

POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL: um estudo do CMAS como instrumento para a efetivação da participação popular

Rayssa Beserra Araújo¹

RESUMO: O controle social é o mais importante instrumento para a efetivação da participação popular nos espaços públicos, o mesmo se torna um direito conquistado após a implementação da Constituição Federal de 1988, com base nisso foram criados meios que garantissem a efetivação do controle social, um desses meios são os Conselhos de Políticas Setoriais que se configuram como espaços garantidores da participação popular na formulação, implementação e na avaliação das políticas setoriais. O objetivo do presente estudo é analisar o controle social democrático como instrumento de garantia de participação popular na gestão pública no âmbito da política de Assistência Social. A pesquisa é de cunho qualitativo, realizado através da pesquisa bibliográfica, a fim de dispor do aporte teórico sobre a produção científica sobre a referida temática. Entre os resultados do estudo apreende-se que os Conselhos de políticas setoriais constituem-se na porta de entrada da participação popular na gestão pública, contribuindo para a consolidação da democracia brasileira.

Palavras-chave: Controle Social. Participação Popular. Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS.

1 INTRODUÇÃO

A temática abordada no presente estudo trata-se da Política de Assistência Social e o controle social voltados para a efetividade do Conselho Municipal de Assistência Social como órgão garantidor da participação popular. É importante discutir sobre o controle social, pois, o mesmo é considerado o mais importante instrumento para a efetivação da democracia brasileira. O controle social através dos conselhos gestores, constitui-se um poderoso instrumento para o desenvolvimento da Política de Assistência Social, pois a mesma é uma política de caráter participativo. Portanto se faz necessário estudar como a participação popular se dá através do Conselho Municipal de Assistência Social.

Inicialmente o estudo aponta como foi o processo de democratização do Brasil depois será exposto o que essa democratização trouxe de avanço para o controle social e os rebatimentos desses avanços para os CMAS.

Portanto, toma-se como problema central da pesquisa responder a seguinte pergunta: de que forma o controle social democrático se efetiva como instrumento de garantia de participação popular na gestão pública, no âmbito da política de Assistência Social? O

¹Rayssa Beserra Araújo

Instituto de Educação Superior Raimundo Sá, acadêmica do curso de Bacharelado em Serviço Social. E-mail: rayssabeserra2015@hotmail.com

objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de implementação do Conselho Municipal de Assistência Social como instrumento do controle social e identificar como se efetiva a participação da sociedade civil no CMAS e, ainda, elencar as principais dificuldades e desafios da participação da Sociedade Civil no CMAS.

2 POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

O presente tópico apresenta teóricos que fazem a discussão sobre a temática proposta, sendo que seus estudos servirão como base para analisar melhor a realidade da participação popular em Conselhos de Assistência Social e como o controle social serve como instrumento de direito para que essa participação seja realmente efetivada nos municípios, contribuindo dessa maneira para que se possa compreender melhor seus desdobramentos, suas trajetórias e suas perspectivas na realidade proposta.

2.1 Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas.

Na presente discussão pretende-se fazer uma breve retrospectiva sobre os anos que foram marcados por movimentos sociais, movimentos esses que contribuíram de forma direta para a democratização do país. O estudo terá início na década de 1960, momento em que o Regime Militar (1964-1985) se instaura no Brasil, e por consequência do mesmo se torna uma época marcada por grandes conflitos entre governo e sociedade, e sem sombra de dúvidas esses conflitos contribuíram imensamente para o processo de democratização. Logo após, parte-se para a década de 1970, onde não só a revolta com a atual governança aumentou, mas como de modo geral os movimentos sociais se intensificaram, cada um lutando por seus ideais e contribuindo para o futuro da nação e, por fim, será retratada a década de 1980 marcada principalmente pela implantação da real democracia, através da Constituição Federal de 1988.

Todo o percurso histórico do Brasil é marcado pela presença dos movimentos sociais, mas ao se falar em democratização o mesmo se intensifica com a instauração do golpe militar, que teve início 1964, e ocasionou inúmeros conflitos entre Estado e Sociedade Civil. A partir desse contexto se instaura um regime de exceção no Brasil, momento em que o Estado brasileiro se tornou autoritário, e totalmente controlador, com feições fascistas, onde a população não tinha liberdade de expressão, gerando com isso, uma enorme indignação da população brasileira.

A partir da década de 1970 os movimentos sociais se intensificaram reivindicando por direitos, por uma melhor governança, mais igualitária, principalmente, eles pediam que os direitos humanos fossem assegurados, sendo que a resposta do Estado brasileiro era repressão e tortura. Um dos grupos que mais manifestou resistência na década de 1970 foi o movimento dos estudantes, através da União Nacional dos Estudantes-UNE que já pressionava o governo de João Goulart por reformas e com a ditadura foram proibidos de se organizarem, estes reagem com manifestações, passeatas, "boicotes" e vários movimentos, e em resposta foram vigiados, procurados, presos, torturados, assassinados ou exilados, obrigando assim vários estudantes a viverem na clandestinidade. Deste modo, depois de grandes "pressões" colocadas no governo no final de 1978, reformas políticas de cunho liberalizante foram implantadas de acordo com o caráter gradual e seguro da política de distensão. Um dos maiores movimentos foi "As Diretas Já" (1983-1984), que unia inúmeros grupos sociais que lutaram pela eleição direta para Presidente, e acabou por ter papel importantíssimo para o fim do regime militar.

Em 1988 é promulgada uma nova Constituição Federal que tem como objetivo estabelecer um processo de mudança e de recomeço em relação ao que havia sido construído anteriormente, mas principalmente em relação ao que deixou de ser construído até então. A partir dela, passa a existir quase que um consenso, no sentido de propiciar uma construção teórica de avanço social e de constituição de um país justo e digno. Sobre a elaboração da Constituição Federal de 1988 Kinzo (2001, p 12) diz:

A elaboração da Constituição de 1988 vale lembrar, foi ilustrativa da complexidade que cercou o processo de democratização brasileiro. Do início ao fim, o processo envolveu um embate entre os mais variados grupos, cada um tentando aumentar ou restringir os limites do arranjo social, econômico e político a ser estabelecido. Na verdade, este clima de batalha verbal e de manobras nos bastidores era, em grande medida, um efeito colateral do curso da transição.

A partir da Constituição de 1988, o Brasil perde o caráter autoritário e passa a ser um país democrático de direito, partindo desse pressuposto, seguir-se-á, para um novo patamar democrático, o qual se trata da ampliação das esferas públicas brasileiras. Após a Constituição de 1988 a forma de ampliar a esfera pública encontrada pelo governo foi através da publicização da mesma, pois a publicização é um processo construído por sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político, e adquire assim um caráter de estratégia política.

Segundo Raichelis (2000) sobre a publicização das esferas públicas:

Trata-se de uma dinâmica sociopolítica que envolve a organização e a representação de interesses coletivos na cena pública, que possam ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade de classes (RAICHELIS, 2000, p 63).

Na presente discussão, pretendeu-se relatar o caminho feito pela democratização brasileira. A democracia é o governo em que o povo exerce a soberania, comprometendo-se com a liberdade e a igualdade social, a luta democrática não pode ser eventual, mas permanente, dessa forma cada cidadão deve fazer a sua parte, mediante o exercício da atividade política, no seu sentido mais amplo, não apenas no aspecto eleitoral.

2.2 Controle social e participação popular pós Constituição Federal de 1988.

Na presente temática pretende retratar o controle social que se deu por consequência da democratização, e o mesmo se faz o mais importante instrumento da democracia brasileira. A característica mais relevante do controle social é a participação popular, presente nas tomadas de decisões governamentais.

Define-se controle social, como o poder que a sociedade tem de controlar o Estado, ou seja, controle realizado por alguém que não seja agente público no exercício da função ou órgão do Estado. Ao se falar em controle social, muitas dúvidas são comuns como: E quem são os responsáveis por controlar as ações do Estado? É uma pessoa física, jurídica, um grupo de pessoas ou todas ao mesmo tempo? Essa participação no controle social se dá através da inserção da população em assembleias, conferências e mais diretamente em Conselhos Gestores, ou seja, qualquer cidadão estar apto a participar do controle social, desde que esse cidadão vise o bem comum e não só a sua satisfação pessoal.

O controle social é uma forma de compartilhamento de poder e de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, é um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania.

Quanto aos objetivos do controle social, Campos (2004) diz que são os seguintes:

Possibilitar o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo. (Evitar o isolamento autoritário dos governos que não se incomodam em prestar conta á sociedade das suas ações...);

Tornar o governo mais público e a sociedade civil mais atenta e cooperativa;

Zelar pela utilização dos recursos públicos, considerando que são recursos da sociedade pagos direta ou indiretamente através das várias modalidades de impostos e que, portanto, devem retornar à sociedade em forma de serviços de interesse público;

Democratizar a gestão das políticas públicas, no caso específico, das políticas de assistência social, saúde e educação (CAMPOS, 2004, p 3 e 4).

A luta pela democratização como já exposto na presente dimensão foi um percurso longo e muito árduo, ao longo da história através de movimentos sociais a participação popular vem se tornando cada vez mais importante com isso a população vem ganhando espaço diante das ações do Estado. “O cidadão brasileiro [...] não é entendido apenas como o eleitor, mas a pessoa humana, cuja dignidade vem ser um dos pilares de sustentação da República, traduzindo-se em princípio fundamental” (ERICEIRA, 2011, p 4). Um grande momento de elevação da participação popular ocorreu durante a elaboração da Constituição de 1988, no ano de 1986, com o movimento “Participação Popular na Constituinte”, ou seja, era a população pedindo para que a participação popular se tornasse um princípio fundamental na Constituição Federal de 1988, e assim se fez.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a democracia, que consiste na soberania popular, na representação política e no poder constituinte. Com o objetivo de perseguir e efetivar tais fundamentos, o ordenamento jurídico brasileiro infraconstitucional passou a prever um completo conjunto normativo de instrumentos de participação popular, tais como o orçamento participativo, os Conselhos Municipais, o Estatuto da Cidade, entre outros, tudo a fim de possibilitar a construção de uma sociedade mais justa. A participação popular ocorre quando um cidadão sem interesse individual e que tem como interesse o bem comum, participa de órgãos públicos, ele supervisiona, controla, aprova ou não políticas públicas criadas pelo governo, assim, o controle pode ser a fiscalização e orientação exercida pela sociedade nas ações governamentais, isso trará ao cidadão e a toda sociedade à melhoria das condições de vida da população, no que diz respeito às suas necessidades básicas.

É indiscutível a importância através da eficácia da participação popular nas criações e implantações de políticas públicas, já que as mesmas são elaboradas para dar respostas aos cidadãos, e são realizadas com recursos retirados da própria população através de impostos, então é de suma importância à participação dos cidadãos na criação e aprovação dessas políticas públicas sociais.

Por fim, nesse contexto Dagnino (2002) ressalta que a consolidação da participação social na gestão das políticas públicas, imprime a conquista do reconhecimento de novos sujeitos políticos, o que sinaliza a construção de uma cultura política democrática em prol do bem coletivo, assim expresso:

A redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores na década de 1980, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros

como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002, p 10).

Por todo o exposto, conclui-se que o direito do cidadão em participar do processo decisório é de suma importância em um Estado Democrático de Direito, porque possibilita ao governante conhecer a real necessidade do povo antes das tomadas de decisões, isso ocasiona na contínua efetivação dos direitos sociais, o controle dos atos do governo e a busca por melhorias nas políticas públicas.

2.3 Política de Assistência Social: uma análise sobre os instrumentos garantidores do controle social.

Na presente dimensão será estudada a Política de Assistência Social que foi a mais modificada e ampliada na Constituição Federal de 1988, que colocou a Assistência Social como um direito a ser garantido a quem dela precisar, independente de contribuição pecuniária prévia. A assistência Social passa a se constituir uma política de seguridade social, não contributiva, que deve garantir os mínimos sociais as necessidades humanas.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988, que houve um reconhecimento dos direitos humanos sociais como um avanço significativo. Pela primeira vez o brasileiro era tratado como cidadão, como sujeito e possuidor de direitos, dentre os quais estava o direito à Seguridade Social, composta pelo tripé Assistência Social, Saúde e Previdência Social.

Nesse sentido a Seguridade Social implica que todo cidadão tenha acesso a um conjunto de certezas e seguranças que venham cobrir, diminuir ou precaver os riscos e as vulnerabilidades sociais. A partir dessa nova concepção foi instituído o reconhecimento do direito universal, independente se o cidadão contribuiu com o sistema previdenciário ou não. (YASBECK, 1997, p.13).

A partir de todos os direitos alcançados pela a Assistência Social na Constituição Federal de 1988, em 1993 foi criada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8,742/1993, que vem para regulamentar os aspectos postos pela Constituição Federal à Assistência Social, criando assim normas e critérios para a organização da mesma, que é vista a partir de 1988 como direito do cidadão, e com isso se faz necessário à definição de leis, normas e critérios.

O Capítulo III da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) trata da organização e da gestão no âmbito da Política de Assistência Social, o mesmo regulamenta a participação popular nas tomadas de decisões através dos CNAS e dos CMAS.

Art. 6º As ações na área de Assistência Social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de

Assistência Social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 1993, p 2).

O artigo 6^o citado a cima, vem para garantir a participação popular dos cidadãos nos espaços públicos, participando assim das tomadas de decisões governamentais, contribuindo de forma direta para a elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas. A segunda diretriz presente no artigo 5^o trata da organização da Assistência e também reforça esse aspecto, ela garante a “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1993, p 2).

O artigo 16^o apresenta as instâncias deliberativas, nas quais se tratam do Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e os Conselhos Municipais de Assistência Social. O capítulo IV, seção IV trata dos programas de Assistência Social, no seu § 10 fala que os programas estabelecidos no capítulo IV serão sempre regulamentado pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Com isso conclui-se que a LOAS é um importante instrumento de regulamentação da participação social de forma direta na democracia brasileira, nela fica instituída e garantida a participação popular nas tomadas de decisões no âmbito das políticas públicas, contribuindo assim para a criação de políticas satisfatórias para a população em geral.

Outro instrumento importante na regulamentação da Assistência Social enquanto política pública, é a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004 e que expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social brasileiro no âmbito da Seguridade Social.

A PNAS coloca como objetivos da Política de Assistência Social as seguintes:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
Contribuir com a inclusão e a equidade acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar (BRASIL, 2004, p 33).

A PNAS (2004) aponta os principais desafios posto aos usuários na participação nos Conselhos de Assistência Social, os quais seriam: 1. Falta de programa de capacitação dos conselheiros, falta de investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos que possam

facilitar a participação do cidadão; 2. A inexistência de criação de mecanismos que venham a garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns, enquanto sujeitos não mais sub-representados; 3. A necessidade de informação aos usuários da Assistência Social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional.

A partir dos desafios expostos à cima se faz necessário realizar um estudo voltado para entender os CMAS nos dias atuais, para com isso compreender se esses problemas expostos se perpetua ou se foram solucionados no decorrer desses 18 anos que transcende a criação da PNAS até os dias atuais.

2.4 Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como órgão garantidor de direitos.

Anteriormente foram apresentados os conceitos de Controle Social, também foi exposto que o mais importante instrumento do controle social enquanto garantidor da participação popular nas tomadas de decisões se dá através da participação nos Conselhos Gestores de políticas públicas. No presente tópico essa questão será abordada mais detalhadamente, e a partir disso aprofundar-se-á o estudo sobre os Conselhos Gestores com especificidade nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

Os conselhos são essencialmente espaços de interlocução política, negociação e deliberação, lugares de disputa de projetos e recursos, mecanismos de partilha de poder e de democratização da vida social. Os Conselhos Gestores constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas ou de controle. “Podemos destacar como característica fundamental dos conselhos o seu poder de controle sobre as ações públicas, ou seja, dos planos e dos orçamentos para realizá-los” (BRASIL, 2006, p 13). É importante salientar que os Conselhos não atuam sozinhos, eles atuam em articulação com as demais instancias e instrumentos de controle público, cada um com seus deveres estipulados em Lei, com intuito de um não anular o outro.

De acordo com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) os Conselhos devem seguir as seguintes orientações gerais:

Os conselhos devem ter o mesmo número de representantes da sociedade civil (dos usuários, prestadores de serviços e trabalhadores da área) e de representantes dos segmentos do governo. Este princípio é chamado de paridade porque tem o objetivo de garantir que numericamente o governo e a sociedade civil tenham o mesmo peso; Os representantes devem ter plenas condições para serem os legítimos defensores dos segmentos que representam. Este princípio tem como objetivo garantir a qualidade da participação dos diferentes segmentos da sociedade;

Devem contar com um plenário, integrado por todos os conselheiros, e com uma Secretaria Executiva. A Secretaria deve ter suas atribuições definidas no regimento aprovadas pelo plenário e, entre outras responsabilidades, deve acompanhar a execução das deliberações do Conselho e servir de apoio administrativo às suas atividades. Esta orientação tem a ver com as condições essenciais para o bom funcionamento do conselho (BRASIL,2006, p 20).

Os conselhos municipais são órgãos de assessoramento do executivo municipal que visam contribuir para a discussão e formulação de propostas que irão subsidiar as políticas públicas a serem implementadas na cidade visando beneficiar a comunidade fortalecendo a cidadania e a inclusão social. Com relação aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), segundo o Tribunal de Contas da União tem por atribuições as seguintes: Exercer a orientação e o controle do fundo municipal;

Aprovar a política municipal de assistência social, elaborada em consonância com a política estadual de assistência social na perspectiva do SUAS e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social; Acompanhar e controlar a execução da política municipal de assistência social; Aprovar o plano municipal de assistência social e suas adequações; Zelar pela efetivação do SUAS (TCU, 2007, p 19 e 20).

Diante disso, acredita-se que é possível contribuir para a construção de uma sociedade justa e igualitária, prevista na Constituição Federal brasileira, e esta deixa de ser tarefa de alguns e passa a ser tarefa de todos onde o Estado deixa de ser o Estado do governo e se torna o Estado Nação, construído pelo povo brasileiro.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema central que norteia o presente estudo é responder como o controle social democrático se faz como instrumento de garantia da participação popular na gestão pública no âmbito da Política de Assistência Social. Com base no que foi discutido acima o controle social se deu a partir da Constituição Federal de 1988 realmente com a finalidade de garantir que a população fizesse parte das tomadas de decisões, de tornar essa participação popular um direito do cidadão, direito esse conquistado através de muita luta e mobilização da sociedade civil. A partir da implementação do controle social na Constituição de 1988 foram criados instrumentos que pudessem exercer esse controle social de forma direta e de forma satisfatória,

tanto, para o governo como para a população, através disso foram criados os Conselhos como porta de entrada da participação popular de forma direta na democracia brasileira.

A partir de tudo que foi exposto fica evidente a relevância do controle social e dos Conselhos Gestores para a efetivação da democracia brasileira, especialmente no âmbito da Política de Assistência Social, enquanto política voltada para assegurar os direitos sociais de indivíduos, grupos e famílias em situação de vulnerabilidade social, possibilitando a oferta de suportes que possam contribuir para a superação das condições de carência social;

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Edval Bernardino. **CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: notas para debate.** Belo Horizonte. 11 de junho 2004.

DAGNINO, Evelina. **SOCIEDADE CIVIL E ESPAÇOS PÚBLICOS NO BRASIL.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho. **PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Um exercício de cidadania.** In: JOINPP 2011. Agosto de 2011.

KINZO, Maria D'Alva G. **A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição.** In: Revista São Paulo em Perspectiva. Vol 15. São Paulo. 2001.

LOAS. **Lei Orgânica de Assistência Social.** Senado Federal: Subsecretaria de Informações. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

PNAS. **Política Nacional de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

RAICHELIS, Raquel D. **ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.** In: Capacitação em Serviço Social e Política de Assistência Social, modulo 3. 259 f. Brasília. UNB, CEDAD, 2000.

SUAS. **Sistema Único de Assistência Social. ORIENTAÇÃO ACERCA DOS CONSELHOS E DO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.** Nº 1. Brasília, Abril de 2006.

YASBECK, Maria Carmelita. **GLOBALIZAÇÃO, PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL.** Cadernos ABONG, n.º 19. Outubro de 1997.