

O protagonismo da sociedade civil no CEAS/SC: perspectivas e desafios na consolidação da política pública de Assistência Social

The Lead of Civil Society in CEAS/SC: Perspectives And Challenges In The Consolidation Of Public Politics Of Social Assistance

R esumo

Este artigo descreve e analisa experiências vivenciadas durante a prática de Estágio Curricular no Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina – CEAS/SC, no período de Julho/1996 a Dezembro/1997, que foram sistematizadas no Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social – O protagonismo da sociedade civil no CEAS/SC: Perspectivas e Desafios na consolidação da Política Pública de Assistência Social. A primeira parte apresenta o cenário a que nos referimos quando falamos em Política Pública de Assistência Social, suas diferentes concepções antes e depois da Constituição Federal de 1988. A segunda parte apresenta a análise e avaliação do papel e atuação do segmento não-governamental no CEAS/SC, suas principais conquistas, limites e possibilidades.

Palavras-chave: Assistência Social, conselhos, segmento não-governamental.

A bstract

This article presents, the description and analysis of an experience during the practice of a curricular stage in the Social Assistance Council in Santa Catarina – CEAS/SC, from July/1996 until December/1997, systematized then in the conclusion work of social work service university course: The lead of civil society in CEAS/SC: Perspectives and Challenges in the consolidation of Public Politics of Social Assistance. The first part presents the setting mentioned when we talk about Public Politics of Social Assistance, their different conceptions before and after the Federal Constitution of 1988. The second part presents the analysis and evaluation of the role and performance of the non governmental segment in CEAS/SC, their main conquest, limits and possibilities.

Key words: Social Assistance, councils, non governmental segment.



**Simone Cristina Vieira
Machado**

Introdução

Ao longo da história da humanidade a assistência social vem assumindo diferentes concepções. Na antigüidade, era vista como responsabilidade da família, no decorrer dos anos passou a ser considerada obrigação dos cristãos, vinculada assim a valores como caridade e humanismo.

No Brasil, a partir da década de 80, a assistência social passou a ser identificada como filantropia ou solidariedade. Somente com a Constituição Federal de 1988, a discussão acerca da assistência social torna-se mais forte e consistente, principalmente, em razão do aprofundamento da crise social e da luta pela democratização, acompanhando inclusive um novo cenário político que permitiu repensar a questão da assistência com um novo significado. Adquiriu, então, *status* de política pública, passando a ser considerada dever do Estado e direito de todo o cidadão.

Entender a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado significa reconhecê-la como parte integrante da seguridade social e principalmente como uma das políticas capazes de:

- garantir ao cidadão o mínimo de dignidade com a redução dos riscos e vulnerabilidades sociais;
- pôr fim às práticas assistencialistas e tutelares;
- garantir ao cidadão o direito de sobrevivência com justiça e equidade e
- reconhecer a atuação das entidades privadas em parceria com o Estado, não desobrigando-o de suas responsabilidades.

A Constituição propõe um novo reordenamento político-administrativo, que se consubstancia a partir de mecanismos de gestão descentralizada das políticas públicas, de forma a garantir aos Estados e Municípios autonomia

para gerir e administrar seu território e, principalmente, garantir à população a possibilidade de participar da vida pública e tomar decisões em assuntos de seu interesse e da coletividade.

Mas, no Estado brasileiro a garantia constitucional não foi suficiente, fêz-se necessária a criação de Leis específicas que regulamentassem esta nova condição da política pública de assistência social. Em 07/12/93, após incansáveis lutas, debates, confrontos e mobilizações em todo o país, criou-se a Lei nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, que vem regulamentar o capítulo II da Seguridade Social, artigos 203 e 204 da Constituição Federal. A LOAS traz à sociedade brasileira um mecanismo transformador no que se refere à organização e estruturação da assistência social, a partir do momento que garante à sociedade o direito de participar, propor, formular e controlar políticas, conduzindo o Estado e a sociedade a novas relações sociais. Esta aborda a temática da assistência social inserida na questão social, na realidade da sociedade brasileira, com suas complexidades e contradições, e define a sua estrutura descentralizada e participativa.

O segmento não-governamental e os conselhos de política pública de Assistência Social

O sistema descentralizado e participativo é constituído por um conjunto de organizações e entidades que atuam na área da assistência social, e por um conjunto de instâncias deliberativas e/ou consultivas – os conselhos. Os conselhos configuram-se numa grande inovação, especialmente no que se refere à democratização dos espaços públicos, para o exercício do controle social, da autonomia, da participação e da cidadania.

Conforme o Artigo 16 da LOAS, os conselhos são instâncias deli-

berativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social; constituindo assim órgão superior de deliberação colegiada, vinculado a órgão governamental daquela esfera, responsável pela área da assistência social, o comando único. Os conselhos de assistência social têm caráter permanente e composição paritária, ou seja, são formados por igual número de representantes do governo e da sociedade civil.

A descentralização é um meio de se garantir que haja maior justiça social, políticas sociais mais eficazes e distribuição equilibrada dos recursos, porém, este processo requer novas formas de articulação entre sociedade civil e Estado. Uma das maneiras de se realizar esta articulação é através da participação e da representação de atores sociais coletivos nos conselhos de políticas públicas. Para Campos

Pensar o conselho paritário como locus do fazer político, é pensá-lo como espaço contraditório. Como uma modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona, ao mesmo tempo, a tradição elitista de fazer político no âmbito da sociedade política e, por outro lado, sugere as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil [...] Pensar o conselho como oportunidade de construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa, denota compreender que o novo é uma construção histórica ingente. (1995, p. 388).

Desta forma, os conselhos representam um espaço plural onde emergem tensões, conflitos e também consensos, por isso são considerados um espaço eminentemente

político, onde o interesse público deve se fazer presente.

Os conselhos criados a partir da Constituição de 1988 são constituídos por diversos sujeitos sociais podendo ter como conselheiros representantes do governo, da sociedade civil e de outras categorias sociais, de acordo com a lei que os regulamenta.

Estes abrem a oportunidade para participação de representantes dos usuários dos serviços assistenciais, das entidades prestadoras de serviços e dos trabalhadores do setor.

No espaço dos conselhos a participação representa uma possibilidade concreta de exercício democrático na formulação e execução das políticas públicas, de modo mais eficaz, se houver parceria entre Estado e sociedade civil. Para tanto, é imprescindível, que o Estado se coloque efetivamente a serviço da sociedade. Por outro lado, os cidadãos precisam atuar nestes espaços cada vez mais conscientes e seguros para poderem assim propor e viabilizar transformações políticas e culturais.

A atuação e inserção da sociedade civil via representação do segmento não-governamental nestes conselhos, torna-se imprescindível para efetivação como espaço singular, próprio para realização de articulações e definição de prioridades.

Compete ao segmento não-governamental nestes conselhos atuar de forma crítica, visando sempre ao atendimento das necessidades da coletividade, à defesa dos direitos sociais e à construção de uma sociedade mais democrática.

No espaço dos conselhos o segmento não-governamental é representado por entidades e organizações sociais, conforme prevê a LOAS, no seu Art. 3º. Estas entidades ou organizações, também denominadas Organizações Não-Governamentais – ONGs – são atores sociais capazes e legítimos para atuarem nestes conselhos. A atuação concisa e consciente do segmento não-governamental nos conselhos garante estes como espaços de referência ao povo para o exercício da democracia.

A descentralização no estado de Santa Catarina e o papel do segmento não-governamental

O processo de descentralização da assistência social no estado de Santa Catarina foi gerado a partir do empenho de atores sociais que, com o processo de descentralização nacional passaram a lutar para que os objetivos, princípios e diretrizes da LOAS fossem também implantados e implementados em todo o estado.

O CEAS/SC foi criado por meio do trabalho articulado entre o Fórum Permanente de Assistência Social, o Comando Único Estadual – a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família – e o Legislativo, e teve seus trabalhos iniciados em março de 1996, configurando assim um novo rumo para assistência social no estado. O CEAS/SC atua junto aos municípios orientando-os na elaboração de seus Planos Municipais de Assistência Social, na implementação dos conselhos e fundos de assistência social e, fundamentalmente, no desenvolvimento da responsabilidade destes como

instância de deliberação da Política de Assistência Social, assumindo assim um papel decisório neste cenário. O conselho envolve também a organização da sociedade civil na construção de uma nova proposta na área da assistência social, estimulando-a ao exercício do controle social.

Apesar de todos os avanços, este cenário não se configura num espaço pacífico, no qual todos os sujeitos representam e assumem realmente os interesses do segmento não-governamental. Existem questões neste âmbito a serem identificadas e trabalhadas. Se forem solucionadas poderão conduzir a um novo fazer social e político, e conseqüentemente, a mudanças na Política de Assistência Social no estado de Santa Catarina.

Diante de tal realidade e das peculiaridades identificadas durante a realização do estágio curricular, no CEAS/SC, quando tivemos de acompanhar o processo de implantação do referido conselho, bem como dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS no estado, buscamos aprofundar algumas questões o que resultou na elaboração do projeto de pesquisa para o trabalho de conclusão de curso.

Por termos definido como objeto de investigação o papel do segmento não-governamental no conselho, privilegamos como sujeitos da nossa investigação os conselheiros não-governamentais titulares quando da realização do estágio. Utilizamos como técnica de abordagem de campo a entrevista semi-estruturada. Obtivemos como universo a ser pesquisado 9 (nove) representantes titulares, sendo que os mesmos se subdividem em 3 (três) segmentos de representação – usuários, prestadores de serviços e trabalhadores do setor. Optamos pela utilização da amostragem por acessibilidade. Assim, selecionamos conselheiros a que tivemos acesso, admitindo que estes pudessem, de alguma forma, representar o universo, já que encontramos algumas dificuldades no

contato com os conselheiros. Realizamos 5 (cinco) entrevistas, com um representante dos usuários, um dos trabalhadores do setor e três de entidades prestadoras de serviços. No contato com os conselheiros buscamos captar como este segmento pensa, suas diferentes formas organizativas, principais limites e possibilidades para sua inserção e atuação no CEAS.

Tendo, então, como foco central da investigação, o papel e a atuação do segmento não-governamental no CEAS/SC elegemos para melhor compreendê-lo, questões norteadoras que nos permitissem captar sua compreensão quanto:

- a) ao conselho paritário;
- b) ao segmento não-governamental nos conselhos paritários;
- c) à atuação da sociedade civil frente ao exercício da participação, da autonomia e do controle social a partir dos conselhos;
- d) à possibilidade de efetivação da cidadania a partir da atuação do segmento não-governamental nos conselhos e
- e) ao papel do segmento não-governamental na implantação da política pública de assistência social.

Essas questões foram tomadas como referência para análise e interpretação dos resultados da pesquisa conforme apresentamos a seguir:

Compreensão de conselho paritário

Buscamos destacar como os conselheiros não-governamentais entrevistados compreendem o que é conselho paritário.

Para alguns conselheiros:

- *Conselho paritário é aquele que tem o mesmo número de representantes de órgãos go-*

vernamentais e não-governamentais.

- *Conselho paritário é quando existe de ambos os lados mesmo número de participantes, ou pelo menos, 50% de um lado ou de outro para poder na hora da votação manter a paridade.*
- *Na concepção da LOAS e, mesmo a partir da Constituição Federal de 1988, conselho paritário é a representação igualitária dos dois segmentos entre a representação do governo e da sociedade civil.*

Podemos perceber interpretações coerentes com a concepção de conselho proposta pela LOAS, mas de certa forma limitada, na medida em que não visualizam a real inovação e possibilidade de transformação societária que são os conselhos paritários. Os conselhos, tecnicamente falando, constituem o sistema descentralizado e participativo e garantem na sua composição a paridade entre governo e sociedade civil. Entretanto, trazem à sociedade civil a oportunidade para o exercício direto da política, do controle e da fiscalização da esfera pública, compreensão que não fica tão evidente em alguns depoimentos.

Outros conselheiros, por outro lado, compreendem os conselhos paritários de forma mais completa e profunda e, afirmaram em seus depoimentos:

- *O conselho paritário é uma nova forma de sociedade, uma nova maneira, uma nova mecânica e estrutura de pensar as políticas públicas.*
- *O conselho paritário é uma grande novidade. Pois dá chance à sociedade de se revelar, se mostrar. Dá chance a alguns reclames da sociedade, a algumas necessida-*

des que nunca são reconhecidas pelo poder público.

Estes depoimentos revelam componentes de maior criticidade e apresentam os conselhos como uma grande conquista da sociedade, uma nova oportunidade de participação da sociedade civil. São depoimentos ricos de significado político que exprimem uma postura crítica bastante relevante e apontam para a defesa dos ideais de justiça e igualdade sociais.

Concepção de segmento não-governamental

Quando utilizamos a expressão “segmento não-governamental”, o raciocínio das pessoas remete-se àquelas entidades filantrópicas sem fins lucrativos e compostas basicamente por voluntários.

Para alguns conselheiros o segmento não-governamental: que representa, da sociedade como um todo:

- *É a parte do conselho formada por entidades particulares, que têm estatutos próprios, administração própria e finalidades específicas; não depende de órgãos, É a representação da sociedade em defesa dos interesses da sociedade e não do segmento governamentais e sua diretoria é escolhida pela própria organização.*
- *São órgãos ONGs, entidades que existem, ou melhor, que surgiram do segmento da sociedade, não foram instituídas perante um ministério, pelo governo.*

Como podemos observar, mesmo com algumas dificuldades, os depoimentos exprimem certo grau de conhecimento quanto à concepção de segmento não-governamental. Mas, mesmo assim, alguns conselheiros

expressam preocupação quanto à compreensão desse segmento:

- *O entendimento do que é ser governamental é muitas vezes complicado [...]*
- *[...] nós temos muito ainda para aprender enquanto organização não-governamental. No CEAS, identificamos entidades que estão lá para defender interesses próprios, individuais; quer dizer, de retorno à sua entidade. Porque a única forma de sobrevivência da entidade e daquelas pessoas que a compõem é aquele tipo de recurso que possa ser recebido via definição do conselho, ou não. Nós identificamos, então, um raciocínio muito difícil de se aceitar que é: se eu estiver contemplada o resto é resto. Ou, a minha entidade precisa ser contemplada porque é a mais importante.*

Neste depoimento, surge um novo componente que é a questão da representatividade, ou seja, o ato de servir de instrumento para a defesa do interesse de todos e não interesses particulares. Tal questão está diretamente relacionada à concepção, atuação, composição e representação do segmento não-governamental nos conselhos:

- *A primeira dificuldade mais séria que a gente encontra é justamente a composição da sociedade civil, os elementos que representam estas entidades. Esta visão pequena de auto-representação, de representação da entidade. Democracia é você decidir em prol do direito, em prol da cidadania. É ter esta possibilidade de articulação e decisão.*

Compete ao segmento não-governamental, presente nos conselhos, o exercício do controle e a publicização da coisa pública (recursos, decisões, manifestações). Esta questão deve ser analisada levando-se em consideração principalmente, os critérios utilizados para eleição das entidades não-governamentais. De modo geral sabemos que as entidades interessadas em participar de um conselho devem ter alguns requisitos como atuação comprovada na área de pelo menos 2 anos, comprovada idoneidade moral e estar organizada sem finalidade lucrativa.

Tais requisitos são indispensáveis para o processo eletivo de uma entidade, porém, somente a utilização destes é insuficiente e superficial para o processo de seleção. O trabalho realizado por Campos e Maciel (1995, p.388) nos faz refletir sobre as peculiaridades que trazem os conselhos, pois, são os mesmos *locus* de política, daí a razão de sermos mais criteriosos e cuidadosos no processo de seleção de entidades para composição de um conselho. Os autores apresentam algumas questões basilares para eleição de uma entidade. Querem saber que grupos ou camadas sociais estão presentes nesta entidade. A que interesses está vinculada? Sua tradição política se aproxima das demandas de classes sociais? Como a entidade está organizada? O seu funcionamento propicia o debate democrático e a deliberação representativa? Em que instâncias ou fóruns suas teses e reivindicações são debatidas e aprovadas? Como se desenvolve o processo eletivo de seus representantes e dirigentes?

A ausência de avaliação e falta de definição de critérios para seleção destas entidades corroboram para a construção de uma falsa democracia, onde não existe uma autêntica representatividade. Isto fica evidenciado no depoimento que segue:

Nas últimas eleições da sociedade civil, tentamos estudar mais o perfil da entidade que

está se inscrevendo. Porque esta história de exigir estatuto, comprovante, etc... é história. [...] Tem muita entidade que existe no papel, mas na hora de cobrar ação efetiva, até não digo que não tenha, mas é algo que não dá conta de ser uma representação significativa. A gente tem que encontrar outros meios de seleção. E, por isso, você pode perceber como são as entidades que compõem o segmento não-governamental nos CMAS!

As entidades que representam o segmento não-governamental nos conselhos devem prioritariamente ter uma postura crítica, estar acompanhando a discussão nacional acerca da política de assistência social; estar voltada para defesa dos interesses da coletividade e não somente do seu segmento. O segmento não-governamental precisa estar organizado e articulado para que possamos construir uma realidade diferente da apresentada na manifestação:

Há falta de articulação da própria sociedade civil, falta a realização de um trabalho de corpo. A sociedade civil, para ter força, precisa de unidade em prol do direito, da justiça e da cidadania. E, muitas vezes, por conta de vaidades individuais, por conta de luta por poder, de luta por verba/recurso, as entidades votam pouco coesas e perdem espaço.

A representação da sociedade civil nos conselhos, de modo geral, tem sido alvo de críticas e especulações em razão, principalmente, da multiplicação e heterogeneidade dos atores sociais inseridos neste cenário e da dificuldade de interlocução entre os mesmos. Outro fator que dificulta a atuação dos segmentos não-governamentais

mentais nos conselhos diz respeito ao estabelecimento de parcerias entre o segmento não-governamental e o Estado. Muitas vezes, o segmento não-governamental, acreditando ser este o caminho correto, assume papéis e ações que são eminentemente do Estado, desresponsabilizando-o de suas ações em nome da parceria e do fortalecimento da sociedade civil.

Por outro lado, encontramos, também, depoimentos que reafirmam a existência de entidades conscientes das suas responsabilidades, da concepção de política pública e das suas atribuições como segmento não-governamental proposto pela LOAS:

Não são todas as entidades que pensam de forma individual e particularista. Há entidades que têm outra caminhada de luta política e ideológica; de organização, de defesa, de direitos, de trabalhar com um entendimento de cidadania, de intervir no processo.

Tais entidades, com este tipo de postura, ao participarem de conselhos, trazem inúmeros benefícios pois são entidades que lutam pela construção de um novo Estado, por uma sociedade mais justa, por condições dignas de vida para o ser humano, pela universalização dos direitos.

Neste sentido, é papel primordial dos conselhos lutar e difundir no segmento não-governamental nova postura política para que o processo de descentralização não tenha interrupção e concretize-se gradativamente. Para tanto, deve utilizar como instrumentos cursos e encontros para capacitação. Esta preocupação é manifestada no depoimento:

Existe um vácuo muito grande de capacitação da sociedade civil no CEAS. E o que mais dificulta é que ela não tem e não busca capacitação. En-

tão, porque eu trabalho numa entidade eu já sei tudo e posso decidir tudo... A gente não pode imaginar que vai entrar no conselho e que só com a nossa inteligência a gente vai conseguir. Isto é um dado que eu vejo e que é um veneno para a sociedade civil.

Para reverter esta questão se faz necessário que em diferentes espaços organizativos como Fóruns, conselhos e, principalmente, junto à população, aos usuários, realize-se um processo educativo e de capacitação na busca de formação de atores e sujeitos sociais aptos a atuarem como representantes autênticos da sociedade civil nos conselhos. A capacitação destes sujeitos passa, necessariamente, pelo debate e compreensão de categorias como a participação, a autonomia e o controle social, que serão situados no item que segue.

Compreensão da atuação da sociedade civil frente ao exercício da participação, da autonomia e do controle social

Os conselhos, por constituírem um espaço paritário, são também o espaço por excelência para o exercício da participação, da autonomia e do controle social. Porém, a garantia e efetivação destas práticas dependem da capacidade, empenho e vontade da sociedade civil de concretizar estes preceitos constitucionais. Neste sentido, objetivamos captar a compreensão dos conselheiros em relação a isso:

- *Se analisarmos o processo, as entidades no CEAS/SC respondem bem à participação.*
- *A nossa história de participação é muito curta. O único lugar em que as três últimas gerações aprenderam a participar foi neste. [...] Se a quiser-*

mos ter uma sociedade civil diferente daqui a dez anos, temos que começar agora [...] Pois este é um processo educativo das próprias organizações, das próprias entidades.

· *Temos que pensar uma forma de reeducação das organizações, da própria população do entendimento de participação.*

Pelos depoimentos podemos perceber coesão e, inclusive, compreensão conjuntural e processual da participação da sociedade civil nos conselhos. Entretanto, alguns depoimentos são mais consistentes:

Participar não é você assinar o livro de presença, não é marcar presença, garantir o seu espaço. Participar é você construir, assumir as funções, e isto é um processo.

Por intermédio do processo de participação, o homem, ao refletir, luta e interage visando satisfazer suas necessidades. Portanto, participar é um processo dinâmico, contraditório e conflituoso, pois obriga o homem a pensar coletivamente e a lutar em defesa do interesse da coletividade, ou, ao menos, do segmento que ali está representando.

O grau de participação no conselho – no CEAS – é diversificado pela maturidade do representante, pelo seu conhecimento e pelo grau de inserção. Muitos se satisfazem em somente participar dos eventos; outros, para se satisfazerem precisam se inserir, meter a mão.

Tais características dizem respeito também à própria formação e história de participação e inserção destas entidades na luta por direitos sociais. É importante ressaltar que parte

singular dos representantes nos conselhos, e inclusive no CEAS/SC, é composta por assistentes sociais, o que garante com certeza outro perfil a estes conselhos.

Outros fatores levantados foram o comprometimento com os princípios da LOAS e a disponibilidade dos conselheiros:

Existem conselheiros que podem dar valorosa contribuição, mas que não têm disponibilidade para estar mais presentes no CEAS e outra dificuldade é a identificação com o interesse do seu segmento, percebe-se, então, que quanto menos ele estiver no bloco, menos comprometimento ele tem com o bloco.

Este último depoimento traz um novo elemento para nossa análise que é a perspectiva da autonomia. Esta questão muitas vezes se confunde com a representatividade em relação à posição ideológica e ao objetivo da entidade ao participar do CEAS. Quando falamos em autonomia estamos nos referindo à capacidade destas entidades, via seus representantes, de atuarem independentemente de pressões ou *lobbies*. Atuar visando exclusivamente a defesa dos interesses dos usuários da política de assistência social.

Assim, podemos constatar em alguns depoimentos:

Se a gente for pensar em princípios, uma entidade que participa de um conselho, na verdade, representa a sociedade. E aí os interesses da entidade são os interesses de uma sociedade, do usuário do direito.

Ao atuarem visando a defesa de interesses coletivos, as entidades ou organizações por meio dos conselhos podem viabilizar uma forma de efetivar os preceitos constitucionais.

Mas esta concepção ainda não se tornou hegemônica, como reafirma o testemunho:

Existem diferentes posicionamentos entre os conselheiros, alguns defendem a sociedade civil a partir de uma percepção mais geral. Outros conselheiros defendem representações corporativas.

A questão da autonomia está completamente ligada à questão da maturidade. Quando uma entidade se elege para um conselho, ela precisa ter noção do significado do seu papel.

A autonomia está diretamente ligada à percepção ideal e total do representante da entidade e da entidade quanto à sua função e ao papel a ser desempenhado.

A autonomia pressupõe a compreensão da pluralidade que, na prática, efetiva-se na diferenciação entre o poder, o direito e o conhecimento. Portanto, ela só pode surgir dentro de um regime político democrático, exigindo, ainda, o rompimento com relações de dominação e exploração. Conforme Chauí:

A autonomia é posição de sujeitos (sociais, éticos, políticos), pela ação efetuada pelos próprios sujeitos enquanto criadores das leis e regras da existência social e política. [...] A autonomia não consiste então, no poder para dominar o curso da história e sim na capacidade para, compreendendo esse curso, transformar-lhe o percurso. (1997, p. 302).

Tais questões e preocupações são pertinentes, pois o caráter, os objetivos e as finalidades destas entidades confluirão pela sua atuação a “cara” e

a respeitabilidade do conselho, principalmente no que se refere ao exercício do controle social. Para Raichelis (1998, p. 274),

os limites impostos à participação e ao controle efetivos da sociedade civil sobre as decisões políticas são grandes, principalmente no que se refere às definições do conteúdo da política de assistência social e ao financiamento e fiscalização da aplicação dos recursos políticos.

Os depoimentos que seguem exprimem um pouco destes desafios e limites para o exercício do controle social:

- *O controle social existe, com alguns entraves mas o processo está caminhando para isto.*
- *Com relação ao controle social, ainda há uma timidez em se tratando das entidades não-governamentais, muitas vezes a impressão que passa é que elas não reconhecem a força que têm neste sentido.*
- *O exercício do controle social ainda é tímido no que diz respeito ao acompanhamento completo das ações, mas se a gente vê numa visão de processo, ele está caminhando.*

Pensar o exercício do controle social significa pensar em publicização de informações, critério e regras que estruturam o aparelho estatal para que assim a sociedade civil organizada, através de fóruns coletivos – conselhos – possa participar das decisões, rever e propor negociações. Conforme apresenta o depoimento:

Quando se fala em controle social, fala-se em ter acesso e controle sobre todas as

ações do governo, sobre todas as ações na área.

A questão trazida por este depoimento diz respeito à visibilidade da política de assistência social ou propriamente falando, da ausência de visibilidade da mesma.

As razões para esta ausência têm basicamente dois significados. Primeiro por ser a área da assistência social, historicamente uma área utilizada para fins assistencialistas e clientelísticos. E segundo pelo fato das próprias entidades e organizações não valorizarem, conhecerem e compreenderem esta como política pública. Estes fatores levaram à existência de lacunas que permitiram práticas políticas sem o efetivo controle social e, conseqüentemente, com falta de consciência e de hábito de exercê-lo. O controle social representa, então, um elemento importantíssimo para construção da esfera pública. É a partir da participação da sociedade civil nesta esfera que vislumbramos a construção de uma sociedade mais justa, pautada em princípios de cidadania e de dignidade.

Possibilidade de efetivação da cidadania a partir da atuação do segmento não-governamental nos conselhos

Os conselhos devem configurar-se para os usuários da assistência social como um espaço de luta, de negociação e de afirmação de seus direitos por meio do exercício da cidadania. Como nos apresenta o depoimento:

Os conselhos abrem caminho para a garantia do direito. O fato de tudo ser decidido mediante votação já é um avanço.

O conselho é uma maneira de garantir a cidadania do usuário, porque ele descentraliza o atendimento, tornando-o diferenciado. Quem tem en-

tendido isto com muito mais precisão são os municípios, que cuidam do usuário final.

Os Conselhos Paritários existem para garantir o atendimento, a assistência social descentralizada e efetiva na hora que o usuário necessitar.

**Na atual conjuntura,
precisamos visualizar
uma nova concepção
de cidadania e
redimensioná-la, ou seja,
dar-lhe um novo sentido,
pautado não só na
garantia dos direitos
sociais mas em princípios
como a igualdade,
a liberdade,
a universalidade.**

Esta compreensão de cidadania vai além da igualdade de direitos ampliando-se e incorporando a alteridade como princípio fundamental. A cidadania não exige o abandono da esfera pessoal, mas exige, sim, pensar também na esfera social e coletiva, no plural, nos interesses da sociedade civil.

O principal desafio que se coloca aos representantes dos usuários nos espaços dos conselhos diz respeito ao rompimento do estigma da subordinação e da submissão a ações tuteladoras que inviabilizam a efetivação destes espaços e especialmente da cidadania.

Compete, assim, aos conselhos de assistência social estimularem cada vez mais a representação de grupos

populares, para isto, deve se utilizar de instrumentos para publicização dos assuntos que dizem respeito à política de assistência social e especialmente divulgar a possibilidade de viabilização das mesmas a partir da participação e do exercício do controle social pelos seus usuários. Conforme o depoimento:

A necessidade do ser humano é intrínseca a ele mesmo e ele vê no conselho, uma oportunidade de satisfazê-la, sem perder a própria identidade em sujeitar-se a situações constrangedoras.

Entretanto, em alguns depoimentos, encontramos certas restrições em relação à efetivação da cidadania por intermédio dos conselhos de assistência social, que seguem:

A questão dos conselhos dentro dos princípios da democracia foi um avanço, só que não é garantia quando não existe identidade com o seu segmento, não lutam em bloco. Daí não é garantia de cidadania, são indicativos de possibilidade, de conquista da cidadania, de caminho, de percepção como utopia.

A questão central que se apresenta está relacionada diretamente com o processo de construção de uma nova cultura política e com o processo de democratização das esferas governamentais. Os conselhos representam uma proposta inovadora e transformadora no modelo de gerenciamento das políticas públicas, mas, ao analisá-lo conjuntamente, percebemos que este é um processo primordialmente educativo e de formação de consciência política. A construção do novo perpassa necessariamente pelo desafio e pelo rompimento com práticas e por questionamentos, como apresenta o depoimento de um conselheiro:

O que se percebe hoje é que as questões da cidadania e da representação dos usuários, não parecem vinculadas uma a outra. Há muitas organizações no CEAS que foram votadas e eleitas como representantes dos usuários. Eu teria dúvidas em responder se eles tiveram mais garantia de cidadania ao participarem do CEAS.

Torna-se fundamental que o segmento não-governamental que compõe o conselho seja formado por organizações que atuem visando a garantia dos direitos sociais, a defesa das políticas públicas e de um projeto societário plural e condizente com a realidade do nosso país.

Papel do segmento não-governamental na implantação da Política Pública de Assistência Social

Com o surgimento dos conselhos paritários o segmento não-governamental é chamado a participar de um processo novo. Esta participação pressupõe assumir suas responsabilidades e se inserir nestes espaços como atores sociais representativos. Alguns conselheiros assim se manifestaram:

O papel do segmento não-governamental nos conselhos é um papel que ocupa um espaço por excelência nos conselhos.

O papel do segmento não-governamental é primordial, essencial. Não seria um conselho paritário se ele não tivesse esse lado da sociedade civil. O segmento não-governamental tem o papel de fundar, de criar de dar face à paridade dos conselhos.

O papel do segmento não-governamental nos conselhos, principalmente nos conselhos de políticas públicas de assistência social, é fundamental. Mas, entender este papel, compreender o papel de sua entidade neste espaço, é o grande desafio que temos, pois esta compreensão implica em ter clareza de todos os aspectos que já referendamos neste estudo. Entre eles estão os entendimentos: da cidadania, não somente como garantia de direitos sociais, mas principalmente, como o reconhecimento e o respeito ao homem como ser humano; da participação como estratégia de controle social, de publicização da esfera pública. Enfim, é colocar em exercício todas as prerrogativas possíveis para concretização da descentralização da política pública de assistência social.

Outros depoimentos manifestam ressalvas com relação ao entendimento do papel do segmento não-governamental:

- *O papel da sociedade civil é fundamental, mas ele tem ainda sérios problemas, no sentido de divergências de entendimento.*
- *O papel da sociedade civil no conselho é fundamental mas ele precisa ser pensado como uma ação educativa das próprias organizações que estão participando porque senão, o conselho vira algo de fachada, uma falsa democracia, uma falsa participação. Acho que isto é mais difícil porque nós temos toda uma história de organização não-governamental vinculada a outros pensamentos, a outras idéias e mudar isso não é fácil.*

A questão referendada pelos depoimentos é central para análise do papel da sociedade civil atuante nos conselhos, pois a não compreensão do

papel e identificação com a proposta significa o abalo do processo, o comprometimento de toda uma estrutura – os conselhos paritários – que se inviabilizam em virtude das mesmas.

Considerações finais

Podemos observar, através das análises, que as entidades que representam o segmento não-governamental são responsáveis em parceria com o Estado pela efetivação dos conselhos como espaços públicos democráticos, espaços de efetivação da participação, do controle social, da cidadania e da autonomia.

Entretanto, devemos estar conscientes de que nem todas as organizações que compõem os conselhos, e inclusive o CEAS/SC, têm este perfil. Este aspecto foi referendado em diversos depoimentos quando os conselheiros referem-se a este processo – a descentralização – como um aprendizado, um processo que, para se tornar realidade, depende da inserção e dedicação destes sujeitos e, principalmente, da construção de uma nova cultura política. Uma nova cultura política onde a assistência social atenda aos anseios da maioria da população e contrarie os desejos de governantes e daqueles que durante anos fizeram dela palco de dominação e manipulação.

Em síntese, o conjunto dos depoimentos dos conselheiros nos permite afirmar que, de modo geral, estes vêm almejando exercer efetivamente o seu papel no segmento não-governamental dentro dos conselhos. Neste sentido, vêm caminhando para um processo de maior emancipação da esfera governamental e das práticas de dominação. É claro que este processo não ocorre de forma fácil e simples, ele implica numa série de mudanças culturais e mesmo estruturais, dentro das próprias organizações.

O papel do segmento não-governamental configurar-se-á na luta por

justiça social, pela democratização da sociedade, pela garantia dos preceitos constitucionais, via políticas públicas de assistência social e, especialmente, na divulgação e construção de parcerias que levem à transformação desta cultura social, apolítica e alienante que reproduz a desigualdade e a exclusão social. Isto se concretizará a partir do momento em que os atores sociais envolvidos neste processo assumirem realmente o seu protagonismo dentro dos conselhos, de forma a conduzir o processo de democratização e descentralização da esfera pública.

A atuação e inserção dos assistentes sociais nos conselhos contribuirá para a transformação da cultura, da postura passiva e acrítica dos sujeitos sociais. Podemos semear o surgimento de novos atores sociais nos espaços institucionais, no fazer diário e contínuo via processos pedagógicos e em fóruns de debates. Desta forma, estaremos atuando com competência técnica e política, fazendo do nosso saber profissional um instrumento de libertação e emancipação do ser humano.

Referências bibliográficas

- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 out 1988. Col. Brasiliense.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da União, 08 dez. 1993.
- CAMPOS, Edval B. MACIEL, Carlos Alberto B. Descentralização e municipalização: refletindo a LOAS. In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. *O Serviço Social frente ao projeto neoliberal: em defesa das políticas públicas e da democracia*, p. 8. Salvador, 1995. Caderno de textos, p. 22-24.
- CHAUI, Marilena. *Cultura democrática*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. A construção do novo e a força da participação-cidadã. In: Cadernos ABONG, *Conjuntura Assistência Social e Seguridade Social*, n. 19, p. 5-10, out.1997.
- FERNANDES, Rubens César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, col. Leitura.
- GOHN, M^a da Glória. *História dos movimentos sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. Municipalização, participação popular e política de assistência social. In: *Discutindo a assistência social no Brasil: ciclo de seminário*. Brasília: MPAS, SAS, p.87-94, 1996.
- LIMA, Cláudia Gonçalves. Poder local e descentralização: os desafios para municipalização a LOAS – notas para debate. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. *O Serviço Social frente ao projeto neoliberal: em defesa das políticas públicas e da democracia*, p. 8. Salvador, 1995. Caderno de textos, p. 19-22.
- MANZINI-COURE, Maria de Lourdes. Cidadania, cultura e sujeitos. In: SPINK, Mary Jane P. (Org.). *A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994.
- MARCO, Patrícia Souza de. Estado, políticas públicas e participação pós-constituição de 1988. In: Cadernos ABONG, *Conjuntura assistência social e seguridade social*, n. 19, p. 5-10, out.1997.
- MINAYO, Maria Cecília de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1996.
- OLIVEIRA, Heloisa M^a. José de. *Assistência Social: do discurso do Estado à prática do Serviço Social*. 2 ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.
- _____; PAIVA, Beatriz A.; TAPAJÓS, Luziele M. O movimento pela assistência social em Santa Catarina – os desafios da participação e organização. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. *O Serviço Social frente ao projeto neoliberal: em defesa das políticas públicas e da democracia*. P. 8. Salvador, 1995. Caderno de textos, p. 26-28.
- _____; TAPAJÓS, Luziele M. O processo de descentralização da assistência social em Santa Catarina: realidade e análise preliminar. In: ENCONTRO DE SERVIÇO SOCIAL NA ESFERA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL. P. 1. Belo Horizonte, 1996. Caderno de Comunicações. Belo Horizonte: CFESS, CRESS-6^a Região, jul/1996.
- 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: Cadernos ABONG, *Orçamento, financiamento e controle social*, n. 21, p. 5-15, out.1995.
- SANTA CATARINA. Lei complementar nº 143, de 26 de dezembro de 1995. Institui o Fundo Estadual de Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 26 dez. 1995.
- SANTA CATARINA. Lei nº 10.037, de 26 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a organização da assistência social em Santa Catarina. Institui o CEAS e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 26 dez. 1995.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórica conceitual). *In: Serviço Social e sociedade*. São Paulo: Cortez, n.54, p.75-96, jul. 1997.

_____. Descentralização e assistência social. *In: Cadernos ABONG, Descentralização e participação*, n. 20, p. 5-20, out.1997.

YASBEK, Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *In: Cadernos ABONG, Políticas de Assistência Social*, p. 7-19, out. 1995.

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: kataly@cse.ufsc.br
