

## **CONTROLES DEMOCRÁTICOS, PARTICIPAÇÃO E CLIENTELISMO: as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de Assistência Social**

**Ângela Vieira Neves**

Universidade de Brasília (UnB)

**CONTROLES DEMOCRÁTICOS, PARTICIPAÇÃO E CLIENTELISMO:** as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de Assistência Social

**Resumo:** Este artigo busca analisar a questão das dificuldades da representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência social (CMAS) de Niterói a partir de quatro elementos: natureza, composição, qualificação da representação e influência do governo nos processos decisórios. Aborda as tensões políticas presentes nesse espaço público para, assim, analisar os projetos políticos em disputa, os processos de decisão, bem como as práticas políticas existentes entre as entidades socioassistenciais presentes nos espaços dos conselhos pela via da representação da sociedade civil. Parte do pressuposto de que as práticas políticas “antidemocráticas predatórias” existentes influenciam os processos decisórios nos estudos sobre democracia participativa, particularmente nos espaços dos conselhos e que são fundamentais para entender os obstáculos postos no fortalecimento das práticas participativas no contexto da cultura política brasileira nos diferentes governos locais.

**Palavras-chave:** Representação, assistência social, controle democrático.

**DEMOCRATIC CONTROL, CLIENTELISM AND PARTICIPATION:** the difficulties of civil society representation in the council of social service

**Abstract:** This article seeks to examine the issue of the difficulties of civil society representation in the Municipal Council of Social Service (CMAS) in Niterói from four elements: nature, composition, qualifications of representation and influence government decision-making processes. It approaches the political tensions in this public space, in order to analyze the political projects in the dispute, as well as the decision-making policies and practices between the partner agencies present in the areas of health care councils by means of representation of civil society. It starts from the assumption that "undemocratic" "predatory" political practices influence the decision-making processes in the studies on participative democracy, particularly in the Councils' areas which are fundamental to understand the obstacles put in the strengthening of participatory practices in the context of Brazilian politic culture in the various local governments.

**Key words:** Representation, social aid, democratic control.

Recebido em: 27.07.2011 Aprovado em: 20.10.2011

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar o potencial democratizador do CMAS e verificar se esse espaço consegue proporcionar uma maior publicização da política de Assistência Social, contribuindo com a construção de uma nova forma de decidir as políticas públicas. Trata-se de um estudo sobre o caso do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Niterói, realizado por um grupo de pesquisa<sup>1</sup> que se propõe a mostrar a participação da sociedade civil a partir de uma disputa entre culturas políticas nos diferentes espaços públicos na busca da democratização do Estado a partir da partilha do poder com a população nas decisões públicas. Parte-se do pressuposto de que as práticas políticas “antidemocráticas” e “predatórias” existentes influenciam os processos decisórios nos estudos sobre democracia participativa, particularmente nos espaços dos conselhos, e que são fundamentais para entender os obstáculos e limites postos no fortalecimento das práticas participativas nos diferentes governos locais. Chamam-se práticas antidemocráticas e predatórias, elementos presentes no cotidiano da política entre sociedade civil e o governo, que aparecem de várias formas: autoritarismo, corporativismo, clientelismo, influência do governo, uso do dinheiro público para fins privados em detrimento do interesse público. Este artigo revela as ambigüidades nos arranjos participativos, mostrando as tensões e conflitos gerados no uso do dinheiro público, ou seja, na decisão do orçamento público via a existência de conselhos gestores de política. Desejar-se chamar a atenção para essas práticas que se tornam visíveis em tempos de democracia, práticas perversas à democracia participativa e colocadas em xeque com a idéia do controle democrático da sociedade civil sobre o governo, e seu poder de fiscalização. Isso representa um avanço para a democracia e seus processos decisórios, que se ampliam com o aparecimento desses inúmeros arranjos participativos na sociedade brasileira a partir dos anos de 1990. Revelar essas contradições e seus mecanismos de fortalecimento é objetivo deste texto, na busca do fortalecimento do Estado democrático de direitos e na fragilização dessas práticas “predatórias” presentes na cultura política brasileira na construção de políticas públicas.

## 2 APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS NA LITERATURA SOBRE A QUESTÃO DO CONTROLE DEMOCRÁTICO

A primeira questão que se deve distinguir é a ideia de participação da sociedade civil num campo de disputa entre projetos societários: o projeto neoliberal e o projeto democrático-popular. Essa questão nos é cara, já que a luta por direitos no

Brasil – com a Constituição Federal – representa a luta contra a ofensiva neoliberal. A segunda questão é enfatizar a ideia de participação da sociedade civil, no sentido de fortalecer os “sujeitos políticos coletivos” e as lutas sociais em torno de direitos, para reforçar o projeto democrático popular. Essa ideia – apesar de ter limites na ordem capitalista – representa, na atualidade, uma luta para estimular e fortalecer o controle social e democrático, através dos arranjos participativos presentes na cultura política brasileira.

A esse respeito, há uma ampla literatura sobre o conceito de controle social, que marca a trajetória da esquerda no Brasil na defesa da participação social dos sujeitos políticos coletivos nas decisões da política. A partir do referencial teórico do marxista italiano, Gramsci, em que não existe uma oposição entre sociedade política e sociedade civil, mas uma relação orgânica, pode-se inferir que o “controle social” acontece na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado.

A expressão “controle social” tem sido alvo das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas. No Brasil, durante o período da ditadura, foi exercido através do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, Atos institucionais e repressão. No período de democratização do país, em uma conjuntura de mobilização política, principalmente na segunda metade da década de 1980, o debate sobre a participação social voltou à tona, com uma dimensão de controle de setores organizados da sociedade civil sobre o Estado.

Segundo Maria Valéria Costa Correia (2005) a expressão “controle social” tem origem na sociologia, em Durkheim. De forma geral, é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Na teoria política, o significado de “controle social” é ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade, quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado.

Nos anos 1980, com a democratização da sociedade, a literatura utiliza esse conceito no sentido de fortalecer a chamada sociedade civil. Tal conceito é utilizado para se contrapor ao Estado centralizador, às práticas autoritárias, clientelistas e populistas, entre outras, dicotomizando o conceito de sociedade civil e Estado. Neste sentido, deseja-se chamar atenção para o uso do conceito de controle social e controle democrático. A idéia é pensar: como a sociedade civil pode ter poder de influenciar a política? Como a sociedade civil pode

decidir sobre as políticas públicas, no sentido de socialização da política? E como fazer o Estado se democratizar?

Nesse aspecto, devemos substituir a ideia de “controle social”, por controle democrático, ou seja, pela capacidade da sociedade civil<sup>2</sup> em dar a direção político-ideológica na construção da hegemonia<sup>3</sup>; para ampliar as decisões sobre o Estado. Concordamos com as argumentações de Pereira (2005, p. 9) que define o conceito de controle democrático

Por melhor expressar o movimento que está na base da formação desses órgãos colegiados: a regulação, pelos cidadãos, do Estado e de instituições da sociedade, com vista à ampliação da democracia.

A historicidade, os sujeitos políticos e coletivos devem ser resgatados a partir da ruptura com práticas que perpetuam o autoritarismo, o controle, as trocas, o clientelismo, o populismo e o favoritismo. Assim, é necessário qualificar a participação da sociedade civil, no sentido de fortalecer a sua representação, seu poder de influenciar a política de decidir realmente sobre as questões do Estado para intervir e ampliar processos decisórios. Esses arranjos participativos, que eclodiram no final dos anos de 1990 e hoje já consolidados institucionalmente, precisam ser melhor qualificados e aceitos na partilha do poder de decisão junto ao Estado. Esse é o grande desafio para fortalecer o Estado democrático de direito.

A literatura tem apontado muitas dificuldades nessa relação entre Estado e Sociedade civil, principalmente na partilha do poder de decisão<sup>4</sup>, onde se busca dar transparência aos gastos públicos. O objetivo desses conselhos é construir uma cultura pública de direitos, colocando em xeque a forma de se fazer política no Brasil a partir de relações meramente privadas e corporativas nas quais a coisa pública é tratada como algo privado, e onde se exclui a participação da sociedade nos processos decisórios do Estado na construção de políticas públicas. Nesse cenário em que a Constituição é promulgada, são feitas alterações importantes nos marcos da construção de um Estado de direito e de um processo democrático, no qual municípios foram criados e novos instrumentos de gestão, como os conselhos gestores, se multiplicam. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009), o país conta hoje com 5.565 municípios. E no que se refere aos Conselhos de Assistência social, em 2009, de acordo com Dados do IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros - Assistência social -, 2009, quase todos os municípios brasileiros (99,3%) possuíam Conselho Municipal de Assistência Social. Em 2005, eram 98,8%. Em relação à composição dos Conselhos, houve aumento dos não paritários. Entretanto, 58,0% detinham maior representação

da sociedade civil em 2009. Sobre o caráter deles, registra-se decréscimo na proporção de municípios com conselhos deliberativos (de 94,8% em 2005 para 91,6% em 2009).

Essa ampliação institucional representa um avanço para o fortalecimento da esfera pública e do controle democrático. Por outro lado, torna-se o maior desafio para o fortalecimento das políticas sociais públicas frente à cultura privatista do Estado Brasileiro e à exclusão da sociedade civil nos processos de decisão no Brasil desde os anos de 1930 até 1988. A Constituição Federal representou um divisor de águas na luta pelos direitos sociais, pela afirmação e consolidação da Seguridade social, em particular da Política de Assistência Social.

Porém, a implementação legal não garante por si só o seu fortalecimento, porque depende da relação entre cultura e política existente nas práticas do Estado e da própria sociedade civil na ruptura com práticas antidemocráticas e predatórias, perversas à democracia - aqui destacam-se o clientelismo e patrimonialismo do Estado brasileiro no uso do dinheiro público. Uma das principais dificuldades no fortalecimento da democracia participativa é a vontade do governo entender que esse é o melhor caminho para fortalecer a democracia e as decisões públicas, no sentido da transparência, e partilha do poder de decisão com a sociedade civil.

### 3 O DESAFIO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS GESTORES

A questão da representação política e a crise de representação foram fundamentais para a ampliação dos estudos sobre democracia participativa e suas contradições no Brasil. A literatura nacional e internacional destaca e analisa qual tipo de representação surge nesses arranjos participativos.

Em um recente estudo sobre a representação política em organizações civis, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) também afirmam uma reconfiguração da representação, a partir de organizações civis, apontando para tais organizações como novas instâncias mediadoras entre representantes e representados, mas que não substituem o papel da representação política tradicional. Mas o que sustenta a legitimidade desta “outra” representação? Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 60) ressaltam que

Inexistem critérios de legitimidade cristalizados para cimentar a relevância histórica adquiridas por novas práticas, canais e atores envolvidos em tarefas de representação política.

Tais canais, ao conjugarem mecanismos de representação, participação e accountability, acabam produzindo uma representação diferenciada daquela

legitimada pelos processos eleitorais, gerando uma tensão no exercício das práticas políticas e do poder local.

Lüchmann (2008) e Avritzer (2007) afirmam que a representação política a partir de experiências de instituições participativas representa uma reelaboração da noção de representação, e não uma distorção do sistema representativo. Ou seja, a participação não substitui os processos tradicionais de representação política, mas reconfigura e qualifica a representação, com vistas à ampliação do conceito de democracia.

Neves (2008), na mesma direção dos autores anteriores, chama a atenção para os efeitos políticos que esses arranjos participativos trazem para o cenário da democracia no Brasil. A autora destaca a ideia de “tensão” e “hibridismo” dos representantes da sociedade civil ao acionarem ao mesmo tempo mecanismos que reforçam o potencial democrático desses arranjos participativos, e mecanismos antidemocráticos de práticas políticas que reforçam o clientelismo, despolitizando a ideia de participação e representação dessa sociedade civil que ocupa esses arranjos participativos. Essa relação entre representação e participação aparece como um dos desafios na ampliação de direitos sociais e fortalecimento desses públicos participativos. Nesse sentido, a pesquisa realizada no CMAS de Niterói aponta e revela algumas questões a serem analisadas e refletidas no contexto da cultura política brasileira.

#### **4 A PESQUISA:** o CMAS de Niterói - natureza, composição e seu processo de qualificação

Os Conselhos de Assistência Social se classificam na categoria de conselhos gestores e, como tal, possuem o papel de órgão mediador na relação sociedade/Estado, e estão inscritos na Constituição Federal de 1988 na qualidade de instrumento de expressão, representação e participação da sociedade civil. São conselhos deliberativos de composição paritária entre representantes do governo e de entidades da sociedade civil. A pesquisa analisa a gestão 2008\2010 do CMAS de Niterói, a partir de quatro elementos: sua composição, a natureza, a representação da sociedade civil e a influência do governo nos processos de decisão do conselho.

O Conselho Municipal de Assistência Social, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social foi implantado em Niterói por meio da lei municipal nº 1549 de 25 de novembro de 1996. O regimento interno do CMAS/NIT define o conselho como “colegiado máximo” da Assistência Social no âmbito do município. Exercerá Funções deliberativas, normativas e informativas, atuando na formulação de estratégias, com o objetivo de estabelecer, acompanhar, controlar, fiscalizar e avaliar a execução

da Política de Municipal de Assistência Social. (RIO DE JANEIRO, 1996).

O CMAS é responsável por normatizar as ações e regularizar a prestação de serviços, garantir a efetivação do sistema descentralizado e participativo, convocar a Conferência de Assistência Social, disciplinar os procedimentos de repasse de recursos e os demais dispostos na Lei nº. 1549 de 25 de novembro de 1996, para efetivação na área de Assistência Social Municipal e garantia do controle social como espaço de participação da população. O conselho é composto por 14 membros titulares, sendo 07 (sete) representantes governamentais que são nomeados e indicados pelas diferentes Secretarias, e 07 (sete) representantes da sociedade civil, eleitos em fórum próprio, amplamente divulgado. Na sua composição, os representantes do governo são das seguintes áreas: Educação, Saúde, Assistência Social, Fazenda, Secretaria Municipal de Urbanismo e Controle e Procuradoria Geral do Município. Assim, a representação da sociedade civil é composta por: 01 (um) representante de entidades de Portadores de Deficiências; 01 (um) representante de entidade que atue na área de pessoa idosa; 02 (dois) representantes de entidade que atue com crianças e/ou adolescentes, 01 (um) representante de entidade que atuem no campo de capacitação e/ou defesa de direito nas áreas afetadas à Assistência Social; 01 (um) representante de associações comunitárias; 01 (um) representante de trabalhadores do setor de Assistência Social. No que se refere à sociedade civil, há um processo eleitoral<sup>5</sup> dentro do conselho, onde são indicados seus representantes.

#### **5 A DIFICULDADE DA REPRESENTAÇÃO**

Os desafios dos conselhos gestores para a efetivação do controle democrático são inúmeros. Uma questão bastante acentuada é a dificuldade da representação governamental - há uma alta rotatividade de representantes do governo. Onde caracteriza como um dever a mais, uma obrigação a mais em suas tarefas profissionais dentro dos órgãos que os indicaram, geralmente são Secretários de governo e funcionários públicos. Essa alternância do poder fragmenta a agenda política das demandas dos conselhos, não dando continuidade às decisões tomadas nas diferentes gestões. Há uma frágil cultura de “publicização” das decisões dos conselhos e uma forte cultura de personalização, onde se distingue esse espaço como um espaço de técnicos, em detrimento da política. Outra questão muito presente nos conselhos gestores, particularmente nos Conselhos de Assistência social é a chamada representação da sociedade civil. Há um fenômeno que chamo aqui de “onguização da sociedade civil”, a qual é formada por entidades da sociedade civil que prestam serviços à sociedade nos diferentes municípios, utilizando esse espaço público como

uma forma de repasse da verba pública para suas entidades, que em geral, são filantrópicas, sem um mecanismo mais eficaz de fiscalização. A disputa nesses espaços, nesses conselhos é pela representação de sua entidade, em detrimento da representação dos usuários e da política pública a que estão vinculados.

Percebe-se que muitos conselheiros estão ali no conselho para garantir recursos para suas entidades filantrópicas, e não para construir coletivamente o que seria de interesse público, em defesa da Política de Assistência Social. Nesse aspecto, o conselho fica restrito ao papel de ser fiscalizador, e não como uma instância que fortaleça a Política de Assistência Social no sentido do controle social. Isso representa um retrocesso na política, na consolidação da democracia participativa. O desafio dessa representação é fazer com que eles possam lutar por direitos universais e construir políticas públicas. Porém, o que se reproduz nas práticas desses representantes é que eles utilizam verbas públicas para fins corporativos, particularistas de suas entidades, o que não ajuda na construção da política de Assistência Social, pois prestam serviços que são interrompidos e não têm continuidade porque dependem das verbas e de seus projetos vinculados aos serviços. Observamos que os conselhos foram contaminados pela lógica neoliberal, que os instrumentaliza como uma ferramenta a mais no uso do dinheiro público, que nesse caso, exige o Estado de criar políticas públicas. A entrevista abaixo confirma esta questão

O conselho ele não fiscaliza. Não, não cria política. Não constrói política agente só encaminha a política nas conferências e muitas vezes chega na [conferência] nacional. É só uma proposta você fica desacreditado aí você vem pra cá pra fiscalizar e quando fiscaliza eu sou muito rígido. (Informação verbal)<sup>6</sup>.

Há uma prática política, enraizada na política brasileira, que trata o dinheiro público como algo privado, de poucos, dos eleitos e representantes que decidem o que fazer com o dinheiro público, sem consultar a sociedade. O conselho existe justamente para quebrar essa relação histórica, principalmente na área da Assistência Social, marcada pela filantropia privada.

Nesse sentido, um dos princípios para o fortalecimento da democracia participativa é “o controle democrático”, ou seja, é a ampliação da participação da sociedade civil nas decisões públicas. No entanto, após a década de 1990, com a implementação de muitos conselhos gestores por decisão legal numa forma de fazer uma mudança no modo de se fazer política no Brasil -, os avanços são pequenos, pífios. Isso está vinculado à fragilidade da representação e, por consequência, à reprodução

Tabela 1 - Opinião dos conselheiros da sociedade civil e do Governo sobre o processo de deliberação

| Resposta  | Representantes da Sociedade Civil | Representantes do Governo |
|---|-----------------------------------|---------------------------|
| Aprovo na confiança as contas públicas  | 06                                | 04                        |
| Não aprovo  | 02                                | ----                      |
| Não há socialização da informação pelo governo  | 06                                | ----                      |
| Falta capacidade técnica dos conselheiros   | 02                                | 04                        |
| Há uma forte influencia nos processos decisórios da Secretaria de assistência no conselho | 06                                | ----                      |

Fonte: Pesquisa 2010\2011- CMAS/Niterói.

de práticas políticas antidemocráticas, predatórias, no sentido do fortalecimento da esfera pública, do interesse público.

A Tabela 1 reforça essa questão, pois um dos desafios dos conselhos está na busca de se romper a relação entre público e privado no trato da construção de políticas públicas pelo Estado. O desafio está na defesa dos interesses públicos e na democratização das suas relações, no sentido de combater a corrupção mediante a ampliação dos processos decisórios entre sociedade civil e o Estado.

A Tabela 1 mostra as respostas dos entrevistados em que tanto os conselheiros da sociedade civil quanto do governo, no processo de decisão, revelam que as contas são aprovadas na “confiança”, sem ter acesso à informação no tempo devido para a tomada de decisões. Isso aponta outra questão constatada na pesquisa, sobre a forte influência nos processos decisórios da Secretaria sobre a sociedade civil, ou seja: no processo de decisão, a informação sobre a pauta ainda é centralizada no governo, o que impede a sociedade civil de ter maior poder de influência nas decisões do conselho. A questão da “capacitação técnica” é uma questão presente na literatura sobre conselhos, já que, para o governo, o espaço do conselho deve ser entendido como um espaço de técnicos, “um debate de especialistas”; para a sociedade civil esse conselho é mais do que um debate técnico, é um espaço de decisões políticas que fortaleçam a Política Pública de Assistência Social.

## 6 A DIFÍCIL “AUTONOMIA” DA SOCIEDADE CIVIL: influência do governo nos processos decisórios

Uma das questões que aparecem na literatura e nas inúmeras experiências de democracia participativa, como o caso aqui estudado é a falta de autonomia política da sociedade civil no processo de

decisão, de deliberação, da política que vem sempre vem marcada pela centralização do governo. Essa questão também foi verificada nesse estudo, onde o governo (aqui representado pela Secretaria de Assistência Social e seus representantes governamentais) definem desde a pauta da reunião ao direcionamento das decisões, nas quais os representantes da sociedade civil pouco interferem ou têm pouco poder de decisão.

Verifica-se, portanto, a relação de poder entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e o conselho. Percebe-se que se estabelece, ainda, uma relação de dependência com a Secretaria Municipal de Assistência Social, ou seja, constata-se que existe um cenário onde se reproduz o clientelismo político<sup>7</sup>, dificultando a autonomia política da sociedade civil e o poder de decisão do conselho frente a construção da Política de Assistência Social.

Um depoimento colhido nas entrevistas confirma essa questão

Não é uma relação de igualdade, ainda não é uma relação de autonomia. Eu digo ainda, por quê?! Porque eu acredito que ainda vai ser um dia. Ainda existe certa relação de subalternidade em relação à autarquia. Você ainda não se vê com aquela autonomia, com aquela independência necessária. (Informação verbal)<sup>8</sup>.

Portanto, há uma “resistência” nas práticas políticas de seus atores, particularmente do governo, que sempre estiveram acostumados a decidir sobre as questões públicas “a portas fechadas”, durante décadas, em diferentes municípios. Por esse motivo, temos visto repetidamente as inúmeras dificuldades e entraves nesses conselhos para efetivarem o controle social e democrático, a accountability, a transparência, o retorno, a socialização das informações; questões elementares para a efetivação de políticas públicas voltadas para o interesse público.

Embora esses novos espaços públicos participativos representem uma inovação democrática nos diferentes municípios, muitos desses espaços são caracterizados como um órgão a mais das Secretarias, campo ocupado por “especialistas”. Esses representantes tornam-se especialistas “técnicos” e negam esses espaços como espaços da política, da persuasão, da pluralidade de tensões de projetos políticos em disputa. Ao restringi-lo a um espaço de técnicos, descaracterizam e despolitizam o espaço do conselho como um espaço da política na busca de hegemonia. A esse respeito, Nogueira (2001) chama a atenção para um processo onde há uma identificação da política dos técnicos em detrimento da política dos cidadãos. A política dos técnicos é uma política sem política, campo de especialistas. Essa questão despolitiza o espaço público e desqualifica o processo deliberativo.

## 7 A FISCALIZAÇÃO E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS: disputa de hegemonia na sociedade civil entre as entidades da assistência social

Uma das questões verificadas na pesquisa é a ocupação dos representantes da sociedade civil por entidades sócioassistenciais mais tradicionais na área da Assistência, que disputam hegemonicamente seu espaço no âmbito do conselho. É importante lembrar que a PNAS foi instituída em 2004 e dispõe que as ações na área sejam organizadas num sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (BRASIL, 2004).

Assim o SUAS, prevê a participação, de forma integrada, das entidades socioassistenciais. Porém, ressaltamos aqui, que essa participação pode enfraquecer o SUAS e a Política de Assistência Social, pela fragilidade e não qualificação dos “representantes” dessas entidades no tocante à defesa da Política de Assistência Social na sua universalização e seu fortalecimento enquanto política pública. A esse respeito, pode-se destacar a aprovação da Lei 12.101\2009<sup>9</sup>, que muda radicalmente o papel do CNAS e das entidades vinculadas aos conselhos gestores de Assistência social.

Nesse estudo, constata-se que as entidades não representam os interesses coletivos dos usuários da Política de Assistência Social. Esses representantes não possuem um olhar mais fecundo sobre a sua própria representação na Política de Assistência Social. Essa representação é limitada, já que os interesses são corporativos e predatórios, uma perversão à democracia e ao interesse público na construção da Política de Assistência Social para o município. Conforme assinalou Tatagiba (2002, p. 58),

Os interesses que levam as entidades a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação de políticas públicas. Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria de interesse público em cada área específica.

Em recente livro publicado sobre a Assistência Social e filantropia, os autores defendem que é importante destacar o papel das entidades socioassistenciais que sempre estiveram presentes na execução de serviços na área da Assistência social no Brasil, marcados pela filantropia privada e confessional. A esse respeito, Raquel Raichelis

(2010, p. 18) analisa essas contradições e disputas entre as entidades no âmbito do CNAS e afirma que

Os embates que cercaram a recente aprovação dessa lei são uma expressão inequívoca das resistências para fazer transitar a Política de Assistência Social para o âmbito da proteção social como obrigação pública e responsabilidade do Estado, ainda que para sua implementação participem as entidades de natureza privada, seja de prestação direta de serviços, sócioassistencial, de assessoramento ou defesa de direitos.

Entre as responsabilidades do CMAS, duas merecem destaques: regularizar a prestação de serviços; e disciplinar os procedimentos de repasse de recursos. Chama-se atenção para esses aspectos em virtude do município possuir uma peculiar característica em relação à prestação dos serviços de Assistência Social. Grande parte de sua rede de Assistência Social é constituída por instituições privadas, em sua maioria financiadas pelo Estado. O financiamento público de serviços privados é um grande impasse da Política de Assistência Social - são inúmeras as instituições particulares que recebem subvenção pública, e com isso, o serviço público se torna mais deficitário. O CMAS reproduz uma prática muito corporativa em atribuições como: o financiamento e fiscalização das instituições privadas, em detrimento do caráter público na gestão, fiscalização e formulação de políticas públicas. O trecho abaixo reafirma essa dificuldade por parte dos representantes da sociedade civil:

[...] responsável por examinar, selecionar e definir os repasses para as entidades conveniadas com recursos públicos, o CMAS/NIT – órgão deliberativo vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social – aprovou balanços referentes às ONGs enviados pela Secretaria Municipal de Assistência Social sem sequer analisá-los. (TEMER; MASCARENHAS, 2009).

O CMAS de Niterói foi denunciado pelo jornal O GLOBO, em 2009, por ausência de rigor no controle do repasse de verbas públicas para ONGs que atuam no município.

Outras denúncias presentes nos Conselhos de Assistência Social corroboram esta análise, como o caso destacado na operação Fariseu pela Polícia Federal, no Brasil, denunciando e desmonta um forte esquema de concessão de certificados de filantropia emitidos pelo (CNAS) em 2008.

Assim, para romper com a ideia do uso do dinheiro público para fins privados, é necessário o fortalecimento do “controle social e democrático”. Só através dessa diretriz os espaços dos conselhos poderão ganhar legitimidade dentro do próprio

Estado na luta contra a corrupção, interesses privados e busca de partilhar o poder ao incluir a sociedade civil nas decisões das políticas públicas. Ao reforçar o controle democrático, estaremos legitimando uma nova forma de representação da sociedade civil, que se distingue da democracia representativa. Nesse caminho, fortalecendo o caso aqui investigado, estaremos fortalecendo, também, as políticas de assistência social.

Sabemos que deslocar o serviço – antes prestado pelas ONGs – para a administração pública não é tão simples, pois representa uma mudança de gestão e de práticas políticas. É imprescindível, portanto, que a Política de Assistência Social<sup>10</sup> enquanto primazia do Estado, inclusive para ser apropriada como direito do cidadão e dever do Estado, possa se desvincular dos traços do assistencialismo e do favor aos quais ainda é tão associada. Aldaíza Sposati (2010, p. 29) chama atenção para essa questão, onde a assistência social sofre um mix nessa tensa relação entre público e privado nessa área. Para a autora, na Assistência Social,

O paradigma é da apartação para um novo lugar fundado na negatividade: o serviço para existir é não lucrativo e o usuário, para acessá-lo deve mostrar que não tem renda ou não a tem suficientemente, transformando-se em carente ou hipossuficiente e o serviço direcionado para necessitados e não para cidadãos. (SPOSATI, 2010, p. 29).

Essa dificuldade está vinculada a construção de uma cultura pública no enfrentamento do autoritarismo social e da cultura política privatista exercida pelos gestores ao longo de décadas nos diferentes governos locais. Práticas políticas que negligenciam o ineditismo desses espaços como espaços da grande política, da construção de políticas públicas de interesse coletivo, de democratização das decisões, de partilha de poder de decisão. Nesse aspecto,

A solidariedade e benemerência que sempre existiu nessa área ligada a filantropia a um paradigma do dever moral e religioso coloca a assistência no campo privado e não público do Estado que é entendida como uma “intromissão” no campo das tradicionais entidades sociais. (SPOSATI, 2010, p. 29).

Em suma, o que se coloca para o debate é a importância de qualificar a representação exercida nesses canais - no caso deste trabalho, a representação exercida por atores da sociedade civil no Conselho de Assistência Social, e em destaque, o papel das entidades socioassistenciais.

## 8 CONCLUSÃO

O estudo do CMAS mostrou as dificuldades da representação na sociedade civil, uma vez que se torna evidente a política desses representantes, marcada ainda por práticas corporativas e dependentes do executivo local. Constatou-se que os conselhos surgem como uma inovação democrática na gestão pública. Esse estudo de caso mostrou que o CMAS é monopolizado por práticas corporativas de seus líderes nas chamadas ONGs que buscam benefícios para suas entidades filantrópicas que, por sua vez, retiram do governo a responsabilidade de gerar políticas. Enquanto o CMAS reforçar projetos para beneficiar as entidades tradicionais nessa área, não haverá o avanço político que beneficie os usuários da Assistência Social na construção de direitos. Esses representantes da sociedade civil não representam os usuários da política de assistência, mas sim as entidades filantrópicas. A dificuldade de ampliar os processos decisórios, incluindo a sociedade civil, exige um esforço em buscar mecanismos de partilha do poder que sejam fundamentais na democratização da política, na efetivação de direitos e tomada de decisões e, para isso, é necessário qualificar essa participação através da representação. O surgimento dos conselhos gestores no contexto da sociedade brasileira nos anos de 1990 tinha como meta combater a corrupção, evitando que o dinheiro público fosse usado para outros fins – que não a construção de políticas públicas. Esses mecanismos foram criados para combater essa cultura privatista do Estado no trato da coisa pública. Porém, ainda falta muito para o Brasil se tornar um país que rompa com a “democracia burguesa e liberal”, identificada como a democracia representativa. A ampliação dos processos decisórios na construção de Políticas Públicas só acontecerá no rompimento com as práticas políticas predatórias e antidemocráticas, exercidas pelos diferentes atores na relação entre governo local e sociedade civil nos diferentes municípios brasileiros, que ameaçam a democracia participativa. Este artigo buscou chamar a atenção para: que tipo de sociedade civil se insere no espaço dos Conselhos de Assistência social, que tipo de representação, que projetos políticos seus representantes defendem nesse espaço público. Sem a ruptura com práticas antigas nessa área, clientelismo, assistencialismo, corporativismo e corrupção -, no trato do dinheiro público, pouco avançaremos na democratização e fortalecimento da Política de Assistência Social pela lógica dos conselhos. O desafio está posto.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, 2004.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 3

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. Brasília, 2009.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170. 2008.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Ed. Gamma, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Controle democrático com garantias de direitos**. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005.

RAICHELIS, Raquel. Prefácio. In: PAZ, Rosângela; DE PAULA, Renato; STUCHI, Carolina Gabas (Orgs.). **Assistência social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre público e privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.



RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal de Niterói. **Lei municipal n.º 1549, 25 de novembro de 1996.** Dispõe sobre a criação do CMAS e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1996.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios do sistema de proteção social. In: PAZ, Rosângela; PAULA, Renato de; STUCHI, Carolina Gabas (Orgs.). **Assistência Social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre público e privado.** São Paulo: Giz Editorial, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEMER, Gabriela; MASCARENHAS, Gabriel. Conselho de Assistência Social aprova contas de ONGs na 'confiança'. **O globo blogs**, abr. 2009. Bairros.com. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/bairros/posts/2009/04/11/conselho-de-assistencia-social-aprova-contas-de-ongs-na-confianca-176169.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

#### NOTAS

- 1 Esse texto é resultado parcial da Pesquisa aprovada pelo CNPQ em 2010 realizada nos anos de 2009\2011 pelo Grupo de Pesquisa Democracia, Sociedade civil e serviço Social da UNB sobre os conselhos de Assistência Social onde inclui-se um estudo sobre o CMAS de Niterói\Rio de Janeiro.
- 2 Para Gramsci, sociedade civil é “o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’ [...]” (GRAMSCI, 2001, p. 20), formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (que se dá pelos jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa), etc. Em suma, os ditos “aparelhos privados de hegemonia” – organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política. (GRAMSCI, 2004). Assim, a sociedade civil é considerada uma das esferas principais do Estado visto em seu sentido ampliado; a outra é a sociedade política, ou seja, o conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas e policial-militar).
- 3 O conceito de hegemonia no pensamento gramsciano é concebido enquanto “direção”, ou seja, como conquista, através da persuasão e do consenso, não

atuando apenas no âmbito econômico e político da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e inclusive sobre o modo de conhecer. A hegemonia é a capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social, não se restringindo ao aspecto político, mas compreendendo um fato cultural, moral, de concepção do mundo. Gramsci ainda ressalta que toda relação de hegemonia é “necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais.” (GRAMSCI, 1978, p. 37).

- 4 A esse respeito ver Tatagiba (2002), Dagnino (2002), Avritzer e Navarro (2008).
- 5 O processo de eleição dos membros da sociedade civil para gestão 2008/2010 foi iniciado no dia 07/10/2007 e ocorreu de forma tranquila entre as entidades cadastradas no CMAS. As entidades que se candidataram foram as seguintes: Federação das Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT), Associação de moradores de jurujuba, Associação das Damas de Caridade São Vicente de Paula, Centro Juvenil de Orientação e Pesquisa, Associação Pestalozzi, Associação Fluminense de Reabilitação, Instituto de Desenvolvimento para educação e cultura, Campus Avançado da UFF, Legião da Boa Vontade, Centro de cidadania do Brasil, Núcleo Pitas, ONG Aldeia Guideão. As entidades sublinhadas foram as eleitas.
- 6 Entrevista com Representante da sociedade civil.
- 7 O clientelismo político é entendido como uma relação assimétrica e hierarquizada entre diferentes grupos sociais, na qual se fundamenta a ideologia do favor. É uma relação entre aqueles que possuem alguma representação política e que se traduz numa barganha e nas trocas constantes com os que não detém poder político nem econômico.
- 8 Entrevista com conselheiro governamental.
- 9 A Lei 12.101 de 2009 instituída pelo CNAS retira a tradicional marca do CNAS de forma cartorial na autorização dos certificados de filantropia desde a sua criação em 1995. Isso muda a prática política do CNAS e demais conselhos de Assistência social espalhados no país. Essa certificação é agora realizada pelo ministério da Educação, Assistência e Saúde conforme a área de atuação das entidades sociais.
- 10 A esse respeito um grande desafio para a Assistência social é consolidar o SUAS e o modelo descentralizado e participativo em todos os municípios Brasileiros fortalecendo os CRAS e CREAS.

**Ângela Vieira Neves**

Assistente Social

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de  
Campinas - UNICAMP

Professora adjunta do Departamento de Serviço Social da  
Universidade de Brasília - UnB

E-mail: [angelaneves@unb.br](mailto:angelaneves@unb.br)

**Universidade de Brasília – UnB**

Campus Universitário Darcy Ribeiro,

Asa Norte - Brasília – DF

CEP 70910-900