” (DURIGUETTO, 2007, p. 107-114). Nessa perspectiva, o Estado pode criar ou incorporar políticas sociais e proteção social aos seguimentos sociais menos favorecidos, o que no Brasil ganham destaque as políticas voltadas para os negros e crianças e adolescentes.

Menezes<sup>13</sup> contribui para esta análise apontando alguns elementos como o “mundo da vida”, proposto por Habermas, envolve a dimensão da vida autônoma individual e cotidiana dos indivíduos, mas não “possui qualquer pretensão de universalidade” (MENEZES, 2007, p.110). Ou melhor, se estabelecem as práticas individuais e não consideram as desigualdades sociais, as correlações de força e as diferentes expressões da questão social. A proteção social passa a ser responsabilidade da sociedade civil no processo de mundialização econômica.

O “projeto político” formulado no interior do processo de reconceituação da sociedade civil está organicamente imbricado com as premissas econômicas e sociais determinadas pela mundialização do capital – flexibilização, precarização do trabalho, informalidade, desregulamentação, transferência da proteção social para o âmbito privado e, de preferência, sob os cuidados do voluntariado – em relação com a “questão social”. (MENEZES, 2007, p. 147)

---

feministas etc. (DURIGUETTO, 2007, p. 115)

<sup>12</sup> Concordando com Duriguetto et. al. (2009), os “novos movimentos sociais” estão situados no campo das demandas pelo acesso às políticas públicas, em suas diversas setorialidades. Os movimentos sociais possibilitaram que as demandas das classes subalternas, no Brasil e em outras formações sociais, fossem incorporadas à intervenção estatal como resposta à “questão social”. Assim, a questão social se transforma em uma questão pública e política, onde as classes defendem seus interesses por meio das organizações da sociedade civil (sindicatos e associações, por exemplo) em busca de projetos hegemônicos de classe, como proposto por Gramsci. Diferente do que propõe Habermas (1997).

<sup>13</sup> Menezes (2007) realiza uma importante crítica ao pensamento Habermas contrapondo contundentemente os seus pontos de vista no Capítulo II.

Diante das reflexões apontadas acerca do controle social podemos afirmar que tal conceito é analisado sob diversos enfoques, sendo objeto de grandes polêmicas. Porém, o que devemos enfatizar é que o termo controle social se expressa e se realiza eminentemente na relação entre Estado e Sociedade Civil, por isso, é perpassado pelas contradições de classes e ideologias que movem a sociedade capitalista.

## 1.2 - Breve análise da participação e da descentralização

A partir da Constituição Federal de 1988 houve um novo desenho federativo na condução das diferentes políticas sociais, o que ocorre também, na Política da Assistência Social, definida como política pública e integrante do tripé da Seguridade Social.

Nesse sentido, a luta pela democratização do país incluiu a participação da sociedade civil na condução, fiscalização e avaliação da política mencionada e idealizada segundo o princípio da democracia participativa. Por isso, é importante analisar o termo participação no contexto nacional, tendo em vista o processo de descentralização das diferentes políticas sociais, desenvolvido desde o final dos anos 1980.

Neves (2008) aponta que a democratização nos anos 80 se tornou uma realidade expressiva no Brasil e na América Latina e se constituiria uma nova cultura de negociação, entrando em cena novos sujeitos sociais e sendo retirada de cena a Ditadura Militar.

Segundo Chauí e Nogueira (2007):

[...] a questão do autoritarismo na América Latina, ou seja, sobre as ditaduras instaladas no continente sob a direção do Departamento de Estado norte-americano (fundamentado na ideologia da Guerra Fria). Esse é um período (que dura pelo menos até o final dos anos 1980) em que a repressão praticada pelas ditaduras provoca um enorme entrelaçamento e intercâmbio das esquerdas, das universidades, dos intelectuais de um modo geral e dos movimentos sociais que surgem na América Latina. (CHAUÍ e NOGUEIRA, 2007, p. 182)

Daí a importância de uma breve explanação sobre a descentralização e a participação, tendo em vista permear todo um trabalho cujo objeto pauta sobre a experiência de controle social descentralizado, por meio das Comissões Locais de Assistência Social.

Diante do exposto, o controle social a partir da Constituição de 1988 está ligado a efetiva participação dos sujeitos sociais na elaboração, avaliação e fiscalização das diferentes

políticas sociais, cuja participação deve ser apreendida como [...] processo social onde o homem se descobre como sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais [...] (SOUZA, 2008, p. 170). Assim, entendemos que a participação dos sujeitos é de suma importância para a práxis política, no qual os mesmos, através da participação em distintos espaços sociais (fóruns, conselhos, conferências, movimentos sociais dentre outros), devem procurar incessantemente fazer valer as suas lutas e reivindicações, por isso, torna-se para nós mais claro que tal participação é constituída por projetos antagônicos em disputa, tendo em vista que perpassam continuamente projetos sociais, culturais e econômicos que somente se fundamenta na luta de classes. É de suma importância que o projeto societário dos sujeitos sociais procure buscar a ruptura com a ordem burguesa vigente.

Por isso, a participação somente pode ser entendida no âmbito da questão social já que é constituída de antagonismos, pois os sujeitos assumem, num determinado contexto histórico, posições de enfrentamento, de proposições políticas ou até mesmo de retrocessos quando se trata da implementação e /ou execução das políticas sociais.

Para Yamamoto (2001), a “questão social” no capitalismo está ligada ao processo de produção e acumulação capitalista e produz efeito no conjunto da sociedade burguesa e ainda menciona:

[...] o regime capitalista de produção é tanto um processo de produção das condições materiais da vida humana, quanto um processo que se desenvolve sob relações sociais-histórico-econômicas - de produção específicas. Em sua dinâmica produz e reproduz seus expoentes: suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais através das quais se expressam. Existe pois uma indissociável relação entre a *produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada, isto é, a totalidade das relações entre os homens em que uma sociedade historicamente particular, regulada pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social [...]* (IAMAMOTO, 2001, p. 11 - itálico da própria autora)

Assim, podemos afirmar que a participação no âmbito das políticas sociais assume significados distintos dependendo da conjuntura histórica, social, econômica e cultural. Deve-se levar em consideração [...] as lutas pelas condições básicas de vida e de trabalho [...] (SOUZA, 2008, p. 171). E é certo afirmar que as reivindicações para conquista dessas condições são historicamente motivações para processo contínuo de participação. Portanto, é eminente o risco da participação e das lutas serem capturadas e/ou cooptadas para a manutenção e não transformação da ordem social burguesa. Ainda, as temáticas participação e descentralização são apropriadas e discutidas por diversos atores, conforme sinalizaremos

alguns deles, a seguir.

Carvalho (1995) avaliando o nível de participação dos diferentes sujeitos, sobretudo na área da saúde, identifica na realidade sociopolítica brasileira três tipos de participação, importantes para apreender essa categoria em diferentes momentos históricos da nossa sociedade. São elas, respectivamente: participação comunitária, participação popular e participação social. A primeira surgiu no início do século XX – levando em conta a experiência norte-americana por meio dos centros comunitários, voltada para os mais pobres. Destaca, também, que a partir de meados dos anos 50 até os anos 60 surge a proposta de desenvolvimento de comunidade, tendo como pressuposto o desenvolvimento de uma sociedade moderna, com a promessa de crescimento econômico para todas as parcelas da população. A expressão comunidade se fundamentou na perspectiva funcionalista, por partir da idéia de que todos os sujeitos da comunidade tinham interesses comuns, independentemente das condições materiais e sociopolíticas. Neste sentido, a população foi chamada a participar de ações que envolvessem a realização de tarefas necessárias e fundamentais para o crescimento econômico, posto pela ideologia desenvolvimentista. A sociedade executava as ações através do voluntariado e solidariedade entre os sujeitos sociais. Ou melhor, a sociedade complementava o Estado. A comunidade, nessa perspectiva, tem o seguinte sentido:

[...] agrupamento de pessoas que coabitam num mesmo meio ambiente, ou seja, compartilham o que se deveria chamar de condições ecológicas de existência, independente dos fatores estruturais ou conjunturais que lhe dão origem [...] (CARVALHO, 1995, p. 16)

O segundo tipo de participação é a popular, que surgiu no início da década de 70 e tinha como premissa a oposição ao Estado e as suas respectivas instituições. Nessa década, a população criticava o período ditatorial e havia em diversos segmentos sociais a consciência crítica de que o crescimento econômico, prometido no período desenvolvimentista, não aconteceu e acirrou muito mais as desigualdades sociais. Tais segmentos reivindicavam uma divisão mais equânime dos meios de consumo coletivo. No final dessa década aconteceu uma efervescência dos movimentos sociais, sindicatos e associações que foram fundamentais para fomentar a redemocratização do país.

Há, portanto, a substituição da categoria comunidade para a categoria povo. Carvalho (1995) aponta que a categoria povo significa: [...] um determinado segmento da população excluído, marginalizado ou subalternizado no seu acesso aos bens e serviços essenciais. (CARVALHO, 1995, p. 21)

Carvalho (1995) descreve ainda a participação social, que se apresenta no final da década de 70 e início da década de 80, envolvendo diferentes sujeitos nas decisões, avaliação e discussão das diferentes políticas sociais, no âmbito do aparelho do Estado, apesar da divisão de interesses antagônicos e projetos em disputa em seu interior. Pressupõe a participação da sociedade civil no controle social do Estado, numa perspectiva de publicização do mesmo. Nessa perspectiva é a sociedade que predomina sobre as categorias comunidade e povo.

E a participação que se pretende não é mais a de grupos excluídos (comunidades empobrecidas/carentes ou povo marginalizado), mas sim a do conjunto da sociedade, formado por diversos interesses e projeto, conformando a disputa pelo poder do Estado. (CARVALHO, 1995, p. 25)

Para o autor mencionado, essa modalidade de participação foi institucionalizada na Constituição de 1988, numa perspectiva de Estado democrático e não de apropriação privada do mesmo pela classe dominante. Compartilhamos dessa perspectiva de participação, pois se leva em conta as diversas reivindicações dos diferentes sujeitos sociais no cerne da sociedade capitalista, entendendo que os projetos societários estão em disputa e a sociedade participa da gestão do Estado na perspectiva de democratizá-lo

Gohn (1990) também fala sobre a participação social na gestão das diferentes políticas públicas, mostrando seu aparecimento na década de 70 com a crise da Ditadura Militar, num contexto de recessão econômica, onde fomentará diversificadas formas de participação dos sujeitos e movimentos sociais da sociedade civil na realidade brasileira. A autora aponta referências históricas muito importantes mostrando suas disparidades e afirmando que os conselhos onde se fomenta a participação, são fruto de um processo. “[...] Estes processos podem ter diferentes objetivos, contribuir para mudanças sociais significativas ou auxiliar a consolidação de estruturas sociais em transição ou sob o impacto de fortes pressões sociais. [...] (GOHN, 1990, p. 87).<sup>14</sup>

[...] O surgimento ou reaparecimento de formas novas de participação popular da sociedade brasileira, nos anos 70, são emanadas de canais não tradicionais, expressas em movimentos sociais específicos (mulheres, negros, ecológicos etc.) ou movimentos sociais populares urbanos reivindicatórios de equipamentos coletivos ou de condições de vida ligadas à

---

<sup>14</sup> Gohn (1990) faz uma análise das diferentes experiências históricas de cunho revolucionário e cita os seguintes acontecimentos: A Comuna de Paris; os soviéticos russos; os conselhos da Alemanha; os conselhos na Itália; os conselhos na Espanha; o legado histórico dos conselhos operários. Também apresenta a experiência dos conselhos após a II Guerra Mundial, sendo respectivamente: Os países socialistas; a experiência acomodada pelos conselhos operários socialistas; os conselhos nas democracias ocidentais – o caso norte americano e analisa os Conselhos populares no Brasil, sendo: conselho comunitário em São Paulo; conselhos populares e administração municipal e conselhos populares na administração petista. (GOHN, 1990, p. 87)

terra e à moradia; e a mudanças concomitantes que se operaram na conjuntura política dos anos 80, com a volta de sistemas da democracia representativa, foram fatos fundamentais que embasaram as propostas e as análises políticas sobre a questão dos conselhos na gestão da coisa pública” (GOHN, 1990, p.76)

Teixeira (2001)<sup>15</sup> define a participação como cidadã, pois se realiza na afirmação da cidadania já que se busca a ampliação da democracia. Neste sentido, o autor valoriza o sistema de representação, mas aponta a necessidade de qualificação jurídica e orçamentária para consolidação do controle social, mencionando a necessidade de articulação com outros canais de participação existentes na sociedade. Segundo o autor:

[...] a participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (prestação de contas). (TEIXEIRA, 2001, p. 30 -31)

Correia (2002)<sup>16</sup> aponta que a institucionalização da participação social foi resultado das reivindicações de diversos segmentos organizados da sociedade pela redemocratização do Brasil e principalmente como resultado de respostas às demandas sociais, bem como fazendo valer a perspectiva de participação social na gestão do Estado. A autora menciona:

A participação social [...] foi concebida na perspectiva do controle social no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos -, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade. [...] A institucionalização da participação se deu como resultado do restabelecimento da articulação entre as demandas sociais e as ações do Estado. [...] o Estado ser controlado pelos setores organizados da sociedade, direcionando suas ações de forma a incorporar as demandas desses [...] (CORREIA, 2002, p. 124)

Dagnino (2002) ao observar a década de 90 identifica dois projetos distintos que interferem na inserção dos sujeitos sociais nos canais de participação social, sendo respectivamente: o neoliberal e o democrático. Tais projetos impactam as culturas políticas dos diferentes contextos sociopolíticos, mais especificamente nos municípios. Dada a ampliação do espectro do projeto neoliberal a sociedade civil passa a ser concebida como

<sup>15</sup> O autor aponta limites e desafios da participação cidadã, tendo em vista a necessidade de ampliação da cidadania ativa e da democracia após os anos 70.

<sup>16</sup> A autora faz uma explanação sobre o controle social na Política da Assistência Social e realiza a seguinte pergunta: “Que controle social na política da assistência social?” Aponta como estratégia para o fortalecimento dessa referida política, os movimentos sociais para que os canais de participação não fiquem apenas na formalidade, pois a assistência social tem como desafio “[...] a luta [...] no âmbito do atendimento das necessidades humanas no seu âmbito íntegro, pleno e irrestrito[...].” (CORREIA, 2002, p. 142)

extensão do mercado, destituindo da mesma o caráter político de negociação e participação na perspectiva de democratizar os diferentes espaços de participação social no período mencionado.

Em vez de ser tomada como uma panacéia universal (num país com as dificuldades de organização popular como o nosso), essa participação poderá ser mais bem entendida se examinada não só nas relações internas e na diversidade que a sociedade civil - ainda – tende a esconder, como também nas relações que essa participação mantém com a multiplicidade de dimensões e atores que compõem o cenário onde ela se dá. Por outro lado, e conseqüentemente, essa avaliação exige a particularização dos contextos concretos dessa participação, a explicitação desses cenários complexos e o entendimento do seu impacto sobre cada um deles. (DAGNINO, 2002, p. 164)

Concordamos com Neves (2008) quando afirma que a participação social ou coletiva enfrenta “culturas políticas” que podem colocar amarras ao processo de construção democrática quando se trata de cenários onde o clientelismo tem forte tendência, levando, conseqüentemente, à despolitização do processo de participação, tendo em vista que a referida participação está voltada apenas para os interesses pessoais e individuais “ reforçando a lógica neoliberal e mercantil proposta pelo Banco Mundial” (NEVES, 2008, p. 21)

Para a autora:

[...] Trata-se de uma participação eminentemente entre políticos e classes subalternas, populares. Uma vez que reforça a dependência – laços constitutivos de uma cultura baseada no favor e não no campo dos direitos – não conforma uma relação democratizadora. (NEVES, 2008, p. 21)

Para Neves (2008) além da influencia neoliberal nos anos 1990 ocorre a institucionalização dos diferentes canais de participação numa perspectiva de ampliação da participação social na gestão do Estado, buscando a *accountability*, fortalecendo a “fiscalidade participativa.” (SANTOS apud NEVES, 2008, p. 22)

[...] apresenta a possibilidade de fortalecer mecanismos deliberativos de partilhamento das decisões, reforçando a cultura participativa na busca da inclusão social e da democratização do Estado com a ampliação da participação popular nas decisões públicas. (NEVES, 2008, p. 21)

Acreditamos que apesar de nos depararmos na atualidade com práticas autoritárias e assistencialistas, não se pode negar a importância da inovação estabelecida na Constituição de 1988 que estabelece os mecanismos de controle social – Conselhos e Conferências nas diferentes políticas sociais. No entanto, é de suma importância considerar o processo de descentralização político administrativa dos Estados e Municípios, fazendo valer o pacto

federativo no sentido de apreender a participação social na gestão pública.

A redemocratização do Estado brasileiro fez surgir uma nova institucionalidade, um novo desenho do seu sistema federativo que aponta para a descentralização e para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais – estados e municípios -, ao contrário da trajetória histórica das políticas sociais brasileiras, que, desde 1930, tiveram uma gestão centralizada pelo governo federal. (SOUZA, 2004, p. 176).

A descentralização pressupõe maior autonomia dos Municípios na execução das políticas sociais, não sendo apenas objeto da desconcentração. Ou melhor, o poder de decisão fica centrado no governo federal, por exemplo, não se implementando a descentralização política administrativa e nem efetiva, portanto, o sistema de descentralização e participação nas diferentes políticas sociais.

[...] significa que a descentralização estaria associada à democratização do poder através da participação da sociedade civil nas decisões públicas, notando-se que a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços. No entanto, queremos evidenciar que nem sempre a descentralização acarreta maior democracia, pois não é sempre que o processo de partilhar o poder e as decisões públicas com a população chega aos municípios. Perpetua-se ali a política centralizadora e não democratizadora do Estado Federal sobre os municípios. Neste caso haveria então não a descentralização, mas uma desconcentração. (NEVES, 2008, p.13)

Stein (1997) apresenta alguns pontos importantes para o implementação da descentralização e da participação, visando à universalização dos direitos sociais. Tais pontos possuem bastante pertinência para a democratização das políticas sociais, mais especificamente a Assistência Social, a saber:

[...] o controle do governo por parte dos cidadãos; a participação popular e o processo de educação para a cidadania; a tomada de decisões por maioria e a atenção às demandas das minorias. [...] a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento; e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes. (STEIN, 1997, p. 7)

A autora supracitada menciona que a descentralização de corte neoliberal, não atua na universalização dos direitos, mas tem uma conotação de redução dos gastos públicos, com a focalização de políticas sociais, onde se leva em conta a seletividade e não na equidade social.

Esta proposição está associada à privatização dos setores sociais, que também pode se efetivar através da transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade. Como estratégia de redução do gasto público, a

descentralização identifica-se com a seletividade no atendimento de demandas e necessidades, contrapondo-se às expectativas de universalização dos direitos sociais. [...] concentrar o gasto público social nos grupos mais vulneráveis, de restringir a ação do Estado na provisão de bens e serviços sociais universais e de privatizar as políticas sociais. (STEIN, 1997, p. 7)

Para Bravo (2002), com a descentralização, os municípios passam a ter novas competências na execução das diferentes políticas sociais e concomitante a isso, há a participação da sociedade civil no controle, avaliação e fiscalização das referidas políticas. Portanto, se estabelecem novas bases na relação entre Estado e Sociedade, sendo os conselhos de políticas sociais e os de direitos, inovações para se democratizar a referida relação.

Com relação à descentralização do poder federal e da democratização das políticas públicas, importantes dispositivos foram definidos no sentido da criação de um novo pacto federativo, sendo o município reconhecido como ente autônomo da federação, transferindo-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o *controle social e a participação da sociedade civil* nas decisões políticas. (BRAVO, 2002, p. 44 – itálico da autora)

Jovchelovitch (1998) aborda a importância da descentralização e municipalização, onde a primeira implica numa delegação de competência, uma redistribuição de poder e aí levando em conta a participação da sociedade na cogestão das diferentes políticas sociais. A segunda não pode ser confundida com a prefeiturização, onde as decisões ficam centradas no prefeito e seus secretários, sem a participação da sociedade nos canais de participação popular.

[...] a descentralização não pode mais ser a centralização camuflada, que na verdade só reparte o poder entre o chefe do Executivo e seus assessores, ou desconcentra os serviços sem descentralizar o poder de uma esfera para a outra; a municipalização não pode ser confundida com a prefeiturização; ela é mais ampla e mais do que a figura do prefeito e seus assessores, envolve o coletivo local. (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 41)

Podemos concluir que os conselhos municipais de políticas e de defesa de direitos são instâncias importantes para a interlocução, negociação e mediação entre a sociedade civil e o Poder Executivo, bem como são estratégias fundamentais para a [...] divisão do poder no governo local. (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 43). Implica, portanto, a participação dos cidadãos e/ou munícipes no processo de tomada de decisões: “Municipalização e participação real estão, portanto, intimamente ligadas. É o processo de constituição de novas forças sociais em sujeitos históricos atuantes”. (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 44).

A descentralização e a municipalização levam em conta, no entanto, a efetiva participação da comunidade na discussão, avaliação e fiscalização das diversas políticas sociais. Significa, assim, maior controle social sobre a administração pública a nível local.

Descentralizar e municipalizar significam partilhar o poder do governo com a sociedade. É a socialização da gestão, com a participação da coletividade local. É a flexibilização da gestão pública e a redefinição da relação entre povo e governo. Nesse sentido, [...] carregam consigo a idéia de avanço democrático. ( JOVCHELOVITCH, 1998, p. 49).

Diante das discussões postas acima, apresentaremos na próxima seção a perspectiva do controle social que se desenvolve após a Constituição de 1998, tendo em vista que apresenta uma nova modalidade de participação, no qual a sociedade civil juntamente com a representação governamental está par a par na condução das políticas públicas, num processo contínuo de disputas políticas e reivindicações e projetos societários que não são equânimes na sociedade capitalista. No caso da política da Assistência Social, a participação social pode possibilitar a ampliação da cidadania aos usuários desse referida política, afim de sucessivamente garantir a universalização dos direitos sociais.

### 1.3 - O Controle Social a partir da Constituição de 1988

Nessa seção buscaremos analisar a realidade brasileira a partir do período de redemocratização, cujo o controle social assume um caráter de participação social na gestão, na fiscalização e na avaliação das diferentes políticas setoriais e de garantia de direitos, inaugurados a partir da Constituição de 1988, diferentemente de períodos anteriores na sociedade brasileira de repressão das manifestações democráticas.

O Presidente da República João Figueiredo com mandato de 1979 até 1985, utilizava como slogan a seguinte frase: “Ame-o ou deixa-o!” Assim, quem não seguisse as regras impostas, devia deixar o Brasil, sem questionar o Estado Ditatorial. Mas, a partir de 1985<sup>17</sup> há uma nova configuração da sociedade brasileira com o processo de democratização do país.

Behring e Boschetti (2006) afirmam que, historicamente, o Estado brasileiro combinou coerção e paternalismo na relação com a sociedade civil. O investimento em políticas sociais se tornou mais efetivo a partir dos anos 30 e serviu para tornar mais tênues as diversas expressões da questão social<sup>18</sup>.

O uso da força física, política ou militar, ou ainda, de políticas compensatórias, associadas a uma cultura paternalista, foram quase que exclusivamente a forma de controle social praticada no Brasil, até os anos de 1980, por diferentes instituições sociais especializadas em obter o consenso da população através de meios coercitivos ou persuasivos. (SILVA et. al., 2008, p. 252)

Tivemos longos períodos ditatoriais entrecortados por curtos episódios de experiência democrática. O Estado Brasileiro tem como marcas da sua relação com a sociedade civil o patrimonialismo<sup>19</sup>, o coronelismo, o populismo e o paternalismo, numa lógica acirrada da filantropia e do não direito.

---

<sup>17</sup>COUTO (2004:141) afirma que a “[...] década de 80 inaugurou um novo patamar da relação Estado e Sociedade Civil. Foi marcada pela transição dos governos militares à constituição da democracia. Emanada dos princípios democracia, ocorreu a primeira eleição, em 1985, para presidente da República pós governos militares. A eleição foi produto de uma movimentação acentuada na sociedade brasileira, que, por intermédio de diferentes entidades de classe, partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos e outros movimentos, promoveu várias manifestações públicas, que pressionaram os militares a procederem ao processo de transição[...].”

<sup>18</sup> A questão social é entendida como expressão da produção e reprodução da vida social e é enfrentada através das políticas sociais. É essencialmente expressão da luta de classes, por isso, se realiza na contradição capital – trabalho.

<sup>19</sup> Para maiores informações e esclarecimentos sobre o termo patrimonialismo Cf. Carvalho, José Murilo de. “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma Discussão Conceitual. 1997. Volume 40. Nº 2. Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br). O autor elucida a empregabilidade de cada termo de forma bastante contundente.

A cultura política brasileira ainda convive com o fenômeno do coronelismo, que sujeita a população ao poder dos proprietários, donos da política local. Sob coação e medo, só é dito o que se quer ouvir, é a anulação da vontade de si. É a herança patrimonialista. A barbárie antidemocrática também se transveste de populismo, onde direitos se transformam em doações e favores. Em uma carga cultural paternalista, as ações são bondades dos governantes ou exercício de clientelismo. Nessa situação, instaura-se uma espécie de negócio, de troca, entre o eleitor (de fato ou potencial) e o representante político, que busca salientar o caráter individual da conquista. É uma cumplicidade onde "eu lhe atendo porque você é um dos meus. (SPOSATI e LOBO, 1992, p. 372)

As políticas sociais brasileiras apresentam estas marcas. Se por um lado, são resultado da luta de classes e objeto de luta da classe trabalhadora no Brasil, por outro lado, tais políticas podem representar a busca de legitimidade das classes dominantes, as quais configuram-se como instrumentos para manter a ordem capitalista vigente.

No Brasil, o estilo político tradicional é de resolver as situações caso a caso e, de preferência, no interior dos gabinetes, e não de forma clara, global, transparente e pública. Assim, a efetiva universalização [...], a equidade de resultados são alguns dos grandes desafios que pressupõe muita luta democrática da sociedade. (SPOSATI e LOBO, 1992, p. 371).

De acordo com Netto (1992), a acumulação capitalista na era dos monopólios gerou um amplo espectro de desigualdades sociais, fez com que fossem demandas as políticas sociais, sendo essas “mecanismos de intervenção extra-econômicos” do Estado. (NETTO, 1992, p.20). As referidas políticas sociais se caracterizam como estratégias do Estado para administrar e intervir nas sequelas da “questão social”, que se expressam de diferentes formas e sendo os problemas sociais tratados de maneira fragmentada e particular. Existe uma complementaridade entre o público e o privado. Ou melhor, há o predomínio da ação pública para atendimento das refrações da “questão social”, mas incorpora a tradição liberal do individualismo para atuar nessas refrações, influenciada pela cultura e psicologização dos sujeitos, transformando os problemas sociais em problemas pessoais e privados.

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes. (NETTO, 1992, p. 26-27)

O autor mostra que o Estado possui caráter eminentemente contraditório, tendo em vista que se caracteriza como um comitê executivo da burguesia monopolista, mas, para se

legitimar incorpora outros protagonistas, visando o consenso entre as diferentes classes sociais. Assim, o Estado é permeado pela luta de classes, pois as políticas sociais são um campo de correlação de forças sociais, tensões e alianças.

Complementa Guerra et. al.,

As políticas sociais pela sua natureza contraditória constitui-se, de um lado, numa forma de o Estado alcançar o consenso entre as classes, escondendo a incompatibilidade entre os interesses de capital e do trabalho, e, de outro, como expressão das lutas sociais, o que permite que a relação capital-trabalho transite do domínio privado para a esfera pública e venha a constituir em mecanismo de contenção da fúria do capital em busca da sua valorização. (GUERRA et. al., 2005, p. 240)

Góis (2002)<sup>20</sup> considera que romper com a estrutura de poder posta no imaginário cultural é uma tarefa árdua, pois, as políticas sociais são objeto de disputas, de resistências, de conflitos, de consenso e de dissenso gerados por interesses econômicos, culturais e intelectuais entre os diferentes sujeitos sociais, em que as demandas são institucionalizadas por meio de um processo contínuo de barganha e negociação. Mas, em geral, esse poder de negociação é implementado por sujeitos com capacidade crítica, intelectual, social e econômica.

Podemos afirmar que o controle social democrático no Brasil se deu a partir da década de 80, devido a uma forte pressão dos movimentos sociais sobre os aparelhos do Estado, reivindicando a sua inclusão nos circuitos decisórios da agenda pública nacional. Como exemplo, é importante citar o “Movimento pelas Diretas Já” e a participação vigorosa da sociedade civil organizada na Assembleia Nacional Constituinte. Essa situação só foi possível devido à mobilização de diferentes sujeitos sociais, que clamavam por uma sociedade democrática. Tais mudanças somente puderam ocorrer em articulação com outras no cenário nacional, gerando impactos diretos na intervenção desses sujeitos e fomentando a cultura pró-democracia.

Os movimentos sociais lutavam pela redemocratização do país, criticando a gestão burocrática, nas quais as políticas sociais eram elaboradas e centralizadas na União, sem a devida participação social.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os conselhos das áreas sociais se evidenciaram como instrumentos habilitadores no processo de descentralização das políticas sociais no âmbito local, abrindo possibilidades

---

<sup>20</sup>O artigo aponta questões relativas à constituição de pensamento e práticas científicas relativas à AIDS nos Estados Unidos, onde se modificou o cenário social e tornou possível o acesso aos medicamentos da AIDS o que num cenário anterior não foi sequer abordado. Houve a interferência de vários sujeitos sociais que reivindicaram o acesso aos medicamentos, descaracterizando a AIDS de uma peste Gay.

de participação política e superando as modalidades tradicionais vigentes até então. (PRESOTO e WESTPHAL, 2005, p.68)

Kauchakje (2002) aponta que os movimentos sociais propiciaram o aparecimento de “novos atores sociais” advindos da sociedade civil, citando as Organizações Não Governamentais, Conselhos Gestores, Fóruns, Orçamento Participativo<sup>21</sup> e os movimentos sociais (de gênero, étnicos, dentre outros) ocupando os espaços públicos, reivindicando o acesso aos bens socialmente produzidos e clamando por justiça social e fomentando o processo de institucionalização da participação popular.

Ainda, de acordo com a autora, o conceito de sociedade civil possui concepções distintas nas diferentes “sociedades, culturas e momentos históricos” (KAUCHAKJE, 2002, p. 161), influenciando diretamente na ação sociopolítica da própria sociedade civil nos aparelhos do Estado. Aponta que tal conceituação se tornou uma estratégia política dos movimentos sociais no período da redemocratização para a ampliação da cidadania e da justiça social.

[...] movimentos sociais são atores e protagonistas privilegiados, [...] na transformação ocorrida ao longo da história sobre a responsabilização do Estado em relação às diversas expressões da questão social (fome, pobreza, desemprego, alienação do trabalho, violência, doença, analfabetismo ou sistema de ‘educação’ de má qualidade, entre outras) provocadas e ou agravadas pelo modo de produção e de organização da sociedade capitalista, calcada na desigualdade social. (KAUCHAKJE, 2002, p. 162)

Diferente de como pensa Gramsci (2002), a sociedade civil se caracteriza, atualmente, no Brasil por conjunto de organizações (associação civil ou fundação de direito privado) sem fins lucrativos, reguladas pelo Código Civil Brasileiro/2001. São hoje as entidades privadas com interesses públicos e entidades empresariais que atuam no campo da responsabilidade social. Tais entidades acabam por desresponsabilizar o Estado frente à questão social e servindo à ampliação do projeto neoliberal. A vida cotidiana na sociedade civil é um espaço de disputa, de alienação e de conflito. Porém, as referidas entidades, os movimentos sociais, as entidades de classe, as associações comunitárias, devem superar essas contradições e ter um efetivo compromisso com o projeto eminentemente emancipador, visando o protagonismo e participando ativamente do processo de lutas sociais. Ou melhor, atuando em frentes de “[...] defesa e ampliação dos direitos e conquistas sociais e trabalhistas.” (MONTAÑO, 2002, p.261)

<sup>21</sup>Neves (2007) e (2008) faz uma análise dos desafios postos aos espaços públicos de participação popular e realiza um importante estudo de caso sobre o Orçamento Participativo no município de Barra Mansa/RJ e constata a resistência do poder Legislativo a essa inovação democrática já que culturalmente, o clientelismo sempre predominou na referida cidade. Aponta que o Orçamento Participativo foi uma proposta do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre e se difundiu nacionalmente como a marca da gestão petista.

O conceito “terceiro setor” foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia. [...] o termo é construído a partir de um recorte do social em esferas: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a sociedade civil (“terceiro setor”) Recorte este, [...] claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social. Como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” ao âmbito do mercado e o “social” remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista. (MONTAÑO, 2002, p. 53)

Como observa Nogueira (2003)<sup>22</sup>, quando a sociedade civil atua nas frentes de fortalecimento do voluntariado, do assistencialismo tradicional e como receptáculo da transferência de responsabilidade do Estado, ela se caracteriza como uma “sociedade civil liberalista”, fortalecendo o projeto neoliberal,

Concordamos com Duriguetto et.al. quando defende a concepção de sociedade civil “como espaço em que se desenvolvem os processos políticos que objetivam organizar os interesses das classes subalternas e projetá-las em termos de ação hegemônica na direção da construção de um novo projeto societário.” (DURIGUETTO et. al., 2009, p. 13) Envolve a necessidade de participação em prol da classe subalternizada e, também, os sujeitos políticos têm possibilidade de negociação e pactuação, fazendo valer o interesse coletivo e não o interesse individualista e personalista, como posto na sociedade capitalista vigente.

Cabe mencionar que no âmbito da Política da Assistência Social para a efetivação do controle social, têm destaque às entidades prestadoras de serviços ou de atendimento<sup>23</sup>; de assessoria e defesa de direitos<sup>24</sup>, fazendo valer o Artigo 3º da LOAS e a Resolução do CNAS nº 191/2005, bem como as entidades de representação de trabalhadores que regulam várias categorias profissionais e sindicatos.

<sup>22</sup>Nogueira (2003) aponta que as denominações de sociedade civil – social e liberalista - propiciam a discussão acadêmica no âmbito do terceiro setor e conseqüentemente fomentam os debates realizados na própria sociedade civil ( nas ONG’s, nos Conselhos, nos movimentos sociais, etc.). Mas, quando a referida sociedade civil procura minorar os efeitos da exclusão social em áreas onde a ação estatal não se apresenta ou comparece de forma precária, bem como quando atua na consolidação dos direitos sociais, esta se caracteriza como uma “sociedade civil social”. Acreditamos que tais nuances do debate acerca da sociedade civil contribuem para se entender a influência das ações dos diferentes sujeitos, a exemplo de espaços como os Conselhos.

<sup>23</sup>Entidade de Atendimento: “quando realizam de forma continuada, permanente e planejada, serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial e de defesa de direitos sócio-assistenciais, dirigidos as famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades e risco social e pessoal, conforme preconizado na LOAS, na PNAS, portarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e normas operacionais.” (Resolução CNAS nº 191/2005).

<sup>24</sup> Entidade de assessoramento e defesa e garantia de direitos: “quando realizam, de forma continuada, permanente e planejada, serviços, programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos, pela construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, conforme a LOAS, a PNAS e suas normas operacionais.” (Resolução CNAS nº 191/2005).

Mestriner (2001), ao discutir sobre a política da Assistência Social, aponta que, historicamente, o Estado repassa os recursos da mesma à filantropia privada, por meio de convênios (pulverizando e fragmentando os programas e benefícios sociais) e ainda, cria benefícios indiretos para a captação de recursos através das imunidades<sup>25</sup> e das isenções<sup>26</sup>. Esse contexto pode configurar a permanente dependência das organizações da sociedade civil ao Estado. Ou melhor, as entidades ficam a reboque do Estado. Isso é claro, pode esvaziar o controle social numa perspectiva mais ampliada que busca a universalização dos direitos socialmente construídos, instituídos e legitimados.

A Constituição “Cidadã” (como ficou conhecida a Constituição de 1988) ampliou e consolidou uma série de direitos civis (participação em entidades, livre escolha da religião e propriedade), políticos (votar e se candidatar a um cargo) e sociais (acesso à saúde e educação gratuitas)<sup>27</sup>; apresentando uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil, inaugurando o princípio da participação social.

Segundo Neves, a Constituição de 1988 institucionalizou o princípio da democratização do Estado por meio da participação da sociedade civil na “gestão das políticas públicas”, fundado numa lógica de co-participação. (NEVES, 2008: 11). Assim, se afere co-responsabilidade da sociedade civil que passa a decidir sobre os rumos das diferentes políticas sociais e se estabelece continuamente o processo de ampliação do Estado.

A Constituição inaugurou, também, o princípio da descentralização. Arretche (1999)<sup>28</sup> afirma que a estrutura de proteção social brasileira até início dos anos 90, era centralizada no governo federal, sendo que a mesma foi redesenhada com a constituição do processo de descentralização das diferentes políticas sociais, exceto a previdência social, transferindo para os Estados e, principalmente, para os Municípios, as atribuições de gestão dessas políticas, a

<sup>25</sup> “A imunidade tributária é a desobrigação de pagamento de imposto pro determinados contribuintes, que se enquadram numa das hipóteses previstas pela Constituição federal para a não-incidência desse tributo.” (MESTRINER, 2001, p. 170)

<sup>26</sup> “Isenção é a exclusão ou alteração de um ou mais elementos da regra-matriz de incidência tributária estabelecidos por lei infra-constitucional.” (MESTRINER, 2001, p. 170)

<sup>27</sup> Marshall, T. H. no livro: “Cidadania, classe social e status” faz uma análise da realidade européia, onde a cidadania é tida como um status universal que envolve os direitos civis, políticos e sociais e levando em conta todas as obrigações devidas deles. Abreu (2008) reconhece as contribuições intelectuais de Marshall na conceituação dos direitos e deveres civis, políticos e sociais. Mas, faz uma crítica contundente ao referido autor, no que refere a igualdade de status entre os indivíduos independentemente da classe social a qual pertence. Assim, Marshall não concebe a cidadania advinda das contradições, das negociações, dos pactos entre os diferentes sujeitos sociais. “Marshall reproduz, assim, o mito de que as liberdades públicas e democráticas são uma construção liberal-burguesa e não o resultado de lutas sociais desdobradas em negociações e acordos entre diversos antagonistas” (ABREU, 2008, p. 303)

<sup>28</sup> Para uma melhor análise do processo de descentralização ver: Arretche (1999). A autora faz uma importante discussão da descentralização no caso brasileiro, apontando os entraves, dificuldades e importância desse processo. Assim, podemos dizer que a participação da sociedade civil nos processos decisórios de gestão das políticas sociais brasileiras está ligada ao processo de descentralização e sendo os Conselhos e Conferências instrumentos deliberativos das diferentes políticas setoriais, viabilizando a democracia.

exemplo da “educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular” (ARRETCHE, 1999, p. 111).

Assim, ambos estão numa lógica de compartilhar com a população a gestão descentralizada das diferentes políticas sociais, estabelecendo-se a lógica da participação social propiciada pela descentralização, possibilitando que a gestão das políticas sociais esteja próxima às demandas das populações, em especial às dos municípios.

Nessa perspectiva, a Constituição coloca que o Município se constitui como a instância mais legítima para se equacionar os problemas vivenciados pela população, já que é o ente federado mais próximo aos problemas de seus municípios e possibilitando a participação social.

Souza (2004) faz uma análise do processo de municipalização e afirma que o município passa a ter autonomia na execução das diferentes políticas sociais considerando sua realidade e particularidade local, ou seja, configura-se “a participação dos governos locais na provisão de serviços sociais universais” (SOUZA, 2004, p. 34). Nesse sentido, se estabelece o pacto federativo<sup>29</sup>, em que os acordos entre as três esferas de governo devem ser resultados de um processo de negociação, envolvendo a sociedade civil e os três entes federados.

A Constituição, ainda, estabelece que a gestão das políticas sociais passe a ser compartilhada, existindo uma combinação de instâncias de poder marcadas pela democracia participativa<sup>30</sup> e pela democracia representativa<sup>31</sup>, com a divisão dos processos decisórios, em substituição a forma de gestão administrativa verticalizada e hierárquica, pela forma de gestão horizontalizada, compartilhando o poder de decisão.

A participação da sociedade civil no controle das políticas públicas, além de ser um preceito constitucional, também está interligada ao processo de democratização do país, foi regulamentada por meio das várias Leis Orgânicas ao longo da década de 90, tendo como instrumentos privilegiados de participação social, os Conselhos e as Conferências de Políticas e de Direitos.

---

<sup>29</sup>Burlandy e Labra (2007) fazem uma importante análise do pacto federativo colocando atribuições a cada unidades subnacionais.

<sup>30</sup>RUDÁ (2009, p. 9) aponta que a constituição “[...] introduz elementos e diretrizes de **democracia participativa**, incorporando a participação da comunidade na gestão de políticas públicas. Logo no primeiro artigo, em seu parágrafo único, afirma-se que “todo o poder emana do povo”. Os conselhos de gestão pública (saúde, educação, assistência social, direitos da criança e adolescente, entre outros) nascem deste artigo.” Mendes (2007, p.144) afirma o seguinte: “Áreas como educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, cultura, meio ambiente, por exemplo, devem atender, em sua organização e funcionamento, ao princípio da democracia participativa, incorporando, diretamente, formas consultivas ou deliberativas na tomada de decisões.”

<sup>31</sup> O termo **democracia representativa**: “[...] é o ato de um grupo ou pessoa ser eleito, normalmente por votação, para “representar” um povo ou uma população, isto é, para agir, falar e decidir em “nome do povo”. Os “representantes do povo” se agrupam em instituições chamadas Parlamento, Congresso ou Assembléia da República.” Disponível em: [www.pt.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_representativa](http://www.pt.wikipedia.org/wiki/Democracia_representativa) - acessado em 04/10/2009.

O conceito de controle social indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos. (RICCI, 2009, p. 9)

A sociedade civil é chamada a participar do processo descentralização das políticas públicas, aproximando o poder de decisão das populações onde elas efetivamente vivem, podendo fomentar a construção de uma agenda pública para a implementação de políticas sociais mais efetivas e de impacto para a afirmação da cidadania, levando em consideração a realidade local (demandas e necessidades).

[...] as entidades federativas subnacionais, ao desenvolverem um novo sistema de governança local, tiveram de mudar a forma como a autoridade era exercida no gerenciamento dos recursos do município. Em função disso, passaram a ser responsáveis pela provisão dos serviços públicos sociais e foram induzidas a aumentarem a democracia local abrindo espaço para a participação da sociedade civil, ao lado do Estado, na gestão e no controle das políticas públicas (DAMASCENO, 2006, p. 43)

Em síntese, na Constituição de 1988 o controle social toma um novo rumo. Melhor dizendo, não se concebe mais o controle social apenas do Estado frente à população. Há uma nova configuração do controle social, onde se deve levar em conta a participação política ativa da sociedade civil, fortalecendo cada vez mais o processo de democratização.

Na década de 90, assistimos, também, ao avanço do projeto neoliberal, que tem por base a perspectiva de reforma do Estado, que vem tentando destruir o sistema descentralizado e participativo das políticas sociais, posto na Constituição. Assiste-se à implementação do Estado mínimo e regulatório do mercado, bem como o sucateamento das diversas políticas sociais, tais como: a educação e a saúde. A partir de então, há um consenso na sociedade de que tudo o que é público não é visto com “bons olhos”, tendo em vista, por exemplo, a falta de recursos para o funcionamento pleno da saúde e da educação, falta de funcionários capacitados, corrupção na gestão dos recursos públicos, dentre outros.

A referida reforma é justificada pela diminuição dos gastos públicos, necessidade de reformas fiscais e recessão, levando a fortalecer a política de privatização e desregulamentação, operadas desde o governo Collor, diminuindo o raio de ação do Estado na efetivação das diferentes políticas sociais.

Assim, os programas, projetos e serviços sociais passam de uma perspectiva de acesso aos direitos para ações dispersas, focalistas e seletivas, limitando o acesso igualitário dos usuários aos referidos serviços o que desprovê o caráter de política pública às diferentes

políticas sociais. Há, portanto, o desgaste das diferentes políticas sociais, levando a depauperização dos sistemas de saúde, de educação e assistência social. Tais políticas são direcionadas aos grupos mais carentes e vulneráveis. Diferente da lógica de ações mais universalizantes e redistributivas.

Coelho (2006) afirma que a implementação do neoliberalismo no Brasil se deu muito pela ausência de uma cultura política de participação na esfera pública. Tal situação ocorreu devido ao longo período de ditadura que levou ao fortalecimento da ideologia neoliberal de retração do Estado e ampliação da perspectiva de privatização. Diante desse quadro, os canais de participação social que pressupõem a participação ativa dos cidadãos nos espaços decisórios, têm um grande desafio romper com a cultura do clientelismo e do personalismo, para que as diferentes políticas não fiquem à mercê das manobras de certos grupos.

Nesse cenário, as organizações da sociedade civil são chamadas a prover serviços e benefícios à população carente, estabelecendo-se os laços comunitários e solidários fortalecidos no governo Fernando Henrique Cardoso com a proposta da Comunidade Solidária<sup>32</sup>. Tal proposta mina o debate da democratização, tendo em vista que enfraquece o processo de participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais, por meio do controle social.

Para Carvalho (1995, p.8)<sup>33</sup> “Controle social é a expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele.” Assim, exige-se o protagonismo da sociedade civil, por meio do controle das ações do Estado, buscando implementar políticas que levem em conta as necessidades da população.

Campos (2007) faz uma importante análise das três dimensões indissociáveis do exercício do controle social, sendo respectivamente: a política, a ética e a técnica. Essas dimensões se caracterizam pela capacidade da sociedade civil de interferir na agenda pública nacional, prevalecendo a opinião da maioria, o interesse e o compromisso pactuados nos canais de participação social.

[...] a política, relacionada à mobilização da sociedade para interferir nas agendas do governo; a técnica voltada para a fiscalização da gestão dos recursos para avaliação das ações governamentais e para a discussão, inclusive, do grau de efetividade destas na vida dos destinatários e a ética,

---

<sup>32</sup>Burlandy e Labra (2007) realizam uma reflexão da proposta da Comunidade Solidária que fortalece as redes locais e possuem como foco a discussão do acesso à questão nutricional.

<sup>33</sup>Carvalho (1995) faz uma discussão contundente no livro: “Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social”, dando destaque à importância da participação social da sociedade civil controlando as ações do Estado, tendo por base do seu estudo, os Conselhos de Saúde.

por associar gestão participativa à constituição de novas relações sócio-políticas e econômicas fundadas nos ideais da solidariedade, da soberania e da justiça social (CAMPOS, 2007, p. 99).

Nesse sentido, o controle social aparece como instrumento de efetivo interesse público, contando com a participação da sociedade civil na co-gestão das diferentes políticas sociais, influenciando nas agendas governamentais. Tal análise aponta o desafio cada vez maior de se constituir governos democráticos e uma sociedade civil organizada para se implementar o interesse público e a cidadania.

Como observa Abreu, a cidadania não está imune às contradições e aos conflitos sociais, pois deve ser levada em conta a “identidade coletiva” e a “práxis política e cultural” entre os sujeitos sociais, visando, prioritariamente, a superação das desigualdades sociais e a “passividade dos cidadãos subalternos” e discriminados. (ABREU, 2008, p.348). Acreditamos que tal perspectiva, luta pela ampliação da cidadania e pela justiça social, sendo bastante contundente para o fomento do controle social democrático na Política da Assistência Social. O grande desafio é construir em curto prazo uma “identidade coletiva” que tente cada vez mais ampliar o acesso dos cidadãos aos direitos sociais, numa sociedade em que se prima pela identidade individualista.

Em seguida, discutiremos a prática do controle social na Política Nacional da Assistência Social, em que os Conselhos e as Conferências se constituem em mecanismos ou instâncias que engendram a fiscalização e podendo influenciar na formulação das ações dessa respectiva política num processo contínuo de monitoramento e avaliação.

#### **1.4 - Controle Social na Política Nacional da Assistência Social**

Podemos dizer que no Brasil, a Assistência Social tem sua origem histórica baseada na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa. A Constituição de 1988 é o marco legal para a compreensão das transformações e redefinição do seu papel histórico. A Assistência Social se qualifica ao compor a política de Seguridade Social, porque muda o paradigma da bem-estar ao atribuir direitos sociais aos não assalariados, sem necessidade de contribuição.

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar aos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (Artigo 194 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Assim, a Assistência Social torna-se política de Seguridade Social não contributiva e prestada a quem dela necessitar, mas, não numa perspectiva de favor, e sim numa concepção de universalização do acesso e de caráter democrático com a participação social.

Pela perspectiva da Carta Constitucional, observa-se que a partir do momento em que a Assistência Social passou a integrar a área da Seguridade Social deixou de pertencer ao campo da beneficência, do assistencialismo, da dádiva ou do favor para se inscrever definitivamente no campo do direito da cidadania social. (PORFÍRIO et.al., 2001, p. 31)

Com a aprovação da Constituição de 1988, a Assistência Social é reconhecida como política social, sendo instrumento de intervenção pública com a devida participação da sociedade civil. “Fica assegurada uma gestão descentralizada e participativa da política, garantindo a possibilidade de democratizar os processos necessários ao cumprimento da lei maior” (MARTINS, 2009, p. 10).

A LOAS (1993)<sup>34</sup> instituiu os Conselhos como forma de controle social, regulamentando o princípio constitucional da participação social nas decisões sobre os rumos da política pública de Assistência Social.

As ações na área de assistência social são organizadas em um sistema descentralizado e participativo constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidos por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos. (Artigo 6º - LOAS, 1993)

Desta forma, o sistema de proteção social da Assistência Social deve promover ações emancipatórias na garantia dos direitos, objetivando o acesso dos usuários às diversas políticas, com o desafio de implementar ações que se diferenciam de um modelo tutelar e clientelista, atuando de forma articulada e integrada com as diversas políticas sociais e com a rede socioassistencial.

[...] a assistência social não é uma política de caráter discriminatório e focalista, o que impediria sua inserção no campo dos direitos, atuando tão só como ação de apoio ou compensação. As proteções de assistência social são entendidas de responsabilidade pública e direção universal que deve afiançar cobertura a todos que dela necessitem. (MORONI e CICONELLO, 2007, p.

---

<sup>34</sup> PORFÍLIO et.al. (2001: 31) afirma: “Embora a Constituição houvesse definido novos canais, que apontam para a ampliação da participação popular, novos parâmetros democratizantes e consolidadores do espaço de interlocução entre o poder público versus sociedade civil, tornar a LOAS uma realidade não foi tarefa fácil; foi necessário um longo processo de luta, que durou cinco anos (1988 – 1993). Nesse interregno, amplos e diversificados setores da sociedade civil se organizaram e tiveram papel fundamental para a efetivação e implementação da Lei. Em 1991 o presidente Collor vetou integralmente a lei. A homologação, embora com corte, só veio a ocorrer em 1993, com Itamar Franco”

81)

A participação social (fóruns) e os Conselhos são instrumentos necessários para fomentar a democracia e “[...] provocar transformações políticas, sociais, econômicas e culturais”, podendo levar a inclusão de novas pautas e co-gestão na aceção da política pública da Assistência Social (MORONI e CICONELLO, 2007, p. 82) Consta-se na literatura que os canais de participação social – Conselhos e Conferências - são esvaziados, sem a devida representação da sociedade civil. No entanto, quando os diferentes atores sociais participam desses canais, em geral, não estão capacitados para tal finalidade e ficando à mercê dos Gestores.

Nesse sentido, o debate democrático não é parte integrante da vida social cotidiana, mesmo sendo previsto em lei (LOAS, PNAS<sup>35</sup>, NOB<sup>36</sup> e Constituição). Mesmo sendo uma política pública, destinada para quem dela necessitar e integrante do tripé da Seguridade Social, ainda persiste, na prática, a cultura clientelista e assistencialista. Conforme Yazbek, “décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade” (YAZBEK, 2008, p. 81).

Schwarz (2009) faz um importante estudo da tradição brasileira sobre a reiteração nos dias atuais de posturas características da sociedade escravista, o que chama de “idéias fora do lugar”. Destaca que a cultura do favor na sociedade escravista vigorava e mantinha escravos, proprietários dos latifúndios e profissionais liberais numa contínua dependência, isto porque o regime escravista continuava a existir, apesar de expressamente rejeitado na Constituição de 1824 que tinha na sua transcrição partes da Declaração dos Direitos Humanos e recusava a cultura do favor. Mas, essa se mantinha fortalecida na vida ideológica, política e cultural daquela sociedade. Para o autor: “O favor, ponto por ponto, pratica a dependência da pessoa, a exceção à regra, a cultura interessada, remuneração e serviços pessoais” (SCHWARZ, 2009, p. 66).”<sup>37</sup>

<sup>35</sup>Em setembro de 2004, foi aprovada na Reunião Descentralizada e Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. A Política de Assistência Social estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e é resultado de amplos debates realizados em todos os Estados e no Distrito Federal durante o ano de 2004, a partir de uma proposta preliminar elaborada pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS com a participação ativa do CNAS, dando cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003). Fonte: <[www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)>. Acessado em: 04/04/2010.

<sup>36</sup>A Norma Operacional Básica - NOB disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social [...] abordando [...] a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e, a forma de gestão financeira que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. Fonte: <[www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)>. Acessado em: 04/04/2010).

<sup>37</sup> O referido autor ainda menciona: “Ao longo de sua reprodução social, incansavelmente o Brasil põe e repõe

Os Conselhos de Assistência Social<sup>38</sup> são instâncias deliberativas de composição paritária entre sociedade civil e governo (50% representação da sociedade civil – entidades prestadoras de serviço, assessoria e defesa de direitos, instituições de usuários e organizações de trabalhadores – eleitos pelas entidades devidamente registradas nos Conselho; e 50% representação do Governo – indicados pelos Gestores), co-responsáveis no processo de tomada de decisões e existem nas três esferas de governo da federação.

Os referidos conselhos possuem caráter permanente e composição paritária e foram criados por Lei, conforme preconiza a LOAS, sendo respectivamente: Conselhos Nacional, Estadual, Municipal e do Distrito Federal (Art. 16). Tais conselhos se constituem como instâncias de negociação e deliberação e são ligados ao Poder Executivo (Art. 17, parágrafo 3º), devendo funcionar com a assessoria de uma Secretaria Executiva assegurada e viabilizada pelo Poder Executivo. Vale citar que: [...] sua estrutura pertence ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de assistência social, que lhe dá apoio técnico e administrativo e assegura a dotação orçamentária para seu funcionamento. (SILVA et. al., 2008, p. 254).

Apesar de estarem ligados à administração direta do Estado, compreendendo os três níveis de governo, os Conselhos são unidades autônomas, espaço de caráter público e, portanto, lócus onde perpassa a disputa de poder e interesses, onde se deve primar pela qualidade de vida<sup>39</sup> da população.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) define como competência dos conselheiros a possibilidade de tomar decisões ( e não apenas dar opinião) sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistencias para que os direitos dos cidadão em situação de vulnerabilidade sejam concretizados. (SUAS N°1 – MDS/UNESCO, 2006, p. 19)

---

idéias européias, sempre em sentido impróprio. [...]. [...] Partimos da observação comum, quase uma sensação, de que no Brasil as idéias estavam fora do centro, em relação ao seu uso europeu. E apresentamos uma explicação histórica para esse deslocamento, que envolvia as relações de produção e parasitismo no país, a nossa dependência econômica e seu par, a hegemonia intelectual da Europa, revolucionada pelo capital. [...]" (SCHWARZ, 2009, p. 80 - 81)

<sup>38</sup>O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993), como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)” **Fonte:** www.mds.gov.br/cnas. Acessado em: 04/04/2010).

<sup>39</sup> SPOSATI ( 1998, p.7) afirma que: “[...]a noção de qualidade de vida envolve duas grandes questões: a qualidade e a democratização dos acessos às condições de preservação do homem, da natureza e do meio ambiente. Sob esta dupla consideração entendeu-se que a qualidade de vida é a possibilidade de melhor redistribuição – e usufruto – da riqueza social e tecnológica aos cidadãos de uma comunidade; a garantia de um ambiente de desenvolvimento ecológico e participativo de respeito ao homem e à natureza, com o menor grau de degradação e precariedade.”

Esse espaço de decisão, o Conselho, é de suma importância para o processo de tomada de decisão sobre os rumos da Assistência Social e colaboram para o fomento do debate democrático. Caracterizam-se como meios profícuos para que a população reivindique direitos e serviços abrangíveis pela respectiva política.

Os conselhos, como meios através dos quais a população, de forma autônoma, pode intervir no processo de gestão das políticas públicas, para em conjunto com o órgão gestor formular, monitorar, controlar e deliberar sobre as políticas públicas, podem se constituir em espaços de construção de uma nova ordem capaz de revigorar o sentido autêntico de liberdade, democracia e igualdade social.” (SILVA et. al., 2008, p. 254).

Raichelis (2005) analisando o controle social na Política da Assistência Social afirma que o mesmo opera como mecanismo de construção de interesses da coletividade (de uma esfera pública<sup>40</sup> democrática), não voltado apenas para práticas clientelistas, bem como para os interesses particularistas na repartição dos fundos públicos, por exemplo. Para a autora, o controle social significa:

[...] acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.” (RAICHELIS, 2005, p. 41)

De acordo com Raichelis (2005), é necessário romper com a ideia do público como algo privativo do Estado, mas, no entanto, se faz necessário estabelecer a premissa de que o público é um espaço compartilhado com a sociedade civil, não sendo uma exclusividade do Estado, estabelecendo um processo de construção estratégica e política dos sujeitos, que se pressupõem ativos e participativos, podendo tornar visível os conflitos, cujos interesses

<sup>40</sup>RAICHELIS (2005: 40) cita outros elementos, além do controle social que são necessários para a constituição de uma esfera pública democrática, são eles: **Visibilidade** – Significa que as ações e os discurso dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os que participam diretamente dos conselhos, mas para todos aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação; **Representação de Interesses Coletivos** – Implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação à quais exercem papel mediadores; **Democratização** – Remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permitem incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para criar e consolidar novos direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas e **Cultura Pública** – Supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Significa superar a cultura do assistencial que infantiliza tutela e torna ainda mais vulneráveis os segmentos empobrecidos da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos legítimos.

podem ser diversos.

Outro mecanismo, presente na Legislação, (Art. 18, inciso VI, LOAS) como estratégia de controle social, são as Conferências - instrumentos de mobilização máxima, tendo em vista que deliberam a cerca da política da Assistência Social, estabelecendo metas e objetivos a serem alcançados e cumpridos pela mesma. “As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (PNAS, 2004, p. 45).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social<sup>41</sup>, por exemplo, teve como meta a avaliação dos dez anos da LOAS e deliberou pela implementação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social<sup>42</sup> estabelecendo diretrizes, dando destaque a hierarquização das atenções, em níveis de proteção básica<sup>43</sup> e especial<sup>44</sup>, redirecionando programas, projetos e benefícios e reorganizando a rede socioassistencial, sendo seu financiamento regulado pela NOB/2005.

Antes do SUAS, todas estas ações estavam organizadas por faixa etária ou público-alvo. Esta mudança é importante porque inverte o jeito de pensar: ao invés de procurar o necessitado, a política de assistência social passa a se ocupar da necessidade (...). Assim, a referência passa a ser o padrão de proteção que se deseja oferecer à pessoas que são atingidas pelas situações que fragilizam seus projetos de vida. (SUAS Nº2 - MDS/UNESCO; 2006 p. 53)

O SUAS foi resultado de um amplo processo de discussão a nível nacional,

<sup>41</sup> A IV Conferência Nacional de Assistência Social, convocada por meio da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003, foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, e representou um significativo passo na direção da sedimentação dos novos termos da Política de Assistência Social no Brasil. A Conferência teve como tema geral: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos". Fonte: <[www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)>. Acessado em: 04/04/2010.

<sup>42</sup> “O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação” (PNAS, 2004, p. 32- 33).

<sup>43</sup> “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)”. (PNAS: 2004, 27e 28)

<sup>44</sup> “A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.” (PNAS, 2004, p. 31).

envolvendo diferentes atores, tais como: gestores, conselheiros, técnicos, organizações da sociedade civil de natureza diversa, trabalhadores, usuários que pactuaram pela implantação de um novo modelo de gestão na política da Assistência Social e devendo ser assimilado e implantado em todo o território nacional.

A PNAS (2004) estabelece no campo da Assistência Social, os objetivos dos conselhos, dando destaque à fiscalização e o financiamento dos serviços socioassistenciais executados pelo Poder Executivo, através dos CRAS<sup>45</sup> (Proteção Social Básica) e dos CREAS<sup>46</sup> (Proteção Social Especial), por exemplo, bem como avalia os serviços prestados pela rede local. Ela afirma também, a necessidade de acompanhar a execução dos fundos com a definição clara de critérios de partilha de recursos. Os referidos objetivos podem fazer valer a equidade<sup>47</sup> e são resultados da correlação de forças arroladas num processo contínuo de alianças e negociações.

[...] As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para o estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças.” (PNAS, 2004, p. 45)

Os Conselhos e as Conferências são instâncias de controle social que conformam o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, têm como uma de suas missões, avaliar se a política da Assistência Social implementada, por exemplo, no município, encontra-se de acordo com as diretrizes emanadas pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e pela NOB-SUAS/2005. Não são os únicos – Conselhos e Conferências - mecanismos de controle social à plena participação da sociedade civil e podemos citar outros Órgãos,

<sup>45</sup>“O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social (...). Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social. O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. (...) Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado”. (PNAS, 2004, p. 29).

<sup>46</sup> “A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.” (PNAS, 2004, p. 32).

<sup>47</sup>Para SPOSATI (1998, p.7) : “o conceito de equidade é concebido como o reconhecimento e a efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles nem estigmatizar as diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem. Assim, equidade é entendida como possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação; condição que favoreça o combate das práticas de subordinação ou de preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, étnicas, religiosas, culturais, de minorias etc.”

conforme informa Ricci (2009)<sup>48</sup>, visando o controle social público, sendo respectivamente: Ministério Público; Tribunal de Contas, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletiva; Mandato de Injunção; Ação Popular e Defensoria Pública. Esses instrumentos são canais de controle social, nos quais os cidadãos podem, por exemplo, denunciar a frágil prestação de serviços aos usuários da Assistência Social.

No entanto, apesar das conquistas postas em relação ao controle social, após o processo de redemocratização do país, ainda há muitos desafios a serem ultrapassados, tendo em vista que mesmo com todo o avanço na Legislação, ainda temos na prática, problemas para implementar o controle social democrático.

É sob este tema que trataremos em seguida, fazendo uma reflexão sobre as conquistas e os entraves para a efetivação do controle social que a Legislação exige, mas ainda permanecem práticas autoritárias e não estruturando a efetivação do controle social que se espera ser cada vez mais democrático.

### 1.5 - Conquistas e Entraves para a efetivação do Controle Social Democrático

Para iniciar esse tema podemos dizer que, apesar do avanço na Legislação, para se fomentar e se organizar o controle social democrático, ainda convivemos com condições não estruturantes para a efetivação desse tipo de controle social.

Sposati e Lobo (1992) afirmam que após a Constituição de 1988, as leis, amparam a

---

<sup>48</sup>RUDÁ (2009.p. 11-12) explana sobre o papel dos diferentes meios de controle social: **Ministério Público:** Tecnicamente é o defensor e guardião dos direitos da sociedade, assegurados na Constituição; **Tribunal de Contas:** Órgão auxiliar dos Parlamentos (municipais, estaduais e federal), compete a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial de todos entes federativos (municípios, Estados e União). Todo cidadão pode denunciar irregularidades aos Tribunais de Contas. **Ação Civil Pública:** O Ministério Público ou associação civil (com ao menos um ano de existência) podem apresentar representações, sem custas, honorários ou outras despesas; **Mandato de Segurança Coletiva:** Denúncia que protege um direito certo. Esta ação pode ser impetrada por associação civil, partido político ou organização de representação de classe, contra autoridade pública que descumprir este direito; **Mandato de Injunção:** Quando a ausência de uma norma que regulamente uma situação impede o exercício de um direito ou liberdade garantida constitucionalmente; **Ação Popular:** No caso de um direito ou interesse público for lesado, qualquer cidadão pode, individualmente, entrar no Judiciário com uma ação popular. Visa proteger o patrimônio público, a moralidade da administração pública, o meio ambiente e o patrimônio ambiental e cultural; **Defensoria Pública:** Àqueles que não possuem recursos financeiros para contratar um advogado de defesa, o Estado garante esta assistência jurídica gratuita; **Audiência Pública:** Consulta pública à sociedade sobre determinado problema que afetará uma parcela da sociedade. No caso de construção de uma obra pública (hidrelétrica, rodovias) que gerem desapropriações ou deslocamentos de povoados e vizinhanças, é obrigatória a realização de audiências públicas que discutam o impacto social e ambiental com as pessoas e famílias que serão atingidas pela obra, antes de seu início.” Tais instrumentos são legítimos órgãos para a efetivação do controle social democrático.

participação da população num processo contínuo de democratização, mas indicam que, apesar da maturidade na Legislação, temos que superar e enfrentar a cultura da não participação posta na sociedade brasileira.

[...] temos um **novo problema**, que é o de fazer com que as leis deixem de ser apenas instrumentos formais, passando à aplicação das mesmas. Esta conjuntura supõe uma nova instrumentação das lutas democráticas e populares, no sentido de se prepararem para a aplicação da lei. (SPOSATI e LOBO, 1992, p. 367 – grifos das autoras).

Guizardi e Pinheiro (2006) fazem um estudo do controle social na política de saúde e apontam que mais do que garantia jurídica, a referida política é uma permanente construção do direito à saúde, tornando-se uma arena pública, onde as diferenças são negociadas e pactuadas. Nesse sentido, há o reconhecimento dos diferentes interlocutores envolvidos no processo de construção coletiva da saúde como direito. Porém, como já foi problematizado acima, de forma mais ampla, no Brasil, ainda convivemos com práticas autoritárias e de tutela acirradas.

Essas características expõem a prevalência histórica de relações político-sociais arcaicas, marcadas pelo signo da submissão e do favor. Relações em que o plano do direito não chega a ser sequer enunciado, permanecendo a experiência política como uma concessão fundada em referências privatistas e personalistas de poder [...]. (GUIZARDI e PINHEIRO, 2006, p.798)

Cabe mencionar que, apesar da política da saúde se constituir como direito universal, constata-se o signo histórico de submissão, não havendo questionamento e negociação entre os diferentes sujeitos sociais. O direito à saúde, por exemplo, é tido como concessão dos gestores, levando às práticas personalistas e com ampla indicação político-partidária.

Campos (2007) aponta que, no campo da Assistência Social, o modelo posto pela LOAS e pelo SUAS mostra a importância da participação da sociedade civil no controle das ações do Estado, diferente da forte tradição assistencialista presente nessa área. A sociedade civil pode influenciar nas agendas e prioridades governamentais num amplo processo de negociação, havendo a necessidade de duas pré-condições: a existência de governos democráticos e a presença de uma sociedade civil organizada para o interesse público.

Nesse sentido, o papel da sociedade civil adquire proeminência, posto que, a ela, por meio dos referidos conselhos, é assegurada a competência legal para o exercício do controle social sobre as ações do governo no campo assistencial de sua jurisdição. (CAMPOS, 2006, p. 99).

Daí a necessidade dos Conselhos e das Conferências, pois, se constituem como canais de suma importância para a participação social e a criação de novas relações políticas

democráticas entre governo e a sociedade civil.

Guizardi e Pinheiro (2006)<sup>49</sup> reforçam que a participação nos Conselhos, mesmo assegurado o princípio jurídico da paridade, não significa uma capacidade de intervenção da sociedade civil na discussão e apreciação da política de saúde, principalmente se considerados os representantes dos usuários. Tal situação é prevalente porque existem relações assimétricas de poder, em que os usuários se sentem desqualificados e desautorizados frente ao conhecimento técnico dos representantes do executivo que, em geral, dominam, por exemplo, a legislação que os capacita para o exercício do controle social. Situação tal que acaba por inibir a participação de forma consistente dos usuários, reforçando práticas autoritárias, da tutela e do favor muito presente na sociedade brasileira.

A consideração dessas limitações quanto à participação política nos conselhos aponta-nos que os problemas identificados na intervenção dos representantes dos usuários não se restringe apenas ao recurso e utilização do saber técnico sobre as questões que perpassam o SUS. Ao contrário, a presença nesse espaço é construída como uma rede em que os nós que lhe dão forma articulam diferentes saberes e inserções, desigualdades, relações de poder, experiências pessoais, diversos objetivos etc. Composição de forças que torna o conselho uma arena política extremamente inibidora aos usuários. (GUIZARDI e PINHEIRO, 2006, p. 802)

Raichelis (2005) afirma que os Conselhos precisam ser ativados pela ação dos movimentos populares, organizações sociais e políticas, devem estar representados nesses espaços, tendo em vista que no âmbito da esfera pública não está em jogo o interesse pessoal e sim o interesse público. Menciona ainda que mesmo reconhecendo a necessidade da participação das organizações populares, os usuários permanecem sub-representados em grande parte nos Conselhos, especialmente na Assistência Social. Há um vazio de representações próprias dos usuários e das suas organizações e uma dificuldade veemente de participação mais autônoma dos mesmos. Tais usuários em geral, são representados por entidades prestadoras de serviço e os trabalhadores que falam em seu nome.

A literatura<sup>50</sup> aponta uma preocupação com a baixa participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social. Tanto que a VII Conferência Nacional de Assistência Social<sup>51</sup> teve como um de seus eixos a identificação de entraves que impedem a participação

<sup>49</sup>Os autores fazem um estudo da participação da Pastoral da Saúde da Arquidiocese de Vitória nos municípios de Vitória e Vila Velha no Estado do Espírito Santo. Tal Pastoral representa no segmento dos usuários nos Conselhos de Saúde.

<sup>50</sup> Sobre essa temática ver: Raichelis (2005); Oliveira (2005); Yazbek (2007); Sumário CNAS (2009).

<sup>51</sup> A VII Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada pela Portaria Conjunta MDS/CNAS nº 1, de 4 de setembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União em 5 de setembro de 2008, com objetivo de avaliar a situação atual da Assistência Social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento. Realizar-se-á em Brasília, Distrito Federal, no período de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009, e terá como tema geral: 'PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SUAS'. **Fonte: Site:** [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas) - Acessado em

dos usuários nas Conferências e nos Conselhos de Assistência Social, com a perspectiva de apontar caminhos e propostas.

O Sumário da Reunião Ampliada do CNAS<sup>52</sup> aponta o seguinte em relação à participação dos usuários e utiliza a terminologia: “O controle social que temos” e “O controle social que queremos” já antecipa a complexidade do processo (SUMÁRIO CNAS, 2009, p. 2 -3). Nesse sentido, o que temos é a baixa organização e mobilização da sociedade civil, principalmente dos usuários, devido a cultura anti-democrática ainda impressa na sociedade brasileira e o que queremos é uma efetiva participação dos usuários nos conselhos e na gestão da política da Assistência Social, ultrapassando a categoria de subalterno para protagonista e sujeitos no campo da Assistência Social.

Campos (2007) afirma que a baixa adesão governamental, em relação ao controle social, se dá pelo não cumprimento às deliberações; há uma significativa prática autoritária e tradicional, ou melhor, centrada nas decisões de gestão, sem a devida participação da sociedade civil. Nesse sentido, a representação desta é frágil e em muitos conselhos inexistente quadro técnico adequado para auxiliar e contribuir com o exercício do controle social, bem como o gestor não fornece condições e infra-estrutura (espaço físico insuficiente, falta de material e logística, por exemplo) para manter as atividades de forma adequada, numa perspectiva de consolidar a cultura assistencialista. Paralelamente, existem casos em que a mudança de gestão torna insuficiente o funcionamento dos conselhos, prevalecendo uma cultura política da baixa participação.

Há situações em que os representantes da sociedade civil não cobram que as decisões sejam publicadas no Diário Oficial e as deliberações acabam por ficar dispersas, ou seja, sem registro e estes não são formalizados em atas, o que compromete o processo de democratização da informação. São:

Deliberações e Resoluções dos Conselhos não publicizadas e insuficiência de mobilização e ações para efetivar as decisões; Relações frágeis e conflitos de poder entre órgãos gestores e conselhos, revelada, muitas vezes, pela ausência de compromisso político com as deliberações do Conselho; Descontinuidade no funcionamento dos Conselhos em mudanças de gestão; Participação da sociedade civil prejudicada por práticas clientelistas no processo de composição e atuação dos Conselhos; Conselhos sem orçamento

---

04/04/2010

<sup>39</sup> Tal Sumário foi fruto da Reunião Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social que ocorreu em Brasília – Distrito Federal - nos dias 13 e 14 de abril de 2009, com o tema: Participação e controle social: interfaces necessárias para a concretização do SUAS.

<sup>52</sup>Tal Sumário foi fruto da Reunião Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social que ocorreu em Brasília – Distrito Federal - nos dias 13 e 14 de abril de 2009, com o tema: Participação e controle social: interfaces necessárias para a concretização do SUAS.

próprio para o desempenho de suas atividades; Falta de recursos financeiros para o exercício do controle social: diárias, transporte e alimentação. (SUMÁRIO CNAS, 2009, p. 2 -3).

Além disso, constatamos a falta de capacitação dos conselheiros para apreender tais informações, principalmente quando se trata do financiamento e orçamento destinados à política da Assistência Social, pois envolve códigos e tabelas que, tirando como exemplo a experiência da cidade do Rio de Janeiro, os representantes do governo conseguem apreendê-los com mais facilidade, tendo em vista a sua inserção profissional direta, acompanhando a movimentação dos fundos públicos. Constata-se o que se segue:

Dificuldade de acesso a informações para o exercício do controle democrático; Ausência de informações sobre os resultados e impactos de projetos, programas, benefícios e serviços de assistência social, que subsidiem os Conselhos no seu papel de avaliar, acompanhar e fiscalizar as ações; Leis municipais e estaduais em desacordo com a LOAS, com o SUAS e regulamentações vigentes; Quebra do Comando Único da Política de Assistência Social, pela criação de Fundos Financeiros paralelos que financiam ações assistencialistas, fora do alcance do controle social. (SUMÁRIO CNAS, 2009, p. 2 - 3).

Em geral, os trabalhadores da política da Assistência Social e as entidades e/ou organizações de Assistência Social estão envolvidos nas suas tarefas cotidianas e não participam das assembleias e do processo de tomada de decisão do Conselho e, conseqüentemente, não conhecem as deliberações que podem impactar diretamente nas suas atividades, tendo em vista que tais ações devem estar articuladas à legislação e ao que preconiza a LOAS e PNAS. Nesse sentido, a participação se torna uma opção individual do sujeito e não há uma “representação de interesses coletivos” que envolva “[...] a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação à quais exercem papel mediadores.” (RAICHELIS: 2005, p.40) Assim, o interesse coletivo permite reivindicações mais articuladas e qualificadas, possibilitando a democratização do controle social. Constata-se que os trabalhadores de Assistência Social estão desarticulados, “sem ocupar seus espaços de representação; Representação, muitas vezes, individual e não coletiva; Falta de articulação com as demais políticas sociais; Rede sócio-assistencial insuficiente e desarticulada, desconectada do controle social”. (SUMÁRIO CNAS, 2009, p. 2).

Kauchakje (2002) apresenta um problema nas ONG's cidadãs, assistenciais e filantrópicas em se tornarem apenas executores dos serviços sociais em parceria com o Estado, pois tais entidades se afastam paulatinamente dos movimentos sociais na luta pela

ampliação da cidadania e acesso aos bens produzidos socialmente. Tais ONG's incorporam a lógica neoliberal, utilizando o discurso de "sociedade civil empreendedora" e acabam por implementar a "desresponsabilização do Estado no que diz respeito às questões sociais." (DRAIBE apud KAUCHAKJE,2002, p. 169)

O perigo é transformar o Conselho apenas em espaço de concessão de registro<sup>53</sup> das entidades de assistência social, incorrendo a uma "submissão da discussão da política pública à questão da certificação das entidades" (SUMÁRIO CNAS, 2002, p.2), não fazendo valer o princípio da democratização, por exemplo. Tal tarefa serve apenas para estabelecer convênios com o poder público, esvaziando as reivindicações por qualidade na prestação de serviço aos usuários da respectiva política. Assim, se faz necessário o que está previsto no Sumário do CNAS:

A precedência do interesse público na gestão, nos processos, nas finalidades, nos resultados, na defesa do caráter público da Política; A construção de consensos sobre as finalidades, atenções e direitos da Política de Assistência Social; Que o agente institucional da Política assuma sua condição efetiva de agente público; Transparência de meios e resultados na gestão e nos conteúdos das discussões e decisões do Conselho; Conhecimento da dimensão das necessidades, demandas e das respostas, como um primeiro passo para o reconhecimento da cidadania e para a universalidade dos direitos na assistência social; Orientação da ação dos Conselhos pelo direito dos usuários e não mais pela emissão dos Certificados de Beneficência. (SUMÁRIO CNAS ,2009, p.3)

O papel dos conselheiros como agentes públicos está definido por lei<sup>54</sup>, tendo a função de acompanhar, controlar, fiscalizar e avaliar a gestão dos serviços e dos recursos que devem ser investidos de forma transparente. Também, é necessário que a representatividade do conselheiro esteja voltada à defesa e à garantia dos direitos sociais e não aos interesses personalistas e/ou políticos partidários. É importante ainda, citando o Sumário do CNAS:

Valorização de processos democráticos pela articulação entre a sociedade civil e o Estado, no estabelecimento de pautas, pactos e alianças, para uma nova direção do controle social; Condições para o acompanhamento permanente e contínuo do orçamento público; Conselhos mobilizados e com capacidade de mobilização externa das bases Representadas; Conselhos com agendas políticas, pautas e ações planejadas e conselheiros e sujeitos

<sup>53</sup> Cabe salientar as entidades e/ou organizações de assistência social para funcionarem devem estar devidamente inscritas nos Conselhos, conforme preconiza o Art. 9º da LOAS. Tal certificação possibilita a assinatura de convênios, bem como tais entidades podem concorrer à eleição como membro da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social.

<sup>54</sup> LOAS, Regimentos Internos, Constituição Federal, PNAS/2004 e Leis de Criação dos Conselhos em cada esfera de governo.

capacitados e preparados para a defesa de direitos de cidadania e exercício do controle; Garantia do caráter apartidário dos Conselhos de Assistência Social (SUMÁRIO CNAS,2009, p. 3 - 4)

Acreditamos que os entraves ao controle social são fruto da tradição histórica brasileira, com marcas da tutela, do elitismo, e mesmo com previsão na legislação vigente, torna-se uma tarefa mais ampla e de longo prazo, transpor o muro do favor, para a conquista de direitos.

Num sentido mais específico e de curto prazo, acredita-se que a constituição de uma cultura cívica, que tenha como premissa a discussão do controle social como garantia da cidadania, no sentido de eficiência para aumentar a qualidade de vida da população, esteja avançando, apesar do contexto atual de grande complexidade do sistema de produção e reprodução social, reduzindo drasticamente a capacidade de participação.

Bastos et. al. (2009) investem numa perspectiva da qual não partimos, mas, que merece ser destacada pelo contraste em relação ao já exposto. Seguindo Putnam, os autores afirmam que o acúmulo de capital social gera impacto positivo na afirmação de uma cultura cívica. Assim, uma sociedade organizada cria capacidade para intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado e pactuando prioridades e metas a serem alcançadas nessas políticas. Parte-se do princípio que a comunidade participa na formulação e no controle das políticas públicas, gerando uma significativa relação de confiança e solidariedade entre os atores, diferente da tradição autoritária e clientelista. Contudo, necessita de um grau de organização política desses atores na reivindicação de direitos e políticas públicas mais justas ou ao menos mais igualitárias, para que tais reivindicações possam interferir na agenda de prioridades do governo, diferente de ações político-partidárias<sup>55</sup>.

Oliveira e Almeida (2009) mencionam que não encontramos na realidade de alguns Conselhos, a constituição de uma cultura cívica de participação, pois, observa-se a baixa participação dos conselheiros, principalmente do segmento governamental e há ainda, “[...] conselheiros despreparados e despolitizados” para o exercício do controle social, comprometendo a capacidade de representar, pactuar e deliberar. (OLIVEIRA e ALMEIDA, 2009, p.145)

---

<sup>55</sup> Como se observa, o ponto de chegada dos autores pressupõe um processo de participação, mas os mesmos não designam seus caminhos, embora esteja clara a oposição a ação dos partidos, não distinguindo a tendência, nas esferas de participação: “[...]o acúmulo de capital social (CS) em uma determinada sociedade, está positivamente relacionado à capacidade de os governos atenderem e realizarem as demandas da população. Em outras palavras, os níveis de solidariedade e de confiança interpessoais e a existência de organizações sociais são elementos colaborativos para o desempenho das instituições políticas, razão pela qual as políticas públicas devem ser arquitetadas no sentido de estimular o acúmulo de CS.” (BASTOS et. al., 2009, p. 178)

Destacamos que o poder de decisão encontra-se na capacidade dos conselheiros para uma ação mais propositiva e, segundo Van Straklen et al ( 2006), os conselhos são importantes espaços de aprendizagem de cidadania e negociação política.

Por isso, a importância da capacitação e vinculação da informação visando à transparência da gestão e das informações, principalmente do orçamento público, que em muitas realidades, tornam-se uma “caixa preta”, ou melhor, há uma linguagem técnica que não esclarece e sim obscurece o entendimento dos fundos públicos que devem ser controlados pela sociedade civil que aprova, em algumas realidades, às escuras tal orçamento.

O desafio está segundo Silva et. al. (2007), em tornar a informação um instrumento acessível, com uma linguagem pedagogicamente adequada, pois o “[...] acesso à informação amplia a capacidade de argumentação dos sujeitos políticos coletivos nos processos decisórios” e em geral, a gestão da informação encontra-se nas mãos de poucos, citando os técnicos e gestores. (SILVA. et.al., 2007: 686)

Alchorne (2001) argumenta que há situações em que os programas são aprovados às pressas, devido aos prazos estabelecidos, seja pelo governo federal ou seja pelo governo estadual para que o município conte com o recebimento das verbas, não havendo uma reflexão desses programas e não observando se os mesmos podem gerar impactos positivos àquela realidade local.

Assim, os conselhos devem planejar a avaliação das diversas políticas públicas de acordo com as particularidades locais, procurando estabelecer que o planejamento acerca destas políticas se aproxime de onde efetivamente vivem as populações, levando em conta as suas mazelas, realidades, angústias e representações sociais, visando garantir os direitos sociais. Os programas, os projetos e os serviços sociais devem ser implantados de acordo com as necessidades e demandas locais.

Diante das reflexões postas anteriormente, podemos afirmar que apesar dos entraves identificados, o controle social se torna uma importante estratégia e ferramenta para a efetivação da participação social, visando à ampliação da cidadania e da justiça social num processo contínuo de democratizar o acesso e controle das diversas políticas sociais.

## **CAPÍTULO 2- O CONTROLE SOCIAL A PARTIR DAS COMISSÕES LOCAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Esse capítulo é resultado de uma pesquisa empírica, abordando a experiência do controle social democrático. O objetivo deste é demonstrar a relação entre Estado e Sociedade Civil, tendo por base as Comissões Locais de Assistência Social, que foram constituídas após um longo período de negociação, barganha, dilemas e conflitos entre os diferentes sujeitos sociais, tendo destaque os conselheiros do CMAS/RJ, que deliberaram pela criação das mesmas. Mas, não podemos deixar de reconhecer outros sujeitos, tais como: ONG's, gestores, técnicos da Secretaria de Assistência Social, representantes das outras Secretarias, conselheiros do Governo e da Sociedade Civil, sindicatos, conselhos regionais de diferentes categorias profissionais, delegados e participantes das IV e V Conferências Municipais de

Assistência Social, que foram também fundamentais para o processo de criação das mesmas.

Como foi observado na introdução, aproveitamos a nossa experiência no Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro – CMAS/RJ para estudar as informações postas nos documentos disponíveis na sede do mesmo, tais como: Anais e Relatórios das Conferências; Vídeos; atas das reuniões do CMAS/RJ e Regimento Interno das Comissões. As informações que trazem esses documentos foram de suma importância para descrever e melhor conhecer todo o processo de constituição das Comissões. Apesar do convívio cotidiano na esfera do Conselho, foi necessário recorrer aos documentos, para nos aproximar cada vez mais da realidade da criação das Comissões, com a preocupação de entender e explicar esse processo, através de um resgate histórico e social.

Ainda, utilizamos como parte da construção desse capítulo, a entrevista semi-estruturada com os integrantes das Comissões Locais de Assistência Social, além da pesquisa participante, possível por meio de nossa participação enquanto profissional nas reuniões de quatro Comissões Locais (2ª CAS, 3ª CAS, 8ª CAS e 10ª CAS).<sup>56</sup> Vale também dar destaque a entrevista realizada junto à atual Presidente do Conselho, que representa o segmento Governamental - Gestão 2009/2011.

Enfim, podemos nos adiantar e mencionar que esse capítulo é uma construção de muitas “mãos”, ou seja, eminentemente coletiva, pois sozinhos não poderíamos nos apropriar das discussões, limites e possibilidades à efetivação do controle social democrático, tendo como locus privilegiado da nossa análise, as Comissões Locais e os diferentes sujeitos sociais diretamente ou/não envolvidos nesse processo contínuo e necessário à efetivação do controle social democrático da Política da Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro.

## **2.1 - A Constituição das Comissões Locais de Assistência Social**

Nessa seção procuraremos resgatar o processo de criação das Comissões Locais de Assistência Social instituídas em 2006 pelo Conselho, que é resultado de um longo período de reivindicação principalmente dos conselheiros da sociedade civil do respectivo Conselho.

Cabe dizer que tais instâncias foram instituídas após a promulgação da PNAS/2004,

---

<sup>56</sup>Não estivemos presentes nas reuniões das demais Comissões, pois não houve tempo hábil para essa finalidade. Mas, esse universo analisado na pesquisa participante foi bastante significativo, pois pudemos observar os dilemas, as dificuldades e avanços e retrocessos postos às Comissões que descreveremos durante esse capítulo.

que aponta a importância de fóruns consultivos e descentralizados para fomentar o controle social, justificando e fortalecendo as discussões que ocorreram no âmbito do CMAS/RJ para a criação das mesmas e, ainda, havendo uma grande mobilização, para esse fim, da sociedade civil no município.

Podemos citar, também, que no cenário nacional havia grandes debates e reuniões descentralizadas do CNAS para capacitar conselheiros Estaduais, municipais e técnicos das Secretarias Executivas, objetivando contribuir para o entendimento do conteúdo presente na PNAS/2004 e dando ênfase às questões afetas ao controle social. Muito do conteúdo desses encontros, auxiliaram os conselheiros do CMAS/RJ, principalmente os da sociedade civil para deliberar a favor da criação das Comissões. A Cidade do Rio de Janeiro teve destaque como uma das primeiras experiências, a nível nacional, na tentativa de descentralizar o controle social na política da Assistência Social, a exemplo dos relatos de conselheiros nas reuniões descentralizadas do CNAS.

As respectivas Comissões foram aprovadas por unanimidade numa Assembleia pública do Conselho, com a participação significativa de diferentes sujeitos sociais, tendo destaque as entidades da sociedade civil, que faziam pressão, nesse fórum, para que as mesmas fossem criadas. O Regimento foi construído coletivamente, pois, ocorreram várias reuniões do CMAS/RJ com os membros das Comissões Locais para traçá-lo, sendo um importante momento de participação e mobilização desses atores.

Os conselheiros tinham ciência que a criação das Comissões Locais se constituiria como uma experiência marcante, e, poderia possibilitar o processo de democratização do controle social, evitando a centralização no Conselho e ampliando-o à participação de diferentes sujeitos no processo de discussão da política da Assistência Social, como previsto na PNAS/2004.

Tendo por base as discussões no Conselho e os debates nas Assembleias sobre a complexidade dos diferentes territórios da Cidade, os conselheiros do CMAS/RJ davam destaque à importância da criação das Comissões, já que seriam constituídas por representantes da sociedade civil e representantes do governo, que atuavam num determinado território.

Assim, a política da Assistência Social desenhada no modelo de gestão do SUAS, deve ser planejada de acordo com as particularidades locais, aproximando o planejamento acerca desta política, de acordo com a realidade das populações, levando em conta as suas mazelas, angústias e representações sociais, em busca de garantia dos direitos sociais.

Os conselheiros afirmavam que os programas, os projetos e os serviços sociais

deveriam ser implantados de acordo com as necessidades e demandas locais. Apontavam para a necessidade de os usuários serem protagonistas de sua história, interferindo diretamente na formulação e fiscalização das políticas dirigidas a eles. Para tanto, as Comissões poderiam ser um importante meio para levar a discussão do controle social ao encontro dos usuários, pois, tais Comissões estariam próximas de onde os usuários efetivamente vivem.

A PNAS (2004) aponta que as ações de Assistência Social devem configurar-se a nível socioterritorial<sup>57</sup>, levando-se em conta a dinâmica demográfica, a dinâmica socioeconômica e a dinâmica sociocultural em curso nos diferentes territórios para o enfrentamento das desigualdades sociais, objetivando e garantindo maior eficiência desta política e avançando na constituição da cidadania e na qualidade de vida da população.

[...] identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares e intervir, através das políticas públicas, com o objetivo *de* alcançar resultados integrados e promover impactos positivos nas condições de vida. (PNAS, 2004, p.44)

Conforme a PNAD/2007<sup>58</sup>, a Metrôpole do Rio de Janeiro tem uma população estimada e recenseada de 6.093.472 habitantes e convive com o IDH<sup>59</sup> alto e baixo numa mesma localidade, por exemplo: na Zona Sul, o IDH é alto e no mesmo território existe a maior favela da América Latina – a Rocinha, com uma realidade de pobreza acentuada. Dessa forma, o município possui características sociais, econômicas e culturais bastante diferenciadas e desiguais<sup>60</sup> ao longo de seu território, justificando para os conselheiros a ideia de contribuição das Comissões nas deliberações do Conselho, principalmente com soluções que levassem em conta a realidade local de cada território.

Entre os anos de 2003 a 2006, os membros da sociedade civil sempre apontavam a necessidade da constituição das Comissões, principalmente nas reuniões da Mesa Diretora<sup>61</sup>,

<sup>57</sup> A PNAS utiliza as contribuições de Dirce Koga para a discussão territorial. Para maiores esclarecimentos vê o seu livro: *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vivido*. São Paulo. Cortez, 2003.

<sup>58</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD apresenta características gerais da população, migração, educação, trabalho, famílias, domicílios e rendimento que são importantes para avaliar a situação dos municípios brasileiros. Disponível no site: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<sup>59</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é uma medida comparativa que engloba três dimensões: economia, educação e longevidade. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. Fonte: [www.pnud.org.br/idh](http://www.pnud.org.br/idh) - acessado em 04/04/2010.

<sup>60</sup> No anexo 5, é extremamente visualizado, a má distribuição dos serviços da rede da política da Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro nos dez territórios do município.

<sup>61</sup> Enquanto componente da Secretaria Executiva do CMAS/RJ podemos afirmar que durante as reuniões do Conselho, sempre argumentávamos sobre a necessidade de fazer valer as deliberações das Conferências, visando implementar o verdadeiro papel do Conselho, ou melhor, fiscalizar não só as ações das entidades da Sociedade Civil, mas também avaliar e solicitar da Gestão o cumprimento das deliberações propostas nas Conferências. Cabe destacar que a Secretaria Executiva tem o papel de assessorar os Conselheiros. De acordo com o Regimento

que segundo o seu Regimento Interno publicado no Diário Oficial do Município, essa instância tem por função:

[...] reunir-se-á oito (08) dias antes da Assembleia para estabelecer a pauta e proceder outros encaminhamentos, tais como: I – convocar as Assembleias, designando data, local, horário e pauta; II – convocar reuniões públicas do Conselho com a comunidade e autoridades constituídas; III- representar o Conselho oficialmente, quando necessário; IV – encaminhar as decisões do Conselho;V – elaborar o plano anual de atividades, realizado com o produto do trabalho das Câmaras de Inscrição e Renovação de Processos e das Comissões Temáticas. (DOM–RJ em 19/12/2002 - Deliberação nº 107/02)

No entanto, grande parte dos membros da sociedade civil, nas reuniões da Mesa Diretora, afirmavam que as Comissões descentralizadas eram urgentes ao Conselho, visando realizar o controle social nos diferentes territórios da Cidade do Rio de Janeiro para tentar entender e, principalmente, acompanhar as suas diferentes demandas, tendo em vista a diversidade de problemas sociais nesses territórios, além de terem sido deliberadas pelas Conferências Municipais, já mencionadas.

Por isso, o nosso esforço em descrever os fatos ocorridos durante os anos de 2003 a 2006, que foram decisivos à criação das Comissões e o fortalecimento do controle social democrático na Cidade do Rio de Janeiro.

### **2.1.1 - A IV Conferência Municipal de Assistência Social – Início da discussão.**

A IV Conferência foi convocada, extraordinariamente, pelo CNAS para avaliação dos dez anos da LOAS – Lei Federal nº 8742/93<sup>62</sup> e, para tanto, a referida Conferência teve como

---

Interno: “ART.20 - O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS terá uma Secretaria Executiva com infra-estrutura técnica – administrativa fornecida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. §1º - A Secretaria Executiva é uma unidade de apoio ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, responsável pela operacionalização das ações técnico–administrativas, facilitando ao Conselho o estabelecimento de diretrizes e programas de trabalho. §2º - A Secretaria Executiva é órgão executivo, a serviço do Colegiado do CMAS. “ART.46 - Compete à Secretaria Executiva:I - dar suporte administrativo e operacional a todas instâncias do conselho (Assembleia, Câmaras, Mesa Diretora e Comissões Temáticas), estando subordinada hierarquicamente ao Presidente do Conselho e demais membros da mesa diretora.II - promover e praticar os atos de gestão administrativa necessários ao desempenho das atividades do CMAS.III - executar outras atividades que sejam atribuídas pelo presidente do CMAS ou pelo Colegiado.IV - planejar, organizar, coordenar e fazer executar as atividades administrativas do Conselho;VI - elaborar instruções para o desenvolvimento dos trabalhos administrativos, afetos à Secretaria Executiva.VII - articular-se com os órgãos da SMDS e demais Conselhos, objetivando melhor desempenho do Conselho;VIII – Análise da documentação relativa à inscrição e renovação das entidades dando encaminhamento aos procedimentos necessários.

<sup>62</sup>A **IV Conferência Nacional de Assistência Social**, convocada por meio da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003, foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, e representou um significativo passo na direção da sedimentação dos novos termos da Política de Assistência Social no Brasil. A

eixos de discussão o **financiamento**, a **gestão** e o **controle social**, a partir de quatro subtemas:

1º- Mobilização e Participação como Estratégia para Fortalecer o Controle Social; 2º- Planejar Localmente para Descentralizar e Democratizar o Direito; 3º- Financiamento: Assegurar Recursos para Garantir a Política e 4º- Conceber a Política para Realizar o Direito. (Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas))

A IV Conferência Municipal de Assistência Social ocorreu nos dias 14 e 15 de outubro de 2003, ano em que foram comemorados os dez anos da LOAS, no intento de estabelecer uma nova agenda para a Política da Assistência Social, com perspectivas de inclusão social e novas direções e estratégias profícuas à efetivação da referida política, além de uma forma mais democrática e propiciando a cidadania.

De acordo com os Anais da IV Conferência Municipal para dar conta dos quatro subtemas propostos pelo CNAS, foram realizadas as mesas de debates<sup>63</sup> e grupos de trabalho, visando fomentar e instrumentalizar as discussões e as propostas que saíam da Conferência Municipal e que iriam à Conferência Estadual e Nacional.

Diante do que foi posto nos debates do grupo de trabalho do 1º subtema - Mobilização e Participação como Estratégia para Fortalecer o Controle Social, iniciou-se a proposta de descentralização do controle social<sup>64</sup> na Cidade do Rio de Janeiro e tal proposta passou à apreciação da Plenária Final da Conferência. Houve a aprovação das seguintes propostas, conforme exposto nos seus Anais:

- 1-Que as organizações da sociedade civil participem da macrofunção municipal, para o fortalecimento das ações de assistência social <sup>65</sup>
- 2-Criar estratégias locais e condições de infraestrutura para participação

---

Conferência teve como tema geral: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos". Fonte: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas) acessado em 04/12/2009.

<sup>63</sup> A Mesa do 1º subtema - Mobilização e Participação como Estratégia para Fortalecer o Controle Social foi proferida pela Dr<sup>a</sup> Ivanete Boschetti – Assistente Social e Professora da Universidade Nacional de Brasília ; A Mesa do 2º subtema - Planejar Localmente para Descentralizar e Democratizar o Direito foi proferida pela Dr<sup>a</sup> Maira do Carmo Brant de Carvalho – Assistente Social e Professora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC de São Paulo ; A Mesa do 3º subtema - Financiamento: Assegurar Recursos para Garantir a Política foi proferida pela Professora Selene Pereira Nunes – à época Mestre em Economia e assessora política fiscal do INESC e A Mesa do 4º subtema - Conceber a Política para Realizar o Direito foi proferida pela Assistente Social Tatiana Dahmer que à época era Mestre em planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Conselheira do Conselho Estadual de Assistência Social e Diretora Regional da ABONG. Fonte: Anais da IV Conferência Municipal de Assistência Social.

<sup>64</sup> À época da realização da IV Conferência Municipal de Assistência Social, enquanto técnica de Referência dos Conselhos – atuando na área de Zona Sul participei como relatora desse grupo e a proposta de descentralizar o controle social foi amplamente discutida nesse respectivo grupo e tal proposta foi levada e aprovada pela Plenária Final da respectiva Conferência.

<sup>65</sup> Cabe esclarecer que a macrofunção era uma reunião dirigida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social hoje SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social com os demais gestores da Prefeitura, funcionando como estratégia para melhorar os serviços sociais na Cidade.

efetiva de grupos representantes de etnia, gênero, geração e orientação sexual, dentre outros para um levantamento de demandas locais através da socialização de informações, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e no Conselho Municipal de Assistência Social<sup>66</sup>

3-Socialização das informações sobre os direitos sociais e serviços oferecidos no Município do Rio de Janeiro, em foro local da rede, garantindo assim a participação da população na esfera municipal e no Conselho Municipal de Assistência Social

4- “Encaminhar à Câmara de Vereadores, um Projeto de Lei para a criação do Conselho Regional de Assistência Social, em caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, com a seguinte composição: ¼ de usuários, ¼ de prestadores de serviço de assistência social, ¼ de representação governamental<sup>67</sup> ( ANAIS IV CONFERÊNCIA, 2003, p.65)

Todas as propostas acima levam em consideração a necessidade de se descentralizar o controle social, tendo em vista que trata de socializar as informações a nível local, prevendo a participação das entidades da sociedade civil e de grupos, em geral, discriminados e prováveis usuários da Assistência Social, deliberando, ainda, sobre a composição dessa modalidade de controle social descentralizado.

Cabe dizer que houve um intenso debate quanto à proposta de “criar os Conselhos Regionais de Assistência Social”, pois alguns delegados afirmavam que seria impossível descentralizar o controle social tal como aprovado. Isto porque, não havia até então um instrumento jurídico-legal no campo da Assistência Social que assegurasse o caráter deliberativo de Conselhos locais. Porém, outros delegados, principalmente os representantes do segmento dos trabalhadores<sup>68</sup>, defendiam na Conferência, a necessidade e o desafio de se criar tais fóruns. Apontavam que deveria haver uma sensibilização a nível nacional para que o CNAS também estivesse nessa empreitada para regulamentar tal proposta, levando ao engajamento dos gestores e dos Conselhos da Assistência Social para a criação do controle social descentralizado, como ocorre na política da Saúde, através de seus Conselhos Distritais.<sup>69</sup>

<sup>66</sup>Nessa proposta já se vislumbrava a participação dos usuários da Política da Assistência Social nas discussões e provável controle social das demandas locais em cada território e sendo a informação socializada pela SMAS e pelo Conselho.

<sup>67</sup>Podemos considerar que essa 4ª proposta tornou-se o grande marco para a criação das Comissões Locais de Assistência Social posteriormente. Essa composição de ¼ de representação governamental ficou expressa nos Anais e assim, não reflete a paridade.

<sup>68</sup> Tal informação foi retirada da gravação da IV Conferência. Esse material demonstra a fervorosa discussão que aconteceu nesse momento de deliberação.

<sup>69</sup> De acordo com a Lei Municipal do RJ nº 2.011 de 31/08/1993, em seu Art. 1º - aponta: “Fica instituído em cada Distrito de Saúde, um Conselho Distrital, órgão colegiado, consultivo e deliberativo, com a finalidade de auxiliar a Administração Pública e o Conselho Municipal de Saúde, na análise, planejamento, formulação e supervisão das políticas de saúde, na fiscalização de ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência” No seu Art. 4º evidencia a sua composição, sendo respectivamente: “O Conselho Distrital de Saúde é composto por vinte e cinco por cento de representantes de prestadores de serviços de saúde, públicos e privados, vinte e cinco por cento de representantes de profissionais de saúde em unidades do SUS e que atuam

Podemos então afirmar que a discussão das Comissões Locais de Assistência Social se iniciou na IV Conferência Municipal, todavia levou um certo período para serem implementadas e somente em 2006 foram de fato criadas.

Cabe mencionar que antes da realização da V Conferência, o Conselho não propôs nenhuma metodologia para implantar os Conselhos Regionais de Assistência Social, bem como o mesmo não encaminhou ao Gestor a proposta de criá-los para que, posteriormente, tornassem Lei e fossem sancionados pela Câmara de Vereadores, como foi proposto na IV Conferência.

### 2.1.2 - A V Conferência Municipal de Assistência Social

A V Conferência de Assistência Social/2005<sup>70</sup> proposta pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social e o MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, teve com tema: “SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social” Esta Conferência visava consolidar metas de curto prazo (até 2008), médio prazo (até 2010) e longo prazo (até 2015) para a implantação do SUAS e da Política Nacional de Assistência Social num período de dez anos.

A V Conferência Municipal de Assistência Social ocorreu nos dias 29 e 30 de agosto de 2005 e para fomentar as discussões, a mesma foi assim organizada: Conferência Magna<sup>71</sup>, ponto alto da programação, com o tema - “Perspectiva do Plano Decenal para a implementação do SUAS e Mínimos Sociais”; mesas de debate<sup>72</sup>; painéis<sup>73</sup> e os resultados dos

---

na área, e de cinquenta por cento de representantes de entidades de usuários do sistema de saúde do Distrito”

<sup>70</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução CNAS nº 111, de 14 de junho de 2005, publicada no Diário Oficial da União em 15/06/2005, convocou a **V Conferência Nacional de Assistência Social**, com objetivo de consolidar um Plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos. A V Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada, no período de 5 a 8 de dezembro de 2005, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães, e teve como tema “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”. Fonte: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas) acessado em 04/12/2009.

<sup>71</sup> A Conferência Magna foi proferida pela Dr<sup>a</sup> Aldaíza Sposati – Assistente Social e Professora da PUC/SP e foi importante para auxiliar nas deliberações das metas de curto, médio e longo prazos propostas pela Conferência.

<sup>72</sup> A mesa “Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica – Propostas e Desafios: contou com a presença de representação Municipal: Heloísa Mesquita – à época Secretária de Assistência Social de Niterói e Vice-Presidente Sudeste do Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social; representação Estadual: Sílvia Barreto – à época Subsecretária de Qualificação e Descentralização da Gestão do Estado do Rio de Janeiro e Coordenadora da Comissão Intergestora Bipartite e representação Federal: Simone Albuquerque – Diretora do Departamento de Gestão do SUAS/MDS e membro da Comissão Intergestora Tripartite. Na mesa SUAS/RIO e Mínimos Sociais contou com a participação do Secretário Municipal de Assistência Social, à época, Marcelo Garcia.

<sup>73</sup> Os painéis tiveram como tema de prioridade de discussão, os seguintes: 1- Proteção Social Básica; 2- Proteção Social Especial; 3- Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes e Trabalho Infantil; 4- Inclusão Produtiva e 5- Direitos Humanos, todos proferidos por representantes do Governo e da Sociedade Civil,

Encontros Descentralizados que serão exposto a seguir.

Em maio de 2005, o Conselho propôs a realização dos Encontros Descentralizados que aconteceram nas 10 (dez) CAS - Coordenadorias de Assistência Social<sup>74</sup> e que se constituíram como fóruns descentralizados preparatórios à Conferência. Esses Encontros tiveram três eixos de debate: Controle Social, Gestão e Financiamento. Na apresentação do eixo Controle Social foi unânime a necessidade de criação do controle social descentralizado.

Portanto, a implementação dessa modalidade de controle social surgiu como uma meta de curto prazo da V Conferência Municipal: “Criação e fortalecimento de fóruns locais e participação dos usuários estimulando o protagonismo” (ANAIS, 2005, p.46). Foi expressamente descrita na meta de médio prazo, a saber: “Criação de conselhos Regionais/Distritais.” (ANAIS, 2005, p.47).<sup>75</sup> Os participantes da respectiva Conferência cobraram do Conselho a urgência e medidas cabíveis para solicitar à Gestão a metodologia à sua implantação. Ainda, no momento da votação<sup>76</sup> alguns conselheiros, delegados e observadores apontavam que tais metas já deveriam ter sido alcançadas e/ou implementadas, pois em 2003, foram aprovadas na IV Conferência. Assim, respeitando as propostas dos Encontros Descentralizados e as deliberações da IV Conferência, foi reiterada na V Conferência a perspectiva de descentralizar o controle social.

Podemos afirmar que, após a realização da V Conferência, foi percorrido um ano para que o Conselho discutisse a criação dos Conselhos Regionais/Distritais, pois, somente em setembro de 2006, a Comissão de Políticas da Assistência Social do CMAS/RJ propôs a realização de novos Encontros Descentralizados, visando o debate ampliado e democrático no âmbito das dez Coordenadorias, para criar as instâncias descentralizadas de controle social. (Essa dificuldade deve ser um elemento do processo de constituição das Comissões e consolidação do ideal democrático).

### **2.1.3 - A Criação das Comissões Locais de Assistência Social**

---

ampliando o debate, pois a exposição não ficou apenas concentrada nas ações do Município.

<sup>74</sup> As CAS funcionam como porta de entrada dos cidadãos no atendimento prestado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, nelas é possível fazer o cadastramento da população de baixa renda, que é encaminhada para a rede de assistência social da Prefeitura. (...) A identificação das Coordenadorias de Assistência Social é feita através de números (1ª CAS, 2ª CAS, 3ª CAS, 4ª CAS, 5ª CAS, 6ª CAS, 7ª CAS, 8ª CAS, 9ª CAS e 10ª CAS), totalizando dez unidades espalhadas na Cidade. (Fonte: [www.rio.rj.gov.br/smas](http://www.rio.rj.gov.br/smas) - acessado em 04/04/2010)

<sup>75</sup> Cabe dizer que também deveriam ter sido deliberados os desafios para efetivar as metas em relação à política da Assistência Social no município, mas os participantes da Conferência não apontaram nenhum desafio para concretizar o controle social.

<sup>76</sup> Tal situação aconteceu durante a realização da Conferência. Fonte: gravação da V Conferência.

Os componentes da Comissão de Políticas, quando discutiam a proposta de criação das Comissões Locais, remetiam-se à V Conferência, pois tal fórum foi palco de grande reivindicação para constituição dessas instâncias de controle social descentralizado. Assim, os conselheiros afirmavam que as referidas Comissões surgiram, principalmente, como cumprimento das metas deliberadas e reiteradas na referida Conferência.

A Comissão de Políticas da Assistência Social<sup>77</sup> decidiu traçar a metodologia para a criação desse controle social descentralizado, propondo à Mesa Diretora, a realização de dez Encontros Descentralizados em cada CAS, com vistas a atingir as seguintes metas: Fortalecimento da rede socioassistencial dos territórios; Organização, articulação e integração das ações desta rede pelos CAS/CRAS e Eleição dos membros das Comissões Locais de Assistência Social.

O Conselho, em parceria com a Escola Carioca de Gestores da Assistência Social,<sup>78</sup> construiu dois *papers* de referência, abordando, respectivamente: “O Papel do CAS/CRAS como articulador da rede socioassistencial local” e o “Significado e utilidade do CAS/CRAS no cotidiano das famílias do território” para subsidiar as discussões dos Encontros Descentralizados e mobilizar os componentes da sociedade civil para compor as Comissões Locais. ( conforme anexo 2 e 3).

A proposta foi levada, à época,<sup>79</sup> pelo Conselho ao Gestor que apoiou a decisão e os conselheiros da SMAS<sup>80</sup> foram de suma importância, pois solicitaram a cada CAS o empenho para mobilizar a rede local, visando contribuir para fomentar o debate e democratizar o controle social. Também tiveram destaque os conselheiros da SETI - Secretaria Extraordinária

---

<sup>77</sup> Cabe mencionar o Regimento Interno do CMAS/RJ: “ **ART.24** – As Comissões Temáticas são: Comissão da Política de Assistência Social; Comissão de Orçamento e Finanças da Assistência Social e Comissão de Normas da Assistência Social e têm como finalidade: **I – COMISSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL** a)propor, elaborar e acompanhar os programas da Política de Assistência Social, com base em estudos e pesquisas; b) estabelecer indicadores para acompanhamento e fiscalização das ações governamentais e não governamentais dirigidas aos usuários, abrangidos pela Política de Assistência Social; no âmbito do município do Rio de Janeiro; c)encaminhar e acompanhar junto aos órgãos competentes denúncias de todas as formas de violação de direitos humanos, incluindo ações emergenciais;d)promover articulação e encontros entre os conselhos de direitos para a discussão das Políticas Públicas;e)acompanhar a equipe técnica, sempre que necessário, nas orientações às entidades.

<sup>78</sup>A Escola Carioca de Gestores da Assistência Social era o órgão da SMAS responsável pelas capacitações, eventos científicos, publicações e congressos visando capacitar gestores, técnicos, administrativos da referida Secretaria, bem como as entidades da sociedade civil. Hoje denominada Centro de Capacitação da Assistência Social.

<sup>79</sup> O Gestor à época, era o Sr. Marcelo Garcia – que esteve a frete da SMAS/RJ – Secretaria de Assistência Social durante o período de outubro de 2003 a dezembro de 2008.

<sup>80</sup> Enquanto componente da Secretaria Executiva do Conselho podemos dizer que tivemos o apoio das CAS e dos Conselhos da SMAS, SME E SETI para a realização dos Encontros Descentralizados e mobilização da rede local.

da Terceira Idade e SME - Secretaria Municipal de Educação, que sistematizaram, juntamente com a Secretaria Executiva do Conselho, as pautas de discussão para a criação das Comissões Locais.

Em novembro de 2006, houve uma grande mobilização efetuada pelas Coordenadorias, contando com um total de, aproximadamente, novecentos participantes<sup>81</sup>. Os Encontros mobilizaram várias entidades da sociedade civil, gestores e técnicos da SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social e demais Secretarias da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, levando à criação das Comissões Locais nas dez CAS. Nesses fóruns foram eleitos os representantes da sociedade civil pelo voto direto das entidades, devidamente inscritas no CMAS/RJ, que compõem ou que fazem parte da rede local das Coordenadorias de Assistência Social. Os gestores destas Coordenadorias indicaram os representantes do Governo para compor as Comissões Locais de Assistência Social.

Cada Encontro Descentralizado produziu um relatório das discussões, apontando desafios e propostas para a implementação do controle social democrático, a nível local. A Secretaria Executiva do Conselho sistematizou o resultado desses Encontros, da seguinte forma:

- 1-Realização de pesquisas acerca do perfil das famílias atendidas no território da CAS;
  - 2-Fortalecimento da rede por meio de reuniões intersetoriais;
  - 3-Democratização das informações da política da assistência social no território;
  - 4-Atualização do catálogo de recursos Comunitários;
  - 5-Fortalecimento da participação social no controle das políticas públicas;
  - 6-Estabelecimento/ fortalecimento do Fórum Local de entidades socioassistenciais;
  - 7-Conhecimento da rede socioassistencial;
  - 8-Fortalecer o papel das CAS como articuladoras da rede socioassistencial do território;
  - 9-Realizar capacitação para novos conselheiros/entidades acerca das políticas sociais, elaboração de projetos;
  - 10-Inclusão dos usuários dos programas de Assistência Social nas Comissões Locais;
  - 11-Incentivo ao processo de inscrição no CMAS;
  - 12-Definição de um espaço físico para o funcionamento da Comissão Local de Assistência Social e
  - 13-Aumento da qualidade do atendimento partindo de profissional/usuário.
- (RELATÓRIO VI CONFERÊNCIA, 2007, p.9)

A referida sistematização foi apreciada pelos conselheiros, componentes das

---

<sup>81</sup> Informação retirada do material existente no CMAS/RJ quando da implantação das Comissões Locais. Há registro nos seguintes documentos: atas, lista de presença e fotografias.

Comissões Locais e plateia presentes na 109ª Assembleia<sup>82</sup> Ordinária, ocorrida em dezembro de 2006. Ficou deliberado que as Comissões Locais tinham a tarefa de tentar implementar as respectivas propostas. Cabe dizer que não ficou estabelecido prazo para o cumprimento das propostas acima elencadas e cada Comissão Local agiu de acordo com as prioridades locais, não houve, portanto, uma agenda unificada.

Na Assembleia foi agendada uma reunião no início de fevereiro de 2007 para a definição e discussão do Regimento Interno Comum das Comissões Locais e um calendário para preparar a VI Conferência Municipal de Assistência Social. Foi utilizado como referência o Regimento Interno do CMAS/RJ.

Durante o mês de dezembro de 2006, até o início de fevereiro de 2007, os membros das Comissões Locais tiveram reuniões sistemáticas com a Secretaria Executiva do Conselho e com os Conselheiros para concluir o Regimento Interno Comum. Também, os membros das Comissões Locais se reuniram com a rede socioassistencial e gestores na área de abrangência de cada CAS para a discussão do referido Regimento Interno. Posteriormente, foi amplamente discutido na 110ª Assembleia Ordinária do CMAS/RJ, que ocorreu em 26/02/2007 e publicado no Diário Oficial do Município, em 28/02/2007.

As respectivas Comissões são constituídas de forma paritária: três representantes titulares e três representantes suplentes. Tais Comissões são um espaço de controle social local das ações da Assistência Social no município do Rio de Janeiro, de caráter permanente, articulador e integrador do CMAS/RJ. A elas foram definidas, por meio do Regimento Interno, as seguintes finalidades e competências:

- 1-Funcionar como instância consultiva do CMAS/RJ;
- 2- Fortalecer o papel das Coordenadorias de Assistência Social como articulador da rede socioassistencial local;
- 3-Divulgar à população benefícios sociais, serviços assistências e programas e projetos da Assistência Social desenvolvido localmente;
- 4-Zelar pelo funcionamento do Sistema Municipal de Assistência Social no âmbito territorial das Coordenadorias de Assistência Social -CAS;
- 5-Mobilizar as instituições locais (governamentais e não-governamentais), ou seja, a rede socioassistencial do território, através de fóruns, seminários, encontros, etc.(com apoio da CAS de referência e rede socioassistencial local), a fim de mostrar a importância da articulação, parceria e discussões continuadas sobre a realidade local;
- 6-Contribuir com o processo de divulgação das Conferências Municipais de Assistência Social;

---

<sup>82</sup> Segundo o Regimento Interno do CMAS/RJ, a Assembleia tem por função:” **ART.13** - A assembleia é a instância máxima de deliberação do Conselho.” “**ART.14**-A assembleia tem como atribuição especial e privativa a apreciação e deliberação sobre a política de Assistência Social e a apreciação e decisão sobre todas as matérias de competência do CMAS.”

- 7-Manter articulação continuada com o CMAS/RJ por meio de participação nas Assembleias e outros espaços específicos de debates, objetivando a troca e construção coletiva, a formulação de propostas e a avaliação da política de assistência social em nível local;
- 8-Propor à Mesa Diretora do CMAS/RJ questões que devem ser discutidas em Assembleia Ordinária e/ou Extraordinária do CMAS/RJ, bem como temas relevantes para o trabalho das Comissões Temáticas do CMAS/RJ;
- 9-Propor ao CMAS/RJ capacitação para os novos Conselheiros/Entidades propondo temas a serem trabalhados nestas capacitações;
- 10-Contribuir para o fortalecimento da rede socioassistencial local;
- 11- Levantar, organizar e divulgar os recursos comunitários locais;
- 12-Organizar plano de atuação de acordo com a realidade e especificidades do Território da CAS a ser apresentado ao CMAS/RJ;
- 13-Avaliar o impacto das ações socioassistenciais desenvolvidas no território sugerindo a CAS e ao CMAS/RJ a reordenação das ações que julgar necessárias;
- 14-Articular-se com outras instâncias em nível local buscando auxiliar na organização da rede socioassistencial;
- 15-Incentivar, no âmbito do território, o processo de inscrição das entidades no CMAS/RJ. (DOM-RJ em 28/02/2007 – DELIBERAÇÃO Nº 295)

Este rol de atividades instituídas e regulamentadas pelo CMAS/RJ, em relação às Comissões Locais de Assistência Social, foi construído coletivamente em várias reuniões, consistindo-se num importante momento de participação e mobilização dos diferentes sujeitos sociais.

[...] não é verdade que o peso das opiniões de cada um seja “exatamente” igual. As idéias e opiniões não nascem espontaneamente no cérebro de cada indivíduo: tiveram um centro de formação, de irradiação, de difusão, de persuasão, houve um grupo de homens ou até mesmo uma individualidade que as elaborou e apresentou na forma política de atualidade. (GRAMSCI, 2002, v.3, p. 82)

Após a aprovação do Regimento Interno, as Comissões Locais, juntamente com as CAS, tiveram como tarefa realizar os Encontros Preparatórios à VI Conferência de Assistência Social, visando avaliar se as metas propostas na V Conferência Municipal de curto prazo (até 2008), de médio prazo (até 2010) e de longo prazo (até 2015) foram implementadas na Cidade do Rio de Janeiro. Conforme verificamos que:

Nestes Encontros foram apresentados os 10 direitos socioassistenciais e avaliada a implementação do SUAS na Cidade do Rio de Janeiro partindo das análises da efetivação da V Conferência, identificando nos territórios os avanços, as dificuldades e os desafios postos a consolidação do SUAS. (RELATÓRIO VI CONFERÊNCIA, 2007, p.12)

Na realização da VI Conferência<sup>83</sup>, os membros das Comissões Locais fizeram parte

<sup>83</sup> A VI Conferência Nacional de Assistência Social convocada por meio da Portaria nº 292, de 30 de agosto de 2006, publicada no Diário Oficial da União em 31/08/2006, foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no

da mesa de debate: “Avaliação da Implementação das Metas da V Conferência – Relatório das 10 Comissões Locais.” Nesse momento, a plateia estava lotada e contou com a participação de diversos sujeitos, tendo destaque os representantes do Governo Federal; do Governo Estadual; do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS e de Gestores e entidades da sociedade civil de diversos municípios. Os referidos participantes não conheciam a experiência do controle social descentralizado e parabenizavam o CMAS/RJ pela iniciativa. Os conselheiros falavam com orgulho da criação das Comissões e afirmavam que o Conselho, por si mesmo, não iria detectar as demandas e serviços solicitados pela população a nível local.

Insta ressaltar que se percorreram três anos para a criação das Comissões Locais de Assistência Social, período marcado por luta, consenso e dissenso, em relação à sua implementação pelo Conselho. Mas, podemos afirmar que as mesmas foram instituídas após uma forte pressão dos conselheiros da sociedade civil e, hoje, elas são ponto de pauta nas Assembleias Ordinárias do Conselho, divulgando os eventos e as reuniões das suas respectivas áreas de abrangência, o que passou a ter grande importância para o CMAS/RJ.

[...] a compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de hegemonias políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois, no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. (GRAMSCI, 2002, v.1, p.103)

Diante desse panorama, remetemos a Dagnino (2002) quando afirma que a participação ativa da sociedade civil demonstra a partilha efetiva do poder, compartilhando com o Executivo decisões em relação às diversas políticas públicas, fazendo valer o controle social por meio dos Conselhos Gestores.

Cabe dizer que a representatividade da sociedade civil no CMAS/RJ era bastante significativa, o que possibilitava maior poder de negociação e barganha junto aos diferentes Gestores, não só o da Assistência Social. Inclusive, os conselheiros da sociedade civil cobravam desses Gestores a presença dos representantes do Governo nas reuniões e Assembleias do Conselho, buscando fazer valer a paridade nas deliberações e, principalmente, a intersectorialidade,<sup>84</sup> que está intrinsecamente ligada à possibilidade de se efetivar o controle

---

período de 14 a 17 de dezembro de 2007. O evento teve como tema geral: “**Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)**”. Fonte: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas) acessado em 12/12/2009. A referida Conferência traçou metas para o Plano Decenal da Assistência Social.

<sup>84</sup>Sobre **intersectorialidade** – Cf.: Sposati, Aldaíza. “Especificidade e intersectorialidade da política de Assistência Social”. Serviço Social e Sociedade nº 77. Cortez, São Paulo. 2004. Não é objeto desse estudo a discussão da

social na política da Assistência Social, na medida em que leva em conta o acesso da população às diferentes políticas sociais.

No entanto, temos como característica da Política da Assistência Social a transversalidade com as diversas políticas sociais, exigindo ações planejadas, sistemáticas, intersetoriais e multiplicadoras, objetivando a garantia de direitos, visando atingir as seguintes seguranças:

Segurança de Sobrevivência: Através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos;

Segurança de Convívio: Através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, sócio-culturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades;

Segurança de Acolhida: Através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada à proteger e recuperar às situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso a trabalho sócio-educativo. (PNAS, 2004, p.25 - 26)

Por isso, os conselheiros da sociedade civil afirmavam que a representação das diferentes Secretarias no Conselho significava uma importante estratégia para enfrentamento das situações de risco e/ou vulnerabilidade social e pessoal, visando à garantia da melhor qualidade de vida e inclusão social da população que efetivamente vive na sua comunidade, no seu bairro e no seu município. Temos como exemplo, os ofícios expedidos pelo Conselho, estabelecendo prazos para a composição governamental e as reuniões agendadas junto aos Gestores das outras políticas públicas, para além da SMAS.

Dagnino (2002) aponta que a representatividade efetiva da sociedade civil impacta positivamente na construção de uma cultura democrática e na ampliação da cidadania, pois se prima pelo acesso aos direitos, diferentemente da cultura política brasileira cujo parâmetro está arraigado em práticas autoritárias, clientelistas e do apadrinhamento.

[...] a operacionalização [...] da assistência social em rede, com base no

---

intersetorialidade, mas os conselheiros da sociedade civil sempre falam da importância da mesma para o fomento do controle social.

território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, [...] significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada. (PNAS, 2004, p. 44).

Yazbek (2007) aponta que o sistema de proteção da Assistência Social deve promover ações emancipatórias na garantia dos direitos, objetivando o acesso dos usuários<sup>85</sup> às diversas políticas, com o desafio de romper com o modelo tutelar e discriminatório, atuando de forma articulada e integrada com as diversas políticas sociais e com a rede socioassistencial, tendo em vista que se deve primar pela proteção social dos usuários dessa referida política.

A autora utiliza o conceito de hegemonia de Gramsci apontando a importância de se constituir a “hegemonia dos interesses dos usuários da política da assistência social” conduzindo o “processo de construção de direitos, não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política”, eminentemente marcada por negociações, contradição e resistências. (YAZBEK, 2007, p.47)

A proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência. (VIANNA e LEVCOVITZ, 2005, p. 17)

A PNAS/2004 aponta a necessidade de proteção social aos usuários em risco e/ou vulnerabilidade social e pessoal, tendo em vista que, esses, emanam algum tipo de proteção, prevenção e promoção social.

[...] a assistência social não é uma política de caráter discriminatório e focalista, o que impediria sua inserção no campo dos direitos, atuando tão só como ação de apoio ou compensação. As proteções de assistência social são entendidas de responsabilidade pública e direção universal que deve afiançar cobertura a todos que dela necessitem. (MORONI e CICONELLE, 2007, p.81)

Os conselheiros afirmavam que as Comissões Locais possibilitavam a efetivação da

---

<sup>85</sup>Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p.33)

proteção social, pois, estão próximas às necessidades locais e aos usuários da política da Assistência Social, podendo fomentar o processo de tomada de decisão do Conselho. Inclusive, há em algumas delas, a representação de outras Secretarias, não se restringindo aos representantes da SMAS. Tal composição foi demandada pelas entidades que fazem parte da rede socioassistencial local. Tiveram destaque a Secretaria Municipal de Educação - SME e Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência – SMPD.

Cabe apontar que os conselheiros esbarraram nos limites da legislação, no âmbito da Assistência Social, no que tange a descentralização do controle social, que não prevê a nível nacional, a constituição de fóruns deliberativos locais, na referida política, como ocorre na política de Saúde, por meio dos Conselhos Distritais. Nesse sentido, os conselheiros não encaminharam ao Gestor a proposta de Projeto Lei da criação dos Conselhos Regionais/Distritais, conforme fora deliberado na IV Conferência de Assistência Social para votação na Câmara de Vereadores, acreditando que a mesma não seria aprovada por falta de consistência jurídica legal. Assim, o CMAS/RJ deliberou, por si mesmo, que as referidas Comissões seriam instâncias consultivas e propositivas e não deliberativas. Contudo, os conselheiros entenderam que isto não anulava a validade das Comissões, expressa no Regimento Interno comum, que orienta as ações das mesmas, que fornecem subsídios a interface com o CMAS/RJ.

A experiência das Comissões Locais demonstra um compromisso com a democratização e participação social, pois, tem a proposta de descentralizar o controle social na Política da Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro, objeto deste estudo.

## **2.2 - Análise e Reflexões sobre a experiência dos membros das Comissões Locais: desafios, possibilidades e limites**

Nessa seção avaliamos os desafios, possibilidades e limites postos às Comissões Locais de Assistência Social, por meio da experiência de seus integrantes, a partir de três metodologias, que se complementaram para a obtenção das informações, subsidiando nossas reflexões: entrevista semi-estruturada, observação participante e entrevista junto à Presidente do CMAS/RJ. Destacamos que tentamos apreender o processo de participação e a dinâmica de funcionamento das Comissões Locais, tendo por base a experiência cotidiana dos membros nas mesmas.

### **2.2.1 - Perfil dos membros das Comissões Locais de Assistência Social do Rio de Janeiro**

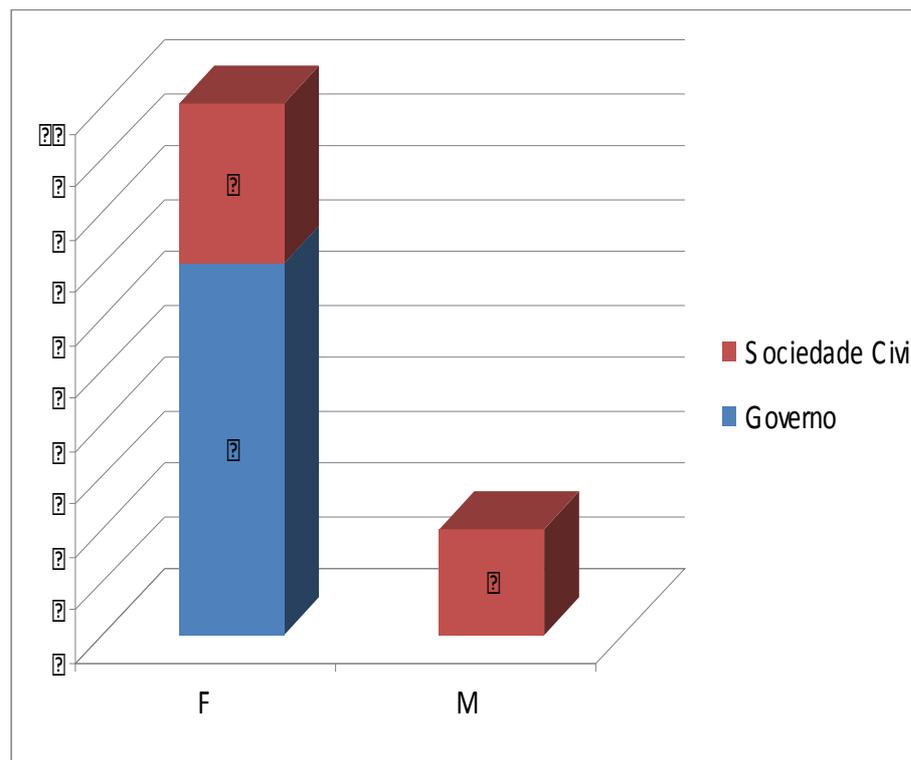
De acordo com os dados obtidos, foi possível traçar o perfil dos membros das Comissões Locais de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro, por meio do total de doze que participaram das entrevistas, por nós realizadas, no desenvolvimento dessa dissertação.

No gráfico, a seguir, há uma predominância das mulheres<sup>86</sup> em ambos os segmentos, sociedade civil e governo. Ressalta-se que um número maior de entrevistas foi realizado com representantes do governo, totalizando-se sete e, com cinco membros da sociedade

#### **Gráfico 1: Gênero e Segmento**

---

<sup>86</sup> Aqui valeria um estudo mais apurado sobre uma maior predominância das mulheres no âmbito da política da Assistência Social, mas como a questão de gênero não é objeto dessa pesquisa fica apenas um indicativo para pesquisas futuras.



**Fonte:** Pesquisa realizada no período de agosto a novembro de 2010

**Gênero: Mulher:** dez

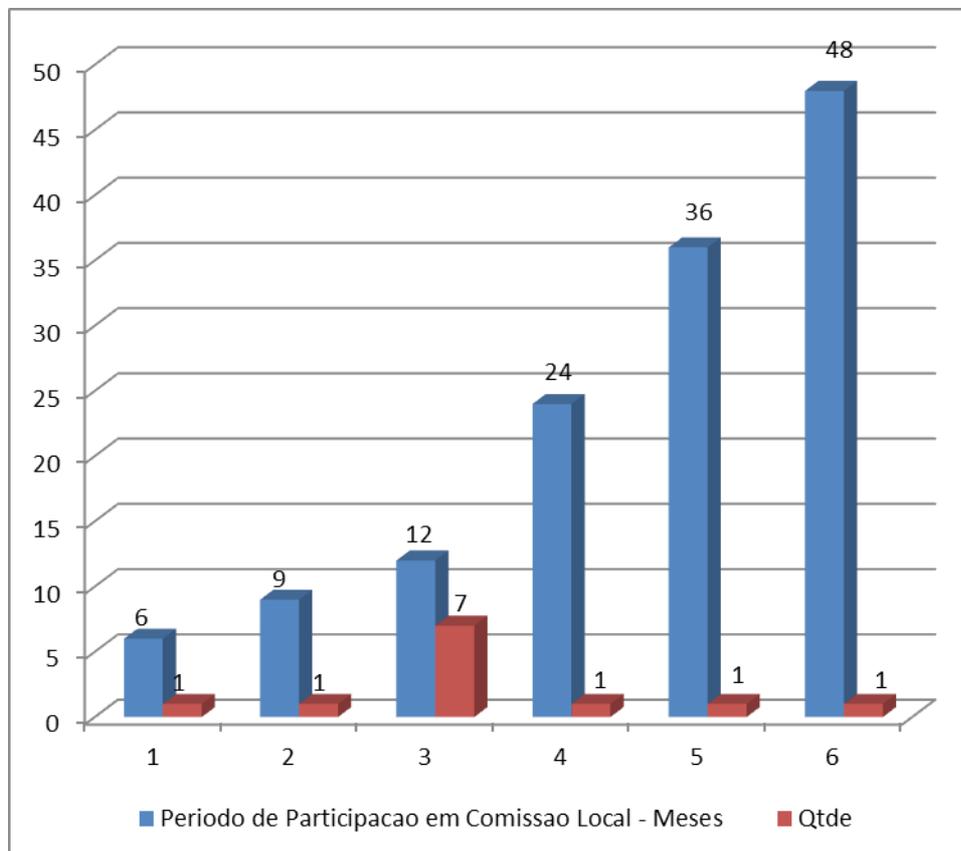
**Homem:** dois

**Segmento: Governo:** sete

**Sociedade Civil:** cinco

O gráfico, na sequência, mostra que a maioria dos entrevistados participa das Comissões há mais de doze meses. Isso não significa uma ausência de rotatividade; foi constatada uma mudança frequente de integrantes. Isso ocorre porque alguns membros saem das Comissões por diversos motivos, que analisaremos mais adiante nesse capítulo.

**Gráfico 2 : Período de participação na Comissão Local**

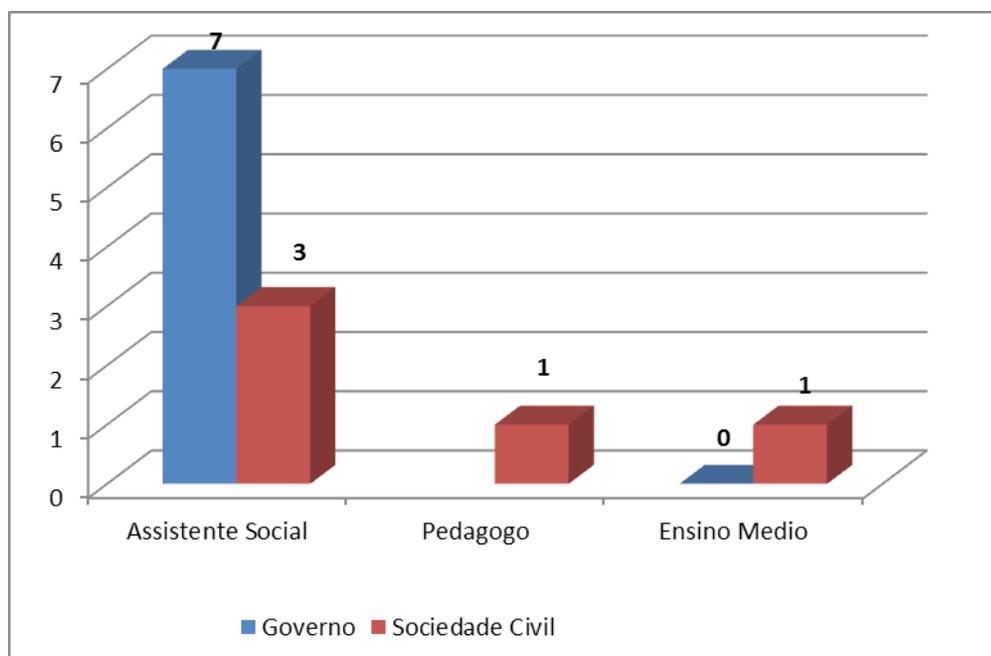


**Fonte: Pesquisa realizada no período de agosto a novembro de 2010**

**Um membro** - seis meses; **um membro** - nove meses; **sete membros** - doze meses; **um membro** - vinte e quatro meses; **um membro** - trinta e seis meses; **um membro** - quarenta e oito meses

**Gráfico 3: Escolaridade e Formação**

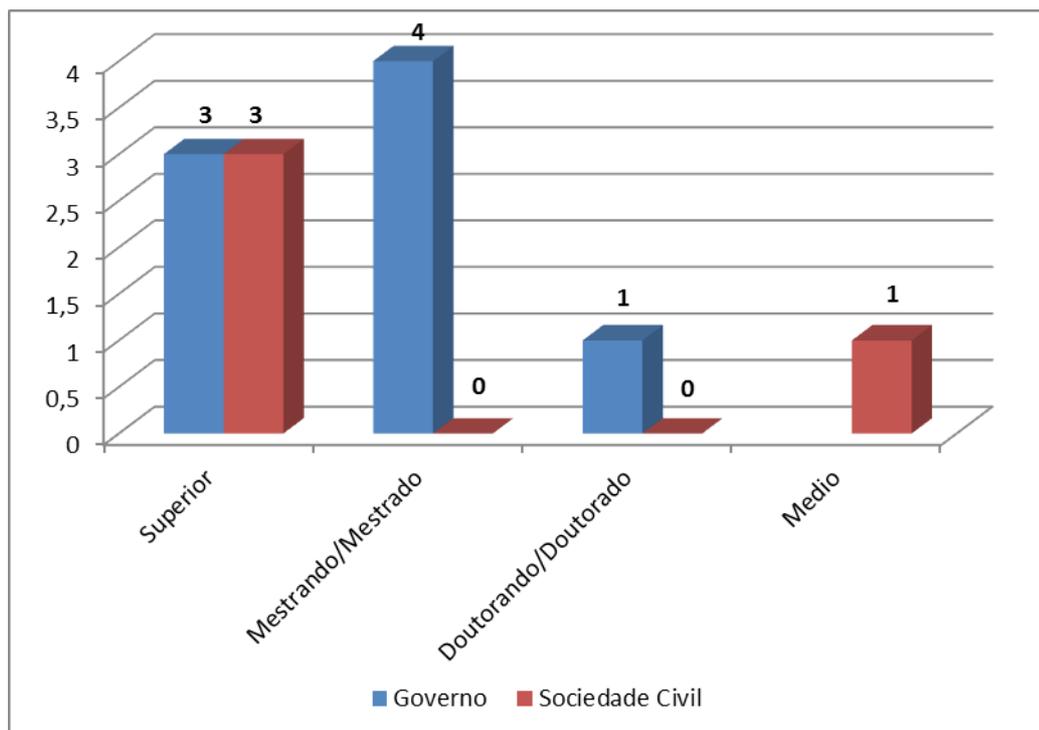
Identificamos um significativo quantitativo de Assistentes Sociais compondo as Comissões Locais. Todos os Assistentes Sociais são mulheres. Os dois homens são um pedagogo e um com Ensino Médio



**Fonte: Pesquisa realizada no período de agosto a novembro de 2010**

#### **Gráfico 4: Especialização e Formação**

Identifica-se no gráfico, a seguir, uma predominância no segmento do governo com um nível de qualificação elevado: especialização - mestrado e doutorado. Vale destacar a predominância de mulheres, e, somente um integrante tem nível médio e os demais têm nível superior



Fonte: Pesquisa realizada no período de agosto a novembro de 2010

### 2.2.2 - O Controle Social a partir das Comissões Locais

Em relação ao objetivo da criação das Comissões Locais, pretendemos apresentar alguns dos resultados obtidos, acompanhados de uma análise e interpretação. É unânime, entre os depoimentos dos membros entrevistados, uma preocupação com a necessidade de ampliação da participação dos representantes da sociedade civil e do governo no controle social.

A realidade das Comissões mostra que o controle social requer uma superação da ideia de público como sendo algo privativo do Estado, oposto à ideia de privado. A noção de espaço público aprofunda-se, compartilhando com a sociedade e não mais como exclusividade do Estado. Podemos afirmar o que menciona Raichelis (2005), que o público pressupõe um contínuo processo de construção política. Indo um pouco além do tema controle social, que conforme Bravo (2002) relaciona-se aos fundamentos da criação do Estado capitalista e do ponto

de vista histórico e político na sociedade brasileira. No Brasil, o controle social sempre foi exercido pelo Estado e os setores dominantes sobre os cidadãos, o que coloca limites históricos concretos à democratização, sobretudo no contexto atual, quando o ideário socialista perde materialmente seus fundamentos para o ideário liberal.

Porém, para os referidos representantes, o objetivo da criação das Comissões está na contramão da perspectiva de controle social do Estado sobre os cidadãos, embora as Comissões sejam estratégicas para o enfrentamento da crise da participação na atualidade, no Conselho e nas diversas frentes de controle social, visando à democratização da gestão das políticas sociais, em especial da Assistência Social.

[...] A concepção de *Estado participativo* é muito recente e se problematiza quando se tem uma conjuntura que desmobiliza a participação popular e defende o *Estado mínimo* – ausente nas políticas sociais como preconiza o Projeto Neoliberal. (BRAVO, 2002, p. 61)

Coutinho (2008), amparado no pensamento de Luckács, afirma que a democratização é um valor universal, pois, visa o deslocamento do poder, ou seja, não apenas nas “mãos” de um grupo dominante e/ou da burguesia. Esse deslocamento é condição necessária para a ampliação da esfera pública democrática, já que entra em cena o engajamento de novos sujeitos políticos na gestão da esfera pública.

[...] Eu não imaginaria a burguesia, enquanto classe social, como um ator capaz de participar coerentemente de um processo de transformação social capaz de criar uma ordem efetivamente democrática e nacional-popular no Brasil. (COUTINHO, 2008, p. 162)

Identificamos nas respostas dos representantes das Comissões que estas foram criadas numa tentativa de ampliar a participação de forma paritária, fortalecendo o controle social e descentralizando as decisões sobre a política da Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro, o que para Nogueira (2001, p. 24),

Trata-se de uma diretriz que inova e promete democracia, principalmente porque vem acompanhada de mudanças institucionais que ampliam de ma-

neira efetiva a participação social (como os Conselhos e, eventualmente, outros colegiados paritários).

Apesar do contexto de retrocesso dos direitos sociais no Brasil e no mundo, os resultados das entrevistas mostram que as Comissões fomentam as ações intersetoriais e interinstitucionais, podendo auxiliar o CMAS no processo de tomada de decisões, levando em conta as demandas dos dez territórios – CAS, no que diz respeito à política da Assistência Social, tendo em vista que se constituem como fóruns consultivos e propositivos do mesmo. Para os representantes, as Comissões são instrumentos que fortalecem a participação local (comunidade e lideranças comunitárias), ampliando, assim, a participação da sociedade civil<sup>87</sup> no acompanhamento, fiscalização, discussão e conhecimento da política da Assistência Social. A PNAS/2004 estimula esta compreensão da realidade, ratificando a necessidade de fóruns de discussão da política da Assistência Social e apresentando as novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, quando ressalta “[...] a importância de fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional da Assistência Social”. (PNAS, 2004, p. 47)

Em relação à criação da Comissão Local, doze entrevistados manifestaram acreditar em sua importância no sentido de possibilitar, principalmente, a participação na gestão da Assistência Social, potencializando a democratização da referida política pública.

[...] entendemos que a gestão social supõe a participação dos diversos protagonistas envolvidos. Supõe, portanto, a parceria, as experiências inovadoras (que possam ser referências para a construção de políticas no campo social) as ações em rede, complementares e compartilhadas. (YASBEK, 2001, p. 51-52)

Os entrevistados consideram, ainda, que as Comissões são uma oportunidade de discussão da política de Assistência Social a nível local, contribuem para o processo de votação e deliberações do CMAS e fortalecem a rede socioassistencial nos territórios, visando à integração dos serviços no atendimento à população.

<sup>87</sup> Concordamos com Duriguetto et.al ( 2009) quando aponta que a concepção de sociedade civil “ como espaço em que se desenvolvem os processos políticos que objetivam organizar os interesses das classes subalternas e projetá-las em termos de ação hegemônica na direção da construção de um novo projeto societário. (DURIGUETTO et. al., 2009, p. 13) Envolve a necessidade de participação em prol da classe subalternizada e onde os sujeitos políticos têm possibilidade de negociação e pactuação.

As Comissões possibilitam a participação da sociedade civil no controle social. Numa sociedade como a nossa que não potencializa a participação, as Comissões Locais acabam sendo uma inovação, pois podemos impactar nas decisões do Conselho quanto à assistência social no município. (Representante da Sociedade Civil 1)

Há relatos de representantes sobre a inovação que significam as Comissões numa sociedade em que vigora a cultura da não participação, do clientelismo e do assistencialismo nas diferentes políticas sociais. E na Assistência Social, há o desafio de se efetivar o reconhecimento da mesma enquanto direito a quem dela necessitar.

Como observa Yasbek,

[...] No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes empobrecidas administra-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade [...] (YASBEK, 2001, p. 44)

Os representantes das Comissões mostram ter consciência da importância das respectivas Comissões para a democratização das informações na política em destaque. Nesse item, os entrevistados defendem reiteradamente a criação das Comissões Locais, devido ao fato de reforçarem a existência da participação das entidades e dos usuários, e de constituir uma experiência inédita no município do Rio, da mesma forma que em outros Estados e Municípios.

É uma novidade na assistência social, não se vê falar dessa experiência em outros Estados e municípios do país. Podemos vislumbrar o controle social nos dez territórios do Rio de Janeiro. (Representante do Governo 1)

Tapajós (2006) ressalta que a informação para tal política se torna emergente, pois, possibilita o incremento para a prática do controle social e, conseqüentemente, para a gestão do mesmo. Enfim, os entrevistados apontam sempre a importância das Comissões para a descentralização do controle social. O fato de estarem presentes nos dez territórios da política da Assistência Social na cidade do Rio e de constituírem um fórum de discussão, as Comissões obje-

tivam no cotidiano uma conquista social e resultam da necessidade de que as demandas locais sejam contempladas nas decisões.

Contudo, há dificuldades concernentes ao movimento cotidiano, espaço de aprofundamento da democracia, que desafiam os valores da participação, da igualdade e da conquista de direitos, que devem ser avaliados como parte da democratização, como aponta Coutinho (2008). Deste modo, ressalta-se que os limites das Comissões representam, também, as necessidades e, ao mesmo tempo, as condições concretas de vida dos representantes da população. A grande maioria destes considera que as Comissões Locais são importantes para a descentralização do controle social, uma vez que facilitam a participação da população na política da Assistência Social nas dez regiões. No entanto, os representantes mencionam ainda como um dos grandes desafios para a consolidação das Comissões a falta de recurso, a exemplo de transporte, tempo disponível para enfrentar o ritmo do trânsito e a ausência de subsídios para a alimentação dos representantes em trânsito durante o trabalho. Apesar dessas dificuldades que interferem nos resultados das Comissões, os fóruns são necessários à descentralização do controle social, conforme mostram os entrevistados. Observamos a presença de uma consciência coletiva advinda do trabalho das Comissões, reiterada no processo de trabalho pela descentralização da participação, a exemplo do exposto abaixo:

É uma experiência inovadora! Inclusive foi uma das primeiras experiências de controle social descentralizado no país. Lembro que fomos muito elogiados na 6ª Conferência Municipal. [...] Participei até da mesa de discussão onde as Comissões fizeram o levantamento das metas postas na 5ª Conferência. Aí foi possível ver como é diferente a realidade de cada território na mesma cidade como o Rio que é uma grande metrópole. (Representante do Governo 2)

No entanto, o reconhecimento da importância das Comissões subsiste, apesar e como uma possibilidade de fazer face ao individualismo na sociedade, o que se faz necessário pelo seu teor democrático, visando à participação da sociedade civil (ONG's e usuários), dos cidadãos e do governo, discutindo e avaliando as ações, projetos, necessidades locais e subsidiando (ou impedindo) o CMAS/RJ, para que aja de forma centralizada no processo de tomada de decisões.

Não implica na sublimação do sujeito individual, dos seus interesses, projeto de vida, ideal da felicidade. Superar o individualismo, sim, é uma tarefa ina-

diável, que significa, por exemplo, abrir horizontes para além do imediatismo consumista que reduz a felicidade à posse e as realizações às conquistas estritamente privadas. O caminho da participação popular, da organização coletiva, não pode, portanto, abrir mão do encantamento necessário à paixão transformadora, que seja capaz de restituir à luta revolucionária o sonho da dignidade e da igualdade para toda a gente. (PAIVA apud PAIVA, 2009, p. 8)

Também, foram identificadas, entre os representantes, algumas contradições ao apontar que as Comissões foram importantes para a descentralização do controle social, mas nem sempre exercem impacto nas decisões do CMAS/RJ. Os desafios apresentados são a exigência e urgência de descentralização do poder do CMAS/RJ, tendo em vista que há situações em que as reivindicações não são avaliadas e nem chegam a fazer parte da pauta de discussão do CMAS; falta de um entendimento comum entre os membros da Comissão a respeito da descentralização e do controle social; necessidade que as Comissões se transformem em órgãos deliberativos como na política da Saúde, a exemplo dos Conselhos Distritais.

Ao aprofundar o significado do controle social na visão dos representantes das Comissões, obtivemos um conjunto de respostas, entre as quais que o mesmo serve para acompanhar, discutir, propor, edificar, concretizar, monitorar, encaminhar, avaliar, fiscalizar a gestão das diferentes políticas públicas e dos fundos públicos, incluindo o financiamento. Outra finalidade apontada foi o poder de recusar alguma proposta governamental que não seja condizente com a política de Assistência Social. Isto, na medida em que envolve a participação da população, entidades de representação de usuários, das ONG's, sociedade civil, população, camadas populares, classes diferentes e afins respondendo ao previsto na Constituição 1988, como a garantia de direitos, transparência das ações e dos recursos e a equidade social.

A discussão do Controle Social, na sociedade brasileira, a partir da atual Constituição, ganhou uma dimensão relevante porque trata da relação entre Estado e Sociedade, numa perspectiva de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado. Assim, o controle social e a participação social envolvem a capacidade da sociedade organizada de atuar nas políticas públicas, em conjunto com o Estado, para estabelecer suas necessidades, interesses e controlar a execução das mesmas.<sup>88</sup>

Afirmamos que se estabelece uma nova configuração da relação Estado/Sociedade Civil, partilhando poder ao estabelecer processos decisórios horizontalizados, em substituição

---

<sup>88</sup> Sobre esse assunto ver: Bravo (2002); Dagnino (2002) e Neves (2008)

aos antigos padrões de tomada de decisão verticalizados e incrustados nos anéis burocráticos do Estado. O controle social relaciona-se aos fundamentos da criação do Estado capitalista. Do ponto de vista histórico e político, essa é uma categoria cujo conteúdo representa o controle do Estado e dos setores dominantes sobre os cidadãos.<sup>89</sup>

Em todas as respostas, os entrevistados concebem o controle social como posto nessa relação Estado e Sociedade e como conquista da Constituição de 1988.

### **2.2.3 - Relação entre as Comissões e o Conselho Municipal de Assistência Social**

A posição da maioria dos membros das Comissões Locais, em relação à função de órgão consultivo e propositivo do CMAS, é que elas conseguem funcionar apenas de forma pontual à proposta de instância propositiva e consultiva do Conselho, por ocasião da organização das pré-conferências para subsidiar as Conferências Municipais e na construção do Plano Municipal Plurianual da Assistência Social<sup>90</sup>. Apesar da falta no CMAS de uma dinâmica sistemática de acompanhamento do trabalho desenvolvido pelas Comissões, a maioria dos entrevistados considera que elas são importantes ao processo de descentralização do controle social. Eles apontam alguns elementos necessários às ações nos fóruns consultivos do Conselho, quais sejam monitoramento e avaliação entre o Conselho e as Comissões, explícita na seguinte observação:

Deveria haver um instrumento, talvez um formulário de demandas que guiasse o CMAS e as Comissões de forma sistemática para que as demandas locais fossem apreciadas pelo Conselho. Apenas enviar as atas para o Conselho, não quer dizer que os Conselheiros vão avaliar tais atas para apreciação em assembleia. Falta uma sistemática de monitoramento e avaliação para que a Comissão alcance o status de consultivo e propositivo. (Representante da Sociedade Civil 3)

---

<sup>89</sup> Verificar nos estudos de Behring (2001) e Nogueira (2001)

<sup>90</sup>As Comissões Locais contribuíram muito para a construção do Plano Municipal Plurianual da Assistência Social – 2010/2013, inclusive na descrição do campo do controle social, as mesmas são citadas no referido Plano, mas não foi exposto no mesmo o tipo de contribuição, levaram-se em conta as demandas locais de cada território, que por sinal são diferenciadas e desiguais na extensão de todo o território da Cidade do Rio de Janeiro.

O esvaziamento da participação nas Comissões Locais é uma das razões que não permitem resultados do seu trabalho nas deliberações do Conselho, explicando da mesma forma o esvaziamento da participação social e dos pactos nos Conselhos. Como estratégia de ampliação do processo de participação, os entrevistados apontam a necessidade de atuação das Comissões como instâncias deliberativas, pois assim, as demandas levantadas nos territórios teriam maior efeito nas votações do CMAS/RJ.

Em relação à falta de mobilização das Comissões para a discussão do sentido de coletivo e como alternativa, os entrevistados consideram que o CMAS/RJ deveria estimular a participação, estando presente nas reuniões da Comissão, sinalizando e contribuindo na discussão da Política da Assistência Social. Isto é, apesar do avanço do debate sobre a Assistência Social enquanto política pública de Seguridade Social, e prevendo a participação da sociedade no provimento de direitos sociais, há o desafio de superar uma visão que a associa à política tradicional de distribuição de favor. Propõem que o CMAS/RJ discuta de maneira mais ampliada os programas e projetos a serem desenvolvidos pela Secretaria. Os entrevistados reafirmam, como alternativa, a necessidade do Conselho avaliar de forma planejada com as Comissões, os programas desenvolvidos pela SMAS. Isso permitiria que as Comissões fossem ouvidas no que refere aos problemas locais, como os vividos pela população em situação de rua no Centro da Cidade, reiteradamente levantados pelas mesmas, porém, não assumidos pelos programas.

De órgão consultivo através das reuniões realizadas com instituições e usuários onde são esclarecidas questões sobre o controle social. De órgão propositivo quando são levadas às demandas ao CMAS para que possam ser discutidas e deliberadas. Mas, tem hora que não é fácil o CMAS levar em conta as demandas da Zona Central da Cidade, pois, por exemplo, o problema da população de rua não é discutido no Conselho e tinha que haver uma ação mais planejada para esse público. (Representante da Sociedade Civil 05)

Após o reconhecimento político da necessidade de atuação mais efetiva das Comissões como instância deliberativa, uma metodologia de trabalho deveria ser traçada para fomentar as ações das Comissões com o efetivo acompanhamento do Conselho, tendo a finalidade de ampliar o controle social na cidade do Rio de Janeiro. Outro representante da Comissão apresenta o mesmo discurso e conseguimos identificar uma reivindicação das Comissões para que o Conselho leve em conta as demandas das Comissões Locais.

Acho que nossas demandas precisam ser melhor “ouvidas” pelo conselho, acho que temos muito a alcançar, pois não é parte do cotidiano o CMAS consultar sistematicamente as Comissões. (Representante do Governo 02)

Outra alternativa posta pelos representantes das Comissões é a necessidade de realizar encontros descentralizados, buscando capacitar os mesmos para a discussão da Política da Assistência Social, mais especificamente sobre o controle social e a rede socioassistencial. Aqui, cabe uma consideração, a respectiva capacitação deve levar em conta a discussão da universalização dos direitos sociais e do controle social, visando à ampliação da participação da sociedade civil e a construção de espaços que fomentem o protagonismo dos usuários, do contrário ele não contribui para a democratização da referida Política. Concordamos com Bravo (2002) quando apresenta alguns pressupostos fundamentais para os estudos e assessorias na discussão do controle social, sendo respectivamente:

- A percepção dos Conselhos na relação Estado-Sociedade<sup>91</sup>;
- A valorização dos Movimentos Sociais como relevantes para a construção da cidadania;
- A clareza que os Conselhos não substituem os Movimentos Sociais e nem os Partidos Políticos.

Assim, identificamos que a capacitação sistemática e periódica pode contribuir cada vez mais para se democratizar a Política da Assistência Social e para que Comissões Locais concretizem a função de órgãos consultivos e propositivos do Conselho, servindo também de fóruns fomentadores de outras instâncias de gestão (a própria SMAS) e de controle (Ministério Público, Movimentos Sociais, dentre outros).

As Comissões Locais interferem no processo de tomada de decisão do CMAS/RJ, é o que pensam alguns dos entrevistados ao mencionar que as mesmas têm um espaço nas As-

---

<sup>91</sup> Concordamos com Bravo (2002) quando afirma que a relação Estado/ Sociedade se estabelece no campo da correlação de forças, sendo espaço de projetos políticos e sociais em disputa e de conflitos e não podemos identificá-lo como locus de consenso visando o controle dos conflitos. Acreditamos que existem projetos antagônicos nas dez Comissões Locais na Cidade do Rio de Janeiro, mas se torna urgente a capacitação no sentido de “[...] fortalecer o projeto de democracia de massas” (BRAVO,2002, p. 61), na perspectiva crítica e propositiva.

sembleias Ordinárias do Conselho. E exemplificam com uma situação em que puderam denunciar e interferir nas decisões do Conselho, no sentido de aferir registro a uma entidade da sociedade civil que cobrava pelo atendimento aos usuários. Tal situação é identificada por um dos representantes, conforme posto abaixo:

Já interferimos quando a nossa Comissão denunciou ao CMAS uma entidade que estava cobrando pelo atendimento prestado mesmo recebendo financiamento da Rede SUAS<sup>92</sup>. A entidade teve que se adequar e o Conselho estipulou prazo, pois se a entidade não se adequasse, perderia o registro. Vimos efetivamente como podemos interferir nas ações do Conselho. (Representante do Governo 07)

De acordo com o Regimento Interno do CMAS/RJ, as Assembleias Ordinárias acontecem na penúltima segunda-feira de cada mês e após a criação das Comissões Locais, as mesmas tornam-se ponto de pauta na respectiva Assembleia. O objetivo da criação do referido ponto de pauta, foi a possibilidade de publicizar à plenária, as ações realizadas pelas Comissões a nível local. A princípio, todas as Comissões davam os seus informes dos eventos e encontros. Atualmente, as mesmas são ponto de pauta, mas poucas Comissões dão seus informes na Assembleia. Inclusive, há Assembleias em que nenhuma das Comissões apresenta seus informes. Essa situação pode ser um sinal de esvaziamento das Comissões Locais, todavia, o Conselho não investiga essa situação, o que compromete o monitoramento junto às Comissões. E fica a seguinte questão, diante dessa constatação: Até que ponto as Comissões interferem no processo de tomada de decisões do Conselho?

[...]Essas conquistas populares do processo de democratização da sociedade brasileira, ao invés de serem alargadas, aprofundadas, a nosso ver, podem estar sendo sistematicamente esvaziadas e por vezes desqualificadas [...] (BEHRING, 2001, p. 111)

Há a constatação e o reconhecimento de ambos os segmentos (governo e sociedade civil) de que os representantes da sociedade civil têm maior poder intelectual e cultural de participação e reivindicação. Por isso, possuem maior possibilidade de influenciar nas decisões do Conselho. Não acreditávamos que esse dado iria ser constatado, pois, na nossa leitura, os membros do governo sempre tiveram destaque nas Comissões Locais, tendo em vista que os mesmos, em algumas reuniões com o Conselho, sempre se destacavam na discussão em temá-

<sup>92</sup> A Rede SUAS foi criada em 2003 e se constitui como a rede privada do SUAS no município do Rio de Janeiro com atendimento de proteção social especial que é financiada pelo governo federal e co-financiada pelo município, nas seguintes modalidades hoje em vigência na referida Rede: Atendimento à Pessoa com Deficiência e seus Familiares; Abrigo - atendimento integral (crianças/adolescentes, idoso dependente e independente e população em situação de rua) e República de Idoso.

ticas que envolvem as atribuições e organização de eventos e encontros. Não obstante, foi possível observar o contrário, isso porque, os representantes da sociedade civil em geral, fazem cobranças e apresentam propostas de discussão e reivindicações junto as CAS, SMAS e CMAS/RJ. Podemos verificar tal dado no discurso abaixo:

Várias vezes os representantes da sociedade civil por serem “fortes” na nossa CAS, assim, tem tradição de participação e certo poder cultural e intelectual, levam para o Conselho os problemas da nossa área de abrangência. Acho que eles têm mais força que os representantes do Governo de denunciar questões de maus tratos, entidade conveniada que não utiliza o recurso de forma correta, por exemplo. Inclusive, tem representante de entidade que já foi conselheiro do CMAS e sabe exatamente o poder que tem para que o CMAS delibere sobre as problemáticas sociais locais. (Representante do Governo 06)

Os representantes das Comissões falam com orgulho da importância de participarem e preparem as pré-conferências; de terem feito denúncia contra uma entidade da Rede SUAS; de participarem da confecção do Plano Plurianual Municipal da Assistência Social (2010/2013). Contudo, apesar de ocuparem espaço nas Assembleias do CMAS/RJ, lamentam que suas ações tenham pouco impacto nas decisões, reivindicando que o Conselho explore mais o papel das Comissões durante as votações. Vejamos tal questão conforme discurso abaixo:

[...] Vejo nas assembleias do CMAS várias discussões de registro das entidades, da Rede SUAS e outras votações de recursos referentes ao governo federal, mas efetivamente as demandas locais não se falam. Temos espaço nas Assembleias onde informamos o andamento das Comissões, mas não consigo ver nossa ação tendo efeito na votação do CMAS. (Representante do Governo 02)

Outro representante da sociedade civil afirma a mesma questão:

Na medida em que a Comissão propõe ações para o CMAS. O fator dificultador é ampliar a participação da Comissão efetivamente no Conselho para impactar nas decisões do mesmo. Assim, a participação da Comissão teria mais qualidade se o Conselho avaliasse as demandas locais e principalmente levasse em conta as nossas demandas e questões locais. (Representante da Sociedade Civil 04)

Tais discursos configuram a necessidade de ampliar o processo democrático na perspectiva de dividir o poder de decisão. Assim, se as Comissões tivessem poder junto ao CMAS/RJ, as demandas locais estariam sendo ignoradas e/ou subjugadas.

Essa situação é retratada por Lukács (2008), quando afirma que a burguesia não admite essa perspectiva de partilha de poder, ao contrário, ela é estática, ficando apenas nas “mãos” das classes dominantes. A perspectiva de democratização proposta pelo autor condiz com os pressupostos desse estudo, tendo em vista que defendemos a ampliação da participação, onde as demandas das Comissões Locais devem ser analisadas e consideradas pelo CMAS/RJ e acreditamos, também, que essas demandas são importantes para o processo de tomada de decisão do Conselho. A proposta dos membros das Comissões é que não fiquem subjugadas ao Conselho e que elas cumpram a função de fóruns verdadeiramente consultivos e propositivos.

Concordamos com Coutinho (2008) quando afirma que a democracia é um valor universal. Utilizando as palavras de Lukács, o autor diz que a democratização é um processo contínuo de negociação, de pactuação, de retrocesso e/ou de avanços na constituição das diferentes políticas sociais. Vale citar as palavras do próprio autor em relação ao aprimoramento e estratégia para a ampliação da democracia:

[...] há uma questão de princípio, que consiste na criação de mecanismos de gestão coletiva, de baixo para cima, mecanismos públicos, mas não necessariamente burocráticos-estatais em sentido estrito, que seriam canais incentivadores do aumento da participação popular na tomada de decisões e na execução das políticas. (COUTINHO, 2008, p. 157-158)

Quanto ao relacionamento do CMAS/RJ com as Comissões, as entrevistas mostraram uma fragilidade, no momento em que foram realizadas, apesar da importância das Comissões reconhecida pelos conselheiros no Rio de Janeiro. Entretanto, a efetivação desse reconhecimento aparece somente no discurso, pois a prática é frágil e esvaziada pela falta de incentivo do Conselho, em relação à participação das Comissões no processo decisório. Há mesmo,

uma falta de compromisso e dedicação do Conselho, segundo os representantes. Os discursos abaixo ilustram de forma bastante contundente essa questão:

[...] o CMAS vinha num diálogo com as Comissões, mas a atual gestão do Conselho pouco conversa com as Comissões. O momento mais marcante foi o desinteresse do CMAS com os subsídios nas orientações técnicas na ocasião do último processo de eleição da Comissão Local. A Comissão fez a eleição e o CMAS não enviou nenhum mecanismo para orientar as Comissões. (Representante da Sociedade Civil 06)

Não consigo perceber uma efetiva articulação do CMAS com as comissões locais, sendo muito frágil o processo de monitoramento dos trabalhos realizados pelas comissões. Essa situação acontece em todas as comissões locais, não é apenas em uma de forma isolada. (Representante do Governo 03)

Neves (2008) ao analisar o Orçamento Participativo em Barra Mansa faz uma importante constatação que condiz com a discussão desse trabalho, pois, nesse município, a tradição é de manter práticas tradicionais de troca de favores e nítido clientelismo na política. A autora constatou que, no **discurso** de alguns vereadores, o Orçamento Participativo foi considerado uma importante medida para democratizar a destinação dos recursos públicos com a participação popular, embora, na realidade, alguns vereadores demarcavam “terreno” com as práticas do jeitinho e do assistencialismo na política.

Outra particularidade identificada no discurso dos representantes das Comissões é que, apesar de estar claro o papel de instâncias consultivas do Conselho, os membros afirmam que elas não reivindicam a sua visibilidade e viabilidade. Tal reivindicação seria legítima, tendo em vista que as mesmas foram criadas e deliberadas pelo respectivo Conselho. Vejamos tal situação na fala abaixo:

O nosso relacionamento com o Conselho dá-se na perspectiva do Conselho ser informado sobre as ações das áreas (eventos, reuniões da rede local, participamos da eleição do conselho tutelar) Ocorreu apenas uma capacitação, desde sua criação. Acredito que a capacitação discutindo o papel do CMAS e Comissões melhoraria a relação entre ambos e esclareceria também a função nossa e do CMAS. Também, não tem mobilização das Comissões cobrando do Conselho para que as nossas reivindicações sejam apreciadas pelo Conselho. (Representante da Sociedade Civil 05)

Na resposta acima, podemos identificar várias questões importantes para o fomento da relação entre Comissões e Conselho, tendo destaque a necessidade de capacitação, que se constitui, como pontuamos anteriormente, em alternativa vislumbrada para a eficiência da referida relação.

Entretanto, os entrevistados mencionam a necessidade de mobilização das próprias Comissões para reivindicarem, junto ao Conselho, os seus direitos. Os mesmos responsabilizam-se por não se imporem, enquanto responsáveis em efetivar a função de instância consultiva e propositiva das Comissões. As contradições permanecem quando não acreditam no poder dos membros em obter resultados do Conselho. Tal situação remete a reflexão da nossa cultura política de não reivindicação e não mobilização nos canais de participação social, de suma importância à tentativa de se democratizar a gestão das diferentes políticas sociais.<sup>93</sup>

Atualmente a relação com o Conselho é extremamente frágil, o CMAS não participa das reuniões das Comissões e nem monitora as nossas ações. Isso é ruim, pois estou prevendo que as Comissões poderão sumir! Mas, se fôssemos mais combativos, o Conselho poderia respeitar e levar em conta as nossas problemáticas locais. (Representante Sociedade Civil 04)

Vejo a Comissão Local muito abandonada pelo Conselho. Não há participação de conselheiros nas reuniões como coloca o regimento interno, eles não procuram saber das nossas atividades. (Representante Governo 01)

Vislumbramos a necessidade das Comissões galgarem sua autonomia ou ter um papel mais ativo, cobrando as condições apontadas para que cumpram seu papel no controle social, reforçando as demandas de serviços, programas, projetos e benefícios necessários em cada território. Se esta é uma questão de conquista de autonomia, este trabalho não pretende dar uma resposta, mas apenas desenvolver algumas reflexões.

A autonomia é revestida de conflitos e contradições e tem implicação na hegemonia de um grupo perante o outro grupo, sem levar em conta o interesse coletivo. Mas, devemos lutar pela democratização das diferentes políticas sociais, principalmente a Assistência Social que historicamente carrega o *status* de ações paternalistas.

Nessa medida, a disputa por valores – luta pela hegemonia tornou-se absolutamente decisiva. A burguesia está agora tentando se tornar hegemônica com a proposta neoliberal, que [...] é beneficiada pela tendência individualista muito arraigada no povo brasileiro, decorrente de um longo passado caracterizado pela escassa organização social, pela baixa participação. (COUTINHO, 2008, p. 170)

Pressupõe-se uma participação ativa dos usuários na avaliação da política da Assistência Social, tendo em vista que os mesmos, em geral, têm acesso limitado aos bens socialmente

<sup>93</sup> Sobre cultura política ver: Neves (2008)

produzidos. Acreditamos que tal situação ocorra face à cultura política da dependência pessoal na formação social brasileira, se fazendo presente na administração hierarquizada e clientelista da burocracia estatal.

Como afirma Coutinho (2008):

O pluralismo liberal é um pluralismo que nega o interesse público: cada um por si, quem tem força triunfa, vamos todos ao mercado e quem for competente que se estabeleça. É um pluralismo selvagem, que impede a criação de vontade coletiva, universalista. O nosso grande desafio é justamente criar uma vontade coletiva que se alimente das diferenças e das pluralidades. (COUTINHO, 2008, p. 171)

Os representantes mostram que já houve períodos de maior comprometimento do Conselho, a exemplo de quando as Comissões foram criadas, o que não ocorre atualmente. Vejamos no discurso abaixo tal reflexão:

No início foi mais forte, hoje acho que está enfraquecido. Digo, no início tinha toda a efervescência da novidade, controle descentralizado. Agora esfriou e, por exemplo, podemos dizer que os conselheiros não participam da reunião da Comissão como coloca o regimento interno e assim, somente nos informes da Assembleia do CMAS é que o Conselho sabe das nossas ações. Acredito que o CMAS deveria ser mais parceiro, participando das nossas reuniões e levar as demandas para dentro do Conselho. (Representante do Governo 04)

Vale salientar, que no período da criação, os gestores da SMAS foram todos envolvidos na discussão e necessidade de fazer valer a meta de criação de fóruns descentralizados de controle social, deliberadas nas IV e V Conferências Municipais. Hoje, muitos dos ocupantes de cargos comissionados e gestores da referida Secretaria não conhecem e nunca ouviram falar da existência das Comissões. Tal constatação é verídica e, realmente, traz uma preocupação a respeito da necessidade de publicizar a importância das Comissões Locais, para que não sejam esvaziadas e desprovidas das suas funções como órgãos consultivos e propositivos do Conselho.

Acreditamos que, se houvesse vontade política do próprio Conselho e apoio da Gestão Municipal, mais especificamente a SMAS, as Comissões estariam funcionando com mais eficiência e de forma articulada para democratizar o controle social e gestão. Tal afirmativa se dá porque vivenciamos o auge dessa experiência de controle social descentralizado, conforme já relatamos anteriormente. Infelizmente, constatamos o que se segue:

Há precariedade nos fluxos informativos do órgão gestor para com o conselho, descontinuidade de ações de assistência social em períodos de troca de mandato governamental, falta de capacitação dos conselheiros, não publicização das ações assistenciais [...] (BOSCHETTI apud MARTINS, 2009, p. 18)

Também foi ratificada a constatação de esvaziamento e desarticulação na fala a seguir:

Atualmente, está esvaziado, mas consta como pauta das Assembleias. Foi feita uma reunião entre a presidente do CMAS e os representantes das 10 Comissões Locais. O CMAS conta com uma assistente social que tem percorrido as 10 Comissões, no sentido de interagir e proporcionar mais ações das Comissões. É um projeto que acreditamos que vai dar certo! Acho que o CMAS vai estar mais próximo das Comissões. (Representante do Governo 02)

É unânime, em todas as falas dos entrevistados, a necessidade de maior compasso entre o Conselho e as Comissões. Podemos dizer que está havendo uma possível tentativa de articulação entre ambos, já que o CMAS/RJ designou um técnico<sup>94</sup> do próprio Conselho para esse fim. Mas, tal articulação, apesar de ser profícua ao fomento das Comissões, ainda é insuficiente, pois continuam não tendo poder nas decisões do Conselho.

Nas entrevistas, também, constatamos que os conselheiros do CMAS/RJ participam minimamente das reuniões da Comissão Local, tendo como destaque o processo eleitoral dos representantes da sociedade civil para compor as Comissões Locais e as pré-conferências preparatórias para as Conferências Municipais. Vejamos a fala de um dos entrevistados, que apresenta como alternativa a ação planejada e monitorada pelo Conselho, que deve ter o compromisso de ampliar, a priori, a discussão da democracia e do controle social, bem como fazer cumprir o Regimento Interno das Comissões.

Só aparecem nas eleições das Comissões e nas pré-conferências. Não há uma articulação planejada entre CMAS e Comissão. A ação planejada fomenta a

<sup>94</sup>A Secretaria Executiva do CMAS/RJ atualmente é composta por 03 Assistentes Sociais. E um deles está atualmente, acompanhando as reuniões das Comissões Locais com o objetivo de repassar para os conselheiros as discussões postas por cada Comissão. Mas, é evidente nas falas dos entrevistados que apesar da importância desse profissional, principalmente nas questões afetas ao controle social democrático e a política da Assistência Social atuando de acordo com Código de Ética da Profissão/1993, sempre pontuam a necessidade de participação do Conselho como um todo nas suas discussões, reuniões e demandas, pois entendem que o poder de votação é dos conselheiros.

discussão, a problematização e a ampliação da democracia e do controle consequentemente. (Representante do Governo 03)

Outros representantes mencionam essa mesma questão:

Pena que o Conselho não acompanha as Comissões! Temos essa necessidade, mas acredito que não somos prioridade para eles. Acaba que o controle social que tem a proposta de se descentralizar não ocorre. Não vejo aqui na nossa Comissão a participação de conselheiros e como já falei, isso tá previsto no regimento interno, mas não é respeitado pelo CMAS. (Representante da Sociedade Civil 04)

Não sei especificar o motivo. Desinteresse? Pode ser, mas o que sei é que eles não participam da nossa reunião. Acho que é desinteresse porque não se tem uma perspectiva do Conselho em democratizar as informações. Talvez também, porque não está previsto em Lei a descentralização do controle social da política da assistência social. Somos um fórum de discussão, mas não aprovado em Lei. (Representante da Sociedade Civil 01)

Como vimos nas observações acima, a não participação do Conselho nas reuniões incomoda bastante os representantes das Comissões Locais, gerando um vazio do trabalho local, limitado às suas dificuldades sem levar ao conhecimento do Conselho. Ou melhor, cada Comissão agindo de forma isolada, de acordo com as suas prioridades.

Fica novamente claro que não existe uma metodologia de monitoramento e avaliação sistemática entre Comissões e Conselho. Tal incômodo é uma constatação do desprestígio das primeiras em relação ao segundo. Identificamos que, na gestão anterior do Conselho (2007/2009), os conselheiros participavam muito mais das reuniões das Comissões, o que contribuía bastante para a discussão do controle social, pois os mesmos levavam para dentro do Conselho as demandas postas pelas Comissões. Vejamos como aparece tal situação:

Havia uma conselheira do sindicato dos Assistentes Sociais que participava da nossa reunião até 2008. Hoje, ela não é mais do Conselho e nenhum conselheiro vem às nossas reuniões. Acho problemático, pois assim, o Conselho poderia conhecer melhor a nossa área de abrangência. Essa conselheira levava ao CMAS todas as nossas questões – problemas de população de rua, crianças e adolescentes em risco e principalmente, a nossa dificuldade de

entrar nas comunidades devido à violência e os equipamentos públicos<sup>95</sup> sem infra-estrutura. Esses são alguns pontos, há outras problemáticas que não dá para enumerar. (Representante da Sociedade Civil 04)

Também temos as seguintes respostas:

Quando convidamos os conselheiros do CMAS para explicar o papel do Conselho. Isso é legal, porque serve para cada vez mais fortalecer a Comissão, mas isso não ocorre freqüentemente, é esporádico, pois nem sempre podemos contar com conselheiros na nossa reunião. Temos aqui um conselheiro que é morador de Campo Grande e quando ele pode, participa da nossa reunião. Isso é importante, pois ele acaba por ter um papel fundamental de educador, pois passa as informações das decisões do Conselho e da assistência social do Rio com mais veracidade. (Representante do Governo 01)

Falta-nos este suporte do Conselho de Assistência Social na maioria das reuniões, para não dizer todas (até o momento). Não sei se um dos motivos é a distância, por se tratar de Santa Cruz. Às vezes informam a ausência no dia da reunião e muitas vezes nem avisam. (Representante da Sociedade Civil 01)

Diante dos argumentos acima, ratificamos a importância da participação dos conselheiros nas reuniões das Comissões, a exemplo do que ocorreu com um convidado de outra área de abrangência, o qual por ser um morador do bairro, teve um papel fundamental na informação das decisões do Conselho e, conseqüentemente, da política da Assistência Social.

Outro ponto que vale ressaltar, é que existe uma distância considerável da zona central da Cidade, onde fica a sede do Conselho, em relação ao bairro de Santa Cruz. Diante disso, os entrevistados apontam que os conselheiros não aparecem nas reuniões da Comissão e em geral não comunicam ausência. Devido a isso, em Santa Cruz, não há a participação do Conselho e os próprios entrevistados acreditam que deve ser por causa da distância.

Concordamos com Pereira (2009) quando afirma o que se segue:

O território [...] tem relevância ao não existir nem ser estruturado acidental ou “naturalmente”. Portanto, é fruto da luta de classes, dos avanços tecnológicos e da permanente necessidade de expansão e de reprodução da acumulação capitalista. A territorialização necessariamente expressa-se

<sup>95</sup> Equipamentos públicos aqui referidos são os CRAS, CREAS, Abrigos. Tal nomenclatura é utilizada por todos os funcionários públicos da SMAS/RJ.

como um elemento estratégico à fluência do capital e como uma das bases materiais para constituição de respostas às contradições geradas pela própria dinâmica capitalista. A dinâmica desigual de acumulação e as contradições inerentes ao sistema, bem como as estratégias de luta de classes e o enfrentamento das desigualdades no território a partir de políticas públicas, necessitam considerar os níveis desiguais da geografia capitalista. (PEREIRA, 2009, p. 60)

Os entrevistados colocam que o desinteresse dos conselheiros talvez aconteça devido as Comissões não estarem dispostas em Lei, como ocorre na Política da Saúde, com a legitimidade dos Conselhos Distritais. Há o Regimento Interno das Comissões, aprovado pelo Conselho, entretanto, tal instrumento não se constitui reflexo da descentralização do controle social, conforme fora elaborado.

Não vejo aqui na nossa Comissão a participação de conselheiros e como já falei, tal participação está prevista no regimento interno, mas não é respeitado pelo CMAS/RJ. (Representante do Governo 01)

Assim, o Conselho em geral, não participa das reuniões das Comissões, principalmente àquelas mais distantes - Zona Oeste, mesmo estando previsto no referido Regimento. No entanto, verificamos que nem tudo o que está escrito, é realmente implementado, mesmo estando disposto em Leis Federais, Estaduais e Municipais. Podemos dizer que tal situação se dá em virtude da cultura política brasileira, que desmobiliza a participação da população na gestão do Estado e, conseqüentemente, no controle social.

Quanto à participação das discussões sobre a Política da Assistência Social no CMAS/RJ, todos os entrevistados afirmam que debatem sobre a mesma com o Conselho, mais especificamente, nas Assembleias públicas e nas pré-conferências preparatórias para as Conferências Municipais, embora o debate tenha sido aprofundado em um período específico, o da construção do Plano Plurianual Municipal de Assistência Social (2010/2013). Entretanto, existem outras contradições, tendo em vista que já havíamos identificado que pouco se discute e se reflete sobre a efetividade da referida política no Município. Vejamos o discurso a seguir:

Acho que discutimos muito pouco da Assistência Social com o Conselho, acho que é porque não temos reuniões sistemáticas com o Conselho para essa finalidade. Seria uma oportunidade de troca e assim, a nossa participa-

ção seria mais produtiva. Somente estamos nas Assembleias e em geral, são os conselheiros que têm voz ativa nas Assembleias e muitas das vezes não somos consultados mesmo quando o Conselho discute as necessidades locais de cada CAS. (Representante da Sociedade Civil 03)

Destacamos que todos os participantes das Assembleias têm direito à voz nas respectivas Assembleias e o voto se realiza pelos Conselheiros. Todavia, algo nos chamou a atenção, que é a expressão “**voz ativa**”. E entendemos que, se as Comissões tivessem conhecimento de causa dos assuntos tratados nas Assembleias e, também, se o Conselho tivesse o compromisso de instrumentalizá-las, as mesmas teriam mais autonomia e conhecimento para contribuir, contestar e avaliar as ações deliberadas pelo Conselho.

Pouco se discute com o Conselho sobre a política pública de Assistência Social. Discutimos o Plano Plurianual, as orientações para as pré-conferências, mas a metodologia das pré-conferências já vêm fechadas e o CMAS apenas nos orienta, não temos participação propositiva na elaboração da metodologia das pré-conferências. (Representante do Governo 03)

Aqui vale uma reflexão sobre o papel do Conselho na problematização com as Comissões da metodologia para a realização das pré-conferências, quando o modelo é estabelecido pelo CMAS/RJ, sem reflexão conjunta com as mesmas. Nesse sentido, as Comissões mobilizam a rede de serviços locais e usuários para participarem das pré-conferências e Conferências Municipais, contudo, não são chamadas para a elaboração da metodologia dos respectivos eventos. Acreditamos ser importante a ampliação da participação das Comissões, visando à democratização de todo o processo de construção da referida metodologia. Tal questão nos remete a apreender que a metodologia expressa uma determinada concepção de mundo, visões e ideologias, podendo servir para a manutenção do já estabelecido e do *status quo*, sem o deslocamento de poder e sem potencializar a democratização de uma determinada ação. O entrevistado a seguir menciona essa questão:

A construção do Plano Plurianual foi debatida com as Comissões Locais. Uma vitória para a sociedade civil! Os planos anteriores foram elaborados pelos representantes do governo para avaliação dos CMAS e sem a participação da sociedade civil. A sociedade civil com a construção desse novo plano pôde conhecer tal instrumento, pois traça metas e prioridades a serem

alcançadas na assistência social com validade de quatro anos, no município. Soubemos que o plano está previsto na LOAS e é fundamental para que o município receba financiamento da esfera Federal e Estadual. (Representante da Sociedade Civil 05)

A resposta acima reflete como foi importante a consulta às Comissões para a construção do Plano Plurianual Municipal da Assistência Social, servindo inclusive para capacitar e instrumentalizar as mesmas para a discussão da política da Assistência Social.

O repasse das informações do CMAS/RJ para as Comissões se dá via email, fax, telefone, mala direta, reuniões e Assembleias. Os entrevistados apontam que, no período da criação das Comissões, o Conselho repassava por email as suas deliberações a fim de divulgar as suas votações e, atualmente, essa prática não acontece. As informações são repassadas esporadicamente, tanto que para ter acesso às mesmas, os representantes das Comissões participam das Assembleias, fazem a leitura do Diário Oficial do Município e apontam que as informações, geralmente, somente chegam à época da Conferência e pré-conferências, visando à mobilização para esses eventos.

Assim, ao se apossarem das informações pertinentes no âmbito da política da Assistência Social, os representantes da Comissão Local podem, a nível local, realizar de forma mais consistente o controle social e,

[...] gerar uma nova, criativa e transformadora utilização da tecnologia da informação [...] que resulte em uma produção de informações e conhecimento para gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores, e que indica em um real avanço da política de assistência social para a população usuária é o produto esperado [...] (PNAS, 2004, p. 58)

Portanto, podemos dizer que as Comissões Locais têm um papel fundamental, pois, devem primar pela garantia dos direitos sociais e da cidadania, levando em conta os pressupostos da Política da Assistência Social, tornando público, na área de abrangência, os diversos assuntos deliberados pelos conselheiros do Conselho Municipal, proporcionando o acesso e a divulgação das próprias ações e do referido Conselho, tendo em vista que são, a nível local, multiplicadores e propagadores da informação, que consiste num importante instrumento de controle social democrático. No entanto, a “[...] mera disponibilização crescente da informação não basta para caracterizar uma sociedade da informação. O mais importante é o desencadeamento de um vasto e continuado processo de aprendizagem.”

(ASSMANN, 2000, p.9).

Vale mencionar que todo processo de informação, bem como o controle social democrático, têm como premissa a aprendizagem, pois, as informações são vinculadas cada vez mais rapidamente, o que exige dos membros das Comissões maior apropriação das informações.

Podemos dizer, então, que há uma considerável velocidade na veiculação e na transmissão da informação que, em muitos momentos, são processadas em tempo recorde, com a participação e a interlocução com diferentes agentes ou sujeitos.

Segundo Cabral (2008), a comunicação se constitui como direito humano e cita o Artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos:

[...] todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras. (CABRAL, 2008, p. 8 )

Contudo, o autor propõe uma nova formulação para o referido Artigo, que cabe a tecnologia da informação como um direito que não deve ser sequer violado.

[...] Todo homem tem direito a processos comunicacionais que contemplem a liberdade de expressão e de imprensa, o direito à informação, o direito de se comunicar, bem como a meios democráticos de comunicação no que diz respeito ao acesso, à posse, à gestão, à produção, à diversidade cultural e ao compartilhamento solidário do conhecimento. (CABRAL, 2008, p.9)

Cabe citar ainda o Artigo 5º - Inciso XIV da Constituição de 1988, que assegura [...] a todos o acesso a informação [...] e ainda ratifica no Artigo 220, “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição [...]”. Assim, a informação se constitui não só como um direito constitucional, mais principalmente, de cidadania, tendo em vista que se encontra expresso sob forma de acesso e garantia sem a possibilidade, por exemplo, de censura. Podemos dizer que, somente a partir da apropriação da informação, as Comissões Locais terão a possibilidade de ampliar a arena de discussão e debate, proporcionando impactos positivos para a implementação do controle social, que deve ser cada vez mais democrático.

[...] a questão da informação e as práticas de monitoramento e avaliação [...], devem ser apreendidas como exercícios permanentes e, acima de tudo, comprometidos com as repercussões da política da assistência social ao longo de sua realização, em todo o território nacional.”(PNAS, 2004, p. 57)

Em síntese, a informação é um instrumento fundamental para fomentar o processo de democratização do controle social, pois é através dela que se opera a distribuição, a avaliação e a crítica ao desenvolvimento dos processos sociais, visando contribuir para um acesso mais igual aos recursos básicos e garantia de direitos sociais.

A articulação entre pessoas, grupos e organizações pode levá-los a protagonizar processos de construção de identidades e de produção de sentido em conformidade com suas reivindicações - pela utilização dos recursos e procedimentos disponíveis, ou a serem viabilizados - que se propagam para além dos tradicionais atores que compõem o movimento de democratização da comunicação. (CABRAL, 2008, p. 10)

É importante a democratização da comunicação, todavia, não podemos deixar de refletir sobre a importância da tecnologia da informação como um caminho que pode configurar formas de planejar, monitorar e avaliar trabalhos e ações, em diversas áreas, e contribuir para a mobilização popular num processo contínuo de democratização. Cabe mencionar as ferramentas de democratização e de vinculação da informação, utilizadas pelo Conselho e, principalmente, pelas Comissões Locais, embora se reconheça que, somente esporadicamente, haja esse fluxo de troca de informações. São elas: - Atas das Assembleias Públicas do Conselho – realizadas Ordinariamente nas terceiras segundas-feiras de cada mês; - Internet, principalmente via correio eletrônico, onde o Conselho e as Comissões Locais interagem entre si para proceder a reunião da rede socioassistencial local e divulgar atividades propostas por ambos, tendo a Rede do Terceiro Setor como aliada para publicizar as informações; - Deliberações e Comunicados publicados no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro para publicizar as ações e discussões do Conselho e das Comissões Locais; - Grupo do provedor “ Yahoo”, muito utilizado pelos membros da Comissão Local da 2ª Coordenadoria de Assistência Social abrangendo os bairros da zona sul e zona norte do Município, que decidiram criar tal grupo para melhor publicizar as ações desenvolvidas por estes membros e, principalmente, para agilizar e dinamizar o processo de comunicação entre os mesmos; - Telefone - canal mais informal, ou seja, as informações não estão escritas, mas têm seu valor devido a vinculação e publicização das referidas informações.

Dentre os instrumentos mencionados acima, atribuímos maior destaque à Internet, porque, desde a criação das Comissões Locais de Assistência Social, esta se tornou a ferramenta mais utilizada pelas referidas Comissões. A internet é cada vez mais utilizada para realizar a divulgação de eventos, informando aos cidadãos os benefícios sociais, os serviços assistenciais, os programas e os projetos da política da Assistência Social, desenvolvidos

localmente. Ela também serve para organizar e divulgar os recursos comunitários locais à população, visando a garantia dos direitos sociais e, também, publicizar as informações no que diz respeito as discussões do controle social da Política de Assistência Social, na Cidade do Rio de Janeiro. Vale levar em conta o seguinte: “As vozes que se somam no ciberespaço representam grupos identificados com o objetivo geral de propor e consolidar novos modelos de democracia participativa e de desenvolvimento econômico comunitário [...]” (MORAES, 2008, p.11)

Desta forma, a Internet torna-se um instrumento estratégico à efetivação das lutas sociais em busca da justiça social e dos direitos sociais, podendo se constituir em um importante meio comunicacional de participação social. E, “[...] a Internet contribui para dinamizar as lutas em favor da justiça social num mundo que globaliza desigualdades de toda ordem. A rede digital maximiza intercâmbios entre produtores, emissores e receptores.” (MORAES, 2008, p.13)

Diante do exposto, podemos afirmar que a ferramenta da informação se torna uma estratégia extremamente eficaz, podendo ser utilizada por diversos canais e/ou movimentos sociais, garantindo a transparência, inclusive na aplicação dos recursos no âmbito da política da Assistência Social, contribuindo para o processo de tomada de decisões.

Na sequência, reunimos em torno do tema da política da Assistência Social, outras reflexões sobre os resultados da pesquisa junto aos membros das Comissões.

## **2. 2.4 - Política da Assistência Social**

Quanto à efetividade, a nível local, da política de Assistência Social, as Comissões procuram nas reuniões ampliar as informações, para isso utilizam os seguintes instrumentos: documentos oficiais, legislação, feira social para mobilizar a rede local, visita aos CRAS/CREAS/Centros de Acolhimento para o conhecimento do trabalho desenvolvido. Ainda, os gestores das CAS sempre informam sobre os programas e projetos em ação no território e o perfil para inclusão nos programas, tais como o PETI<sup>96</sup> e Programa Bolsa Família<sup>97</sup>. Os de-

---

<sup>96</sup> No Âmbito do MDS, o PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - é um dos Programas do Governo Federal que articula um conjunto de ações cujo objetivo é retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da exploração do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

<sup>97</sup>O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. A ele está integrado o Programa Fome Zero que

bates servem para a identificação das necessidades e demandas locais e os entrevistados citam algumas delas, como: população e crianças em situação de rua, mulheres vítimas de violência e identificam que não há uma rede de serviços mais ampla que dê conta dessas questões. Vejamos o discurso, a seguir, que identificou a questão de crianças e adolescentes com seus direitos violados e, para instrumentalizar a reunião, foi convidado o Conselho Tutelar.

Nas reuniões mensais fazemos essa discussão da política da assistência social, mas o maior problema da nossa área é a quantidade de crianças e adolescentes no trabalho infantil e vítimas de maus tratos, inclusive, em uma das reuniões tivemos a presença do Conselho Tutelar que foi super produtivo porque eles explicaram o seu papel. (Representante da Sociedade Civil 02)

Foi constatada, também, a questão da necessidade de fortalecer a representação da sociedade civil, visando à ampliação da participação. Um dos entrevistados dá um exemplo da cobrança, dos integrantes da Comissão aos representantes do governo, de providências para o atendimento de qualidade aos usuários da Assistência Social, visando à qualidade de vida dos mesmos. Tal questão é importante quando a sociedade civil tem uma postura de avaliação para a garantia dos direitos e conseqüentemente da cidadania.

Nas reuniões da Comissão discutimos a política local e nós da sociedade civil sempre cobramos respostas do governo quando se trata das necessidades locais. Em Santa Cruz a sociedade civil é bastante participativa. Damos trabalho para o Governo, mas queremos medidas para a qualidade de vida dos usuários. (Representante da Sociedade Civil 05)

Contudo, observou-se um discurso diferenciado entre as representações da sociedade civil que apresentam uma posição de ouvintes, sem qualquer tipo de reivindicação e ou discussão, associando as Comissões ao próprio Governo. A sociedade civil fica à mercê dos representantes do governo e deixa de representar seus próprios interesses.

Nas discussões da Comissão falamos da assistência social. Mas não constato êxito neste processo, pois tenho a impressão que os integrantes da Co-

---

tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. Informações disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acessado em 13/12/2010

missão Local da sociedade civil estão sempre na perspectiva de ouvir do membro do governo as ações desenvolvidas a nível local na assistência social. É sempre o governamental que traz as discussões, os debates, que às vezes nem se pode denominar de debate, pois todos concordam com tudo. (Representante do Governo 01)

Nessa perspectiva, não se cogita uma participação social e se propaga e/ou reafirma a cultura da dependência, não vislumbrando o protagonismo das classes subalternas. Para Neves (2008),

A participação negociada é caracterizada como uma forma de troca na política, em uma relação assimétrica na qual existe a dependência [...] A participação só tem lugar se houver benefício para ambos os atores. (NEVES, 2008, p. 21)

Os entrevistados identificam, atualmente, na política da Assistência Social, uma significativa centralidade na família, onde os assistentes sociais dos CRAS se dedicam mais ao Programa Bolsa Família do Governo Federal. Há reuniões em que o maior foco da discussão é o referido Programa. Vejamos o discurso:

Atualmente, discutimos sobre as condicionalidades –Saúde e Educação – do Programa Bolsa Família. Vimos que as famílias têm acesso mais à Educação do que à Saúde (que ainda precisa de maior investimento no Rio de Janeiro). A família virou eixo central na política da Assistência Social e podemos ver isso no Programa Bolsa Família que é o programa de ponta do governo federal. Isso também reflete na política municipal, onde os assistentes sociais dos CRAS atuam de frente nesse programa. (Representante do Governo 06)

Portanto, é necessário avaliar os impactos e efeitos dos programas de Assistência Social, desenvolvidos a nível local, na perspectiva de garantir a proteção social e não a violação de direitos. Não se rompe o discurso e não se realiza uma ação efetiva na garantia de direitos.

Deveríamos avaliar os efeitos dos programas da Assistência Social. Discutimos sim, os programas em execução, mas há necessidade de outras frentes de trabalho que dêem conta da nossa realidade local, por exemplo, temos um número significativo de mulheres vítimas de violência (agressão física dos seus parceiros ou não). Não temos uma rede de serviços mais ampla que dê

conta dessa questão. Por não ter esta rede, essa mulher acaba não tendo acesso a esse tipo de serviço de proteção e por isso, não discutimos a violação de direitos ou a necessidade de garantia de direitos. Acho que ficamos no discurso! Não rompemos o discurso e não realizamos uma ação efetiva de garantia de direitos. (Representante do Governo 02)

Observamos que algumas Comissões não estão se reunindo, por isso, foi atribuído a causa da não discussão da efetividade, a nível local, da política da Assistência Social. Mas, os membros da Comissão têm conhecimento dos programas desenvolvidos localmente, embora em geral, não se debate a efetividade dos mesmos na política da Assistência Social, a nível local.

Os integrantes da Comissão Local da 2ª CAS apontaram que está se vislumbrando a realização de uma Feira Social que terá o objetivo divulgar os serviços, benefícios e ações da Política da Assistência Social desenvolvidos na Zona Sul e Norte da Cidade. Consideramos que a referida Feira Social poderá ser uma importante estratégia para publicizar, junto à população e aos usuários, as ações da política da Assistência Social.

Produzimos atas das reuniões e colocamos as discussões no âmbito da Assistência Social e também estamos agora organizando a **feira social**, o objetivo é mobilizar toda a rede local que na nossa CAS é muito ampla - zona sul e norte - para quem sabe, catalogar e publicizar para todos. Em época de Conferência discutimos o tema da mesma para realização do Encontro Descentralizado que subsidiará o CMAS na Conferência. (Representante do Governo 07)

Para a maioria dos representantes entrevistados, os programas, projetos e serviços da Assistência Social não atendem plenamente as necessidades locais. Isso ocorre porque os programas têm estrutura rígida, fechada e vertical, principalmente, os programas do Governo Federal, que não refletem a realidade local: PETI, Projovem Adolescente e Urbano, Programa Bolsa Família. Cabe ratificar que a crítica maior recai sobre a exclusividade dada ao Programa Bolsa Família, pois, as demais ações são, em geral, secundarizadas.

A assistência social fica muito executando programas do governo federal, principalmente o Programa Bolsa Família. Não quer dizer que o Programa Bolsa Família não seja importante, porque atende a uma população vulnerá-

vel. Mas, há um significativo número de entidades que atendem à pessoa com deficiência e seus familiares pela Rede SUAS na nossa área de abrangência e não tem uma rede conveniada de abrigos para população de rua. Deveria haver programas mais expressivos para o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, pois temos um grande pólo turístico que é Copacabana. (Representante do Governo 06)

Outra questão levantada nas entrevistas foi sobre recursos orçamentários para a política da Assistência Social, que são muito baixos e, inclusive, em algumas ações, irrisórios em relação à demanda. Tal situação é exemplificada abaixo:

As metas e recursos são baixos em relação à demanda em todos os programas da assistência social desenvolvidos no município. Em relação a Rede SUAS, muitas vezes, a informação chega aqui quando já se extrapolou os prazos para a ampliação de metas e recursos. Por estar aqui em Santa Cruz e longe do CMAS e da SMAS, acabamos não sabendo dos prazos. Por isso, é importante a participação das entidades aqui da área nas assembleias do conselho para não perder tais prazos. (Representante da Sociedade Civil 04)

A rede socioassistencial e a SMAS não atendem amplamente as necessidades locais, de acordo com os entrevistados. As demandas são diversas e por mais que a Assistência Social tente dar conta é difícil. Os membros mencionam, ainda, a necessidade de programas que discutam assuntos como a droga ilícita, mais especificamente, o *crack*; programa mais expressivos voltados para o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, e programas dirigidos à população em situação de rua e flutuante. Identificamos, no entanto, que os programas, mesmo reconhecendo as desigualdades territoriais, não são descentralizados em relação à demanda e por isso, não atendem a realidades específicas.

Em relação aos temas tratados na Comissão Local, os mesmos restringem-se à política da Assistência Social, servindo para instrumentalizar os debates das Comissões e capacitar os participantes nos assuntos referentes à mesma. Ou seja, os temas tratados partem das demandas dos membros das Comissões Locais e de outros participantes que venham da comunidade.

### **2.2.5 - Participação**

Quanto à participação dos usuários nas reuniões das Comissões, os entrevistados apontam as entidades de representação de usuários (associação de moradores e movimento das creches comunitárias - negociando com o Governo), todavia, a participação não é sistemática e continuada. Também, há a participação pontual dos movimentos sociais, tais como de população em situação de rua e movimento dos negros. Não está prevista na composição das Comissões a representação dos movimentos sociais, embora esta participação seja importante para fomentar a democratização do controle social nas referidas Comissões.<sup>98</sup>

Só temos entidades que representam os usuários. Não contamos também com movimentos sociais que é uma estratégia para fomentar a participação dos usuários na assistência social. (Representantes do Governo 05)

Mesmo reconhecendo a inexpressiva participação dos movimentos sociais, os entrevistados reconhecem que esses são estratégicos para fomentar a participação dos usuários na política da Assistência Social. Somente existe a participação dos usuários, quando acontecem os eventos programados para potencialização e promoção social das famílias, principalmente do Programa Bolsa Família. Concordamos com Oliveira (2005) quando afirma que:

Os usuários da Assistência constituem um grupo heterogêneo que tem em comum a situação da pobreza. Pertencem a setores discriminados, privados de acesso normal aos bens, serviços e riquezas da sociedade. Na maioria das vezes não usufruem das políticas públicas básicas: educação, saúde, saneamento, habitação. Estão fora também, dos mecanismos e sistemas de seguridade social advindos do Trabalho. (OLIVEIRA, 2005, p. 108)

Oliveira (2005) faz uma ponderação bastante contundente para fomentar a participação dos usuários, dizendo que a participação e mobilização dos usuários somente surtem efeito quando as pautas de discussão e reflexão têm a ver com o cotidiano dos mesmos. O que não pode deixar de ser considerado é o contexto de desigualdades e exclusão social que acomete os mesmos.

[...] as pessoas se sentem estimulados a participar quando os assuntos em pauta têm a ver com o seu cotidiano. Isto deverá favorecer a organização dos usuários da política da Assistência Social, no sentido de demandar a atenção aos seus direitos e identificar problemas, que são coletivos. (OLIVEIRA, 2005, p. 125)

---

<sup>98</sup> Sobre o assunto ver: Bravo (2002) e Pinheiro (2010)

Os entrevistados colocam que a participação é pontual devido às condições de vulnerabilidade e mazelas dos usuários, afirmando que os mesmos, também, não participam devido à falta de recursos financeiros e materiais. Os membros das Comissões afirmaram que os usuários participaram mais expressivamente na VIIª Conferência Municipal, que tratava do protagonismo dos usuários. Após a Conferência, ficou o desafio de fortalecer a participação dos mesmos.

Quanto à participação das entidades da rede local nas reuniões, os entrevistados apontam que existe Comissão (casos da 2ª CAS e 10ª CAS) em que essa participação se dá de forma sistemática e permanente. Em outras Comissões, é preciso realizar a mobilização por email, convite e telefonemas, construindo a agenda das reuniões para se estabelecer a pauta da discussão, bem como essas entidades somente aparecem para as reuniões preparatórias para as Conferências do CMAS/RJ e do CMDCA/RJ.

Em geral, são as entidades membros das Comissões que comparecem às reuniões. E é reconhecido que são elas que propõem ações; buscam informações sobre a política da Assistência Social no município, debatem sobre as deliberações do CMAS/RJ e seus rebatimentos no cotidiano das entidades.

Quanto à participação de Gestores da Assistência Social nas reuniões, os entrevistados consideram de suma importância, embora só participem e, raramente, os representantes das CAS. Mas, na quase totalidade das respostas, participam das reuniões apenas os membros governamentais das Comissões. Diante do exposto, os representantes do governo, principalmente os técnicos das CAS, participam esporadicamente das reuniões.

Como a participação popular na deliberação e implementação de políticas sociais, garante-se a eleição de prioridade a serem enfrentadas, bem como a continuidade das ações desenvolvidas em uma determinada política social. Desse modo, é possível evitar a descontinuidade das ações durante, por exemplo, as mudanças governamentais [...] para a construção de uma nova cultura política democrática. (MARTINS, 2008, p. 192)

A participação de outros sujeitos sociais nas reuniões ocorre quando há interesse na pauta de discussão e citam os seguintes: trabalhadores da assistência social – assistentes sociais e psicólogos da Rede SUAS; movimento de creches comunitárias; o Conselho Tutelar e

o CMDCA/RJ. Não há participação de movimento social de diferentes segmentos; de entidade de categorias profissionais; do CMAS/RJ; movimentos populares e usuários. Entretanto, também aqui vale a consideração de que as Comissões não realizam mobilização com finalidade de divulgar suas ações. Tal questão remete a Neves (2008), para quem a cultura participativa brasileira, em geral, é condicionada pelo interesse particularista, não levando em conta o interesse público e coletivo.

Quanto à mobilização para a participação da sociedade civil local e dos usuários nas reuniões das Comissões, os representantes afirmam que é de suma importância a divulgação para fomentar a mobilização das entidades e dos usuários e acreditam que poderão ter êxito utilizando como instrumentos: a feira social; comunicação realizada via postal, internet e através dos CRAS e CREAS; contatos pessoais, telefone e por meio eletrônico, com a criação de um grupo de articulação e comunicação no grupo “Yahoo”. A mobilização, geralmente, ocorre em época das pré-conferências e Conferências e deveria haver um trabalho contínuo para mobilizar a rede de serviços locais visando o atendimento aos usuários da Assistência Social.

Os entrevistados mencionam que a baixa participação nas Comissões é resultante da cultura política brasileira, com características historicamente pouco democráticas, ou seja, mais individual do que coletiva. Vejamos a resposta a seguir:

Nós, no Brasil, infelizmente, não temos uma cultura permanente de participação e tal participação com o objetivo de mobilizar qualquer segmento populacional. Pensar no coletivo e não de forma individual é muito difícil! O que vejo é cada um por si! (Representante do Governo 02)

Há o desafio de vencer o próprio individualismo das Comissões e é emergente que se realize um trabalho efetivo nesse sentido. Vale ressaltar que as experiências democráticas são perpassadas de valores heterogêneos. Por isso, podem impulsionar e reproduzir uma cultura política mais democratizadora na sociedade brasileira. Neves (2008)

Identificamos nas falas dos membros da Comissão a rara e quase nula participação de diferentes sujeitos na construção das agendas, nas quais são traçadas prioridades e metas de discussão. Nas entrevistas observamos algumas participações, mas, de forma muito pontual: alguns representantes da sociedade civil e representantes de órgãos governamentais: SMAS, SME e SMS. Não participam: usuários, movimentos sociais e populares. Em geral, são os

membros da Comissão que constroem as respectivas agendas. Os representantes das Comissões, na constituição da agenda, defendem os interesses locais, de acordo com as suas demandas. As discussões acabam por não influenciar no processo de decisões do Conselho.

O ideal seria que essa agenda influenciasse nas decisões do Conselho. Não há participação de movimentos populares, usuários. Só participam os representantes governamentais e da sociedade civil. (Representante do Governo 03)

Observamos que em algumas das Comissões, os representantes governamentais propõem a pauta, pois, conhecem as necessidades e demandas locais, o que descaracteriza a construção coletiva da agenda, indo numa direção inversa à democratização e publicização da mesma.<sup>99</sup>

### **2.2.6 - Composição da Comissão Local e Funcionamento**

Quanto à participação das entidades da sociedade civil na eleição das Comissões, foi detectada nas falas dos entrevistados, uma maior participação nas Comissões da 2ª CAS e da 10ª CAS. (Zona Sul e Norte e Santa Cruz), apresentando uma disputa acirrada e, inclusive para minimizá-la, partiu-se para o voto direto. Nas demais CAS, a participação foi esvaziada e encontramos nessas, um número muito pequeno de entidades nos seus respectivos territórios e algumas delas não queriam concorrer à eleição, alegando falta de tempo e outras entidades não podiam concorrer por não estarem devidamente inscritas no Conselho. Assim, as vagas não foram preenchidas na sua totalidade. Aqui, podemos fazer uma reflexão das diferenças territoriais existentes na cidade do Rio de Janeiro e impactando diretamente no processo de participação das entidades da sociedade civil no processo eleitoral das Comissões Locais, e, existe uma concentração de entidades principalmente na 2ª CAS.

Quanto ao processo de mobilização das entidades para as eleições das Comissões, as CAS, o Conselho e algumas entidades fizeram a mobilização direta nas diversas entidades, por meio de carta convite, convocação, telefone, folder, “boca a boca”, informativo e nas Assembleias públicas do Conselho. O mais curioso foi detectar uma maior participação e envolvimento

<sup>99</sup> Ver sobre esse assunto: Dagnino (2002); Neves (2008); Coutinho (2008)

lvimento das CAS na mobilização das entidades e não sendo uma iniciativa ou envolvimento da própria sociedade civil. Isso, talvez, tenha ocorrido porque, também, poucas entidades e representações da sociedade civil não estivessem conscientes da existência das Comissões. Deveria ser vislumbrada a mobilização de diversos sujeitos sociais, mas houve maior empenho em mobilizar as entidades.

Aqui se ratifica uma conduta na política da Assistência Social, que é a de se mobilizar as entidades e não os usuários, movimentos sociais e outros sujeitos sociais. Mesmo em tempos do SUAS, que prevê a participação dos diversos sujeitos na implementação da referida política social.

Os entrevistados sinalizaram que os gestores das CAS forneceram infra-estrutura para a realização da eleição e divulgaram o respectivo evento, informando a existência das Comissões Locais e falavam da importância da participação da sociedade civil neste fórum como possibilidade de controle social. Convidaram palestrantes para explicar sobre o controle social democrático e a paridade com base na Constituição.

Em alguns territórios (Campo Grande, Bangu, Centro e Barra da Tijuca), as CAS conduziram todo o processo eleitoral e, assim, ocupou o espaço da sociedade civil. Observa-se que as entidades nessas localidades tiveram pouco interesse e/ou conhecimento da efetividade das ações engendradas pelas Comissões.

Foi consensual nas respostas dos entrevistados que o Conselho participa, em geral, somente do processo eleitoral, o que faz informando a metodologia dos trabalhos, como o papel da Comissão; composição da Comissão; regimento interno; as entidades da sociedade civil devem estar devidamente inscritas no Conselho para pleitear a sua participação enquanto membro da Comissão. Os entrevistados também mencionaram que os conselheiros do CMAS/RJ falavam da importância da participação ativa da sociedade civil e sendo a Comissão uma conquista da Conferência.

Nas Comissões Locais da 3ª, 5ª e 6ª CAS, referente à composição governamental, temos a presença do Conselho Tutelar, da SME e da SMS, não somente a SMAS. Em outras Comissões, esses não as compõem, no entanto, participam das reuniões quando convidados. Importante a participação de vários órgãos governamentais na reuniões das Comissões, para a socialização da informação e podendo efetivar o acesso dos usuários aos diferentes serviços.

Quanto ao funcionamento das Comissões, os entrevistados mencionaram que as mesmas se reúnem mensalmente. Foram mencionadas várias situações que dificultam as reuniões:

desmobilização social na contemporaneidade; incompatibilidade de agendas e tempo disponível para a reunião; falta mobilização da sociedade civil como um todo; não se conta com uma estrutura permanente para o encontro, tais como estrutura física, orçamentária e material; não tem quórum; acúmulo de atividades que os profissionais estão inseridos, principalmente os membros governamentais; falta de tempo; baixa participação e cultura, que não fomenta o controle social democrático. Portanto, é raro haver quórum nas reuniões, segundo alguns entrevistados. As justificativas são: de compromissos mais urgentes e até o esquecimento; falta de tempo; agendas incompatíveis tanto dos membros do governo quanto a sociedade civil; dificuldade de horário, dias, etc.; os representantes da sociedade civil, mencionam que estão sempre envolvidos com as atividades nas suas ONG's. Os entrevistados, ainda, colocaram que ocorre uma grande rotatividade dos integrantes nas Comissões e que isso ocorre devido a alguns saírem das Comissões por diversos motivos, dentre eles: (No caso da representação Governamental): falta de tempo, assumir cargo comissionado ou deixá-lo. (No caso da representação da Sociedade Civil): desgaste por estar na Comissão há algum tempo e a falta de tempo.

Ao serem questionados sobre a suficiência das reuniões para o controle social, todos os entrevistados expõem que as reuniões são insuficientes para o exercício contínuo, permanente e sistemático do controle social, mas, contraditoriamente, afirmam que existe a falta de tempo livre e incompatibilidade de agendas à efetiva participação dos integrantes das Comissões e dos diferentes sujeitos sociais nas reuniões das Comissões Locais.

Pinheiro (2010) menciona a seguinte questão bastante contundente:

A capacidade de ampliar e articular lutas específicas com outras organizações populares é um elemento importante ao aprofundamento de modelos de socialização em condições historicamente determinadas. (PINHEIRO, 2010, p. 142)

Vários estudos demonstram que, na sociedade brasileira tradicionalmente, há uma cultura da baixa participação da sociedade civil na gestão das diferentes políticas sociais. Isso pode ser um indicativo e/ou reflexo da pouca democratização dessas políticas, na qual se perpetuam as ações assistencialistas e clientelistas e que ainda estão presentes na nossa sociedade. Por isso, se faz extremamente necessário construir estratégias para ampliar a participação, visando o fortalecimento do controle social.<sup>100</sup> Vejamos os discursos abaixo:

<sup>100</sup> Sobre esse assunto ver: Bravo (2002); Neves (2009); Pinheiro (2010); Avritzer (2010)

As reuniões não são suficientes, isso porque o controle social é diariamente! Eu mesmo estou sempre na CAS para cobrar melhor efetividade e impacto no atendimento aos usuários e também solicitar informações sobre o financiamento, por exemplo, em atraso às instituições. É um trabalho de “formiguinha”! Temos que realizar o controle todos os dias. (Representante da Sociedade Civil 05)

Deveríamos ter mais tempo para nos dedicarmos a participação, não ficando apenas nas reuniões da Comissão. Se tivéssemos tempo, poderíamos divulgar a existência da Comissão e divulgar seu papel de órgão consultivo do CMAS. Inclusive, divulgando a existência do Conselho e mobilizando os usuários. (Representante do Governo 03)

A Comissão é uma tentativa de se exercer o controle social, visando democratizar as informações sobre as ações desenvolvidas localmente. Mas, o controle envolve divulgação e envolvimento de diferentes segmentos sociais. Isso não se vê! Controle social é participação contínua, sistemática e não ocorre!! (Representante do Governo 05)

É necessária maior participação e mobilização. Estamos em tempo de inércia e o controle social acaba sendo secundarizado nas pautas de discussão em várias políticas públicas. (Representante da Sociedade Civil 01)

Quanto a infra-estrutura para o funcionamento da Comissão, a grande maioria dos entrevistados afirmam que a mesma é insuficiente e os recursos são advindos da rede local e, principalmente, das CAS (espaço físico, material) para a realização das reuniões, seminários e fóruns. Não existe destinação orçamentária para o funcionamento das Comissões, o que pode comprometer o controle social descentralizado.

Para todas as ações depende-se da CAS, como reprodução de cópias, entrega de convocações e afins. Este movimento é um esforço de cada grupo. Esse é o nosso maior problema! Não temos como pelos nossos meios próprios organizar uma infraestrutura. O CMAS deveria cobrar da SMAS orçamento para

---

infraestrutura, visando o pleno funcionamento das Comissões. (Representante da Sociedade Civil 04)

O registro das ações desenvolvidas é feito em atas e arquivadas nas CAS. Estas são importantes para o acompanhamento, a avaliação e a transparência nas decisões, registrando o conteúdo das discussões, enfim, servindo de instrumento ao trabalho do Conselho e das próprias Comissões. Contudo, as entrevistas mostraram que o Conselho solicitou as atas das reuniões somente quando as Comissões foram criadas. Mas, o Conselho não só não utiliza as atas, como também, não monitora e não toma conhecimento por outros meios das atividades e funcionamento das Comissões.

Quando perguntamos sobre o incentivo dos Gestores das CAS para o funcionamento da Comissão, os entrevistados informaram que as mesmas proporcionam suporte técnico e operacional e infra-estrutura. Todos os entrevistados mencionaram que as Comissões continuam em funcionamento devido o incentivo das CAS e não do Conselho. Novamente, detectamos uma insatisfação em relação ao CMAS/RJ.

### **2.2.7 - Atribuições e Desempenho**

Ao serem questionados sobre as atribuições das Comissões Locais, todos os entrevistados mostraram ter consciência de que são instâncias propositivas e consultivas do Conselho, citando suas atribuições no Regimento Interno das mesmas, e, as causas do não cumprimento deste último, como: não tem quorum nas reuniões; há momentos em que não existe mobilização da rede local na sua totalidade; há muitas ausências injustificadas principalmente dos representantes da sociedade civil e, não se consegue que outros integrantes ocupem o lugar dos ausentes. Mesmo cumprindo algumas das finalidades postas no Regimento Interno, há dificuldades em cumpri-las em sua totalidade.

Quando questionados da necessidade de modificação do Regimento Interno, alguns entrevistados mencionaram que as Comissões deveriam ser instâncias não somente consultivas e propositivas do CMAS/RJ, mas, que poderiam exercer a função de instância deliberativa

levando em conta as necessidades e demandas locais, obrigando assim o CMAS/RJ a levar em conta as decisões das Comissões.

Ao responderem sobre a maneira de realizar o levantamento das necessidades locais, os entrevistados informaram que as Comissões não fazem esse levantamento, apenas têm conhecimento das necessidades nas reuniões das Comissões, sendo realizado, principalmente, pelos CREAS, CRAS e CAS.

Os mecanismos de socialização da informação utilizados pelas Comissões são junto à rede local, os usuários e outros, as reuniões, eventos organizados com a rede local, internet, folder, convite, email, dentre outros. Os entrevistados consideram que tais meios servem para mobilizar os diferentes sujeitos sociais, muito embora isso não esteja surtindo efeito, uma vez que as reuniões continuam mantendo a mesma frequência restrita aos representantes das Comissões.

Temos um mecanismo muito interessante que é um grupo que construímos no “yahoo”. Lá divulgamos nossas ações e agenda da Comissão. Também é possível a sociedade acompanhar nossas ações. Utilizamos também email, telefone, convite e folders. (Representante do Governo 01)

### **2.2.8 – Limites, possibilidades e desafios**

Quando questionados sobre os limites postos às Comissões Locais, todos os entrevistados mencionaram o que se segue: falta de capacitação continuada, tomando por referência o Regimento Interno; uma incompreensão do que é participação social e a sua importância para garantia do controle social; falta de infra-estrutura; o Conselho não participa das reuniões das Comissões; a falta de tempo dos membros e incompatibilidade de agendas; a sociedade civil está desarticulada e desorganizada; a falta de recursos para que a sociedade civil participe das reuniões; o desconhecimento da PNAS e da Política da Assistência Social do município; profissionais da SMAS sem disponibilidade de tempo e agenda para compor as Comissões; a falta de informação e capacitação, além da falta de uma participação qualificada e maior apoio do CMAS e da CAS; necessidade de mobilização das entidades, usuários e diferentes secretarias; desconhecimento do regimento interno.

Quando questionados sobre os desafios a serem enfrentados pelas Comissões Locais, os entrevistados foram unânimes ao mencionarem em primeiro lugar o próprio exercício do controle social; estimular as entidades à participação e que as mesmas compreendam que a participação nas reuniões do CMAS e nas Conferências Municipais de Assistência Social é o canal para as mudanças desejadas; buscar o protagonismo dos usuários e fortalecer o funcionamento Comissões Locais; buscar a participação ativa de seus membros, principalmente do Governo que acumulam várias atribuições e não conseguem dar conta das ações engendradas pelas Comissões. Além disso, há o desafio de aumentar a participação local, tanto a nível de representação governamental, quanto da sociedade civil.

Quando questionados sobre as conquistas das Comissões Locais, os entrevistados mencionaram a participação da sociedade civil, mesmo que precariamente nos fóruns legítimos de controle social; a compreensão por alguns líderes locais da importância desta participação; a possibilidade de participar de um fórum de discussão da política da Assistência Social a nível local; identificação da Assistência Social como um direito e não favor; o sucesso da organização e realização de uma Mostra Social na Zona Oeste; maior aproximação da rede local com as Comissões Locais; oportunidade de a sociedade civil expressar as suas reivindicações; realização de uma grande mobilização para a VI e VII Conferências Municipais de Assistência Social; discussão das necessidades locais, inclusão na pauta do Conselho e a participação na construção do Plano Plurianual de Assistência Social.

Uma entrevista por nós realizada com a Presidente do CMAS/RJ, para a gestão de 2011, mostrou que o Conselho visa estabelecer uma agenda de reuniões sistemáticas para estreitar a relação entre o mesmo e as Comissões. Essa estratégia é de suma importância para fortalecer as Comissões Locais, para que as mesmas influenciem no processo de tomada de decisões do Conselho, fazendo valer o caráter propositivo e consultivo das Comissões, conforme fora deliberado pelo Conselho e que como já mostramos, se perdeu nos dias atuais. Tal ação é importante para transpor os limites atuais identificados naquelas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esse estudo partiu da hipótese de que as Comissões Locais de Assistência Social são instâncias fomentadoras do controle social descentralizado e democrático, podendo influenciar no processo de tomada de decisões do Conselho. Partimos da ideia de que as mesmas são importantes estratégicas para fomentar a participação social e a cogestão no processo de tomada de decisões do Conselho. Nessa tarefa, compete aos conselheiros do CMAS/RJ identificar, nas Comissões, a possibilidade de contribuir de forma positiva para a discussão da política da Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro, uma vez que estão próximas às demandas e necessidades locais, realizando um diagnóstico mais condizente com a realidade de cada território.

Acreditamos que o Conselho deve subsidiar, apoiar e assegurar a autonomia das Comissões, não tolhendo as ações das mesmas. Mas, defendemos que as mesmas devem ser articuladas com o Conselho para surtir impacto e/ou efeito na constituição do controle social democrático e na consolidação e publicização da política da Assistência Social, que pressupõe a troca de experiências e de informações, mesmo entendendo que o controle social se realiza mediante a correlação de forças, alianças, negociações, embates e contradições.

Partimos do pressuposto que a ação planejada contribui para o fomento da discussão, da problematização e da ampliação da democracia e do controle, já que se parte do princípio de que os sujeitos sociais participam da elaboração das políticas sociais. Contudo, ao realizar uma pesquisa empírica, os dados levaram a conclusão de que as Comissões não são prioridade para o Conselho, por isso, a proposta de descentralizar o controle social não se efetiva e conseqüentemente, não flui entre ambos um planejamento conjunto das ações.

Não há, então, um controle compartilhado com as Comissões Locais. Entendemos que as reuniões sistemáticas do Conselho com as Comissões Locais continuam sendo alternativas fundamentais para a troca de experiências, servindo principalmente para instrumentalizar a participação das Comissões, não só nas Assembleias, porém, também em outros espaços que envolvem a discussão da Política da Assistência Social, visando fortalecer o controle social.

Na cultura política brasileira, tradicionalmente, a participação nas instâncias de discussão das diferentes políticas sociais é praticamente esvaziada de embates. Torna-se lócus a “voz ativa” de poucos que, em geral, estão capacitados e/ou afinados com as pautas de discussão das respectivas políticas sociais. E, em se tratando da Assistência Social, verificamos, a presença dos trabalhadores e organizações da sociedade civil representem os interesses dos usuários. No entanto, as Comissões Locais de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro podem ser uma importante estratégia para romper com essa cultura política, indo na direção da garantia dos direitos sociais.

Outra questão que vale destaque é que existe pouca interação entre Comissões e Conselho para se discutir a política da Assistência Social, tendo em vista que as recomendações e as demandas das Comissões, quando são avaliadas, pouco surtem efeito no processo de tomada de decisões do Conselho. Assim, não existe a possibilidade das Comissões influenciarem no debate, de modo a serem ouvidas em relação à realidade vivenciada nos territórios, não tendo, portanto, impacto das mesmas nas deliberações do Conselho sobre a política da Assistência Social no Município.

Ainda, ao solicitar informações das Comissões Locais, o Conselho utiliza email, telefone, atas e relatórios, todavia, tal solicitação é esporádica e, quando ocorre, é por meio das CAS e não diretamente com os membros das Comissões, embora, quando recorreu a estes, a resposta tenha sido de imediato. Diante dessa constatação, acreditamos que deveria haver um fluxo direto entre o Conselho e as Comissões Locais, mas o Conselho entende que as CAS são as articuladoras e gestoras da política da Assistência Social nos dez territórios do Rio de Janeiro. Portanto, não existe um fluxo entre Conselho e Comissões para a socialização das informações, o que seria importante para democratizar o controle social. Constatou-se que a tecnologia da informação se constitui como um importante meio para que os representantes das Comissões e, também, o Conselho, socializem as informações pertinentes a democratização do controle social. Por isso, entendemos que a tecnologia da informação (com a apropriação das mensagens via internet e outros instrumentos) é um meio de tornar a luta pelos direitos so-

ciais e a participação em busca de equidade social, tornando no cotidiano, os sujeitos mais informados sobre as contradições sociais colocados pela “questão social” no capitalismo globalizado.

Quanto à relação direta da Comissão com as bases (usuários, movimentos sociais, gestores e sociedade civil), são utilizados os seguintes instrumentos de aproximação: telefone, convite, email e internet, principalmente o grupo “Yahoo”. No entanto, o que se identificou foi uma relação pontual, não sistemática entre ambos e somente tem maior expressão no período da realização das pré-conferências e Conferências Municipais. Identificamos que existem diferenças entre as Comissões na relação com as bases. Ou melhor, umas têm maior articulação com os diferentes sujeitos sociais, como por exemplo, das Comissões da 2ª CAS – Feira Social e da 10ª CAS – mobilização das entidades fomentando a participação desses sujeitos. Nas demais Comissões, observamos um esvaziamento na constituição dessa relação. O que queremos afirmar é que as Comissões Locais são uma ferramenta de suma importância à efetivação do controle social democrático, da política de Assistência Social, ganhando um caráter de interesse público, numa perspectiva de universalização dos direitos e mobilização da rede de serviços locais. Assim, partimos do princípio de que a publicização dos serviços e programas leva a divulgação das ações desenvolvidas no território e pode garantir o acesso dos usuários aos direitos sociais, os quais estão postos na LOAS/1993. E, é exatamente num determinado território que vivemos!!

Outra questão que chamou atenção no processo de investigação foi que os membros das Comissões têm ciência dos programas desenvolvidos localmente, apesar disso, quando o Conselho delibera sobre a Política da Assistência Social, aqueles não são chamados para o debate, consubstanciando assim, sua exclusão da tomada de decisões. Conseqüentemente, a finalidade de instância consultiva e propositiva é desprestigiada pelo Conselho e pela SMAS. Assim, as Comissões não interferem na avaliação e planejamento dos programas do governo, desenvolvidos no Município. As Comissões são chamadas a mobilizar a rede local, população e usuários para as pré-conferências e Conferências, mas não participam da construção da metodologia das mesmas, e isso nos pareceu um retrocesso no processo de ampliação do controle social e da cidadania.

Ainda, a execução e o planejamento dos programas da política da Assistência Social estão longe de levar em conta as demandas locais, o que compromete a qualidade de vida da população e dos usuários da política da Assistência Social, pois, o município do Rio de Janeiro

ro por se constituir uma Metrópole, tem grandes desigualdades sociais e disparidades na distribuição de renda em toda a sua extensão territorial. Por isso, acreditamos que as Comissões Locais são de suma importância para contribuir e para consolidar a garantia de direitos. A metodologia de monitoramento entre as Comissões e o Conselho permitiria ouvir as opiniões das mesmas, apreendendo as demandas por programas e benefícios que dêem conta de cada território da cidade.

Foi identificado que a participação dos usuários, entidades e gestores da Assistência Social nas Comissões Locais é diferenciada entre as Comissões Locais. Ou seja, embora os entrevistados tenham dito que há participação nas Comissões, esta foi revelada em algumas delas de forma pontual ou permanente. Foi curioso ter identificando que existia maior articulação da Comissão Local da 3ª CAS com as bases, e isso era muito fortalecido pelo trabalho desenvolvido pelos gestores da referida CAS, que acreditavam e assimilavam a necessidade dessa relação para a ampliação da rede de serviços desenvolvidas localmente e, diante disso, havia vários parceiros para a realização das reuniões e eventos que aconteciam localmente. Vale destacar que tais eventos não eram esvaziados e havia um significativo número de sujeitos sociais participando da discussão do controle social e a CAS referenciava tais ações e as fortalecia. Porém, devido à mudança de gestores da referida CAS, tais ações foram se esvaziando e havendo um desestímulo geral. A referida Comissão tinha tirado como prioridade a feitura de um catálogo de serviços locais para disponibilizar ao público daquele território e demais territórios, inclusive, estavam potencializando parceiros para financiar tal catálogo e já estava, praticamente, consolidada tal parceira para o financiamento.

Podemos mencionar que, a troca de gestores governamentais, em alguns casos, pode levar a descontinuidade das ações. Defendemos que a participação social e o controle social sejam sucessivamente consolidados, independentemente da mudança governamental, primando pela democratização da política da Assistência Social. Acreditamos que há a necessidade de participação de diferentes gestores para se conceber a intersetorialidade nas Comissões Locais. Mas, é importante que essas instâncias de controle social sejam fortalecidas para que as mesmas não fiquem à mercê de ações político-partidárias e assistencialistas.

Entendemos ser admissível um refluxo na mobilização dos usuários, movimentos sociais e sociedade civil e outro desafio posto à participação das bases, é o reconhecimento dos membros das Comissões estarem envolvidos nos seus afazeres, não podendo realizar a mobilização necessária à participação dos diferentes sujeitos sociais. Existe outra problemática a

qual reitera a não participação, qual seja o fato de as Comissões não participarem das deliberações do Conselho e deste, tampouco, encaminhar representante para as reuniões das Comissões. Portanto, o objetivo de constituir-se como instância consultiva e propositiva do Conselho não tem sido cumprido pelas Comissões que acabam por não referenciar as demandas locais.

A falta de um controle social com a participação das bases e o alcance de suas demandas nos territórios das Comissões Locais é uma questão que nos instiga a refletir sobre a baixa participação dos diversos sujeitos na avaliação e consolidação das políticas sociais. Uma alternativa para fomentar a participação dos diferentes sujeitos é resgatar a ideia do envolvimento de parceiros na mobilização, a exemplo de Universidades e diferentes categorias profissionais. Também, é de suma importância vislumbrar ações e fóruns para o fortalecimento do controle social, que se realizam com a presença dos diferentes sujeitos sociais. O desafio é fazer com que essa relação com as bases seja continuada, subsidiando o Conselho no processo de tomada de decisões sobre a realidade nos territórios.

Vale registrar que a cultura de participação dos usuários na Política da Assistência Social e no controle social da mesma é praticamente incipiente no município do Rio de Janeiro. Acreditamos que a realização de fóruns voltados para o protagonismo dos usuários em cada território das Comissões, poderia fomentar a participação, tendo em vista que elas estão mais próximas das necessidades locais e aos usuários dos seus respectivos territórios.

A pesquisa mostrou que os usuários não participam da Comissão e são as entidades que falam em seu nome e na política da Assistência Social, os usuários são representados por entidades de representação de usuários e trabalhadores da área. Tal questão, também, é identificada nas Comissões Locais. Há uma emergente necessidade de trabalhar a via do protagonismo dos usuários.

As pautas e agendas de discussão não expressam as disputas políticas, os conflitos e correlação de forças, que se estabelecem nos diferentes canais de participação, sendo construídas unilateralmente pelos representantes das Comissões Locais. Nesse sentido, observamos que não há partilha de poder numa perspectiva de galgar a autonomia popular, mesmo entendendo que essa é permeada de interesses diversos e se estabelecendo a hegemonia de um grupo sobre o outro.

Consideramos pertinente a necessidade de se discutir e ampliar o debate sobre o controle social na área da Assistência Social, bem como a importância dos diferentes sujeitos em participar de outros fóruns e/ou movimentos sociais, numa perspectiva de se democratizar a gestão das diferentes políticas sociais, sendo favoráveis e incrementando, gradualmente, a universalização dos direitos sociais.

Identificamos, portanto, que não existe uma política de capacitação para as Comissões e acreditamos que, para qualificar o controle social, a capacitação deveria ocorrer sistematicamente. Entendemos que o controle social se realiza de maneira contínua e permanente, representando um desafio a tarefa de divulgação e envolvimento dos diferentes segmentos sociais nas pautas de discussão das diversas políticas públicas.

Outro desafio posto à efetivação do controle social é a destinação orçamentária e de infra-estrutura para o fortalecimento do controle social, cabendo ao Poder Executivo viabilizar tal destinação. O que se observa no caso das Comissões Locais é a necessidade de logística e de dinheiro para aprofundar as ações engendradas pelas mesmas. Porém, acreditamos que o Conselho deveria reivindicar junto ao Gestor Municipal tal destinação, apontando os avanços alcançados para a efetivação do controle social descentralizado na Cidade do Rio de Janeiro. Isso é urgente, e, o Conselho não está concentrando seus esforços para essa questão.

Ficamos surpreendidos quando soubemos que as Comissões não realizam o levantamento das necessidades locais e os integrantes da sociedade civil somente têm conhecimento das mesmas nas reuniões das Comissões, pois, o referido levantamento é realizado pelos representantes governamentais que atuam nos CREAS, nos CRAS e na CAS. Entendemos que as Comissões podem para além de realizar tal levantamento, problematizar as referidas demandas para subsidiar o processo de tomada de decisão do Conselho. Isso não ocorre, porque o Conselho não monitora as ações realizadas pelas Comissões e não participa das reuniões das mesmas, como já observamos no corpo deste trabalho. Sugerimos ao debate uma reflexão profunda sobre o sentido das Comissões como instâncias consultivas e propositivas do CMAS/RJ, pois, os dados de nossa pesquisa indicam que há uma desvalorização institucional daquelas.

Não identificamos nas falas dos entrevistados, diferentes concepções de controle social. Embora existam projetos em disputa, a não manifestação dos mesmos na pesquisa empírica, pode estar associada ao esforço das Comissões Locais em dar prioridade à consolidação

da democratização, já que existe um processo de esvaziamento da democracia que se encontra em curso nos últimos governos.

Contudo, a pesquisa, também, levantou das Comissões em parte do processo ou nos limites de suas possibilidades de atuação, diante das ambiguidades logo acima apresentadas, resultando em novos caminhos, ainda que no plano das reivindicações e mesmo no plano de uma consciência coletiva para o aprofundamento e ampliação do controle social democrático. É unânime entre os membros entrevistados que as Comissões não fiquem mais a mercê das decisões do Conselho, mas, que se tornem de fato um mecanismo de legitimação das mesmas. Objetivamente, estas decisões se dariam a partir de um parecer das Comissões que conhecem a realidade de seus respectivos territórios.

Entendemos que deveria haver um avanço no sentido de ampliar a perspectiva de instâncias consultivas e propositivas das Comissões para mecanismos de caráter deliberativo, pois da forma em que estão estruturadas as Comissões, há uma hierarquia, no qual o Conselho é a instância máxima de deliberação. Nesse sentido, a perspectiva de ampliação do processo de democratização fica comprometida, pois, mina essa nova possibilidade de controle social na cidade do Rio de Janeiro.

Mesmo estando colocados desafios e limites complexos à existência das Comissões Locais, como sinalizamos no Capítulo 2 devemos investir nessa nova forma de conceber o controle social descentralizado na Cidade do Rio de Janeiro, por constituir-se como mecanismo de debate da política da Assistência Social que necessita ser apreendida como política pública, garantidora de direitos e não do favor. É isso que impulsiona nossa defesa em relação às Comissões Locais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos – Cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. **Publicização da Assistência Social: desafios e perspectivas – um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social de Maricá**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Serviço Social, PUC/RJ, 2001.

ALVAREZ, Marcos César. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica**. São Paulo Perspectiva [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 168-176. ISSN 0102-8839. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Jun 1999, vol.14, no.40, p.111-141. ISSN 0102-6909. Disponível: [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br)

ASSMANN, Hugo. **A Metamorfose do aprender na sociedade da informação**. In. Ci. Inf. Volume 29, Nº 2. Brasília, 2000. Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br), acessado em 08/12/2008

AVRITZER, Leandro (org). **A dinâmica da participação local no Brasil – Pensando a Democracia Participativa**. São Paulo, IPEA, UFMG e Cortez, 2010

BEHRING, Elaine Rossetti. **Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia**. Serviço Social e Sociedade nº 73. Cortez, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_, Elaine Rossetti. **Os Conselhos de Assistência social e a construção da democracia**. In. Política de Assistência Social: Uma Trajetória de Avanços Desafios – Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social. São Paulo: Cadernos ABONG – Nº 30, 2001

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006 ( Biblioteca Básica de Serviço Social, v. II)

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação?** Coleção Primeiros Passos: Brasiliense. 8ª Ed. São Paulo, 1994

BRANDÃO, André A. **Conceitos e coisas: Robert Castel, a “desfiliação” e a pobreza urbana no Brasil**”, *emancipação*, 2(1): 141-157, 2002. Disponível: [www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/34/31](http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/34/31)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Implantação do SUAS e da Gestão Descentralizada na atuação dos Conselhos de Assistência Social**. MDS/UNESCO: v.2. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Assistência Social - Lei nº 8742**. Presidência da República: Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Orientação Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social**. MDS/UNESCO: v.1. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social**. TCU:Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. MDS: Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica - NOB**. MDS: Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução do CNAS Nº 191/2005**. Publicado no Diário Oficial da União, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sumário da Reunião Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social - Brasília – Distrito Federal - nos dias 13 e 14 de abril de 2009, com o tema: Participação e controle social: interfaces necessárias para a concretização do SUAS**.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Gestão Democrática na Saúde: O potencial dos Conselhos**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, A. P. (Orgs.). Política Social e Democracia. 2ª Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002

BURLANDY, Luciene e LABRA, Maria Eliana. **Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil.** *Ciênc. saúde coletiva*. 2007, vol.12, n.6, pp. 1543-1552. ISSN 1413-8123. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

CAMPOS, Edivaldo Bernardino. MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática.** Serviço Social e Sociedade nº 55. Cortez, São Paulo, 1997.

CAMPOS, Edivaldo Bernardino. **O Controle Social da Assistência Social: Limites e Possibilidades** In: Caderno de Textos – VI Conferência Nacional de Assistência Social: Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social. CNAS/MDS. Brasília, 2007

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política.** Campinas. Papyrus, 2ª Ed. Campinas. São Paulo, 1998

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social.** Rio de Janeiro: FASE / IBAM, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma Discussão Conceitual.** Dados”, Volume 40. Nº , 1997 – Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

CASTEL. Robert. **As Metamorfoses da questão social – Uma crônica do salário.** 2ª Ed Editora Vozes. Petrópolis. 1999.

CHAUÍ, Marilena e NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Pensamento Político e a Redemocratização do Brasil.** Lua Nova, São Paulo, 71: 173-228, 2007

COELHO, Renata Maria. **O exercício do controle social na política de Assistência Social na Conjuntura Recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro.** Dissertação de Mestrado, Departamento de Serviço Social, UFRJ/RJ, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **A Relação Estado/Sociedade e o Controle Social: Fundamentos para o debate.** In. Revista Serviço Social e Sociedade: Assistência Social Políticas e Direitos nº 77, São Paulo. Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_, Maria Valéria Costa. **Controle Social. Dicionário da Educação Profissional em Saúde.** 66-73, 2006. Disponível: [www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle\\_Social\\_-\\_rec.pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf) (acessado em 10/09/2009).

\_\_\_\_\_, Maria Valéria Costa. **Controle Social na Saúde.** Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 2007 p. 1-29. Disponível: [www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-6.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-6.pdf) (acessado em 10/09/2009).

\_\_\_\_\_, Maria Valéria Costa. **Que Controle Social na Política de Assistência Social?** In: Serviço Social e Sociedade nº 72, São Paulo: Cortez, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente – Ensaio sobre a democracia e socialismo.** 2ª edição revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008

\_\_\_\_\_. **Gramsci – Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTO, B. R. **O Direito social e a Assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

CORTES, S. V., **Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: Arcabouço institucional, organização do movimento popular e Policy communities**. In: G. HOCHMAN; M. ARRETICHE & E. MARQUES. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DULCI, Luiz. **Governabilidade ampliada e participação social no governo Lula**. In: GOMIDE, Denise (org). *Governo e Sociedade Civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. Peirópolis: ABONG, São Paulo, 2003.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia – Um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; Souza, Alessandra Ribeiro de; SILVA, Karina Nogueira e. **Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política**. Revista *Katálysis*. Florianópolis v. 12 n.1 p. 13-21 jan./jun. 2009.

FERREIRA, João Roberto Resende. **Resenha: As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. Revista UCG. Goiânia, v. 10, n. 1, p. 141-144, jan./jun. 2007. Disponível: [www.revistas.ucg.br/index.php/educativa/article/viewFile/180/143](http://www.revistas.ucg.br/index.php/educativa/article/viewFile/180/143)

FREIRE, Silene de Moraes. **Estado, Democracia e Questão Social no Brasil**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, A. P. (Orgs.). *Política Social e Democracia*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002

GOHN, Maria da Glória M. **Conselhos Populares e Participação Popular**. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n.º 34, 1990.

GÓIS, João Bôsko Hora. **Reabrindo a 'caixa-preta': rupturas e continuidades no discurso sobre Aids nos Estados Unidos (1987-98)**. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Dez 2002, vol.9, no.3, p.515-533. ISSN 0104-5970

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere. Vol. 1: Escritos Políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere. Vol. 3: Maquiavel, notas sobre o Estado e a Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GUERRA, Yolanda; GRAVE, Fátima; VALENTE, Joana; NASCIMENTO, Joana Fialho. **O Debate Contemporâneo da Questão Social**. Praia Vermelha nº12 – Estudo de Política e Teoria Social. Primeiro Setembro, 2005.

GUERRA, Yolanda. **O Projeto Profissional Crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional.** Serviço Social e Sociedade n° 91. Cortez, São Paulo, 2007.

GUIZARDI, Francini Lube and Pinheiro, Roseni. **Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde.** Ciênc. saúde coletiva, Set 2006, vol.11, no.3, p.797-805. ISSN 1413-8123. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

\_\_\_\_\_, Francini Lube et al. **Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde.** Physis, Jun 2004, vol.14, no.1, p.15-39. ISSN 0103-7331. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade.** V.2. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1997.

IAMAMOTO, Marilda V. **A Questão Social no Capitalismo.** Revista Temporalis. Ano 2, n°3 (jan./jul.2001. Brasília:ABEPSS, Grafile, 2001.

\_\_\_\_\_, Marilda V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche. Capital financeiro, trabalho e questão social.** 2ª Edição. São Paulo. Cortez, 2008

IAMAMOTO, Marilda V. e CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológica.** 6ª Edição. São Paulo: Cortez/Celats, 1988.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil.** Serviço Social e Sociedade n° 56. Cortez, São Paulo, 1998.

KAUCHAKJE, Samira. **Participação Social no Brasil Diante da desestruturação das Políticas Sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias.** Revista Emancipação., 2(1): 159-176, 2002.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vivido.** São Paulo. Cortez, 2003.

LUKÁCS, György. **Socialismo e democratização – Escritos Políticos 1956-1971/ organização, introdução e tradução Carlos Nelson Coutinho e José Paulo Netto – Rio de Janeiro. Editora UFRJ,2008**

MARSHALL , T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, Aline de Carvalho. **Conselhos de direitos: democracia e participação popular.** In: SALES, Mione Apolinario. MATOS, Maurílio Castro de e LEAL, Maria Cristina(org.). Política Social, Família e Juventude – Uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

MARTINS, José de Souza. **A Sociedade vista do Abismo: Novos Estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais.** 3ª Edição. Petrópolis/RJ, 2008.

MARTINS, Valdete de Barros. **Participação e Controle Social no SUAS: O Que Temos e O Que Queremos**. In: Cadernos de Textos – Subsídios para o Debate: Participação e controle social no SUAS. CNAS/MDS Brasília, 2009

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Rev. Katálysis, Dez 2007, vol.10, no.2, p.143-153. ISSN 1414-4980 . Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

MENEZES, Maira Thereza C. G. de. **Economia Solidária – Elementos para uma crítica marxista**. Rio de Janeiro: Gramma, 2007.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo. Cortez, 2011

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento – Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 4ª Ed Hucitec-Abrasco. São Paulo-Rio de Janeiro, 1996.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social – Crítica ao padrão de intervenção social**. Cortez Editora. São Paulo, 2002

MORITA, Ione, Guimarães, Julliano Fernandes Campos and Di Muzio, Bruno Paulino. **A participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema?** Saúde soc., Abr 2006, vol.15, no.1, p.49-57. ISSN 0104-1290. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

MORONI, José Antônio e CICONELLO, Alexandre. **A Intersetorialidade nas Políticas Públicas**. In: Cadernos de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social: Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social. CNAS/MDS: Brasília, 2007.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_, José Paulo. **Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”**. Revista Temporalis. Ano 2, nº3 (jan./jul.2001. Brasília:ABEPSS, Grafile, 2001.

NETTO, José Paulo e CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Cotidiano: Conhecimento e crítica**. 4ª Edição. Cortez Editora, São Paulo, 1996.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura, Política e Democracia Participativa: Um estudo sobre o Orçamento Participativo**. Gramma. Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Espaço Público, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa**. Rio de Janeiro. Revista Katálysis. Florianópolis v. 10 n.2 p. 215-221 jul/dez. 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A Dialética Estado/Sociedade e a Construção da Seguridade Social pública**. In. Política de Assistência Social: Uma Trajetória de Avanços Desafios – Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social. São Paulo: Cadernos ABONG – Nº 30, 2001

\_\_\_\_\_. **Sociedade Civil entre o Político- Estatal e o Universo Gerencial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 18 nº. 52. Junho/2003. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

OLIVEIRA, Hilda Corrêa de. **A Democratização do Estado Brasileiro e a Expectativa do Protagonismo dos Usuários da Política de Assistência Social nos Conselhos**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Serviço Social, UERJ/RJ, 2005.

OLIVEIRA, Milca Lopes de and Almeida, Eurivaldo Sampaio de. **Controle social e gestão participativa em saúde pública em unidades de saúde do município de Campo Grande, MS, 1994-2002**. Saude soc., Mar 2009, vol.18, no.1, p.141-153. ISSN 0104-1290. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

PAIVA, Beatriz Augusto de. **O SUAS e os direitos socioassistencias: a universalização da seguridade social em debate**. Serviço Social e Sociedade nº 87. Cortez, São Paulo, 2006.

PASTORINI, Alejandra C. **A Categoria “Questão Social” Em Debate**. São Paulo. Cortez, 2004 – (Coleção Questão da Nossa Época,v.109)

PEREIRA, Potyara A. Pereira. **Estado, Regulação Social e Controle Democrático**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, A. P. (Orgs.). Política Social e Democracia. 2ª Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002

PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política Nacional de Assistência Social e Território: um estudo à luz de David Harvey**. Tese de Doutorado - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2009.

PINHEIRO, Lucí Faria. **Serviço Social. Religião e Movimentos Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, FAPERJ e Gramma, 2010

PRESOTO, Lucia Helena and Westphal, Márcia Faria. **A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertoga - SP**. Saúde soc., Abr 2005, vol.14, nº. 1, p.68-77. ISSN 0104-1290. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RICCI, Rudá. **Controle Social: um conceito e muitas confusões**. Revista Espaço Acadêmico - revista multidisciplinar – Julho 2009, Ano IX p. 9-12. ISSN 1519-6186 (on-line) - Departamento de Ciências Sociais - Universidade Estadual de Maringá (UEM). Disponível: [blogovagalume.blogspot.com/.../controle-social-um-conceito-e-muitas.html](http://blogovagalume.blogspot.com/.../controle-social-um-conceito-e-muitas.html)

RIO DE JANEIRO. **Anais da IV Conferência da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Anais da V Conferência da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2005

\_\_\_\_\_. **Conselho Municipal de Assistência Social: O Exercício do Controle Social na Cidade do Rio de Janeiro**. In: Cadernos de Assistência Social – Volume 12. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Deliberação do CMAS/RJ nº 107/2002** – Regimento Interno do CMAS/RJ. Publicada no Diário Oficial do Município em 19/12/2002.

\_\_\_\_\_. **Deliberação do CMAS/RJ nº 295/2007**– Regimento Interno que normatizará o funcionamento das Comissões Locais de Assistência Social. Publicada no Diário Oficial do Município em 28/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal do RJ nº 2.011 de 31/08/1993**. Publicada no Diário Oficial do Município, 2003

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal Plurianual de Assistência Social – 2010/2013**. Aprovado pela Deliberação do CMAS/RJ nº 466 de 21 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório da VI Conferência da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório da VII Conferência da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2009.

SADER, Emir. **Direitos e Esfera Pública**. Serviço Social e Sociedade nº 77. Cortez, São Paulo, 2004.

SANTOS, Jr. et. Al. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In. O.A. SANTOS JUNIOR; L.C.Q. RIBEIRO & S. AZEVEDO (org). Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro. Revan. 2004.

SCHWARZ, Roberto. **Cultura e Política**. 3. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

SERRA, Rose. **Democracia e Serviço Social**. Revista Em Pauta, Editora Revan. Rio de Janeiro. 2007.

SILVA, Alessandra Ximenes da, Cruz, Eliane Aparecida and Melo, Verbena. **A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social**. Ciênc. saúde coletiva, Jun 2007, vol.12, no.3, p.683-688. ISSN 1413-8123. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

SILVA, Jacqueline Oliveira da, Bredemeier, Sonia Mercedes Lenhard and Valenzuela, Maria Cristina Illanez. **Conselhos Municipais de Assistência Social e controle social**. Ciências Sociais Unisinas, Jan/Abri 2006, p. 59-64.

SILVA, Vini Rabassa da, Medeiros, Mara Rosange Acosta de, Fonseca, Fernanda Fonseca da and Pestano, Cíntia Ribes. **Controle Social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios**. Revista Texto & Contextos. Porto Alegre V.7n 2 p. 250-265. Jul/Dez.2008.

SOUZA, Celina. **Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais**. São Paulo em

Perspectiva. 18(2):27-41.2004. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

SOUZA, Lucimar R. de e MORAES, Maria Luiza Suarez. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre: a Assistência Social buscando seu espaço de prioridade**. In: Práticas de Serviço Social Espaços Tradicionais e Emergentes. Dacasa Editora. Porto Alegre, 1988

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e Controle Social**. In: SALES, Mione Apolinario. MATOS, Maurílio Castro de e LEAL, Maria Cristina(org.). Política Social, Família e Juventude – Uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza and Lobo, Elza. **Controle Social e Políticas de Saúde**. Cad. Saúde Pública, Dez 1992, vol.8, no.4, p.366-378. ISSN 0102-311X. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

SPOSATI, Aldaíza. **Contribuições para a construção do Sistema Único da Assistência Social**. Serviço Social e Sociedade nº 78. Cortez, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_, Aldaíza. **Especificidade e intersectorialidade da política de Assistência Social**, Serviço Social e Sociedade nº 77. Cortez, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_, Aldaíza. **Exclusão Social abaixo da linha do Equador**. 1998 – mimeo 2004.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual)**. Serviço Social e Sociedade nº55. Cortez, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_, Rosa Helena. **Descentralização e Assistência Social**. In: Subsídios às Conferências de Assistência Social – II “O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos”. Cadernos ABONG – Série Especial nº 20 – São Paulo. Outubro de 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001

YAAKOUB, Melissa Cavalcanti. **Controle Democrático e Intersectorialidade no Conselho Municipal de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro: Construção de uma Esfera Pública e Democrática?** Dissertação de Mestrado em Política Social, Departamento de Serviço Social, UFF/Niterói, 2005.

YASBEK, Maria Carmelita. **A Gestão do SUAS**. In: Cadernos de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social: Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social. CNAS/MDS: Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_, Maria Carmelita. Assistência Social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. In. Política de Assistência Social: Uma Trajetória de Avanços Desafios – Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social. São Paulo: Cadernos ABONG – Nº 30, 2001

\_\_\_\_\_, Maria Carmelita. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS**. In: SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. MDS: Brasília, 2008.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes et al. **Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul.** Ciênc. saúde coletiva, Set 2006, vol.11, no.3, p.621-632. ISSN 1413-8123. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

VIANNA, A.L. & LEVCOVITZ, E. **Proteção Social: introduzindo o debate.** In. VIANNA, A.L.; LEVCOVITZ, & IBANEZ, E. Proteção Social: dilemas e desafios. São Paulo. HUCITEC, 2005.

WAMPLER, B. & AVRITZER, L. **Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático.** In. V.S.P. COELHO & M. NOBRE (org.) Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo. Editora 34, 2004.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** 4ª Ed., Capítulo VIII, Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1982.

#### **SITES CONSULTADOS:**

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

[www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)

[www.pnud.org.br/idh](http://www.pnud.org.br/idh)

[www.pt.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_representativa](http://www.pt.wikipedia.org/wiki/Democracia_representativa), acessado

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

**1ª CAS:** Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristóvão, Saúde e Vasco da Gama.

**2ª CAS:** Alta da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira, Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal e Vila Isabel.

**3ª CAS:** Abolição, Água Santa, Cachambi, Complexo do Alemão, Del Castilho, Encantado, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Higienópolis, Inhaúma, Jacaré, Jacarezinho, Lins de Vasconcelos, Maria da Graça, Méier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, São Francisco Xavier, Todos os Santos e Tomás Coelho.

**4ª CAS:** Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacua, Cidade Universitária, Cocotá, Cordovil, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Mangueiros, Maré, Monero, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ramos, Ribeira, Tauá, Vigário Geral e Zumbi.

**5ª CAS:** Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcanti, Colégio, Engenheiro Leal, Onório Gurgel, Irajá, Madureira, Marechal Hermes, Osvaldo Cruz, Quintino Bocaiúva, Rocha Miranda, Turiaçu, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Kosmos e Vista Alegre.

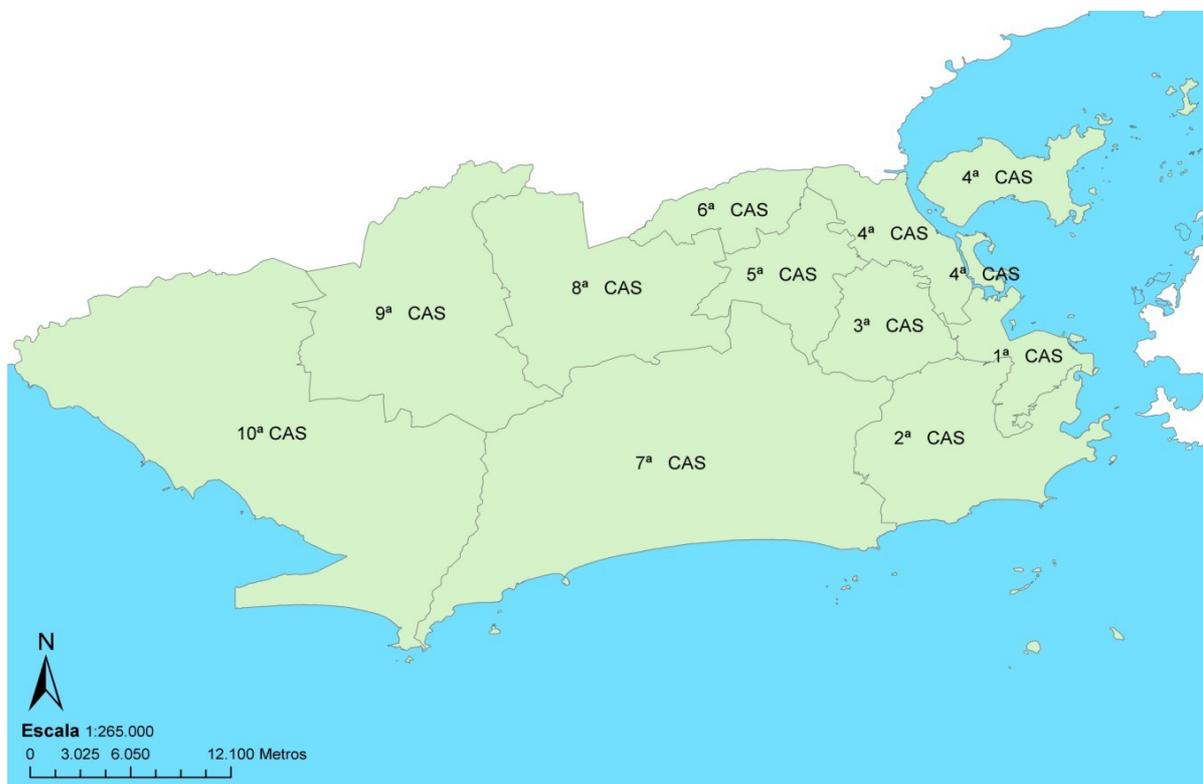
**6ª CAS:** Acará, Anchieta, Barros Filho, Coelho Neto, Costa Barros, Guadalupe, Parque Anchieta, Parque Columbia, Pavuna e Ricardo de Albuquerque.

**7ª CAS:** Anil, Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia Jacarepagua, Gardenia Azul, Grumari, Itanhanga Jacarepagua, Joá, Pechincha, Praia Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila Valqueire.

**8ª CAS:** Bangu, Campo dos Afonsos, Deodoro, Gericino, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador Camará e Vila Militar.

**9ª CAS:** Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos.

**10ª CAS:** Barra de Guaratiba, Guaratiba, Paciência, Pedra de Guaratiba, Santa Cruz e Sepetiba.



Fonte: CADERNOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (Vol. 12, 2008, p. 57 - 58).

## ANEXO 2

### O PAPEL DO CAS/CRAS COMO ARTICULADOR DA REDE SÓCIOASSISTENCIAL LOCAL<sup>101</sup>.

A Política Nacional de Assistência Social, com base na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social, dispõe que as ações são organizadas, dentre outros aspectos, por um sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social. A atual política, propõe a todos avançar no fortalecimento da Assistência Social como Política Pública, incluída no âmbito da Seguridade Social<sup>102</sup>, em defesa dos direitos, da universalização de acesso aos serviços e na responsabilidade estatal.

Neste contexto, o Sistema Único da Assistência Social constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações sócioassistenciais, onde a operacionalização da política em rede, com base no território, constitui-se um dos caminhos para superar fragmentações na prática desta política. Assim, podemos considerar que uma rede de serviços sócioassistencial se constitui pelo conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios prestados pelas instituições públicas e privadas que atuam nos municípios, configurando um sistema articulado de ações de atendimento, encaminhamentos e acompanhamento das famílias e indivíduos voltados a colaborar com a inclusão social.

Desta forma, trabalhar em rede significa não uma simples adesão, mas construir coletivamente práticas integradas e articuladas, que tenham por base a real noção sobre o cotidiano e a realidade local. Torna-se importante identificar problemas concretos, a partir de cada área de atuação identificando população em situação similares, para construir metodologias e diretrizes de atuação pactuadas por todos.

Neste contexto, o SUAS cria instâncias de fundamental relevância neste processo. As Coordenadorias de Assistência Social (CAS) tem a competência de gerenciar o planejamento de programas e projetos; implementar a política regional de assistência; realizar pesquisas, coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações de desenvolvimento social a serem realizados em seu território, através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Estes devem, como principal papel, mobilizar e integrar os serviços da rede de assistência, regionalizando os atendimentos e potencializando os recursos financeiros, humanos e técnicos. Neste sentido é necessário compreender o CRAS como uma unidade de Assistência Social, responsável por prestar um serviço municipal de atendimento às famílias vulneráveis em função da pobreza e de outros fatores de risco e exclusão social.

Todo este processo possibilita o fortalecimento de espaços de debate, que podem constituir-se em fóruns locais. Estes, por conseguinte, fortalecem a rede de serviços e se caracterizam como espaços de controle social, na medida em que contribuem para avaliação das ações desenvolvidas. Este fóruns, podem e devem alimentar informações que venham a servir de subsídios tanto para as ações desenvolvidas em cada CAS/CRAS, quanto para os debates estabelecidos no Conselho Municipal de Assistência Social e nas Conferências Municipais.

Desta forma, como cada território deve pensar a articulação da rede sócioassistencial? Quais as diretrizes que podem fortalecer o processo de articulação e organização de Fóruns Locais?

---

<sup>101</sup> Paper elaborado pela Equipe da Escola Carioca de Gestores da Assistência Social e Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro. Primavera de 2006.

<sup>102</sup> “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Art. 194 – Constituição Federal).

### **ANEXO 3**

#### **Significado e utilidade do CAS/CRAS no cotidiano das famílias do território<sup>103</sup>**

O modelo de Seguridade Social, como um novo padrão social brasileiro, inaugurado com a Constituição Federal de 1988 é caracterizado pela universalidade da cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela afirmação do dever do Estado, numa perspectiva publicista e num arranjo organizacional descentralizado. Com o objetivo de romper com as noções de cobertura restrita foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/04), visando à consolidação da política de assistência

Na última década, vivemos a ampliação do reconhecimento pelo Estado, porém a consolidação da assistência social como política pública e direito social ainda nos exige o enfrentamento de importantes desafios. Dentre outros, a compreensão da concepção das famílias como proposta da implementação da gestão da política de assistência social, isto é do SUAS.

Este é um dos desafios, a constituição da rede de serviços que cabe a assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em cada atuação intersetorial e territorial específica. Neste sentido, o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), como unidade pública estatal de base territorial deve atuar diretamente com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sociofamiliar. Assim, é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias.

O SUAS indica a compreensão de diferentes arranjos familiares. Se fizessemos um exercício de pensar o que é família, uma definição possível seria: uma instituição que vem se modificando ao longo do tempo, variando de acordo com a cultura, que tem assumido funções ligadas à reprodução da espécie, à socialização das crianças, ao funcionamento da economia, sendo fonte de afeto e construção de identidades e também de controle dos indivíduos. Quais os outros aspectos envolvidos?

Estranhamos as atitudes de outras formas de famílias porque olhamos a partir dos valores da nossa cultura daquilo que foi estabelecido entre nós como certo ou errado. O que diriam sobre nossas práticas? Não podemos transformar esse estranhamento em preconceito, pois é preciso entender que as diferentes formas de família são construídas historicamente, sendo fruto da ação do homem e estão enraizadas num contexto cultural, tendo para aqueles que a vivem um significado e valor na trama social.

Atravessamos profundas mudanças que influenciam sua composição, funções, valores e futuro. Pela diversidade que é esta instituição. Este olhar deve acompanhar toda as nossas intervenções e nos ajudar a compreender questões do dia a dia para que não trabalhem em noções pré-concebidas e generalizadas.

A família é urgente na pauta da política social em termos de sua promoção e proteção, num processo de construção de sua identidade e dignidade, ao passo que se realize uma política de erradicação da pobreza. É com esta importância, que faz-se necessário um olhar mais atento dos profissionais para ampliar a contribuição nesta unidade social.

Segundo o SUAS, o CRAS junto ao CAS de referência deve potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de serviços de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho. Entretanto como cada território deve executar esta diretriz? Qual a especificidade para a produção de novas estratégias de enquadramento das demandas sociais?

---

<sup>103</sup> Paper elaborado pela Equipe da Escola Carioca de Gestores da Assistência Social e Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência do Rio de Janeiro. Primavera de 2006.

## **ANEXO 4**

### **Roteiro de Entrevista – membros das Comissões Locais de Assistência Social**

#### **I – Identificação**

Nome (preservado o sigilo):

Sexo:

Telefone:

Email:

Comissão Local / CAS:

Segmento: ( ) Governo ( ) Sociedade Civil

Período de participação na Comissão Local:

Escolaridade:

---

#### **II - Controle Social**

1-Para você qual é o objetivo da criação da Comissão Local?

2-Você acredita que foi importante a criação da Comissão Local para o controle social no Rio de Janeiro? ( ) Sim ( ) Não Por quê?

3-Você considera importante a Comissão Local para a descentralização do controle social?

( ) Sim ( ) Não Por quê?

4-Como você concebe o controle social?

---

#### **III - Relação com o Conselho**

1-Você acha que a Comissão Local exerce a função de órgão consultivo e propositivo do CMAS? ( ) Sim ( ) Não De que forma?

2-Você acha que a Comissão Local interfere no processo de tomada de decisão do CMAS/RJ? ( ) Sim ( ) Não De que forma?

3- Como tem sido o relacionamento do CMAS com a Comissão?

4- Os conselheiros participam das reuniões da Comissão Local?

( ) Sim ( ) Não

Por quê e com qual frequência?

5-A Comissão Local participa das discussões sobre a Política da Assistência Social no CMAS? ( ) Sim ( ) Não

De que forma ela participa?

6- O CMAS solicita informações da Comissão Local? ( ) Sim ( ) Não Por quais meios?

7-O CMAS repassa as informações para as Comissões? ( ) Sim

( ) Não De que forma?

---

#### **IV- Política da Assistência Social**

1-Na Comissão se discute a efetividade a nível local da política de Assistência Social?

( ) Sim. Se sim, de que forma?

( ) Não. Se não, por quê?

2-Para você, os programas, projetos e serviços da Assistência Social atendem as necessidades locais?

( ) Sim. De que forma?

( ) Não. Por quê?

3- Quais são os temas tratados na Comissão Local?

---

## **V- Participação**

1- Há participação dos usuários nas reuniões das Comissões?

( ) Sim ( ) Não.

Como se dá tal participação?

2- Há participação das entidades da rede local nas reuniões?

( ) Sim ( ) Não Se sim, como se dá tal participação?

3- Há participação de Gestores da Assistência Social nas reuniões?

( ) Sim ( ) Não.

Se sim, como se dá tal participação?

4- Há participação de outros atores nas reuniões? ( ) Sim ( ) Não. Se sim, como se dá tal participação?

5- As Comissões são mobilizadoras da sociedade civil local e dos usuários?

( ) Sim ( ) Não.

Como se dá tal mobilização?

6- Como se dá a relação da Comissão com as bases (usuários, movimentos sociais, gestores e sociedade civil)?

7- Como é construída a agenda de discussão da Comissão? Há participação de que atores?

---

## **VI- Composição da Comissão Local**

1-Como você avalia a participação das entidades da sociedade civil na eleição da Comissão?

2-Como foi o processo de mobilização das entidades para as eleições da Comissão?

3-Como se deu a escolha dos membros da sociedade civil na Comissão?

4- Os Gestores da CAS ajudaram na eleição da sociedade civil?

( ) Sim ( ) Não De que forma?

5- O Conselho participou do processo eleitoral?

( ) Sim ( ) Não

Por quê?

6- Na composição da Comissão há presença de diferentes secretarias do Governo?

( ) Sim ( ) Não

Quais são as representações e suas contribuições para a Comissão Local?

---

## **VII- Funcionamento**

1- Qual é a periodicidade das reuniões da Comissão?

( ) semanal

( ) quinzenal

( ) mensal

( ) bimensal

( ) é variável. Se sim, explique.

2- A Comissão tem dificuldades em realizar as reuniões?

Sim  Não

Por quê?

3-Há sempre quórum nas reuniões?

Sim  Não.

4- Quais as justificativas de ausências nas reuniões?

5- Você considera que as reuniões são suficientes para o controle social?  Sim  Não

Por quê?

6- Há infraestrutura para o funcionamento da Comissão?

Sim  Não. Explique:

7- A Comissão faz registro de suas ações?  Sim  Não.

Por quê?

9- Os Gestores das CAS incentivam o funcionamento da Comissão?

Sim. De que forma?

Não. Por quê?

---

## **VIII - Atribuições e Desempenho**

1-Quais são as atribuições da Comissão Local?

2-O funcionamento da Comissão está de acordo com o Regimento Interno?  Sim  Não.  
Explique:

3-A Comissão cumpre com as finalidades postas no Regimento Interno?

( ) Sim ( ) Não.

Por quê:

4- O Regimento Interno precisa de alguma mudança para atender a Comissão Local?

5- Como é realizado o levantamento das necessidades locais?

6-Quais são os mecanismos de socialização da informação utilizados pela Comissão junto a rede local, usuários e outros?

7- Há uma política de capacitação dos membros da Comissão Local?

( ) Sim ( ) Não

Se sim, quais foram os temas foram discutidos?

---

## **IX- Avaliação Geral**

1-Quais são em sua visão os limites das Comissões?

1.1-Estes limites estão presentes em sua Comissão Local?

2-Quais são os desafios das Comissões e da sua Comissão Local, em particular?

3-Quais são as conquistas das Comissões e da sua Comissão Local, em particular?

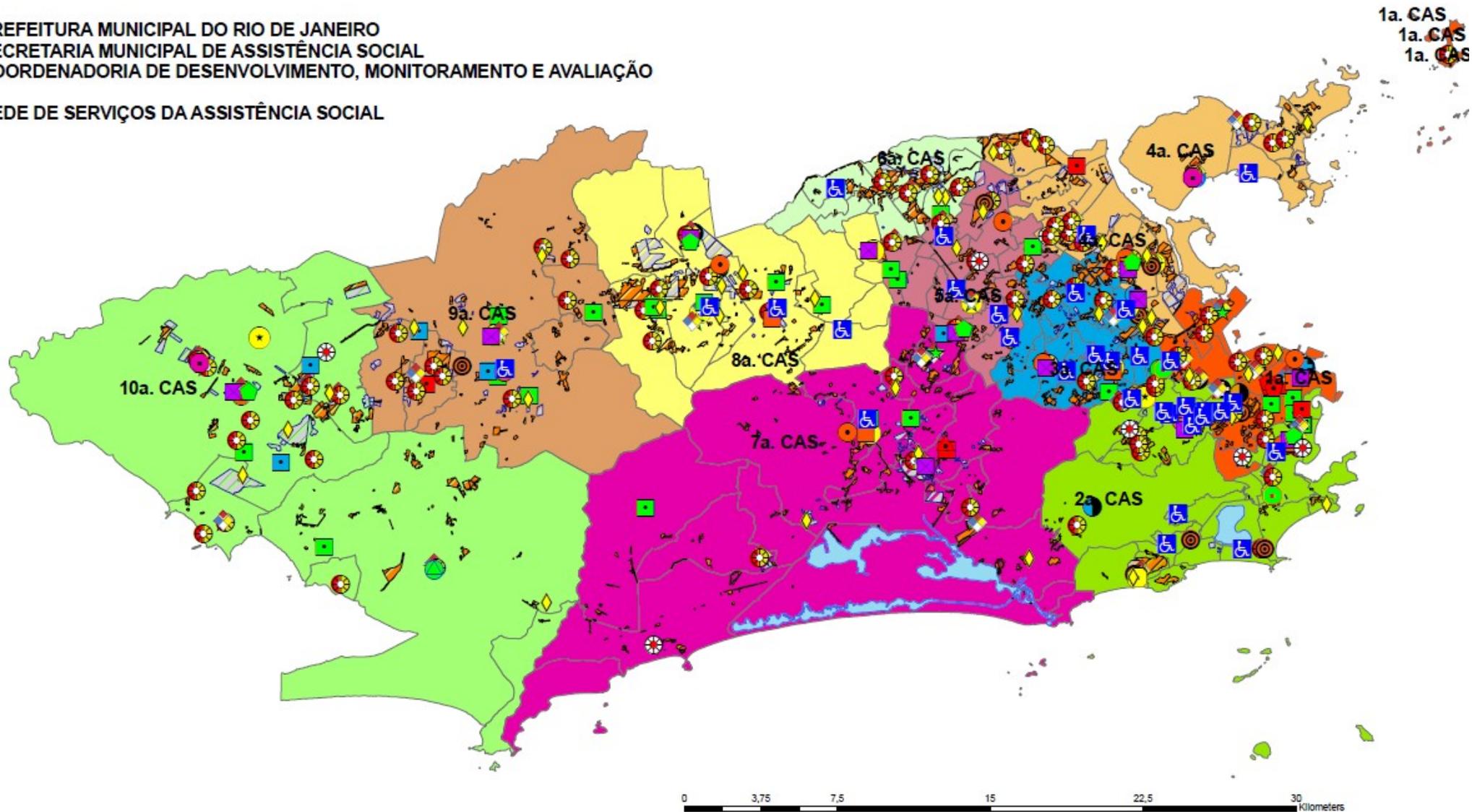
---

**X - Quer acrescentar algum dado relevante?**

ANEXO 5

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

REDE DE SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL



## LEGENDA

 Limite Favelas

 Conjuntos\_Habitacionais

 CAS

 CRAS

 CREAS

 ABRIGO ADULTOS

 ABRIGO CRIANÇAS/ADOLESCENTES

 ABRIGO IDOSOS

 CASA DE ACOLHIDA - CRI/ADOL

 CENTRAL DE RECEPÇÃO IDOSOS

 CENTRO DE ACOLHIMENTO ADOLESCENTES

 CENTRO DE ACOLHIMENTO DE ADULTOS

 CENTRO DE ACOLHIMENTO CRIANÇAS E ADOLESCENTES

 CENTRO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS

 CENTRO DE ACOLHIMENTO FAMÍLIAS

 CENTRO DE ACOLHIMENTO FAM/IDOSOS/MULHERES

 CENTRO DE ACOLHIMENTO DE IDOSOS

 CASA DE CAPACITAÇÃO

 CASA DE PASSAGEM CRIANÇAS

 CASA DE PASSAGEM ADOLESCENTES

 CASA LAR ADOLESCENTE

 CASA LAR FAMILIAS

 CENTRAL DE RECEPÇÃO CRIANÇAS E ADOLESCENTES

 CENTRAL DE RECEPÇÃO ADOLESCENTES

 CENTRAL DE RECEPÇÃO FAM/ADULTOS/IDOSOS

 HOTEL ACOLHEDOR

 ESCOLA DE HOTELARIA

 CONSELHO TUTELAR

 GESTÃO DESCENTRALIZADA CADÚNICO/PBF

 POLO DO PETI

 CENTRO DA JUVENTUDE

 ESCOLA CARIOCA DE AGRICULTURA FAMILIAR - ECAF

 CENTRO DE EMPREENDEDORISMO COMUNITÁRIO

-  NÚCLEO DO PROJÓVEM URBANO
-  POLO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA
-  POLO DE ATENDIMENTO / FAMÍLIA ACOLHEDORA
-  SECABEX
-  SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO