

## CONTRIBUIÇÕES DA GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À CONSOLIDAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

Sheyla Suely de Souza Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo é resultado de uma pesquisa desenvolvida pelo Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), através do Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade Estadual da Paraíba (PROINCI/UEPB) e discute a contribuição dos sujeitos envolvidos no Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande/PB (CMAS/CG) para a consolidação de uma esfera pública democrática no âmbito da Política de Assistência Social.

Palavras-Chave: Assistência Social, Controle Social e Esfera Pública.

### ABSTRACT

This article is result of a research developed by the Group of Studies, Research and Assessorship in Social Politics (GEAPS), through the Institutional Program of Scientific Initiation of the State University of Paraíba (PROINCI/UEPB) and discusses the contribution of the involved citizens in the City Council of Social Assistance of Campina Grande/PB (CMAS/CG) for the consolidation of a democratic public sphere in the scope of the Politics of Social Assistance.

Keywords: Social Assistance, Social Control, Public Sphere.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho – desenvolvido no âmbito do Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade Estadual da Paraíba (PROINCI/UEPB), através do nosso Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS)<sup>2</sup> - sistematizamos reflexões acerca da Política de Assistência Social, tendo como recorte o potencial de co-gestão dos sujeitos envolvidos na gestão descentralizada e participativa dessa política social pública e como unidade de análise o Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande (CMAS/CG).

Partindo do escopo-teórico crítico dialético e priorizando aspectos de natureza qualitativa, nosso estudo de caso analisa a contribuição dos sujeitos envolvidos na gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social à consolidação de uma

---

<sup>1</sup> Mestre - Departamento de Serviço Social - Universidade Estadual da Paraíba.

<sup>2</sup> A Pesquisa: "A Contribuição dos Sujeitos Envolvidos na Gestão Descentralizada e Participativa da Política de Assistência Social para a Consolidação da Esfera Pública" foi desenvolvida na Cota PROINCI/2005-2006, sob a nossa Coordenação, tendo como Co-Orientadora a Profa. Dra. Jordeana Davi Pereira; como Aluna de Iniciação Científica Marklitanya Rodrigues Barbosa e como aluna colaboradora Kallyne Lígia Dantas e Dantas.

esfera pública democrática, ampliando a discussão sobre o reordenamento da gestão descentralizada e participativa desta política, no município de Campina Grande.

Partindo das contribuições de Raichelis (1998), apresentamos os resultados de nossa análise acerca da dinâmica de exercício dos elementos constitutivos da esfera pública - quais sejam: Visibilidade, Controle Social, Representação dos Interesses Coletivos, Democratização e Cultura Pública – a partir dos dados coletados através da Análise Documental - das resoluções, leis, atas de reuniões e outros documentos pertinentes ao funcionamento do Conselho; e da Observação do cotidiano das reuniões do CMAS/CG.

## **2 SITUANDO NOSSO OBJETO DE ESTUDO**

Os anos oitenta, no Brasil, foram marcados por amplas lutas dos movimentos sociais, protagonizando a abertura política e influenciando o processo constituinte, garantindo a formalização de reivindicações e conquistas das classes trabalhadoras; dentre as quais, a configuração da Assistência Social como política pública, não contributiva, de Seguridade Social, conforme os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

Em dezembro de 1993, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentando aqueles artigos e dispendo sobre a organização da Política de Assistência Social; bem como sobre seus princípios e diretrizes, dentre os quais a descentralização político-administrativa para os estados, distrito federal e os municípios; o comando único das ações em cada esfera de governo; a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações, e a primazia da responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo.

Nos anos de 2004, 2005 e 2006, tais pressupostos são retomados na recente Política Nacional de Assistência Social (2004), na Norma Operacional Básica da Assistência Social (2005) e na Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos da Assistência Social (2006).

Podemos caracterizar esse conjunto normativo da Assistência Social como um modelo democratizante de descentralização, que busca a garantia dos direitos de cidadania numa perspectiva ampla, pretendendo a superação da pobreza econômica e política, instituindo um novo cidadão, partícipe das políticas públicas, apontando um modelo de democracia participativa potencialmente capaz de enfrentar a alienação política a que sempre esteve submetida a sociedade brasileira.

Este modelo descentralizado e participativo deve ser estruturado, nos três níveis de governo – por meio dos Conselhos de Assistência Social, paritários e deliberativos; dos Fundos de Assistência Social, para a gestão e controle dos recursos disponíveis; bem como

das Conferências de Assistência Social, momentos de avaliação e formulação de propostas para a Política de Assistência Social, em cada esfera de governo.

Para Raichellis (1998), o modelo de gestão democrática e participativa das políticas sociais inaugura no Brasil uma inédita esfera pública, capaz de:

Inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política [...], conferir níveis crescentes de **publicização** no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática viabilizadora da universalização dos direitos e da cidadania.

Neste contexto, o controle social é um importante mecanismo para a ampliação da democracia participativa e para a consolidação da esfera pública, já que “as políticas sociais são parte integrante das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade” (RAICHELLIS, 2000, p.86).

Neste sentido, Correia (2002, p.121) afirma que o controle social consiste “na atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, as demandas sociais e aos interesses das classes subalternas”.

No entanto, essas inovações da gestão pública da assistência social vêm encerrando algumas contradições, pois, no âmbito da atual crise do capital, as propostas da década de oitenta, esboçadas por um projeto societário democrático e universalista, se desenvolvem um contexto paradoxal: de um lado, avançam do ponto de vista legal, formalizando a garantia de direitos sociais e a possibilidade de gestão democrática.

Por outro lado, estes mesmos direitos são precarizados, uma vez que “a agenda universalista esgotou-se, antes mesmo de ser implementada em função da crise do Estado e da ofensiva neoliberal, num contexto de crise e reorganização do capitalismo em escala mundial” (RAICHELLIS, 1998).

É neste sentido que, dialeticamente, vimos entendendo a Política de Assistência Social e seus mecanismos de gestão participativa, como espaço e expressão do confronto de interesses diversos e conflitivos, o que nos conduz ao reconhecimento dos Conselhos de gestão dessa política como permeáveis às ideologias práticas da dinâmica societária neoliberal (SILVA, 2000). Assim, no próprio âmbito dos Conselhos, dá-se uma disputa em torno da hegemonia de um desses projetos societários, sobre a Política de Assistência Social.

Neste contexto de disputa, Raichellis e Paz (1999) alertam que a questão de fundo que se coloca no debate atual é o confronto entre uma concepção focalista, privatista e compensatória e a perspectiva da assistência social como política pública de seguridade social, de caráter universalista e asseguradora de direitos; a qual requer necessariamente a

construção de uma esfera pública democrática, ao mesmo tempo requisito e resultado do processo de descentralização participativa. Também nesta perspectiva, Behring (2003,p.04) destaca:

Levar adiante uma experiência de gestão da política pública de assistência social na direção constitucional do direito universal de cidadania significou, nos anos 90, remar contra a maré, enfrentar obstáculos econômicos, políticos e culturais seculares e atuais no Estado (em todos os níveis de governo) e na sociedade brasileira.

É nessa perspectiva que buscamos analisar como tais espaços e sujeitos vêm contribuindo na consolidação de uma esfera pública democrática, capaz de alterar/interferir na formulação, fiscalização e gestão da Política Municipal de Assistência Social, em Campina Grande/PB.

Como referencial para análise da contribuição desses sujeitos à consolidação de uma esfera pública democrática no âmbito da Política de Assistência Social, em Campina Grande, recorreremos, prioritariamente, aos estudos de Pedro Demo (1998) e Raquel Raichellis (1998; 2000).

A participação, a nosso ver, é a expressão da qualidade política da interação entre Estado e Sociedade e vai se consolidando a partir da correlação de forças estabelecida no jogo de conquista e partilha de poder decisório (SILVA, 2000), numa perspectiva crítico-propositiva.

No que diz respeito à contribuição dessa participação para a consolidação de uma esfera pública democrática, Raichellis (1998;2000) entende que – enquanto condutores da esfera pública – os conselhos devem primar pelo exercício de seus elementos constitutivos, os quais estão pautados no princípio ético-político da defesa de interesses coletivos/universais. Tais elementos são, segundo Raichellis (idem):

- VISIBILIDADE: diz respeito à transparência das ações, publicizando as informações que orientam as deliberações do Conselho;
- CONTROLE SOCIAL: diz respeito à garantia do acesso e da interferência da sociedade civil organizada na formulação e revisão das regras que conduzem a negociação e implementação das decisões, segundo critérios pactuados;
- REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES COLETIVOS: diz respeito à constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas qualificadas;
- DEMOCRATIZAÇÃO: relaciona-se à ampliação dos fóruns de decisão política, incorporando novos sujeitos sociais, através da interlocução pública,

numa dialética constante entre conflito e consenso, gerando acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas;

- CULTURA POLÍTICA: se expressa no enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado.

Assim, à luz destes conteúdos teóricos, analisamos a contribuição dos sujeitos envolvidos na gestão descentralizada e participativa da política de assistência social, em Campina Grande-PB, na consolidação de uma esfera pública democrática, abordando a atuação desses sujeitos em sua dinâmica de exercício dos elementos constitutivos da esfera pública.

### **3 O CMAS/CG E SUA DINÂMICA DE EXERCÍCIO DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA ESFERA PÚBLICA**

Através da Lei nº 3.232, de 27 de dezembro de 1995, foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande (CMAS/CG), juntamente com o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). De acordo com o Art. 16 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o Conselho Municipal de Assistência Social trata-se de uma das instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, devendo ter caráter permanente e composição paritária.

Em consonância com o Art. 3º do seu Regimento Interno, o CMAS/CG é composto por 26 (vinte e seis) membros e respectivos suplentes, de acordo com os seguintes critérios da Lei de criação:

- 13 (treze) representantes de Órgãos Governamentais;
- 4 (quatro) representantes dos prestadores de serviço da área;
- 3 (três) representantes dos profissionais da área;
- 6 (seis) representantes dos usuários dos serviços da área;

Tomamos o período de junho de 2003 a julho de 2005, como referência de análise documental, tendo como universo as trinta atas de reunião do período em questão, que registram a frequência e as intervenções dos conselheiros. A análise das referidas atas permitiu-nos uma aproximação quanto à dinâmica de exercício dos elementos constitutivos da esfera pública, pelos conselheiros do CMAS/CG.

Foram contabilizadas, no período em questão, 116 intervenções registradas em ata, as quais foram classificadas nas categorias: Visibilidade, Controle Social, Cultura Pública, Democratização e Interesse Coletivo, cujos percentuais estão distribuídos no quadro I, abaixo:

VISIBILIDADE	CONTROLE SOCIAL	CULTURA PÚBLICA	DEMOCRATIZAÇÃO	INTERESSE COLETIVO
<b>86,21%</b>	<b>25,86%</b>	<b>6,03%</b>	<b>4,31%</b>	<b>00%</b>

Quadro 1 - Dinâmica de exercício dos elementos constitutivos da esfera pública

Pudemos, então, perceber que das 116 intervenções registradas em ata, a maioria (86,21) destinou-se a dar ou requerer visibilidade a eventos, decisões, critérios de decisões etc. O segundo percentual mais expressivo (25,86%) – pouco mais de um quarto das falas – buscou exercer o controle social, oportunizando ou requerendo a interferência do CMAS/CG na definição de ações, critérios de ações e encaminhamentos sobre matérias pertinentes à área de Assistência Social no município.

Observemos que apenas 6,03% das falas destinaram-se a requerer ou propor a deliberação pública sobre bens e recursos públicos, exercitando a cultura pública e 4,31% requereram a participação do CMAS/CG em fóruns externos de decisão sobre matérias pertinentes à área da Assistência Social, requerendo a democratização das decisões políticas.

No tocante ao exercício do interesse coletivo, não houve registro de nenhuma intervenção com vistas a ampliar a tomada de decisões do CMAS/CG à consulta a outros sujeitos sociais, incorporando diretamente suas sugestões e/ou demandas.

#### **4 BREVES CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Nossas aproximações empíricas e teóricas com a Política de Assistência Social, através de nossa unidade de análise - Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande (CMAS/CG) - nos permitem apontar o quão frágil é a dinâmica de exercício dos elementos constitutivos da esfera pública em nosso município, uma vez que a participação dos sujeitos vem priorizando a visibilidade e apenas experimenta, embrionariamente, o controle social. Mas, no que diz respeito aos elementos de Cultura Pública, Democratização e Interesse Coletivo, estes são pouco ou nada exercitados. Observe-se que estes três elementos são os que confrontam de forma direta a herança brasileira de uma:

Cultura política senhorial, patrimonialista, clientelista, primeiro damista, na qual as fronteiras entre o público e o privado se diluem. Ou seja, uma cultura política fortemente antidemocrática e que atravessa o Estado e a sociedade (BEHRING, 2001, p. 107).

Neste sentido, a nosso ver, é urgente o planejamento de estratégias para fomentar o exercício destes elementos constitutivos como requisito indispensável à consolidação de uma esfera pública democrática, com vistas a uma maior socialização tanto da riqueza socialmente produzida - garantindo o acesso aos bens e serviços da Política de Assistência Social a todos aqueles que dela necessitam - quanto do Estado, mediante a efetiva interferência da sociedade nas decisões, ações e encaminhamentos públicos, em especial no atual contexto de implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

## REFERÊNCIAS

BRASIL/MDS/SNAS. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília: MPAS, 2004.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BENEVIDES, M. V. Democracia e Cidadania. In: **Revista Polis**, nº14. Brasília: Instituto Pólis, 1996.

BEHRING, E. R. Os Conselhos de Assistência Social e a Construção da Democracia. In: **Política de Assistência Social: Uma Trajetória de Avanços e Desafios**. São Paulo: ABONG, nº 30, novembro de 2001.

CORREIA, M<sup>a</sup> Valéria Costa. Que Controle Social na Política de Assistência Social? In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**. São Paulo: Cortez, nº 72. Ano XXIII, novembro de 2002.

DEMO, P. Pobreza Política. In: **Coleção Polêmica do Nosso Tempo**, nº 27, 3.ed. São Paulo: Autores Associados, 1998.

FELICÍSSIMO, J. R. América Latina: **Movimentos sociais frente à descentralização do Estado**. São Paulo: RAP, 1991.

LOAS. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MPAS, 1997.

MORA, L.de La. A Aferição e o Aperfeiçoamento da Eficiência no Exercício dos Papéis dos Novos atores Sociais na Gestão Descentralizada das Políticas Públicas. In: LACERDA, N. e LEAL, S. (orgs.) **Relação Público/Privado: do local ao global**. Recife:UFPE, 1996.

OLIVEIRA, Heloisa M<sup>a</sup> José de. Controle Social e Assistência Social: o desafio (im)possível. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis: Editora da UFSC, nº 1, junho 1997.

RAICHELIS, R. e PAZ, R. Fórum de Assistência Social: o novo marco da interlocução entre sociedade civil e governo federal. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 77, 1999.

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

\_\_\_\_\_. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, Módulo 3. Brasília:UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

SILVA, S. S. S. **A Atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do Recife frente à Ofensiva Neoliberal**. Recife: UFPE. Dissertação de mestrado, agosto de 2000.