

Participação e controle social como instrumentos de democratização da gestão pública:

uma análise da política de assistência social e do suas

Rivânia Maria Gomes Raquel

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Maria Zelma de Araújo Madeira

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará - UFC

Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) da UECE

Resumo

O presente artigo volta-se à reflexão da participação e do controle social no processo de democratização da gestão pública. Para tanto, debruça-se sobre a análise da política de assistência social e sobre seu sistema de organização, destacando alguns modelos de participação, reproduzidos no cotidiano social, que se antagonizam à participação política e ao controle social efetivo, entendidos como pilares concretos para a implementação de uma gestão efetivamente democrática e sintonizada com a consolidação da política de assistência social e do SUAS nos moldes constitucionais democráticos.

Palavras-chave: Participação; Controle social; Gestão democrática.

Abstract

This article looks at the reflection of participation and social control in the democratization of public management process. To this end, focuses on the analysis of social welfare policy and their system of organization, highlighting some models of participation, reproduced in everyday social life, which antagonize political participation and effective social control, understood as concrete pillars for the implementation of a management effectively democratic, and in tune with the consolidation of social welfare policy and its in democratic constitutional molds.

Key words: Participation; Social control; Democratic management.

Introdução

No contexto do SUAS, a política de assistência social, para se consolidar, no cotidiano local, como política pública de seguridade social e um direito de cidadania, demanda, dentre outras coisas, que a sua implementação materialize-se de forma democrática. Entretanto, esta finalidade não se apresenta como uma tarefa de fácil alcance, pois exige que a gestão pública dessa política seja construída sobre os pilares da democracia participativa, o que, em outras palavras, significa projetar-se a partir das bases da participação cidadã e do controle social efetivo.

Ocorre que, apesar dos esforços dos inúmeros interlocutores da política em referência, no cotidiano social, ainda são reproduzidas práticas sociais conservadoras e antidemocráticas, que se contrapõem à implementação da mesma de forma democrática e como direito de cidadania. Em outras palavras, tais práticas estão impedindo que a participação política e o controle social efetivo, compreendidos como verdadeiros instrumentos de democratização da gestão e de emancipação humana dos sujeitos políticos, não se concretizem.

No decorrer do presente artigo, refletir-se-á, inicialmente, sobre a política de assistência social em sua trajetória histórica e sobre o SUAS como sistema de estado. Posteriormente, faz-se uma análise sobre a democratização da gestão pública e, por fim, tece-se considerações específicas sobre participação e controle social, especialmente sobre a participação política, como instrumentos de democratização da política de assistência social e do SUAS no atual contexto histórico.

1 Breves considerações sobre a política de assistência social e sobre o SUAS

No Brasil, o processo acelerado de redemocratização do país levou a política de assistência social a ser incluída no rol das políticas públicas de composição do tripé da Seguridade Social, a partir da Constituição Federal de 1988, tornando-se, assim, no plano legal, um direito à cidadania, cujo significado foi deixar de ser, no contexto jurídicoconstitucional, sinônimo de caridade ou benesse.

O *status* constitucional de política de seguridade social, de caráter não contributivo e disponível a quem dela necessitar, representou, no plano legal, a conquista macro da política de assistência social. No entanto, no cenário das normatizações, novas conquistas foram

constituídas com a promulgação, em dezembro de 1993, da Lei nº 8742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), culminando com a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A política de assistência social, no Brasil, no atual momento histórico, encontra-se em transformação, significando, numa dimensão legalista, a transição do plano da benevolência, da filantropia e do assistencialismo, com conotação de clientelismo político, para a esfera do direito social, inscrito no âmbito da seguridade social (AGUIAR, 2005), e essa inscrição, além da ampliação dos direitos humanos e sociais, significou o rompimento com a concepção hegemônica de política de atenção aos pobres e a sua concretização no campo da proteção e das seguranças sociais (SPOSATI, 2009).

Para Yazbek (2004), na atual conjuntura política, social e econômica, ainda há largo abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a efetiva afirmação da política de assistência social como direito de cidadania, apesar dos avanços jurídicos e dos esforços dos vários atores sociais envolvidos no processo.

De fato, até o ano de 1988, a assistência social no Brasil não era direito de cidadania, mas sua ação vinha desde o período colonial, ditadas por valores e interesses alicerçados no dever cristão e moral de comiserar-se. Apresentava-se como prática social de cunho populista, clientelista e eleitoreira, não promovendo direitos, mas a chamada desassistência, à medida que as necessidades dos cidadãos não eram os objetivos das ações tidas como assistenciais (PEREIRA, 2007).

O SUAS, implantado a partir de 2005, em todo o território nacional, trouxe, em sua gênese, a função de materializar a assistência social como política pública de Estado, fazendo a necessária ruptura com o clientelismo e as políticas de favor e de ocasiões. Para tanto, tal sistema constitui-se como um novo pacto federativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, garantindo autonomias legais entre os respectivos entes, em um regime de mútua colaboração institucional, de modificação do modelo de gestão e da forma de financiamento dessa política (BRASIL, 2008).

O SUAS envolve uma nova relação entre as demais políticas públicas setoriais, articulação interna entre serviços, benefícios, programas e projetos para o enfrentamento das demandas sociais territorialmente definidas, marcos regulatórios e investimentos financeiros, tanto materiais quanto humanos. Por isso, a sua efetiva implantação demanda por um Estado presente, ativo, dirigente, com um modo renovado de fazer política pública, um verdadeiro Estado Social (BRASIL, 2008).

Na dimensão prática, o SUAS efetiva a assistência social como política pública, que Russo (2013) percebe como uma possibilidade concreta de materialização da LOAS, da profissionalização da assistência social, da consolidação de um sistema que adota a ética e a civilidade na perspectiva de garantir justiça social e romper, de certa forma, com a cultura do 'mérito' e do clientelismo do necessitado.

A implantação desse sistema expressou um momento histórico importante no campo de afirmação da política de assistência social ao apresentar-se como um potencial estratégico de possibilidades para alargar a agenda pública e a relação com as demais políticas públicas, favorecedoras do surgimento de processos sociopolíticos estimulantes e dinâmicos da participação social (SILVEIRA, 2007).

Nessa perspectiva, tal sistema apresenta-se como importante estratégia para legitimar a política de assistência social, em seu ideário democrático de participação e de controle social. Entretanto, somente a regulamentação da política de assistência social como política pública integrante da Seguridade Social e o seu redesenho a partir da criação do SUAS não sinalizam, em si, os avanços esperados, em virtude da trajetória histórica dessa política, cuja gênese estruturou-se sobre a matriz caritativa e filantrópica, sem visibilidade política e institucional (ARAÚJO et al., 2012).

Para a consolidação do SUAS, torna-se fundamental a internalização dos fundamentos éticos e políticos de um novo modelo de gestão pública, vinculado a um projeto societário democrático e emancipatório, possibilitando o enfrentamento das artimanhas ideológicas do sistema social vigente, cuja finalidade não converge para a construção de uma sociedade mais humana e participativa, vinculada à implementação de políticas públicas efetivamente democráticas.

Assim, o SUAS visa a superar o legado fragmentado e assistencialista da política de assistência social e de constituir-se como um projeto sociopolítico novo, o qual esteja baseado no direito socioassistencial de caráter universal, não contributivo e na democratização da gestão pública (KERBAUY; FALCHETTI, 2010).

Para Lopes e Rizzotti (2014), a política de assistência social construída com o SUAS amplia a proteção social, o acesso aos direitos socioassistenciais e às seguranças afiançadas, além de modificar a relação da sociedade civil com o ente estatal, possibilitando a participação da população nas tomadas de decisões políticas e no controle social dos recursos públicos.

Para a democratização do SUAS, não basta a reafirmação da assistência social como política pública de responsabilidade estatal e direito de cidadania; faz-se imperioso que a participação social da população seja concretizada em sua dimensão política, o controle social, efetivado, e haja defesa e luta em prol da democracia participativa, com a internalização dos fundamentos éticos e políticos de um novo modelo de gestão pública, vinculada ao projeto societário democrático e emancipatório (SCHUTZ; MIOTO, 2010).

Partindo dessa premissa, pode-se dizer que a participação e o controle social constituem-se como princípios fundamentais para a consolidação democrática da política de assistência social e do SUAS. Todavia, a materialização dos mesmos exige mudanças nas práticas sociais conservadoras, muitas vezes existentes e reproduzidas no território socio-

assistencial, cujas mudanças passam, necessariamente, pela democratização da gestão pública, no caso da gestão da política de assistência social.

Ciente da importância da gestão democrática como possibilidade para a consolidação do SUAS nos moldes constitucionais, urge que se faça uma reflexão teórica sobre essa categoria no item seguinte.

2 Notas sobre gestão democrática da política de assistência social

Estabelecer uma discussão teórica sobre gestão democrática da política de assistência social nos dias hodiernos, em que o SUAS tornou-se sistema de Estado, exige, além de conceituações, um diálogo sobre a estruturação ideológica e gerencial da política referida e sobre o seu correspondente sistema, para que se venha entender as suas particularidades históricas, no que concerne à sua consolidação como política pública democrática e participativa.

A reflexão dialógica suscitada deve transcender e evitar respostas fechadas e definitivas, porque as normativas jurídicas das políticas públicas, especialmente as que versam sobre a institucionalização da participação e do controle social da política de assistência social, seja no aspecto constitucional como infra-constitucional, por si só, não podem assegurar a construção de uma gestão plenamente democrática que esteja voltada à garantia dos direitos sociais e à efetivação da cidadania (PEREIRA, 2011).

Preliminarmente, antes de se tecer considerações sobre a democratização da gestão da política de assistência social propriamente dita, torna-se imperioso analisar, mesmo que sucintamente, a gestão das políticas sociais no país, com olhar direcionado à dimensão de política pública.

Para essa prévia análise, deve-se considerar a estruturação da gestão pública brasileira e os parâmetros principiológicos e diretivos dessas políticas sociais, a partir da Constituição vigente e a sua inserção na burocratização estatal.

A estruturação da gestão pública no Estado nacional esteve formatada, na história estatal interna, aos modelos de gestão firmados nos moldes da administração patrimonialista, burocrática e gerencial, os quais ainda não foram de todo superados na administração pública do país (RIZZOTTI, 2010), à medida que os traços desses modelos expressam-se através das práticas sociais clientelistas, assistencialistas, antirrepublicanas, reproduzidas na relação entre o Estado e Sociedade Civil, e, por vezes, na falta de participação política e de controle social efetivo (JACOBI; BARBI, 2007).

A gestão democrática da política de assistência social passa pela sedimentação concreta do SUAS, o qual deve ser um modelo público, descentralizado, com comando único, primazia estatal em sua condução, socialmente controlado e sob a gestão compartilhada e participativa, o que exige a valorização do diálogo sistemático e contínuo entre governo e sociedade, porque “não é tolerado confundir participação social com envolvimento acidental de pessoas nas atividades da gestão. A participação de que trata o SUAS tem natureza substantiva por estar filiada a uma dimensão sociopolítica” (CAMPOS, 2013, p. 17).

Para Rizzotti (2010), a gestão democrática, para se concretizar, exige um novo marco regulatório dentro da administração pública, referenciando os agentes públicos a uma cultura institucional de caráter republicano, isto é, que esteja centrada tanto nos direitos quanto nos processos democráticos entre Estado e Sociedade, os quais possibilitem o reconhecimento do espaço público para o exercício da transparência democrática e igualitária.

Nessa perspectiva, o modelo de gestão introduzido pelo SUAS depara com os entraves da administração pública brasileira, em seus modelos descritos e com a estrutura pública do país e seus ranços históricos, pontuais e clientelistas no tratamento à **res pública** ao longo de sua história política, em especial, da política de assistência social.

O confronto entre o modo conservador e o modo democrático de gestão pública de assistência social, sob as diretrizes do SUAS, ensejam batalhas institucionais contraditórias, dentro da estrutura de governo, apresentando uma diversidade de correlações de forças, confrontadas entre o velho e novo modelo de gestão do SUAS, até que seja consolidada integralmente e de modo uniforme em todos os territórios do país.

A gestão democrática, antes de qualquer coisa, constitui-se como valor. Por isso, para se concretizar, exige, além da modernização e renovação pública da administração para o paradigma da eficiência com participação, importantes mudanças nas mentalidades locais e na forma de pensar a gestão, devendo-se concebê-la sob a ótica da democracia participativa e de controle social, no entrelaçamento entre desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, a gestão democrática apresenta-se como um espaço para a negociação do consenso entre os diferentes atores sociais, cujas motivações, geralmente, estão veiculadas a interesses específicos. Por tal razão, não se pode duvidar que os percalços de uma gestão democrática sejam evitados de conflitos e contradições que se encontram em permanente disputas (PASTOR, 2007).

No entendimento de Oliveira (2001), a implementação efetiva do modelo de gestão da Assistência Social, instrumentalizado pela cultura democrática e pela perspectiva universalista e redistributiva de atendimento à população, apresenta-se como tarefa complexa, tendo em vista que, ao lado das proposições legais e das práticas inovadoras, podem conviver mentalidades conservadoras, que estimulam o desenvolvimento de ações caritativas e emergenciais de socorro aos pobres.

Para Silveira (2007), a democratização com descentralização significa a ampliação, nos espaços sociais locais, da participação social, tanto em instâncias da política quanto em espaços que se apresentem externos ao SUAS. Além de garantir o acesso aos mecanismos redistributivos e à proteção social socioassistencial, exige um modelo de gestão que rejeite as formas clientelistas de lidar com a coisa pública, respeite os saberes populares e estimule a instituição de canais de representação social, a fim de que exerçam o controle social na perspectiva de ampliação da cidadania.

Em linhas gerais, entende-se gestão democrática da política de assistência social como a que possibilita oportunidades reais para a efetivação da participação política dos atores sociais envolvidos, com compartilhamento do poder, especialmente dos usuários dos serviços socioassistenciais, estimulando o seu protagonismo na definição das prioridades dessa política pública e na concretização do controle social, tendo em vista que a participação social proposta pelo SUAS deve conferir à sociedade poderes para interferir na agenda do governo, definir prioridades e prerrogativas de avaliação das ações governamentais (PERES; ALVES, 2009).

Em síntese, gestão democrática significa a construção de uma gestão que privilegie os interesses da sociedade, destituída das práticas clientelistas e paternalistas, em que as políticas públicas não sejam elitizadas e ainda percebam os cidadãos como sujeitos de direitos. Tal gestão deve ser destituída de paternalismo e clientelismo, bem como buscar a participação ampla e também localizada (TENÓRIO, 1999).

O conceito de gestão democrática está muito relacionado ao conceito de **gestão social**, em que se faz a substituição da gestão tecnoburocrática e monológica por um método de gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório, em uma dada sociedade, passa a ser exercido por distintos sujeitos sociais de forma ativa. Isso significa que os interlocutores deixam de ser meros colaboradores e/ou contribuintes e passam a ter acesso às decisões políticas afetas aos seus interesses como cidadãos.

Entretanto, ao que pese todas as exigências normativas e os esforços dos diferentes interlocutores no sentido de materializar uma gestão democrática e, conseqüentemente, garantir a participação dos cidadãos nos processos decisórios, tal participação não tem sido plenamente exercitada pela sociedade civil, um reflexo das raízes privatistas do nosso Estado, as quais ratificam a manutenção das relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados da sociedade.

No Brasil, a história política demonstra que existe uma promíscua mistura entre o público e o privado, bem como existe um forte processo de exclusão de conquistas sociais e democráticas coletivamente construídas, o que, de certa forma, dificulta a gestão participativa, a qual pressupõe um Estado democrático, focado nos direitos de cidadania e voltado à construção de uma gestão democrática, na qual o Estado e Sociedade se confirmem como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas (ROCHA, 2009).

Pelas construções teóricas proferidas até então, compreende-se que uma gestão democrática só se concretiza quando conseguir promover a participação cidadã dos sujeitos políticos no processo decisório e garantir a materialização do controle social efetivo, gerando o emponderamento político e a emancipação humana desses sujeitos.

No tópico a seguir, far-se-á uma análise mais aprofundada sobre a participação e o controle social como importante instrumento de democratização das políticas públicas, especialmente da política de assistência social.

3 A participação e o controle social como instrumento de democratização das políticas públicas: uma análise da política de assistência social

A participação social como diretriz constitucional, expressa nas legislações esparsas do ordenamento jurídico interno, especialmente na LOAS e NOB/2012, que a regulamenta, deve se constituir como ação estratégia do SUAS, a fim de consolidar a política de assistência social em uma dimensão democrática e participativa, tanto relativo ao seu planejamento quanto à sua execução.

A participação social nas políticas públicas podem expressar-se sob diversas formas, sendo que, na política pública de assistência social, ela deve possibilitar a participação política, compreendida como a única capaz de permitir a transformação histórica e promover a cidadania participativa e libertária, servindo, conforme o pensamento de Pereira (2007), para a libertação humana em suas múltiplas esferas de opressão, a partir do processo de tomada de consciência coletiva, no qual homens e mulheres se descobrem como sujeitos políticos.

Ao falar sobre participação social, importa dizer que esta pode se manifestar sob vários modelos. Della Giustina e Luiz (2013) elenca quatro deles, quais sejam assistencialista, corporativo, eleitoral e o político. O primeiro relaciona-se à dimensão filantrópica ou solidária, precedendo a afirmação dos direitos de cidadania, predominando nos períodos de baixa maturidade, organicidade dos grupos sociais e consciência política coletiva, tendo sido uma forma dominante durante muitos anos. O segundo, por sua vez, dedica-se à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais, podendo ser considerado uma participação fechada em si, à medida que ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação. Foi este o modelo da base originária do sindicalismo moderno.

O terceiro está inserido no campo político propriamente dito. Transcende a dimensão da defesa de interesses particulares, interfere diretamente na governabilidade e seus efeitos atingem toda uma coletividade. A organização se dá pelo voto de representantes políticos para o exercício do poder democrático. Já o quarto e último complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Diferencia-se das mesmas porque, na sua realização, considera a comunidade e a organização da vida social como um todo.

O modelo político, para Nogueira (2005), apresenta-se como uma prática ético-política e está relacionado tanto com a dimensão do poder e da dominação quanto com a dimensão do consenso e da hegemonia, assim como com a força e o consentimento. É mediante a participação política que a vontade geral se objetiva, que indivíduos e grupos interferem na explicitação de suas demandas, fazendo com que o poder se democratize e seja compartilhado.

Entretanto, fala-se ainda em um modelo de participação denominado de participação associada colaborativa, ou de não resistência, voltado, geralmente, à desresponsabilização do Estado referente às políticas públicas e que não promove o efetivo compartilhamento de poder. Nesse modelo, a sociedade civil atrela-se a um Estado comprometido com o desenvolvimento individual e com as regras de mercado e não com o desenvolvimento social da coletividade.

Para Dagnino (2004), a participação colaborativa pode acabar servindo para o fortalecimento dos objetivos do projeto neoliberal, antagônico ao projeto participativo democratizante, este considerado como instrumento de pleno aprofundamento democrático e de redução da exclusão social. Pode, inclusive, haver uma grande interlocução entre os projetos societários referidos, em que a sociedade civil abraçará o projeto neoliberalista acriticamente e o reproduzirá nas instâncias deliberativas, principalmente dentro dos conselhos gestores de políticas públicas.

Assim, neste artigo, não se faz reportagem a qualquer forma de participação, senão ao modelo político protagônico, o qual possa libertar a população das distintas estratégias de dominação dos setores conservadores, possibilitando-lhes efetivo exercício da cidadania. Afinal, a participação popular, enquanto princípio constitucional, materializa-se quando o cidadão, destituído dos interesses individuais imediatos, busca o interesse comum como objetivo, por meio da participação política, que consiste em decidir junto com a administração sobre as prioridades de gestão, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e confirmar, reformar ou anular atos públicos proferidos (LOCK, 2004).

Desse modo, compreende-se que, só em um modelo de democracia participativa, em que haja o exercício efetivo da participação política, torna-se possível pensar na democratização da política de assistência social, possibilitando que os interesses da população

sejam faticamente considerados e seja realizado o controle social dos cidadãos sobre a coisa pública de forma plena.

Todavia, não se pode esquecer que, na experiência política brasileira, há uma predominância das formas autoritárias de governo, o que, conseqüentemente, esmaga, quase que totalitariamente, as possibilidades de uma participação política mais efetiva, pois os instrumentos estatais para uma construção democrática são quase que inexistentes. No geral, são moldados por determinadas predisposições ideológicas, que fortalecem a cultura política fragmentada e individualista da sociedade, em detrimento da cultura democrática e participativa, necessariamente exigida (BAQUERO, 2001).

Por tal razão, não se mostra suficiente institucionalizar a participação, em cumprimento às disposições legais do SUAS; há que qualificá-la, o que significa promover mudanças na vida dos sujeitos sociais, gerando-lhes emponderamento político para a autonomia individual e coletiva, tanto nas relações interpessoais quanto institucionais, e instituir uma nova sociabilidade (KLEBA; WENDHAUSEN, 2009).

Uma análise sobre controle social exige simultaneamente a conceituação semântica e legal do termo. Silva (2009) entende que o controle para a administração pública representa uma função administrativa, enquanto para a língua portuguesa pode ser considerado instrumento de dominação.

A definição de controle social constitui-se da junção de dois termos (controle e social) com sentidos etimológicos diferentes. O primeiro significa domínio, enquanto que o outro está relacionado ao interesse da sociedade. Contudo, ao longo da história, controle foi concebido sob várias dimensões, mas, no Brasil, pode ser interpretado sob duas perspectivas, quais sejam o controle do Estado sobre a Sociedade Civil e o desta sobre o Estado (MACHADO, 2012).

Para Faquin e Paulilo (2010), o controle social na sociedade tem anos históricos, porém, até hoje, supostamente duas definições conceituais permanecem vigentes. Uma significa garantir a manutenção da ordem para buscar o consenso social, enquanto que a outra se relaciona à dimensão de participação e de fiscalização do bem público.

O controle social pode ser exercido individualmente, por um grupo de pessoas ou através de entidades juridicamente constituídas. Sua força normativa encontra suporte constitucional no artigo 1º, parágrafo único, da “Carta Política”, quando versa que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esse poder mencionado desdobra-se em poder político, que significa o direito de participação nos processos decisórios de formação normativa dos atos estatais e no direito público subjetivo de controlar a execução dos atos normativos instituídos por força do respectivo poder político (SIRAQUE, 2004).

Importa dizer que participação e controle social não significam a mesma coisa, embora possam ser até considerados “irmãos siameses” (SIRAQUE, 2004), à medida que

participação colabora com o processo de formação das normas jurídicas estatais e com a definição das prioridades públicas, enquanto que controle social submete as regras e as decisões tomadas à fiscalização da sociedade. Em linhas gerais, o controle das ações dos governos pode ser considerado o interesse finalístico do controle social.

Ao que pese a inquestionável diferença entre participação e controle social, este se apresenta como palavra-gêmea de participação, cuja relação a remete ao funcionamento do sistema como um todo, em que pessoas ou grupos, com interesses contraditórios, explicitam suas ideias e encaminham soluções, com a perspectiva do bem comum (STRECK; ADAMS, 2006).

Em linhas gerais, controle público pressupõe uma nova forma de governar, em que os cidadãos possam atuar como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação estatal. Logo, sua efetivação poderá ensejar um avanço em direção à construção de uma sociedade democrática, com transformações profundas nas relações do Estado com o cidadão, criando condições para o desenvolvimento econômico e social (MARTINS et al., 2008).

Para Campos (2004), o controle social da política de assistência social consiste em ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada, com a finalidade de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições em que essa política está sendo desenvolvida, o que passa por uma avaliação da qualidade das ações desenvolvidas, do seu impacto na vida das pessoas e da aplicação de recursos públicos. Além disso, pode ser considerado também como a influência da sociedade civil na definição das prioridades municipais na agenda dos governos.

Acredita esse autor que o controle social, quando adequadamente concretizado, possibilita o envolvimento da sociedade nas questões do governo, tornando-as mais públicas; supera o isolamento autoritário desses governos, a fim de que se materializem com transparência todas as prestações de contas à sociedade de suas ações; e, principalmente, democratiza a gestão das políticas públicas em um determinado território.

Entretanto, para a consolidação do controle social, algumas condições materiais fazem-se necessárias, dentre as quais se pode citar as seguintes: existência de um conselho organizado, mobilizado e representativo; fundos como unidades orçamentárias, plano de políticas setoriais, estrutura física e pessoal qualificado para assessoramento; acesso às informações, sobretudo dos recursos; capacitação sistemática e permanente dos conselheiros; construção de novas dinâmicas de gestão, ruptura com o clientelismo político, promoção de mudanças na forma de ver, pensar e fazer a política de assistência, devendo-lhe conferir o verdadeiro status de uma política pública; estimular e criar condições para o exercício da participação mais ativa e, por fim, construir o verdadeiro Estado de Direitos, para a vivência da cidadania plena (CAMPOS, 2004).

Anhucci e Suguhiro (2010) percebem o controle social como condição da gestão pública. Em razão disso, afirmam que a sua materialização exige um novo modelo de relação política entre Estado e sociedade civil. Um exemplo disso pode ser visto com a criação de conselhos gestores, mas, para que tais espaços se consolidem, verdadeiramente, como de participação e controle social, precisa-se avançar nas práticas potencialmente democráticas, com a perspectiva de influenciar nas decisões políticas que favoreçam os interesses da população. Importante ainda que a sociedade, ao ocupar os espaços de poder, faça-o de modo legítimo, a fim de que os direitos de cidadania sejam concretizados.

Ocorre que a simples definição e institucionalização das formas de democracia direta ou participativa não significam a conquista concreta da participação democrática, esta aqui entendida como sinônimo de cidadania política, ou seja, como participação da população no exercício do poder político, mas materializada com liberdade, autonomia, sem cooptação, regulação e como possibilidade para alteração de resultados e decisões políticas, contribuindo para o alcance da cidadania ativa e efetiva pelos sujeitos históricos (AMORIM, 2007).

Assim, a democracia participativa ou deliberativa veicula-se a um modelo de participação transcendente ao cenário eleitoral de votar e ser votado, o qual estimula as minorias e grupos excluídos a acessarem e a influenciarem sobre as decisões afetas às suas condições sociais. Porém, isso não acontece isoladamente; envolve a busca pela garantia dos interesses coletivos e a superação de questões minimalistas dos processos democráticos (NICOLETTI, 2003).

Ocorre que, para que seja legitimado esse modelo de participação, faz-se necessário que o poder seja verdadeiramente democratizado e compartilhado, porque implica simultaneamente em um direito e um dever de cidadania (PINHEIRO, 2014), uma vez que tal participação exige, além da presença física dos sujeitos nas instâncias planejadoras, decisórias e de execução das ações, a qualificação da fala e da escuta, tanto pela argumentação quanto pelo diálogo, e o respeito aos diferenciados saberes em articulação (SILVA, 2009).

No Brasil, segundo Fleury (2004), há exclusão de parte significativa da população do campo de decisão política, expressando a formação de uma democracia que não tem garantido a igualdade entre as pessoas, porque só o processo eleitoral, ainda que importante para a democracia, não se constitui suficiente para possibilitar à população exercer um papel realmente decisório no regime democrático.

Precisa-se superar a mancha histórica de nossa sociedade que, por vários anos, entregou-se ao regime político ditatorial e às práticas sociais antidemocráticas e conservadoras. Por isso, acredita-se que a democracia precisa ser pensada colocando a vida no centro de todos os processos e procedimentos, principalmente a cultura, porque é a partir de transformações em seu seio que se pressupõe tornar-se possível idealizar a construção de saberes

edificantes, plurais, multiculturais e emancipatórios ou libertários, cuja consequência esperada será a formação de uma nova cultura política democrática (SILVA, 2009).

Entretanto, no Brasil, a participação institucionalizada, por força das diretrizes constitucionais de 1988, pode ser apenas estratégia transitória, operada pelo alto, com a finalidade de cercear a construção de uma democracia real no país. Embora a participação e o controle social da população, nos destinos das políticas públicas, sejam obrigatórios no Estado nacional, a tradução plena destes valores jurídicos está longe de ser uma realidade plena, na dinâmica interna que vivemos (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2010).

4 Considerações finais

Ainda que a participação e o controle social tenham sido institucionalizados constitucionalmente, constituindo-se em importantes instrumentos de democratização da gestão pública, especialmente da política de assistência social, importa ressaltar que tal política, assim como o seu sistema correlato, ainda estão sendo pensados e reproduzidos, hegemonicamente, como caridade e bem-estar, tendo os usuários como os atores principais. Todavia, não se pode deixar de reconhecer a existência de práticas sociais, ainda que minoritárias, porém não menos importantes, fortalecendo-a como direito social, realidade protagonizada, especialmente, pelos trabalhadores. Por fim, há práticas que transitam, simultaneamente, entre a caridade e o direito, cuja vanguarda, prioritariamente, atribui-se aos conselheiros e representantes da rede socioassistencial.

O desconhecimento em relação ao Sistema Único de Assistência Social também se apresenta como um dos entraves para a sua consolidação como sistema de Estado, principalmente porque há pouca percepção acerca da participação e do controle social como uns de seus eixos estruturantes.

Quanto ao exercício da participação, várias são as práticas sociais legitimadas pelos interlocutores do SUAS e a maioria delas não está sintonizada com o modelo de participação política idealizado pelo sistema em epígrafe, mas sim com os modelos colaborativos e corporativos de participação, os quais, certamente, não contribuem para a defesa do bem comum, dos interesses coletivos e para emancipação humana dos sujeitos históricos.

No modelo colaborativo de participação, os atores sociais são convocados a apoiar as ações governamentais acriticamente, quase sempre fortalecendo as concepções neoliberalistas de Estado, em que este deve mostrar-se forte para o desenvolvimento econômico e tímido para o desenvolvimento social. O modelo corporativo de participação

desconsidera os interesses coletivos macros, voltando-se ao alcance de interesses particularizados ou de grupos sociais determinados, desconstituindo-se, assim, a natureza libertária da participação.

Por tal razão, entende-se fundamental o estímulo à participação política para a construção democrática da política de assistência social, porque, do contrário, as iniciativas participativas poderão reforçar padrões existentes de exclusão social e fortalecerem as práticas antidemocráticas que se antagonizam ao SUAS como sistema de Estado.

Ante a fragilidade dos processos democráticos no país, pode-se sintetizar que não basta a institucionalização constitucional da participação. Esta precisa ser vivenciada, sentida e valorada pelos interlocutores como princípio fundamental de suas vidas, importante à sua construção como sujeito político em seu habitat, sob pena dos processos participativos cercearem a democracia real, ao invés de contribuírem para o seu fortalecimento, como se faz idealizado normativamente.

Acredita-se que fatores políticos-culturais como o clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo e as práticas autoritárias, ainda reproduzidas e estabelecidas no seio da política de assistência social, certamente estão dificultando o processo de construção e consolidação da gestão democrática do SUAS. O modelo de gestão democrática introduzido pelo SUAS depara ainda com os entraves da administração pública brasileira e os seus ranços históricos, pontuais e clientelistas no tratamento à res pública, ensejando confrontos e batalhas institucionais contraditórias, às vezes implícitas, entre o modo como outros o conceituam, como sistema de informações municipais importantes ao controle conservador, e o modo democrático de gestão, entre o velho e novo modelo de gestão do SUAS.

Em relação ao controle social, muitas vezes, este ainda se faz interpretado como sinônimo de participação, o que não condiz com a realidade.

Tentando sintetizar o que foi dito sobre participação e controle social, pode-se dizer que os dois processos vêm acontecendo no cotidiano municipal, não hegemonicamente dentro das dimensões idealizadas, numa perspectiva emancipatória dos indivíduos e como instrumento de transformação social, mas não é possível deixar de reconhecer o SUAS como uma grande possibilidade de fortalecimento e consolidação da política de assistência social como direito de cidadania e para a legitimação da democracia participativa.

Ao que pese as contradições, resistências e desafios encontrados nos territórios para a concretização da participação política e de um controle social efetivo da política de assistência social nos moldes do SUAS, não se pode negar a abertura desse caminho, o qual exige a superação cultural das práticas sociais conservadoras, mas que depende, consideravelmente, dos esforços coletivos e das construções diárias dos diferentes atores políticos no cenário local, especialmente, dos interlocutores da política de assistência social.

5 Referências Bibliográficas

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro de. **Assistência Social no Brasil**: a mudança do modelo de gestão. São Paulo: FUNDAP-SP, 2005. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>>. Acesso em: 20 out. 2010.

ANHUCCI, Valdir; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko. A construção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na perspectiva da participação e do controle social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 47-54, 2010.

ARAÚJO, Cleonice Correia; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno; GUILHON, Maria Virginia Moreira; SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. Implantação e implementação do sistema único de assistência social (suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

AMORIM, Maria Salete Sousa de. Cidadania e participação democrática. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 25 abr. 2007, Florianópolis, SC. **Anais...** Florianópolis, SC: UFSC, 2007.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita Suas**: 2008. SUAS: configurando os eixos da mudança. Brasília, 2008. v. 1, 136 p.

CAMPOS, Bernardino Edval. A gestão na efetivação do SUAS. **O Social em Questão**, ano XVII, n. 30, p. 15-24, 2013.

_____. **Controle social das políticas públicas** (Notas para Debate). Belo Horizonte: [Instituto Fiscalização e Controle], 11 jun. 2004. Disponível em: <http://personalizado.msites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_655_controleasocialadasapolacasapacas.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DELLA GIUSTINA, Emilie Faedo; LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. Sociedade civil e participação: concepções hegemônicas e contra hegemônicas. **Em Tese**, v. 10, n. 1, p. 67-92, 2013.

FAQUIN, Evelyn Secco; PAULILO, Maria Ângela Silveira. SUAS, CRAS e controle social: um estudo sobre Londrina. **Sociedade em Debate**, Pelotas, RS, v. 16, n. 2, p. 63-86, jul./dez. 2010.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e poder local. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 246, p. 39-48, 2004.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, jul./dez. 2007.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; FALCHETTI, Cristhiane Aparecida. A participação na política de assistência social. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 245-268, 2010.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n4/16.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 1, n. 1, p. 134, set./nov. 2004.

LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 66-87. Disponível em: <http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos_20anos_loas.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2015.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos**. Porto Alegre: EDIPUCRU, 2012.

MARTINS, Maria Lucimar Pereira; SCHIBELSKY, Simoni Michele; PAULILO, Maria Ângela Silveira; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O exercício da participação popular eo controle social: um estudo a partir das pré-conferências municipais de assistência social de Londrina. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 3., 24 a 26 set. 2008, Londrina, PR. **Anais Eletrônicos...** Londrina, PR: UEL, 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

NICOLETTI, André Selayaran. Participação política convencional e não convencional: dois fenômenos contraditórios?. **Pensamento Plural**, Pelotas, RS, v. 7, p. 51-64, jul./dez. 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Arildo. **Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil**. [S.l.: s.n.], 2001. p. 143. [Prêmio Serzedello Corrêa 2001].

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250-259, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/12.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de assistência social em Londrina/PR no período 2001-2004: a ampliação do acesso e da participação. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 222-227, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a10v10n2.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social**, n. 20, p. 63-84, jan./jun. 2007.

PEREIRA, Viviane Souza. Particularidades e desafios de gestão no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. **Tecnologia & Cultura**, v. 13, n. 18, p. 45/53, 2011.

PERES, Gislaíne Alves Liporoni; ALVES, André Luis Centofante. O município e a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social. **Serviço Social & Realidade**, v. 18, n. 1, p. 73-93, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/viewFile/118/418>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. Práticas democráticas e participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 154-169. Disponível em: <http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos_20anos_loas.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2015.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **ARGUMENTUM**, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luis, v. 6, n. 11, 2009. Disponível em: <http://www.ppgc-soc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114>. Acesso em: 19 abr. 2015.

RUSSO, Osvaldo. Cras e a nova assistência social. **Paraná Online Tribuna**, Curitiba, 20 jan. 2013. Opinião. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/colunistas/opiniaio/36835/O+CRAS+E+A+NOVA+ASSISTENCIA+SOCIAL>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2010.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. (Texto para Discussão).

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (Org.). **Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007. (Série Núcleos de Pesquisa).

SPOSATI, Aldaís. Modelo brasileiro de proteção não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009. p. 13-56.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, jan./jun. 2006.

TENÓRIO, Fernando G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 1, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.