

# Controle Social e Assistência Social: o desafio (im)possível

***Social Control and Social Assistance: the (im)possible challenge***

## **R**esumo

O presente artigo discute o Controle Social da política pública de Assistência Social. De início, situa o debate contemporâneo acerca dessa política e, a seguir, problematiza o Controle Social no âmbito de três perspectivas distintas: a da “sociedade de controle”, no sentido que lhe é dado por Michel Foucault, a da Reforma do Estado brasileiro e a da política de Assistência Social. Ao final, procura pontuar os limites e desafios a serem vencidos pela sociedade, para exercer o Controle, no sentido de oferecer subsídios à efetivação da Assistência Social em bases democráticas e participativas.

**Palavras-chave:** controle social, assistência social, política pública.

## **A**bstract

The present article discusses the Social Control of the public policy of Social Assistance. First of all takes the contemporary debate concerning that policy and, to proceed, problematize the Social Control in the ambit of three distincts perspectives one of the “control society”, in sense that is it given by Michel Foucault, other of the Reform of the Brazilian State and the one of the Social Assistance policy. Finally, punctuate the limits and challenges to the exercise of that Control, in sense of offering subsidies to the Social Assistance effectiveness in democratic and participant bases.

**Key words:** social control, social assistance, public policy.

**Heloisa Maria José de Oliveira**

Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina; Coordenadora do Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social e Doutoranda em Serviço Social – PUC/SP.

## Considerações iniciais

**A** discussão acerca da importância da Assistência Social para o profissional de Serviço Social vem ganhando espaço no debate acadêmico, desde meados dos anos 80. A partir desse período, significativa parcela da categoria profissional vem-se empenhando em estudar a questão em seu caráter dinâmico e contraditório, bem como em entender seus desafios e perspectivas frente à Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

A história da Assistência Social revela que as iniciativas voltadas para essa área tiveram predominantemente um caráter alienante, paternalista, excluente e secundário. Campo de ação da Igreja, de filantropia da sociedade civil<sup>1</sup> e das “Primeiras Damas”, a Assistência não adquiriu visibilidade como política pública. O Estado brasileiro a ela reservou um conjunto de medidas de favor e proteção aos excluídos da riqueza social, de forma casuística e assistencialista.

Somente a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição Brasileira, é que a Assistência Social começou a merecer atenção como parte integrante da rede pública de proteção social. Essa Constituição, que consideramos um marco na reorientação da Assistência Social, define-a como direito do cidadão e a insere, juntamente com a Saúde e Previdência, no tripé da Seguridade Social.

Em seus artigos 203 e 204, que tratam da Assistência Social, a Constituição Federal estabelece a garantia de (1) um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, ou de não tê-la provida por sua família.

A LOAS, que regulamenta os artigos citados, deixa claro que a Assistência Social é direito do cidadão e

dever do Estado. Política de Seguridade Social não contributiva deve prover os mínimos sociais, por meio de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas do cidadão. Seus princípios fundamentais, segundo a Lei, são a universalização dos direitos e a prestação de serviços de qualidade.

**Como diretrizes  
essenciais, a LOAS  
preceitua a  
descentralização,  
o comando único,  
em cada esfera de  
governo, e a participação  
da população na  
formulação das políticas  
e controle das ações  
na área da  
Assistência Social.**

Esse sistema descentralizado e participativo deverá ser estruturado por meio de Conselhos paritários e deliberativos em níveis federal, estadual e municipal e gerenciado financeiramente através dos Fundos de Assistência Social, igualmente nos três níveis de governo. Os Conselhos, ao lado das Conferências de Assistência Social, constituem-se, a partir da LOAS, em instrumentos privilegiados e legítimos para o exercício do controle dessa política.

Os benefícios previstos na LOAS são bastante restritivos, em função dos critérios exigidos para sua concessão. Mas ao prever serviços, programas e

projetos de enfrentamento à pobreza, ela aponta para a possibilidade de uma relação orgânica entre a política de Assistência Social e as demais políticas socioeconômicas setoriais.

Essa nova perspectiva vinha sendo gestada, antes da promulgação da LOAS, a partir dos movimentos constituintes de 1985, que buscavam o direito à Assistência Social. Com a aprovação da Lei, ganhou maior amplitude e visibilidade.

Desse modo, se até 1993 o esforço da categoria profissional, e de alguns segmentos da sociedade civil, concentrou-se em torno da construção dos encaminhamentos e aprovação da LOAS junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional, a partir dessa aprovação novas estratégias de organização e mobilização passaram a ser exigidas. O movimento de luta pela afirmação da Assistência Social como política pública ganhou novos contornos e objetivos.

Os processos organizativos pró-LOAS expandiram-se em todo o país, por meio de seminários, debates, fóruns e comissões, culminando com a estruturação, em vários estados e municípios, de Conselhos de Assistência Social, conforme previsto nessa Lei. Isso demandou, aos profissionais de Serviço Social comprometidos com a questão, uma participação mais efetiva nesses espaços, objetivando contribuir para a implementação da gestão democrática da Assistência Social, na perspectiva que logramos defender: o reconhecimento da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, cuja política deverá ser organizada segundo as diretrizes de descentralização político-administrativa, com participação e controle sociais.

Os sujeitos envolvidos nesse processo desde o seu início sabem que uma de suas tarefas mais pertinentes é o exercício do Controle Social previsto em Lei. Como fazê-lo, ultrapassando a mera vigilância da burocracia e buscando conquistar visibilidade e

interlocução que permita ao movimento interferir na construção da política pública de Assistência Social, é um desafio que requer a construção de estratégias articuladas coletivamente.

A par de algumas conquistas que já se pôde contabilizar nesse sentido, estudos recentes, dentre os quais destacamos Raichelis (1998), vêm apontando os múltiplos obstáculos presentes no exercício do controle proposto. Conforme a autora indica são grandes os limites impostos à participação e ao controle efetivo da sociedade civil, sobre as decisões políticas, de modo especial no que se refere às definições do conteúdo dessa política e ao financiamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. (1998, p.274).

Partindo desse pressuposto, nosso objetivo, neste trabalho, é polemizar quanto ao Controle Social, previsto no artigo 5º da LOAS, que trata das diretrizes que devem pautar a organização da Assistência Social e prevê, em seu inciso II, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle de suas ações em todos os níveis.

Motiva-nos, nessa direção, a inserção em espaços organizativos de discussão da Assistência Social que, constantemente, demanda o desvelamento de questões que configuram a difícil relação do Estado com a sociedade civil.

Nos limites desse espaço, não se tem a pretensão de encerrar um estudo de caráter avaliativo sobre esse tema, mas apenas oferecer alguns elementos que, ao contribuírem para o seu melhor entendimento, possam indicar possibilidades de se produzir uma intervenção democrática da sociedade na gestão das políticas públicas, de modo especial, na de Assistência Social.

Para tal, no percurso da abordagem que ora iniciamos, faremos uma breve revisão sobre o debate e os desafios da política de Assistência

Social, após o que privilegiaremos o objeto de estudo aqui proposto – o Controle Social em seus diversos desdobramentos e em sua relação direta com a Assistência Social.

## **Assistência Social: relembrando o debate, reafirmando conceitos**

A compreensão da Assistência Social, sob a ótica do direito e da cidadania, representa uma conquista histórica que deve ser apreendida no contexto da sociedade capitalista contemporânea.

O Serviço Social, num processo de maturação crescente, vem investindo, especialmente a partir dos anos 80, na construção de quadros analíticos que buscam dar conta das novas exigências que essa área específica demanda.

Vale destacar a expressiva contribuição de um grupo de pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP que, pioneiro em retomar o tema, influenciou de maneira decisiva as produções de novos pesquisadores. Merecem destaque, também, o grupo da Universidade de Brasília – UnB e o da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Estudos realizados por Schons (1999) e Silva (1995) apontam para o caráter fecundo dessas produções que, a par da significativa repercussão que vêm exercendo na formação profissional do Assistente Social, subsidiam o debate sobre a LOAS, favorecendo a afirmação do Serviço Social como área capaz de enfrentar as rápidas transformações em curso.

Embora, neste momento, não se constitua nosso objetivo revisar a literatura produzida sobre a Assistência Social, queremos destacar algumas questões que balizam nosso entendimento a respeito.

Como afirma Yasbek:

[...] a assistência social historicamente vem ocupando uma posição secundária e marginal no conjunto das políticas públicas e por consequência suas ações têm sido tangenciais às demais políticas sociais, compensando ou complementando a precária intervenção dessas políticas. (1993, p.164).

Continua a autora:

*Apreendida como residual, campo do clientelismo e da ação de primeiras damas, a assistência é regulação casuística por excelência, mas ainda assim é o mecanismo mais significativo na prestação de serviços sociais aos mais espoliados da sociedade. (1993, p.164-165).*

Como igualmente propõe Francisco de Oliveira (1995), é o Estado que, em grande medida, constitui-se no instrumento capaz de permitir a plena assunção da cidadania pelos setores sociais vulneráveis. Nesse sentido é que reivindicamos que a Assistência Social, em conformidade com o estabelecido em Lei, encaminhe-se na direção de uma política claramente formulada, que garanta atendimento de boa qualidade a seus usuários.

Retomamos aqui a contribuição do Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social – NETA/DSS/UFSC que, ao propor alguns indicativos para a política de Assistência Social ao governo de Santa Catarina, em 1995, afirmou que essa não é de saída, ou virtualmente, mero assistencialismo. É, sim, uma política que se fundamenta na ética que visa à construção de um novo padrão de civilidade e humanismo, condizente com uma sociedade democrática. O que distingue a Assistência Social, nesse novo desenho, é o seu caráter público afiançador de direitos sociais,

e não o estigma da benesse. Nesse modelo, ela é construída segundo a relação que estabelece com a sociedade, pautada na ética, na democracia, na solidariedade, e não no favoritismo de poucos apadrinhados. A Assistência Social, como política pública de equidade social, deve compor o núcleo de propostas que buscam construir condições mais dignas de existência, no campo político, econômico e social. Como Política de Seguridade Social, a Assistência Social deve incidir no campo da equidade, ao dar prioridade aos segmentos sociais mais vulneráveis e oferecer, em articulação com organizações da sociedade civil, meios e condições a esses segmentos para qualificar sua sobrevivência, confrontar a subalternidade e expandir o exercício da cidadania.

Assim sendo, entendemos ser necessário:

1. superar a idéia de que a proteção social pública é assistencialismo, na medida em que não é diretamente contributiva;
2. considerar a Assistência Social uma política básica de Seguridade social e, portanto, decorrente da cidadania e não um “mal a ser extirpado”;
3. romper com os mecanismos fisiológicos, clientelísticos e com os personalismos instalados nos procedimentos dos órgãos governamentais;
4. criar instrumentos de integração entre a proposta econômica e social, fazendo da Assistência Social política estratégica de combate à miséria, à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, política e social da população e
5. fazer com que a democracia e seus instrumentos de Controle Social, de fato tenham vez, decisão e ação na política pública de Assistência Social.

Essa dimensão demanda empenho por parte dos sujeitos comprometidos com essa tarefa: representantes governamentais e representantes da sociedade civil, tais como organizações de usuários, entidades prestadoras de serviços, órgãos de capacitação profissional e trabalhadores da área, inseridos nos Fóruns e Conselhos de Assistência Social.

Destaca-se, nesse contexto, o papel das Organizações Não Governamentais – ONG's, que, por configurarem o canal de acesso da sociedade civil organizada nesses Conselhos, representam, pelo menos teoricamente, a via mais adequada para se intervir na criação e implementação dessas políticas na perspectiva de uma governabilidade democrática.

Adotamos, como referência à compreensão das ONG's, os fecundos estudos de Scherer-Warren (1993 e 1995), que consideramos indispensáveis à sua compreensão, na interlocução com a política de Assistência Social.

A autora define-as como:

*[...] organizações formais, privadas, porém com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com a participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações – alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil.* (1995 a, p.165).

Ao situar as matrizes ideológicas das ONG's latino-americanas, Scherer-Warren (1995) identifica a matriz “articulista” que, entendemos, melhor qualifica a proposta que os espaços organizativos de discussão da Assistência Social devem buscar de-

fender. Essa matriz parte de uma abordagem da totalidade em que as esferas privilegiadas para análise são o Estado, o mercado e a sociedade civil. A articulação, nesse caso, é compreendida como “rede” que se constrói como complementaridade de ideais e experiências de atores<sup>2</sup>/setores plurais e diversificados. Segundo essa concepção, as ONG's exercem também o papel de mediadoras entre as organizações ou movimentos sociais específicos e outros atores sociais, econômicos e políticos (incluindo-se aí a administração estatal).

Sugere ainda Scherer-Warren que o fato de as ONG's serem partícipes de uma rede de movimento significa constituírem-se em um elo de um tecido social movimentista, que se vem formando no seio da sociedade civil.

*Significa sim, ser um dos atores em torno de uma concepção de movimento social (enquanto rede) e de uma ação política mais democrática, mais horizontal e mais pluralista, em consonância com uma nova ética política, transnacional que vem sendo gestada.* (1995, p.179).

De modo particular, entretanto, no que tange à Assistência Social, a construção de uma sociedade organizada, capaz de assegurar a efetividade das ações, programas e projetos da Assistência Social, na perspectiva de seu fortalecimento como política pública e como componente endógeno da Seguridade Social, como sugere Yasbek (1998, p. 58), está cada vez mais ameaçada. Num quadro de sistemática redução das responsabilidades do Estado no campo das políticas sociais, a implantação do sistema descentralizado e participativo previsto na LOAS é relegada a plano secundário.

Como adverte Yasbek (1998, p. 55), com decalque em Fleury (1994, p. 234):

*A Assistência Social, como política da Seguridade, participa da ‘contradição entre a emergência de uma consciência cidadã, com uma intensidade nunca vista entre nós’, num Estado sem cidadãos que eterniza desigualdades.*

As Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas em 1995 e 1997, e as Conferências Municipais e Estaduais que as precederam, ao avaliarem a situação da Assistência Social e ao proporem diretrizes para o aperfeiçoamento do seu sistema, contribuíram de uma forma decisiva para fortalecer e ampliar o debate referente a essa política.

Pronunciamento de Potyara Pereira, na abertura da II Conferência Nacional de Assistência Social, em 1997, marcou a tendência desse debate, ao pontificar que:

*[...] a proteção social pública vem sendo encarada, hoje em dia, como um anacronismo, ou coisa fora de moda, num mundo cada vez mais marcado por um individualismo auto-suficiente, possessivo e, portanto, avesso ao controle político, ao compromisso público e a prevalência das instituições coletivas. (1997, p.38).*

Confirmando essa posição, estudos de Vianna (1999) e José Paulo Netto (1999) apontam os efeitos da atual conjuntura político-econômica internacional sobre o Brasil e demais países latino americanos e seus impactos perversos no sistema de Proteção Social<sup>3</sup>. Tais impactos vêm paulatinamente e insistentemente inviabilizando as alternativas abertas com a Constituição de 1988 e, no caso da Assistência Social, protelando a aprovação de seus diplomas legais ou alterando dispositivos que poderiam consolidá-la.

A legislação referente ao Benefício de Prestação Continuada – BPC<sup>4</sup>, previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, é exemplo emblemático dessa afirmação.

Vale retomar, nesse ponto, a contribuição já citada de Potyara Pereira (1997) que, ao referir-se ao papel do Estado em relação às políticas sociais, afirma que sua intervenção não deve ser autoritária e livre de controles democráticos, como ilustram alguns períodos da nossa história do Welfare State, geralmente taxado de burocratizado, centralizador e paternalista. A respeito, conclui:

*Mas tem que ser a intervenção de um Estado que, embora munido de poder e autoridade (e não podemos conceber um Estado sem estes requisitos), seja constitucionalmente limitado, controlado pela sociedade e comprometido com o interesse público. (1997, p.40).*

Essa idéia se contrapõe, no dizer da autora, à ausência de planejamento central, de Estado mínimo e de Estado patrimonial, pois, para que possa cumprir com suas funções provedoras e reguladoras, é preciso que ele seja forte mas, ao mesmo tempo, afinado com os interesses e demandas da sociedade; ou seja, tem que ser democrático.

Mais uma vez recorremos ao posicionamento do NETA/DSS/UFSC sobre o tema (1999), e que contribui para vislumbrar o cenário da Assistência Social no fim do milênio. A respeito, esse núcleo pondera que, a par de termos fortes motivos para nos regozijar, precisamos olhar com cuidado os sinais que a história e a frenética dinâmica social insistem em mostrar, entre os quais se constata:

- recrudescimento dos problemas sociais que atingem patamares gravíssimos, em todo o país;

- dificuldade de assimilação, por parte dos governantes e dos executores da política pública, de que esse campo, o das políticas sociais, tem como conteúdo político a afirmação da Seguridade Social pública, assentada nos princípios da universalidade, eqüidade, uniformidade e equivalência, irreduzibilidade dos benefícios, gestão democrática, descentralizada e participativa e
- incapacidade de fomento ao papel central de deliberação das decisões e do Controle Social de todas as ações desenvolvidas no âmbito da política de Assistência Social.

Nesse caso, sustenta o NETA/DSS/UFSC que o que continua sendo sugerido é o esquema de Conselho-recurso (só tem Conselho para conseguir recurso) e a política realizada, tanto em nível federal como local, é aquela da diluição do conteúdo inovador e o esvaziamento planejado de uma instância democrática de participação popular, além, é claro, da liquidiação política de um processo de cidadania que se intentava construir.

Tais entraves, contudo, são mencionados não no sentido de desestimulação, mas de motivação para se construir um novo “estado de coisas” na área das políticas públicas, especificamente na de Assistência Social. Um dos caminhos para essa construção, entendemos, é a apropriação, de forma consistente e sistemática, das mediações teóricas que compõem os nexos explicativos da política pública de Assistência Social.

Raichelis (1998), em oportuna investigação sobre o caráter público dos Conselhos de Assistência Social, em que toma como unidade de análise o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, examina algumas categorias que consideramos indispensáveis à compreensão indicada.

São elas:

- **visibilidade social**, o que implica transparência, publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação;
- **controle social**, no sentido do acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política, e da participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão de regras que conduzem às negociações e à arbitragem sobre os interesses em jogo;
- **representação de interesses coletivos**, de forma a constituir sujeitos sociais ativos capazes de qualificar demandas coletivas, em relação às quais exerçam papel de mediadores;
- **democratização**, o que remete à ampliação dos fóruns de decisão política e à dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados e
- **cultura pública**, o que significa superar a “cultura privatista” de apropriação de público pelo privado e a “cultura do assistencial”, que infantiliza e tutela os segmentos pauperizados (Raichelis, 1998, p. 40-41).

Para efeito deste ensaio, conforme indicamos de início, privilegiaremos no item que segue, a categoria **Controle Social**.

Este, no dizer de Raichelis (1998b, p.84), apresenta-se como um dos elementos constitutivos e instituintes da esfera pública, o que justifica plenamente, acreditamos, o investimento no sentido de, sempre mais, desocultá-lo e apreendê-lo.

Afinal, como pondera Carvalho (1995, p.74), a Assistência Social “é

uma política sem Controle Socializado”, já que tem apenas o controle cativo daqueles que manipulam essa política. Reverter essa tendência, entendemos, é preciso.

### **Controle Social e Assistência Social: três olhares, um só desafio**

Quando falamos em Controle Social, utilizamos um conceito complexo, integrado por dois elementos: controle e social. Ora a literatura adota a expressão de forma conjugada, ora privilegia somente a primeira - controle, o que por si só já anuncia a ambigüidade de que o tema se reveste. Na tentativa de desvendá-lo e imprimir mais clareza à sua compreensão, buscaremos problematizá-lo a partir do olhar de diferentes autores que abordam essa temática de forma a captar, através desses olhares, possíveis contribuições para ampliar sua apreensão no contexto da noção de Controle Social, tal como pensado no campo da Assistência Social.

### **Para “começo de conversa”: Foucault e as sociedades de controle**

O contato com a produção teórica de Foucault, se não amplia o seu número de adeptos, deixa, pelo menos em cada leitor que lhe é apresentado, um profundo desconforto com tudo o que se coloca como dado, como posto.

Foi a leitura e releitura de seus escritos, que nos provocou a seguinte indagação: a sociedade civil representada nos Conselhos de Assistência Social, através de organizações não governamentais, é sujeito ou objeto de controle?

Para responder a essa questão, realizamos algumas incursões ao pensamento de Foucault, sobre o processo de controle, que é abordado pelo

autor quando se refere aos novos mecanismos adotados pelo Estado no controle da sociedade.

Afirma Foucault (1985, p.164): “[...] até agora o Estado tem funcionado como uma espécie de Estado-Providência e, na situação econômica atual, já não pode sê-lo.”

A partir dessa idéia, ele aponta duas novas possibilidades de funcionamento do Estado: a primeira, fascista, que ele não considera uma ameaça, e a segunda, esta sim, uma estratégia para a qual, entende, orientamo-nos. Trata-se de uma solução mais sofisticada, que se apresenta, à primeira vista, como uma espécie de “desinversão”, como se o Estado se desinteressasse de um certo número de coisas, de problemas e de pequenos detalhes para os quais havia até agora considerado necessário dedicar uma atenção particular.

Como o autor assevera:

*Dito com outras palavras: creio que atualmente o Estado se acha ante uma situação tal que não pode permitir-se nem econômica, nem socialmente, o luxo de exercer poder onipresente, exigente e custoso. Está obrigado a economizar seu próprio exercício de poder. (1985, p. 165).*

Com isso, o Estado localiza um certo número de zonas que chama de “zonas vulneráveis”, nas quais ele não quer que suceda absolutamente nada. Reside aí o primeiro aspecto dessa nova economia. O segundo aspecto, relacionado ao primeiro, consiste numa espécie de tolerância: relaxa-se a exigência policial e os controles cotidianos, já que é muito mais fácil deixar na sociedade um certo percentual de delinqüência, de ilegalidade, de irregularidade. Essas margens de tolerância adquirem assim, um caráter regulador. O terceiro aspecto dessa nova ordem é um sistema de informação geral.

Adverte Foucault:

*É necessário um sistema de informação que não tenha fundamentalmente como objetivo, a vigilância de cada indivíduo, senão, a possibilidade de intervir a qualquer momento onde exista a possibilidade ou a constituição de um perigo, onde apareça algo absolutamente intolerável para o poder.* (1985, p.166).

Em consequência, torna-se necessário estender por toda a sociedade, e através dela mesma, um sistema de informação que, de certa forma, é virtual, mas que permite a mobilização permanente dos conhecimentos do Estado sobre os indivíduos.

Por último, o quarto elemento necessário ao funcionamento dessa ordem é a constituição de um consenso que passa, evidentemente, por toda essa série de controles, coerções e incitações que se realizam através dos meios de comunicação. Isso conduz a uma certa regulação espontânea da própria sociedade, de tal forma que o poder terá a possibilidade de intervir o menos possível, e da forma mais discreta, incumbindo os próprios interlocutores econômicos e sociais de resolver os conflitos, as contradições, as hostilidades que a situação econômica provoque, sob o controle do Estado que aparecerá, por sua vez, desentendido e condescendente.

Em Deleuze (1992) encontramos novos elementos que sintetizam o pensamento de Foucault sobre o processo de controle. Conforme o autor, Foucault estudou o que chamou de “sociedades disciplinares” dos séculos XVIII e XIX e que atingiram seu apogeu no início do século XX. São elas que procedem à organização dos grandes meios de confinamento. Esse modelo, que se seguiu às chamadas “sociedades de soberania” (cujo objetivo era decidir sobre a morte, mais do que gerir a

vida), também, sugere o autor, conheceria uma crise, por conta de novas forças que se instalaram lentamente e que se precipitaram depois da Segunda Guerra Mundial.

Na verdade, são as “sociedades de controle” que estão substituindo as “sociedades disciplinares”. “Controle” é o nome que Burroughs propõe para designar o novo monstro, e que Foucault reconhece como nosso futuro próximo.” (DELEUZE, 1992, p.220).

Se os confinamentos são “moldes”, os controles são uma “modulação”, como uma peneira, cujas malhas mudam de um ponto a outro.

*O marketing é agora o instrumento de Controle Social, e forma a raça impudente de nossos senhores. O controle é de curto prazo e rotação rápida, mas também contínuo e ilimitado, ao passo que a disciplina era de longa duração, infinita e descontínua. O homem não é mais o homem confinado, mas o homem endividado.* (DELEUZE, 1992, p.224).

Como alerta Deleuze (1992), a velha toupeira monetária é o animal dos meios de confinamento, mas a serpente o é das sociedades de controle.

**O pensamento de Foucault sobre os mecanismos de poder que essas sociedades engendram está embutido nas suas obras mais conhecidas**

Que não pretendemos aqui ampliar. Nossa intenção foi apenas

mostrar, como num caleidoscópio, mais um ângulo de um cenário que, por ser rico em desafios, também o é em possibilidades. O subitem que segue pretende contribuir nessa mesma direção.

## O Controle Social no contexto da Reforma do Estado

Não caberia, aqui, uma abordagem ampla sobre a Reforma do Estado, já que esse tema vem sendo largamente analisado por diferentes autores e distintas tendências teóricas e políticas<sup>5</sup>.

Por isso, interessa-nos apenas apresentar os principais indicativos dessa proposta, no que diz respeito ao Controle Social. Selecioneamos, para tanto, dois trabalhos que, entendemos, ilustram claramente o conjunto de idéias embutidas na proposta em questão.

Iniciamos com artigo de Fernando Henrique Cardoso que, ao tratar do tema, chama a atenção para três pontos que considera inovadores e vitais para a Reforma do Estado, tal como preconizada em seu governo. Dois desses pontos referem-se ao Controle Social, razão pela qual os transcreveremos com as palavras do próprio autor:

*[...] Nos programas sociais, sempre que possível, faz-se a descentralização administrativa para estados e municípios e aumenta-se o Controle Social, subordinando a atribuição de prioridades à existência de projetos gerados com a participação de grupos da comunidade.* (1998, p.10). (grifos do autor)

Quanto ao terceiro ponto, afirma que “Substitui-se o antigo controle burocrático, freqüentemente casado com interesses particulares de clientelas patrimonialistas, por agências reguladoras com responsabilidade pública.” (1998, p.10).

Como sustenta o autor, tudo isso implica uma série de processos. Assim, entende, não se trata da “vontade política” do governo federal, já que é preciso melhorar a qualidade de gestão dos três níveis de governo e ativar constantemente as comunidades para que participem mais ativamente do processo decisório. (Grifo do autor)

Na mesma linha de raciocínio segue Bresser Pereira (1998), que aborda a “Reforma do Estado dos anos 90”, considerando sua lógica e mecanismos de controle. Sem entrar no mérito da proposta apresentada, destacamos seu caráter denso e instigante, que pode ser exemplificado a partir da afirmação que segue.

*[...] na reforma do Estado dos anos 90, é possível encontrar uma lógica para distinguir o espaço público do privado, e, dentro do espaço público, o espaço público estatal do público não estatal. Proponho chamá-la de lógica do ‘leque de mecanismos de controle’.* (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 75).

Tentaremos, à guisa de síntese, caracterizar essa lógica que, para o autor, pode ser simplificada, a partir de uma perspectiva institucional, em três mecanismos de controle fundamentais: O Estado, o mercado e a sociedade civil.

No que diz respeito ao Estado, nele está incluído o sistema legal ou jurídico que, ao estabelecer os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar, é o mecanismo mais geral de controle e, a partir do qual, praticamente se pode identificar com o próprio Estado.

O mercado é o sistema econômico em que o controle se realiza através da competição. E a sociedade civil, que, no entender do autor, estrutura-se segundo o peso relativo dos di-

versos grupos sociais que a compõem, tende a se organizar, através desses grupos, seja para defender interesses particulares, corporativos, seja para agir em nome do interesse público. Em qualquer um desses casos, a sociedade civil é considerada um mecanismo essencial de controle. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.76).

Um outro critério anotado no mesmo texto é o funcional que, no entender de seu proponente, sobrepondo-se ao anterior, mas não lhe é inteiramente coincidente. Esse segundo critério é considerado mais geral e, conforme indicado por Bresser Pereira, o que melhor permite compreender o espaço que cabe aos mecanismos institucionais de controle já citados, quais sejam, o Estado, o mercado e a sociedade civil.

A partir do critério funcional, o autor dispõe os mecanismos de controle que considera relevantes para sua análise em um leque que vai do mecanismo de controle mais difuso, automático, ao mais concentrado e fruto de deliberação; ou do mais democrático ao mais autoritário.

Para tornar esta exposição mais clara, transcreve-se novo trecho da lição de Bresser Pereira:

*Segundo esse critério, e dispostos nessa ordem, temos os seguintes mecanismos de controle, além do sistema jurídico que antecede a todos: (1) mercado, (2) Controle Social (democracia direta), (3) controle democrático representativo, (4) controle hierárquico gerencial, (5) controle hierárquico burocrático e (6) controle hierárquico tradicional.* (1998, p.76).

Partindo do princípio geral de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático, Bresser Pereira sus-

tenta que o mercado é o melhor dos mecanismos de controle. Considerando, entretanto, que muita coisa escapa ao controle do mercado, sugere que, quando este deixa de funcionar adequadamente, recorra-se a outras formas de controle.

Desse modo, o autor aponta, após o mecanismo de controle via mercado, a democracia direta ou o Controle Social como o mecanismo de controle mais democrático e difuso.

Através do Controle Social, a sociedade se organiza formal e informalmente, não apenas para controlar os comportamentos individuais, mas, principalmente, para controlar as organizações públicas. O controle dessas organizações pode se dar:

*[...] de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o Controle Social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não estatais.* (BRESSER PEREIRA, 1998, P.77).

Os demais itens que compõem o leque do controle funcional, tais como a democracia representativa e o controle hierárquico, em seus aspectos gerencial burocrático ou tradicional, são igualmente desenvolvidos pelo autor, mas não serão aqui detalhados, em virtude de sua amplitude que supera nossa possibilidade de abordá-los neste ensaio, que já deixou de ser breve.

É evidente que a lógica apontada por Bresser Pereira, e a qual demos destacadamente, deve ser apreendida no contexto da proposta de reforma do Estado.

De qualquer forma, tanto no sentido de criticá-la, como no de defendê-

la e aperfeiçoá-la, essa proposta vem estimulando uma série de debates e produções que, por seu turno, ampliam e qualificam o entendimento dos processos de Controle Social e dos possíveis mecanismos para o seu efetivo exercício<sup>6</sup>.

Na seqüência deste trabalho, passaremos a examinar o mecanismo de controle que mais se relaciona com o nosso propósito de estudo e no qual, de certa forma, mais acreditamos, apesar de suas persistentes vicissitudes e de suas veleidades inconclusas, qual seja, o Controle Social.

Vale frisar que reconhecemos a importância dos demais mecanismos de controle até aqui apontados, até porque, sem a sua mínima apropriação e conhecimento, a sociedade civil disporá de poucas possibilidades no sentido de viabilizar o que lhe compete: o Controle Social sobre o que é público. Para fazê-lo, não se pode perder de vista o seu caráter democrático, assentado em bases descentralizadas e participativas. No caso da política de Assistência Social, os Conselhos paritários e deliberativos, como já situamos, constituem-se em locus privilegiado para experenciar esse desafio.

Com estas ponderações, encaminhamo-nos para o item que segue.

## **Controle Social da política de Assistência Social: espaço de conflitos; em busca de consensos**

A transição de um modelo centralizado para um modelo descentralizado na Assistência Social, a partir da LOAS, implica a institucionalização de conselhos dessa política, em todas as esferas de governo. Mas existe nesse campo um desafio atual e consistente, cujo enfrentamento exige o incremento de canais de participação e deliberação capazes de incidir na gestão e controle da Assistência Social.

Como afirma Carvalho et al (1993),

*[...] a situação brasileira hoje introduz o necessário exercício do controle pela sociedade civil permanente e vigilante para que o Estado cumpra seu papel de forma responsável, honesta e transparente.*

Dessa forma, sugere a mesma autora:

*[...] o exercício do Controle Social tem estreita relação com o modelo de gestão das políticas. Se a gestão é centralizada, hierárquica, dificilmente o cidadão ‘comum’ exercerá controle. Somente a gestão descentralizada, participativa e democrática abre espaço para o exercício pleno do Controle Social.* (CARVALHO, 1995, p. 69).

Assim, entendido na sua concepção democrática, o Controle Social envolve uma alteração profunda nos núcleos de poder de forma a provocar a sua distribuição em nível decisório.

Partindo-se do pressuposto de que o Controle Social é exercido sobre e na esfera pública, entende-se, então, que todos os cidadãos são, a princípio, detentores do poder de controlar. Isso supõe a apropriação, tanto pelo conhecimento, quanto pela participação, das decisões e ações públicas.

Entretanto, como lembra Abran- ches (1987, p. 10), ao referir-se às políticas sociais:

Se a política fosse apenas contrato, a política social seria cláusula inarredável do capítulo das obrigações coletivas, a cargo do Estado. Política, porém, é conflito. Oposição e contradição de interesses. Conflito negociado, regulado por instituições políticas de natureza variada, condicionado

por mediações que tornam possível reduzir os antagonismos e projetá-los em um movimento positivo.

Ainda que o autor não se esteja referindo à Assistência Social, entendemos que sua posição é bastante útil para que se conheçam os desafios a enfrentar quando se propõe participação nas decisões e ações públicas que dizem respeito a essa política. Pois, como ensina Abran- ches (*op.cit.10*), política é, também, poder, transformando-se, nesse sentido, em um jogo desequilibrado, que exponencia os meios dos mais poderosos e reduz as chances dos mais fracos.

Assim:

*Quem detém instrumentos eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais da ação do Estado do que aqueles dependentes dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência.* (1987, p. 10).

Como a política social implica alocação e distribuição de valores pelo Estado, há que se entender as razões pelas quais esse campo e, nele, o da política pública de Assistência Social, sofre restrições a mudanças. As inovações, quando ocorrem, passam por caminhos lentos, exigem amplas demonstrações de necessidades a serem supridas, e, o que é mais grave, dependem, muitas vezes, para serem implementadas, de “muita persuasão tanto junto ao grupo decisório/e seus superiores, quanto externa a ele na busca de parceiros e aliados. (ABRANCHES, 1987, p. 12).

Coutinho (1989, p. 47) amplia o entendimento desses dilemas, ao apontar três questões básicas em torno das quais gira a reflexão sobre a política:

- 1) *Como os interesses são representados?*
- 2) *De quem são os interesses representados?*

3) *Qual é a justificação para representar interesses?* (grifos do autor).

Ainda que não se pretenda aprofundar aqui essa oportuna discussão sobre a questão da representação de interesses, vale transcrever mais um trecho do pensamento de Coutinho (1987, p. 55) a respeito:

*Numa sociedade cujos atores políticos são constituídos a partir de múltiplos interesses, sempre postos em discussão e em confronto, assume um peso cada vez maior, na relação entre governantes e governados – ou, se quisermos, entre Estado e sociedade –, a busca de relações de consenso.*

Quando o Estado representa interesses de uma única e reduzida classe, afirma Coutinho, é normal que use a coerção para impor seus interesses ao conjunto da sociedade. Nesse caso, o consenso ocupa um lugar subalterno. Mas quando a sociedade civil cresce, o consenso passa a ter um peso decisivo na obtenção do aval para que um determinado interesse se torne capaz de influenciar na formulação de políticas (1987, p.55).

A posição indicada fornece subsídios para a apreensão da lógica do controle da Assistência Social. Deduz-se, a partir dela, que apenas uma sociedade civil forte é capaz de defender seus interesses e incluí-los na agenda das políticas públicas. Conselhos de Assistência Social, portanto, necessitam de sociedade civil forte para exercer a sua tarefa de controle dessa política.

Carvalho (1995) contribui para polemizar esse debate quando aponta alguns limites e complicadores ao pleno exercício do Controle Social da política de Assistência Social.

Em primeiro lugar, se a política de Assistência Social se destina aos ex-

cluídos, como garantir-lhes o pleno exercício do controle, numa cultura que reforça o favor e a subalternidade?

Em segundo lugar, o controle exercido por nós é ainda restrito a práticas de fiscalização e auditoria. Essas práticas estão embasadas numa certa visão jurídica e contábil/financeira de controle. Desse modo, fiscaliza-se o cumprimento da lei, o que se configura numa forma externa de controle e não como apropriação da ação desde dentro, alterando ou reforçando sua direção, seus impactos e resultados. (1995, p. 71).

Em terceiro lugar, a presença, entre nós, de percepções maniqueístas da relação Estado-sociedade e da relação público-privado conduz a alguns equívocos que podem inviabilizar a prática do controle. Por exemplo, a idéia de que só é bom aquilo que é feito pelas organizações não governamentais, já que as ações do Estado são perversas, excludentes e mantenedoras da desigualdade. (CARVALHO, 1995, p. 71).

A reduzida visibilidade da política de Assistência Social, por outro lado, também limita o exercício do controle, já que leva a uma descontinuidade perversa de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais.

Por fim, Carvalho (1995, p. 75) indica impasses no âmbito dos próprios Conselhos de Assistência Social em que se reproduzem, muitas vezes, interesses corporativos e clientelísticos que desvirtuam a direção da política pública.

Para superar os limites apontados, a sociedade civil representada nos Conselhos precisa fortalecer-se e adquirir competência que lhe dê um “estatuto de interlocutora.” (SPOSATI, 1994). É preciso cuidar para que suas fragilidades não se transformem em espaços para uso de interesses do poder governamental.

Lembra, a autora citada, que o Estado, no Brasil, tem sido financiador dos interesses privados, sem associá-los a

necessidades coletivas. O “fundo público” acaba sendo privatizado por meio de diferentes mecanismos, entre os quais a corrupção, impedindo a visibilidade necessária à prática do controle pela sociedade. Mas há instrumentos constitucionais de que a população pode se valer para exercer esse controle, e que se dão nas esferas do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Sposati e Lobo (1991) elencam alguns desses mecanismos, que devem ser melhor conhecidos para que se evite a utilização do “fundo público”, do dinheiro público, de forma casuística e eleitoreira. O fundo de Assistência Social, de modo particular, deve ser fiscalizado criteriosamente (origem das receitas, gestão e critérios de transferência dos recursos do fundo).

Os planos de Assistência Social, conforme previsto na LOAS, também constituem-se, igualmente, em importante mecanismo de Controle Social. Mais do que mero detalhamento de metas e resultados a cumprir, podem, se elaborados à luz de princípios e diretrizes democráticas, constituírem-se em instrumento estratégico de gestão da política pública de Assistência Social<sup>7</sup>.

Também nesse caso, o Controle Social não deve se dar apenas em nível dos espaços burocráticos e administrativos. É preciso que se amplie o seu exercício em busca da criação de uma nova cultura política que, ao democratizar as decisões, inclua a sociedade civil como protagonista capaz de defender interesses coletivos.

**O espaço do Controle Social, ainda que institucionalizado, pode ser um espaço político que, mais do que ponto de chegada, deve ser ponto de partida.**

Para tal, os representantes da sociedade nos Fóruns e Conselhos de Assistência Social precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opinião, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela.

Sposati e Lobo (1991), com sua significativa contribuição ao estudo do Controle Social, indicam as formas em que é negada a “alteridade” necessária ao exercício desse controle. Uma delas é a “alteridade cooptada”, que ocorre pela fragilidade da representação da sociedade e pela prática da cumplicidade que, ao incluir o interesse imediato dos representantes populares, afasta-os da luta pela atenção mais ampla dos representados. A outra forma é a “alteridade subalternizada”, em que se reitera a cultura elitista pela qual o “povo” é visto como ignorante e digno de comiseração.

A “alteridade tutelada”, por último, numa variante da subalternidade, é uma forma em geral exercida pela tecnoburocracia. Muitos segmentos técnicos que se entendem identificados com os interesses populares terminam por ocupar o espaço de interlocução para si, criando um vazio de “alteridade popular”, por “advogar a causa” e tomar o lugar do “alter” popular. Assim, segmentos médios, por meio de suas organizações ou da ocupação de espaços nas organizações sindicais e sociais, tendem a se transformar no “superego” ou num falso “alter” do Estado, tornando a oposição menos ideológica e mais programática.

Por fim, alguns pontos devem ser demarcados acerca desse processo de busca pela construção democrática que, mais do que campo de consenso, é palco de conflitos.

Em primeiro lugar, Controle Social supõe um padrão de representatividade na elaboração, operação e gestão da política de Assistência Social. Locus possível de constituição de

caminhos da “regulação na esfera pública”, o Controle Social é possibilidade de romper o caráter privatista, de favorecimento a alguns. É um exercício de trazer as questões e decisões para mais interlocutores, extrapolar os espaços de fiscalização e construir espaços de negociação. Por isso, o Controle Social não pode limitar-se a regular os serviços existentes.

Seu exercício deve ampliar-se no sentido de garantir as conquistas obtidas com a LOAS e incidir na construção da política de Assistência Social.

O desafio é maior justamente porque se trata da política de Assistência Social. Como afirmamos inicialmente, o debate sobre essa temática, que ganhou corpo nos espaços acadêmicos do Serviço Social, a partir de meados dos anos 80, e que se ampliou, nos anos 90, especialmente em decorrência da aprovação da LOAS, resultou em significativa produção teórica.

Cabe agora, além de ampliar o saber acumulado, divulgá-lo nos Conselhos e Fóruns dessa política específica, para que estes se constituam em espaços de qualificação da sociedade civil para o exercício do Controle Social, não sob a ótica dos sistemas de poder constituídos, mas sob a ótica dessa sociedade.

Como propõe Francisco de Oliveira (1995), “trata-se de inventar formas novas que acentuem e acelerem a passagem para a cidadania.”

### **Ponderações finais: *eppur si muove***

A afirmação da Assistência Social como política pública, na perspectiva aqui apontada, vem encontrando inúmeros óbices em seu processo de implementação.

Pensada em marcos descentralizados e participativos, debate-se em meio a uma situação histórico-social marcada por profundos paradoxos.

Como lembra Ruscheinsky, ao referir-se à Assistência Social:

*Por mais que se tenham dado passos significativos, ainda se reconhece o descompasso entre fontes de recursos e descentralização, entre o oferecido e o necessário, entre indicadores sociais e políticas públicas e entre descontinuidade e ineficácia das ações e serviços acessíveis e de qualidade aos cidadãos.* (1999, p. 219).

Isso porque, entendemos, essa mesma situação histórico-social, que exige novas modalidades de gestão pública, cria todo tipo de dificuldade para sua adoção.

Assim, a implementação de um modelo de gestão descentralizada e participativa está longe de ser uma operação simples.

A respeito, pondera Nogueira (1997, p.9) que

*[...] a operação é tão mais complexa na medida em que implica uma espécie de ‘perda’, abdicação ou ‘roubo’ de poder: do centro para entidades periféricas, do Estado federal para as instâncias subnacionais, do espaço da ‘democracia representativa’ para o espaço da ‘democracia direta’, e assim por diante.*

Num país como o nosso – lembra o autor referido – cuja estrutura administrativa e cujo processo decisório estão tomados por um jogo federativo fracamente cooperativo, e em que persiste uma forte manipulação política dos fundos públicos, esse novo modelo de gestão<sup>8</sup> representa uma autêntica reviravolta. (1997, p. 9).

Torna-se fácil entender, então, por que ele encontra numerosas resistên-

cias políticas e culturais para se desenvolver e por que razões, possivelmente, conviverá por muito tempo com práticas e mentalidades típicas de uma cultura centralizadora.

Assim, quando se fala em descentralização da política de Assistência Social no Brasil, deve-se pensar em como a sociedade pode controlá-la.

Volta-se, aqui, à indagação lançada neste texto. A sociedade civil inserida nos Conselhos de Assistência Social, através de organizações não governamentais, é sujeito ou objeto de controle?

Se considerarmos o pensamento de Foucault, certamente a veremos muito mais na condição de objeto desse controle.

Se tomarmos a noção incluída no contexto da Reforma do Estado, poderemos localizá-la em condição secundária ao mercado, ainda que protagonista do “drama”.

E no terreno conflituoso da Assistência Social? Que caminhos estamos buscando, que alternativas estamos construindo, no sentido de estabelecer mais consensos do que conflitos?

Longe de pessimismos fatalistas e de otimismos falaciosos, é preciso que tenhamos cada vez mais lucidez para entender e desvendar as contradições inerentes a esse processo.

Auxilia-nos, nessa tarefa, Martins (1994, p. 33), que, ao tratar da questão da governabilidade, nela insere a questão dos controles.

Como sugere o autor:

*A existência de controles pressupõe sempre dois lados – o do controlador e o do controlado. Não gostamos do primeiro, tido como algoz, e simpatizamos com o segundo, tido como vítima. O povo, na condição de classe dominada, é controlado, enquanto a classe do-*

*minante, por definição, é a controladora.*

Do ponto de vista do credo democrático, como frisa o autor, essa argumentação é inaceitável, já que, segundo esse credo, presume-se que o povo detém poder soberano e é a ele que cabe a função de controlador. Assim, estar a favor dos controles, para Martins (1994, p.134), nada implica de antipopular para os democratas – ao contrário, é ser consequente, pois, onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas, existe necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Sem essa necessidade atendida, será baixo o grau de governabilidade e convivência democrática.

Por fim, ainda que tenhamos abordado traços restritos do texto de Martins (1994), pode-se deles inferir o nível de complexidade e abrangência de que a questão do Controle Social se reveste. Categorias a ele inerentes, como democracia, participação, autonomia e poder, dentre outras, e que aqui não foram privilegiadas, sinalizam claramente que as ponderações que intentamos sistematizar estão longe de poderem ser tomadas como conclusivas.

Muito ainda poderia ser dito sobre o tema e suas quase infindáveis mediações, tanto teóricas como técnico-operativas. Mas nosso objetivo com este estudo foi bem demarcado: polemizar o Controle Social, tal como inserido no artigo 5º da LOAS. A contribuição de diferentes autores sobre o tema, que não nos propusemos aqui diretamente analisar, mas apenas espelhar, foi enfocada justamente no sentido de ampliar o arco dessa apreensão, aí incluindo suas contradições, desafios e possibilidades.

As malhas da rede da sociedade de controle estão colocadas. Se nos envolvermos cegamente nelas, certamente nos conformaremos com a

idéia da fatalidade da história. Mas, se reagirmos, resistirmos, e nos fortalecermos, avançaremos em direção à construção de uma nova rede, de uma nova história – a da democracia, a do Estado de Direito em seu mais amplo sentido.

Nesse espaço do (im) possível, acreditamos, vale caminhar.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. Política Social e Combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S. H. et al. *Política Social e Combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: *Lua Nova: Revista de cultura e política: Rumo das Reformas*. São Paulo. CEDEC, no.45, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. In: *Novos Estudos*, CEBRAP. São Paulo: no. 50, março 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo B. et al. O protagonismo do movimento social de luta pela criança. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, (41): 39-46, abr. 1993.

CARVALHO, Maria do Carmo B. Controle Social na Assistência Social. *Anais da I Conferência Nacional de Assistência Social*. MPAS/CNAS. Brasília, DF. 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sônia Fleury (org.) *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1989.

DELEUZE, Gilles. *Conversações*. Rio de Janeiro: Ed. 34,1992.

FOUCAULT, Michel. *Saber y verdad*. Trad. Julia Varela y Fernando Alvarez – Uriá. Madrid, España: Las

- Ediciones de La Piqueta. Coleção: Genealogia del Poder. 1985.
- MARTINS, Carlos Estevam. *O circuito do poder*. São Paulo: Entrelinhas, 1994.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. In: *Perspectiva: Políticas Públicas: o Estado e o Social*. São Paulo, v. 11, n. 3, jul-set, 1997.
- Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social – NETA/DSS/UFSC. *Por uma Assistência Social com dignidade para os Catarinenses*. (mimeo). Florianópolis, 1995.
- Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social – NETA/DSS/UFSC. *As coisas não começam com um conto e não acabam com um ponto*. Artigo/Opinião. Florianópolis, Jornal do CRESS/12ª região, dez./1999.
- OLIVEIRA, Francisco. Vulnerabilidade social e carência de direitos. *Cadernos ABONG*: subsídios à Conferência nacional de Assistência Social – 1, 1995.
- PEREIRA, Potyara A. Construindo a Inclusão e Universalizando Direitos. *ANAIS: II Conferência Nacional de Assistência Social*. MPAS/CNAS. Brasília, 1997.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XIX, n. 56, março 1998b, p. 77-96.
- SCHERER-WARREN, Ilse. ONG's na América Latina: trajetória e perfil.
- In: Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania*: vários autores. São Paulo: Cortez, Florianópolis, SC, Edufsc. (p. 161-180), 1995.
- \_\_\_\_\_. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- SCHONS, Selma Ma. *Assistência Social entre a ordem e a "desordem"*. São Paulo: Cotez, 1999.
- SILVA, M. Ozanira S. (coord). *O Serviço Social e o Popular: resgate teórico – metodológico do projeto profissional de ruptura*. São Paulo: Cotez, 1995.
- SPOSATI, Aldaiza; LOBO, Elza. *Controle Social e Políticas de Saúde*. Cadernos CEAS, no. 139, 1991.
- SPOSATI, Aldaiza. *Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA*. Brasília, CNAS, 1994.
- VIANNA, Ma. Lúcia T. W. As armas secretas que abateram a segurança social. In: LESBAUPIN, Ivo (org). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petropólis, RJ: Vozes, 1999.
- YASBEK, M. Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cotez, 1993.
- \_\_\_\_\_. Globalização, precarização das relações de trabalho e segurança social. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XIX, no. 56, março 1998. P.50-59.
- Notas:**
- 2 Luiz Eduardo Wanderley estabelece uma diferenciação entre os termos “atores” e “sujeitos”, que na literatura comparecem geralmente como sinônimos. No presente artigo, não tivemos essa preocupação, já que nos referenciamos em autores que adotam um ou outro termo. A respeito consultar: WANDERLEY, Luiz Eduardo. Os sujeitos sociais em questão. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XIII, n. 40, dez 1992, p. 141-156.
- 3 A crise do sistema de Proteção Social, no mundo e no Brasil, vem sendo abordada por inúmeros autores. Sugere-se, dentre outros: DRAIBE, Sônia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: *Revista de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, 1989;
- FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIO CRUZ, 1994;
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social*: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.
- 4 Publicação da OAB/SC, em comemoração aos 5 anos de LOAS, traz diferentes artigos que tratam da implantação da política de Assistência Social em Santa Catarina, destacando-se, dentre eles, artigo dedicado ao Benefício de Prestação Continuada – BPC. A respeito consultar:
- A caminho da cidadania: 5 anos de LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social*. Comissão da Assistência Social da OAB/SC. Florianópolis: Ed. OAB/SC, 1999.
- O mesmo tema é abordado em:

- OLIVEIRA, H; PAIVA, B; TAPAJÓS, L. *Benefício de Prestação Continuada: um direito conquistado* (mimeo). Florianópolis/SC, 1995.
- 5 Para melhor compreensão da “Reforma do Estado”, recomenda-se a leitura dos documentos do Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, 1997. Dentre estes documentos pode-se encontrar o intitulado “Reforma do Estado nos anos 90”, de Luiz Carlos Bresser Pereira, referenciado neste artigo. A publicação que utilizamos, Revista LUA NOVA, traz outros ensaios sobre o tema.
- Críticas a essa proposta e ao atual governo podem ser encontradas em: *Tempo Social. Revista de sociologia da USP*. Departamento de Socioologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, v. 11, n. 2 (out./1999, edit. em fev/2000). São Paulo, USP/FFLCH, 1999.
- 6 Estudos no campo do Direito Público e da Administração Pública vêm oferecendo subsídios para o entendimento do assunto. Indica-se, dentre outros:
- AGUILAR, F. H. *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (org). *Administração Pública gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.
- 7 Oportuno documento sobre os Planos de Assistência Social foi elaborado por um grupo de pesquisadores do IEE/PUC/SP, e vale ser consultado para melhor entendimento do assunto.
- INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS – IEE. *Diretrizes para elaboração de Planos Municipais de Assistência Social*. IEE/PUC: São Paulo, 1998.
- 8 Novas estratégias de gestão das políticas públicas vêm sendo estudadas no contexto do debate sobre o processo de descentralização dessas políticas. Recomenda-se para aprofundar o tema:
- ARRETCHE, Marta T. S. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, a. 11, São Paulo: ANPGPCS, jun. 1996;
- SOARES, J. A.; CACCIA – BAVA, S. (org). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XVIII, no. 54, julho de 1997. P. 75-95.

#### Endereço – Autora

Departamento de Serviço Social  
 Centro Sócio Econômico – UFSC  
 Campus Universitário – Trindade  
 Florianópolis – SC  
 Cx Postal 476 – CEP: 88040-900  
 Tf. 0XX48-3319540  
 e-mail: helo@cse.ufsc.br