

O CONTROLE SOCIAL E A MEDIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA NA ATUALIDADE - indicações para o debate¹

Marina Maciel Abreu².

Resumo: Este texto aborda questões pertinentes ao exercício do controle social na mediação da Política de Assistência Social na sociedade brasileira, na atualidade, destacando elementos histórico-conceituais a partir da consideração de sistemas distintos de controle social vinculados a projetos diferenciados de sociedade: e uma discussão sobre mecanismos e instrumentos constitutivos do “Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social”, em implementação a partir da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), integrado ao processo de descentralização político-administrativa da gestão estatal que se intensifica, no país, nos anos 90. sob a orientação neoliberal.

Palavras-chave: controle social, assistência social, descentralização, participação, correlação de forças.

INTRODUÇÃO

A luta em relação ao exercício do controle social pelas classes subalternas na mediação da política de assistência social integra o movimento mais amplo das lutas sociais intensificado nos anos 80 na sociedade brasileira, na busca da democratização das relações entre Estado/sociedade e melhorias das condições de vida para grandes contingentes da população do país. Essa luta tem-se defrontado, na atualidade, com grandes tensões e desafios.

Este trabalho aponta elementos para o debate sobre a citada luta, considerando a referência de dois processos fundamentais. Um processo diz respeito à crise atual do controle do capital sobre o metabolismo social e as estratégias neoliberais de recuperação desse controle. Tais estratégias são entendidas como parte do processo de reestruturação econômica, política e social do capital em crise desde meados dos anos 70, em todo o mundo, no bojo das quais se situa o redimensionamento das políticas sociais, na sociedade brasileira, frente ao agravamento da pobreza, a partir da mediação da reforma do aparelho do Estado. O outro processo, como consequência do anteriormente assinalado, refere-se ao movimento de re-transferência do controle social para o corpo social, seja de forma irracional graças a irracionalidade do próprio capital, dando margem à busca do exercício do

¹ Este artigo é o segundo de uma trilogia sobre a questão da Assistência Social.

² Professora no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA; Doutora em Serviço Social.

controle pela via da violência, por exemplo: seja mediante a construção de um sistema alternativo de controle social pela classe trabalhadora³, construção esta em que o espaço das políticas sociais constitui uma mediação possível.

A partir desses pressupostos são configuradas as bases histórico-conceituais dessa discussão, mediante o destaque de alguns elementos, avançando para uma apreensão da particularidade do controle social no âmbito da política de assistência social.

CONTROLE SOCIAL - demarcações histórico-conceituais

De acordo com MÉSZÁROS (1993), a função de controle social, no decurso do desenvolvimento humano, foi alienada do corpo social e transferida para o capital, *“que adquiriu assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural funcional segundo critérios de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição”*. (MESZÁROS, 1993, p.32). O controle social apresenta-se como uma necessidade inerente ao movimento de acumulação do capital. O capital é, antes de tudo, segundo MÉSZÁROS (1999), uma modalidade de controle do metabolismo social, constituída mediante uma objetivação alienada dessa função, como um *“corpo reficado separado e em oposição ao próprio corpo social”*. (MÉSÁROS, 1993, p.33). Apresenta-se como uma *“estrutura totalizante de controle à qual tudo o mais, inclusive os seres humanos deve se adaptar, escolhendo entre provar sua viabilidade produtiva ou perecer.”* (MÉSZÁROS, 1999, p.86).

O sistema de controle do capital sobre o metabolismo social, traduz, portanto, um movimento complexo que engendra e dirige a atividade produtiva e toda a prática social não para a satisfação das necessidades humanas, mas para as suas necessidades particulares de reprodução contínua e ampliada. Esse sistema submete *“cegamente aos mesmos imperativos os cuidados com a saúde e o comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, impondo impiedosamente seu próprio critério de viabilidade a tudo, das menores unidades de seu ‘microcosmo’ às mais gigantescas empresas transnacionais, e das mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão no âmbito dos monopólios industriais, sempre favorecendo os mais fortes contra os mais fracos.”*

³ Com base na análise de MESZÁROS (1993:1999) sobre a necessidade do controle social na sociedade capitalista, podem ser distinguidos dois sistemas: i) o sistema de controle do capital sobre o trabalho e sobre o conjunto da sociedade, em que o Estado representa a estrutura totalizante do domínio do capital; ii) a perspectiva de construção de um sistema alternativo de controle social, integrado ao movimento mais amplo de luta e constituição da classe trabalhadora como força antagônica à ordem do capital e construção de uma nova e superior ordem social - a socialista.

(MÉSZÁROS, 1999, p.86). Assim, alienado do corpo social, o controle do capital é um sistema racionalmente incontrolável e por isso destrutivo e destrutível.

O sistema de controle do capital vive hoje uma crise sem precedentes, considerando os limites estruturais inerentes à produção destrutiva capitalista e a sua incapacidade de prover uma racionalidade abrangente adequada à plena satisfação das necessidades humanas. Racionalidade esta, inerente à *“realização dos princípios de uma economia socialista, centrada numa significativa economia da atividade produtiva, pedra angular de uma rica realização humana, numa sociedade emancipada das instituições de controle alienadas e reificadas.”* (MÉSZÁROS, 1993, p.71).

O exercício do controle social, aqui entendido como parte das relações de hegemonia, supõe coerção/força, assim como ação persuasiva/educativa em que a ideologia é elemento central, não somente tendo em vista a formação do consenso, necessário ao equilíbrio de forças sob uma determinada hegemonia, mas também, do estabelecimento do dissenso à ordem instituída visando a construção de uma nova e superior hegemonia. O consenso e o dissenso são, pois, processos constituintes do controle social no movimento histórico, consubstanciados na coerção e na persuasão. Importa destacar, nesta discussão, os meios de comunicação como mecanismos fundamentais, na formação e difusão da cultura, base dos processos de hegemonia, potencializados, na atualidade, considerando-se o avanço tecnológico - que configura a chamada revolução informacional — assim como as necessidades colocadas pela crise do controle social e seus desdobramentos na crise de suas instituições tradicionais, como: a família, a religião e a educação.

No amplo processo de controle social, o Estado distingue-se não apenas como uma instância complexa de controle, mas também, de acordo com a afirmação de MÉSZÁROS (1999), representa a própria estrutura totalizante do domínio político do capital sobre o trabalho e toda sociedade. Com base no mesmo autor, fica o entendimento de que tal estrutura coloca-se para salvaguardar de modo mais ou menos permanente as realizações econômicas do sistema, mediante ação terapêutica face às fragmentações inerentes ao capital, verificadas entre produção e controle; produção e consumo; produção e circulação. Fragmentações essas correspondentes a falhas estruturais do próprio controle do capital. Frente a estas necessidades do capital o Estado moderno erige-se como um componente estrutural de comando político do capital, dotado de uma superestrutura jurídico-política e ideológica e seus aparatos coercitivos e educativos. Destaca-se que o Estado, segundo o mesmo autor, não é redutível às determinações econômicas do capital, antes expressa as necessidades globais de manutenção da reprodução do metabolismo social regido pelo capital, o que remete à reprodução

contraditória do capital e suas personificações e do trabalho e suas personificações. Concordando com este ponto de vista, reafirma-se o caráter contraditório da esfera estatal e a sua necessidade de legitimação no conjunto da sociedade.

Deste modo, é possível o entendimento de que as contradições inerentes à relação capital/trabalho, Estado/sociedade, reproduzidas cotidianamente, denunciam a alienação do sistema de controle do capital e os antagonismos daí resultantes pertencem à própria natureza do capital. Da mesma forma, a resistência e as aspirações emancipatórias (de autocontrole) do trabalho, também reproduzidas cotidianamente, apontam a possibilidade histórica de superação da sociedade capitalista.

Em vista disso, o exercício do controle social corresponde a uma dimensão das lutas da classe trabalhadora em seu conjunto, numa perspectiva emancipatória em que o processo de democratização das relações Estado/sociedade coloca-se como uma das principais mediações. Esse processo de democratização alcançou a sua expressão mais avançada nos países capitalistas centrais com a instauração do Estado de Bem-Estar, no período pós segunda guerra mundial, com a conquista dos direitos sociais. Tais direitos traduzem formas concretas de acesso a bens e serviços necessários a reprodução do trabalhador - representando avanços substantivos em relação a formas tradicionais de reprodução da força de trabalho, em que se destacam as práticas assistencialista baseadas na caridade religiosa e na filantropia - bem como da participação da classe trabalhadora na gestão e controle dos gastos públicos. Significou, também, a legitimação do deslocamento da garantia de condições de atendimento das necessidades de subsistência da classe trabalhadora para a esfera da política pela mediação estatal, mantendo essas condições fora das relações de trabalho. (ABREU. 2001a). Isso traduziu, de acordo com a análise de BIHR (1998), com a qual se concorda, a participação dos trabalhadores no estabelecimento de limites ao controle do capital sobre a si mesmos, isto é, representou o direito dos trabalhadores de negociar as condições de sua própria dominação, a partir da mediação estatal.

No Brasil, o horizonte societário instaurado pelo Estado de Bem-Estar se coloca a partir década de 80, nos marcos das lutas sociais registradas nessa década, culminando com a incorporação de muitas dessas lutas como direitos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Assinale-se o destaque para os avanços democráticos no campo da políticas sociais, especialmente da seguridade social, da participação política e do maior acesso à justiça, pela população de modo geral, na defesa e garantia de seus direitos. Muitos desses direitos antes mesmo de serem implementados vêm sendo usurpados pelas medidas neoliberais hegemônicas em todo o mundo, no enfrentamento da crise estrutural do capital que se instaura desde os anos 70.

O avanço dessas medidas, face à necessidade de recomposição das taxas médias de lucro do capital em crise, tende a ampliar e aprofundar o quadro da pobreza em todo mundo, particularmente nos países periféricos, como é o caso do Brasil. Contribui, assim, para a criação das condições sócio-históricas que marcam a crise do controle do capital na sociedade, considerando-se que, pela primeira vez na História da Humanidade, as estruturas de controle dominantes encontram sérias resistências na forma de pressões resultantes dos imperativos elementares da simples sobrevivência humana. (MÉSZÁROS, 1993).

Todavia, a condição de subalternidade dos segmentos empobrecidos e miserabilizados, dificulta o exercício do controle social de modo intencional a partir de um novo e superior projeto de sociedade, na medida em que suas formas de organização e luta são profundamente afetadas, numa contextualidade marcada pela intensificação da concentração da renda e, conseqüentemente, pela ampliação e aprofundamento da pobreza acompanhadas da fragmentação, complexificação e heterogeneidade da classe trabalhadora (ANTUNES, 1995); e, ao mesmo tempo, da afirmação do mercado como instância privilegiada de regulação da vida social, portanto, espaço de criação das condições de atendimento das necessidades sociais. Cabe, então, ao Estado a garantia de um atendimento mínimo aos segmentos sociais sobre os quais o mercado não tem responsabilidades. Nesses marcos, muitas vezes, os processos de luta das classes subalternas são enfraquecidos, transfigurados e incorporados às estratégias dominantes de controle social, cedendo lugar para o aprofundamento de ações manipulatórias e mistificadoras da própria realidade e, por isso, reprodutoras do *status quo*.

A questão do exercício do controle social na mediação da política de assistência social na sociedade brasileira, na atualidade, vem se colocando a partir da década 80 como uma dimensão das lutas sociais das classes subalternas na relação com o Estado e, paradoxalmente, explicita-se no discurso oficial que consubstancia a reforma do aparelho do Estado brasileiro nos anos 90, de forma que o enfrentamento dessa questão pelas referidas classes compreende duplo desafio. Trata-se do desafio concernente à necessidade de superação na sociedade brasileira, da histórica função de tutela e controle sobre a pobreza desempenhada pela política de assistência social, mediante a qual se configurou um padrão assistencial, a filantropia estatal⁴, assim denominada por OLIVEIRA (1998), até hoje vigente no país,

⁴ Segundo OLIVEIRA (1998), desde o Estado Novo, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LOA), institucionaliza-se um padrão assistencial que, contraditoriamente, configura um tipo de "filantropia estatal". Equivale dizer que a LBA e demais órgãos estatais, encarregados da gestão das políticas assistenciais em suas trajetórias, efetivaram arranjos clientelísticos, orquestrados por interesses privados. Na atualidade, esse padrão assistencial, ganha novos contornos em desdobramentos que formatam, sob a orientação neoliberal, uma prática assistencial dita pública não estatal, ao mesmo tempo em que reproduz, através de programas do tipo Comunidade Solidária, ponto por ponto a trajetória da assistência social na

apesar das conquistas constitucionais de 1988. Conquistas essas em que a assistência, conceitualmente, passa a condição de política pública, constituindo com as políticas de saúde e previdência o sistema de seguridade social, supondo a responsabilização do Estado com a sua operacionalização; e, do desafio referente à necessidade de alteração do sistema dominante de controle social, a partir da construção de um sistema alternativo de controle social, em que o limitado e contraditório espaço da política de assistência social apresenta-se como uma mediação.

Tais desafios se complexificam, sobretudo, considerando-se as contradições e paradoxos que envolvem esta política, que interferem diretamente nas já difíceis e complexas possibilidades do exercício do controle social nessa área pelos setores subalternos comprometidos com a luta pelo direito a condições dignas de vida e de trabalho.

Na sociedade brasileira, esses desafios intensificam-se nas condições históricas que se definem a partir de dois movimentos contraditórios, profundamente interligados. Um movimento é marcado pelas conquistas sociais incorporadas na CF/1988 sob a forma de direitos, de acordo com o referido anteriormente, supondo um conjunto de mecanismo e instrumentos de participação da sociedade civil, que sinalizam a possibilidade do avanço da intervenção crítica e qualificada dos segmentos subalternizados - alvos dos atendimentos sociais - no planejamento e gestão das políticas sociais, no qual o controle social comparece como o mote principal dessa participação. O outro movimento caracteriza-se pela usurpação dessas conquistas mediante a reforma do aparelho do Estado brasileiro sob a orientação da ideologia neoliberal. Essa reforma dentre outras medidas, reduz a ação estatal no atendimento das necessidades sociais, deslocando essa responsabilidade para o mercado e para a comunidade; ainda que mantenha, contraditoriamente, a implementação dos mecanismos e instrumentos formulados para a garantia dos direitos, para dissimular a negação desses mesmos direitos, apregoando via descentralização político-administrativa a ideia de ampliação da esfera estatal, mediante participação da sociedade na gestão e controle das políticas sociais.

Nos dois movimentos o controle social aparece como o mote da participação e da democratização da gestão estatal, todavia, trata-se de processos distintos vinculados a projetos diferenciados de sociedade, contudo, confundidos pela retórica neoliberal que tende a incorporar as lutas, métodos e discursos dos dominados, transformando-os em cultura universal do interesses

estrutura do Estado brasileiro” (OLIVEIRA.1998.p. 15). Esse programa é paradigmático quanto à negação ao que preceitua a Lei Orgânica da Assistência Social/1993 (LOAS), consubstanciada na Constituição Federal de 1988, revelando-se uma regressão do estatuto dos direitos, isto é, um retorno ao modelo tradicional, constituindo, desta forma, a tradução mais fiel da nova forma de privatização do Estado na área da assistência social.

de todos, para legitimar medidas antidemocráticas e antipopulares no campo das políticas sociais.

Qualificar essas propostas diferenciadas de controle social é a questão central da participação dos grupos subalternos na gestão da política de assistência social, a partir dos canais abertos na dinâmica contraditória da sociedade, em que se inscrevem os conselhos de direitos, as conferência de políticas sociais, dentre outros. Assim, coloca-se a necessidade de contemplar nessa discussão o desvendamento das contradições em relação à descentralização, à participação e à própria assistência social que apontem para o avanço da construção de um sistema alternativo de controle social nos marcos das lutas emancipatórias no contexto brasileiro, nas quais se insere a defesa com ampliação dos direitos sociais conquistados na CF/ 1988.

INDICAÇÕES SOBRE A PARTICULARIDADE DO CONTROLE SOCIAL NA MEDIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: contradições e desafios

As modalidades de controle social no âmbito das políticas sociais, em particular na área da assistência social, vinculam-se aos sistemas de controle existentes na sociedade, desempenhando funções específicas, limitadas, mas significativas, na medida em que as políticas sociais configuram espaços de construção de resposta à questão social, portanto de enfrentamento entre projetos sociais.

Essa discussão sobre o controle social na mediação da política de assistência social centra-se na análise do denominado “Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social”⁵ e busca o desvendamento das contradições em relação ao processo de descentralização a partir do reforma do aparelho do Estado brasileiro, destacando o redimensionamento da política de assistência e a desmistificação da luta pela assistência como um direito; bem como o significado da participação social como elemento estratégico do controle, seja sob o ponto de vista da recomposição do sistema de controle dominante, seja direcionada para a alteração/transformação desse sistema com a prevalência dos interesses e demandas dos segmentos alvos da política de assistência.

Deste modo, as contradições presentes no referido “Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social” são apreendidas

⁵ O denominado Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social tem fundamento legal na CF/ 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n° 8742/1993 -LOAS), e Normas Operacionais Básicas, 1 e 2 (NOBs 1 e 2).

considerando-se, por um lado, o fato de que o mesmo refere-se à organização e gestão das ações de assistência social, sob a tese da descentralização político-administrativa e universalização dos atendimentos sociais, mediante a qual é apregoada a participação da sociedade na gestão e controle dos gastos públicos com o atendimento das necessidades sociais. Processo este que cria canais para implementação de estratégias participacionistas que, contraditoriamente, podem viabilizar um possível avanço da participação crítica das classes subalternas visando a alteração da correlação de forças⁶ na definição e implementação das ações estatais face aos interesses das referidas classes.

Sob o ponto de vista da democratização das relações Estado/sociedade com base nas lutas sociais das classes subalternas, a noção de descentralização refere-se a uma conquista política, a partir de um amplo processo de redefinição do poder nas diferentes esferas administrativas do aparelho estatal (federal, estadual e municipal) e entre a administração estatal e a sociedade, tendo como corolário a efetiva autogestão local sob forma de municipalização. Trata-se, portanto, de um processo que envolve a reestruturação do aparato governamental *“por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas e dos recursos necessários para financiá-los”* (JOVCHELOVITCH, 1998, p.37) nas diferentes esferas administrativas, assim como o redimensionamento das relações Estado/sociedade na reconstrução da vida social. Isto não significa a transferência de atribuições do Estado para a sociedade, nem inversão de papéis entre essas instâncias, nem a criação de um “terceiro setor”, isto é, o chamado público/privado, como defende o neoliberalismo; mas, o contrário, expresso na construção de uma nova relação entre Estado e sociedade consubstanciada em um novo equilíbrio de forças a partir do processo de constituição da hegemonia da classe trabalhadora. Aponta, claramente, para um novo projeto societário: portanto, só pode ser concretizada como parte de um movimento mais amplo de luta pela hegemonia na sociedade. (ABREU,2001b).

⁶ A correlação de forças vincula-se ao processo assinalado na análise gramsciana referente à avaliação das situações e relações de força, na perspectiva da formação da vontade coletiva, “consciência atuante da vontade de uma necessidade histórica como protagonista de uma real e efetivo” (GRAMSCI, 1978, p. 152), na luta pela construção da hegemonia das classes subalternas. A avaliação das relações de forças políticas compõe o processo que dá conta do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançados pelos vários grupos sociais, o qual corresponde aos diversos momentos da consciência política coletiva. GRAMSCI distingue três graus desse processo, considerando a forma como se manifestam historicamente: o primeiro, mais elementar, caracteriza-se pela manifestação da solidariedade entre os membros de um mesmo grupo; o segundo é aquele em que a consciência da solidariedade de Interesses ainda é limitada ao campo meramente econômico; e o terceiro, o mais político, configura a consciência da solidariedade entre os diversos grupos subordinados, traduzida na unicidade dos fins econômicos e políticos e na unidade intelectual e moral, cuja culminância é a formação de partidos.

Por outro lado, o “Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social” integra as estratégias de descentralização político-administrativa, implementadas através da reforma do aparelho do Estado brasileiro, sob a orientação de organismos financeiros internacionais, entre eles o Banco Mundial, vinculadas, como já mencionado neste trabalho, ao processo de reestruturação do capital em crise. A descentralização, a partir dessa reforma, sem sombra de dúvidas, contraria a tese da democratização e universalização das políticas sociais, pois, de fato, orientando-se como uma medida de combate à chamada crise fiscal, traduz-se em drástica redução dos gastos públicos com o atendimento às necessidades sociais e transferência para a sociedade da responsabilidade desse atendimento. Também materializa o deslocamento de atribuições da esfera central para os estados e municípios, sem o devido repasse do poder decisório e de recursos, isto é, do controle social. E, assim, mera redistribuição de atribuições e responsabilidades e reconcentração do poder decisório e do controle social.

Sob este ponto de vista, a descentralização constitui canal privilegiado de privatização das políticas sociais, viabilizando a redefinição das políticas sociais, mediante mercantilização e re-filantropização dos serviços sociais. Reedita o assistencialismo, com o apelo à solidariedade indiferenciada entre sujeitos antagônicos, reatualizando velhas práticas paternalistas e clientelística, associadas a formas atuais de filantropia, em que a filantropia empresarial se destaca como intervenção do empresariado face às necessidades de reprodução da força de trabalho, convertendo, ao mesmo tempo, os atendimentos assistenciais em investimentos sociais.

Além disso, a privatização das políticas sociais reafirma a focalização dos atendimentos em detrimento da perspectiva universalizante dos direitos. Assim, constitui um contraponto neoliberal ao discurso universalista do Estado de Bem-Estar. cm que a orientação particularista de concentrar gastos públicos na população de baixa renda — *“dar mais a quem tem menos”* (BOITO JR, 1999,p.202) - é colocada como forma de aumentar o efeito distributivo dos gastos sociais, atribuindo, então, a essa modalidade um suposto cunho progressista. Tal discurso oculta a tendência real de um atendimento mínimo a um mínimo de pessoas e mascara as intenções de um auto-financiamento dos mesmos; e, ainda, submete os atendimentos às necessidades da classe trabalhadora aos estreitos critérios e interesses do mercado.

Destarte, intensifica-se o assistencialismo⁷, e o clientelismo no atendimento das necessidades da classe trabalhadora, numa flagrante

⁷ O retrocesso à filantropia e ao assistencialismo nos marcos das saídas neoliberais à crise estrutural do capital, colocadas como alternativas capitalistas no enfrentamento da pobreza, só reforçam o entendimento de que, como assinala LOPES (1999), estas práticas “nunca desapareceram nem podem desaparecer no capitalismo”, considerando a reprodução cada vez

negação do estatuto do direito ao serviço público de qualidade. Todavia, o discurso dominante tende a ocultar esse fato e, mais do que isso: busca mistificar a assistência social, superdimensionando-a, ideologicamente, como política estratégica no enfrentamento da pobreza, como política de inclusão social.

Essa tendência de superdimensionamento da política de assistência social, referenciada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), revela-se paradoxal em relação ao seu sentido histórico, posto que a institucionalização da assistência integrada às estratégias de controle social do capital tem como fundamento a necessidade de reprodução das desigualdades: a assistência reafirma-se, então, como instrumento ideológico de controle social sobre a pobreza, recolocando-se em detrimento do direito ao trabalho⁸, que é a alternativa 'primeira' de garantia das condições de reprodução do homem.

Esse questionamento em relação à política de assistência não significa a negação do seu significado face à realidade de pobreza do país, mas a reafirmação do seu verdadeiro lugar como política complementar com a primazia da responsabilidade do Estado na sua implementação. Essa política é sempre limitada em relação à questão estrutural da pobreza: reafirmando-se, assim, historicamente, como uma atividade ineliminável da sociedade capitalista. De outra forma, cabe considerar o caráter transitório da assistência, quando concebida articulada às demais políticas como parte de um conjunto de ações que tenha a política econômica como estratégica, na perspectiva do enfrentamento e superação das desigualdades sociais.

Essas são algumas contradições que perpassam o "Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social" impregnando a construção de seus principais mecanismos e instrumentos de operacionalização, com implicações diretas nas formas de participação dos diferentes sujeitos envolvidos nesses processos na luta pelo exercício do controle social.

Dentre esses mecanismos merecem destaque os conselhos de direitos, pela importância na implementação do citado sistema, colocados como

mais ampliada das desigualdades sociais e a necessidade de controle do capital sobre a pobreza. Cabe, então, considerar a pertinência da análise de MÉSÁROS (1996) em relação às contradições presentes na conquista de melhorias de condições de vida pelas massas populares. via direitos sociais, em países avançados, a qual tem como pré-condição básica, a contínua superexploração de suas equivalentes no mundo subdesenvolvido.

⁸ O direito ao trabalho, segundo MARX (1989), "primeira fórmula acanhada em que se resumem as reivindicações revolucionárias do proletariado" (MARX. 1989.p.259), manifesta em 1848, na França, desde essa época, vem sendo metamorfoseado no direito à assistência pública, apesar dos avanços alcançados através das conquistas sociais no pós segunda guerra mundial com a Instauração do Estado de Bem-Estar (Welfare State) nos países centrais.

espaços novos de participação e controle social: as comissões inter-gestoras⁹ bipartite (CIB) e triparte (CDT) apresentadas como instâncias de articulação de gestores das três esferas de governo: as conferências nacional, estaduais/regionais e municipais postas como espaços de avaliação e deliberação sobre a política de assistência social: os fóruns de articulação de segmentos da burocracia estatal nas diferentes esferas governamentais: e os fóruns de articulação de segmentos da sociedade civil na luta pela democratização das relações Estado/Sociedade e garantia de políticas sociais estatais.

Os conselhos de direitos são definidos na LOAS, como instâncias deliberativas de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, entretanto, algumas questões podem ser apontadas referentes à própria concepção e ao processo de construção dos mesmos que denunciam as condições concretas em que ocorrem a participação e o exercício do controle.

A função deliberativa dos conselhos, em tese, constitui um avanço significativo quanto à intervenção da sociedade na gestão estatal, sinalizando para a possibilidade da participação das classes subalternas no exercício do controle social sobre a utilização do fundo público. Todavia, essa função é ainda uma idealização sob o ponto de vista dos interesses das referidas classes, pois, de acordo com estudos realizados sobre a experiências dos conselhos de direitos nas diferentes instâncias administrativas na sociedade brasileira (RAICHELIS,1998: SILVA et al, 2001, dentre outros), e o acompanhamento, através do Fórum Estadual de Assistência Social (FAS/MA), da experiência no Maranhão, fica o entendimento de que as deliberações, de fato, são predominantemente impostas pela esfera governamental, considerando-se a forma autoritária como as questões são tratadas, assim como a retenção das informações na burocracia estatal e a ausência de transparência quanto aos gastos públicos e processos de gerenciamento da política de assistência.

A cultura política, ainda predominante na sociedade brasileira, caracterizada pelo centralismo do poder estatal em que o mandonismo, o patrimonialismo e o clientelismo se sobressaem nas relações Estado/

⁹ As comissões intergestoras apresentam-se como instâncias permanentes de negociação e pactuação sobre questões relativas à gestão do “Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social”. No âmbito federal tem-se a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), com representações dos três níveis de governo: três representantes do Governo federal, três dos governos estaduais e três dos governos municipais. No âmbito estadual constitui-se a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), com representações estaduais e municipais, sendo três representantes da esfera estadual e seis da municipal. Os representantes da União são indicados pela Secretaria de Estado de Assistência Social e em relação aos Estados e Municípios são indicados respectivamente, pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e pelo Fórum Nacional de Gestores municipais de Assistência Social (FONGEMAS). (BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social.... 1999).

sociedade, dificulta a crítica, o debate aberto e democrático e a explicitação das divergências na dinâmica dos referidos conselhos. Desta forma, as manifestações do dissenso são tratadas como 'oposição' ao Governo e, assim, sujeitas a medidas punitivas, como, por exemplo, exoneração do conselheiro, em se tratando de representante do poder estatal quando este não pertence ao primeiro escalão, acrescida da perda de função gratificada e outras vantagens funcionais conquistadas pelo servidor; ou, em relação a representantes da sociedade civil, traduz-se em perseguições políticas, rotulação como atitudes corporativas, partidárias, numa tentativa de desqualificar as instâncias de articulação e socialização da política das classes subalternas.

Além disso, decisões acordadas nas comissões bipartites e tripartites, muitas vezes, são apenas legitimadas pelos conselhos ou passam ao largo destes. (RAICHELIS, 1997). Assim, essas comissões passam a constituir espaços paralelos, ou melhor, sobrepostos aos conselhos de direitos, sobretudo, porque são detentoras das informações e controlam, dentre outros aspectos, as deliberações em relação a definição dos critérios de transferência de recursos da assistência para Estados. Distrito Federal e municípios e os processos de habilitação/desabilitação de Estados (CIT) e municípios (CIB) na gestão da assistência social. Tais mecanismos e práticas contribuem para centralizar e fortalecer, ainda mais, o controle dominante exercido pelo poder estatal sobre segmentos subalternizados da sociedade, tendo os Conselhos de direitos como principal mediação.

A composição paritária dos conselhos de direitos, pelo exposto acima, não representa paridade em relação ao poder. antes, reforça a polaridade entre Estado e sociedade, tendendo a ocultar o verdadeiro confronto entre projetos sociais que perpassa essas instâncias; outrossim, ainda induz a uma visão unilateral e à homogeneização das mesmas instâncias, em que a sociedade civil é abordada de forma restrita, referida às expressões das classes subalternas como bloco homogêneo e o Estado como expressão da classe dominante, também, considerada de forma indiferenciada.

Nesses espaços reproduz-se a retórica que consubstancia as atuais relações entre capital e trabalho, fundada na tese da superação dos antagonismos entre classes e no estabelecimento da colaboração entre elas, na qual a parceria e as soluções negociadas constituem a base da "nova" relação. Assim, o confronto entre projetos sociais que está no cerne da luta pelo controle social e, conseqüentemente, a correlação de forças, como estratégia de luta, são transmutados nos espaços dos conselhos de direitos, em relações de colaboração, estabelecimento de alianças e consensos entre sujeitos antagônicos, na busca de respostas às necessidades sociais — constituindo a base do "novo conceito de participação. (ABREU, 1999).

Deste modo, os conselhos de direitos acabam constituindo mecanismos privilegiados de despolitização sobre a questão social, sobre a própria política nas relações entre Estado/Sociedade, o que dificulta o avanço da luta pelo exercício do controle social sobre os gastos públicos pelos segmentos subalternizados, a partir da alteração da correlação de forças.

Esse fato ganha centralidade neste debate, sobretudo quando é considerada a representação seja da sociedade civil, seja do Estado nos referidos conselhos. Os representantes do poder estatal nem sempre são os titulares dos órgãos com assento nos Conselhos, isto é, sujeitos com poder de decisão; trata-se, muitas vezes, de técnicos que assumem essa representação como mais uma tarefa burocrática para a qual não estão habilitados. Embora movam-se com alguma autonomia em matérias de pouco interesse político do executivo, como assinala RAICHELIS (1997), referindo-se à experiência do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que é exemplar do que predomina nos Estados e municípios brasileiros, essa autonomia é negada quando a situação é contrária, passando a funcionar os mecanismos de submissão e controle burocrático, como ficou apontado anteriormente.

Essa situação estende-se, em muitos casos, em relação aos representantes da sociedade civil - como indicam os debates realizados no FAS/MA, confirmados nos resultados de uma recente pesquisa sobre o processo de descentralização no Maranhão (SILVA, et al. 2001). Nessa realidade, a escolha desses representantes, de forma muito frequente, é feita pelo poder executivo, significando, também, a existência formal desse mecanismo, para o atendimento das exigências legais do processo de descentralização político-administrativa. Esses fatos não configuram uma experiência a parte, mas refletem uma realidade predominante no país.

Além disso, a institucionalização e avanço do chamado “terceiro setor”, na sociedade brasileira a partir dos anos 90, nos marcos da reforma do aparelho do Estado, tem implicações muito sérias na representação da sociedade civil nos conselhos de direitos, posto que muitos conselheiros são representantes de entidades e organizações que dependem dos recursos públicos para subsistir como unidades prestadoras de serviços assistenciais. Essa situação reflete uma decorrência do processo de privatização das políticas sociais via medidas de descentralização político-administrativa, mediante as quais o Estado desloca suas atribuições de atendimento das necessidades sociais para a sociedade, recriando mecanismos de subsunção e controle da sociedade pela esfera estatal.

Acresce-se a isso o fato de que a subsistência dessas entidades e organizações é a garantia de um atendimento, ainda que precário para muitas pessoas face o agravamento da pobreza no país e alternativa de emprego para outros. Para algumas entidades e organizações a participação nos conselhos

de assistência passa a ser um meio de garantir o acesso às informações e aos recursos. Deste modo, qual a condição de autonomia e compromisso político desses representantes em relação à conquista do controle social numa perspectiva emancipatória?

Todavia, cabe também registrar a inscrição de representações de entidades autônomas, com tradição de luta e combatividade na composição dos conselhos de direitos, cuja atuação crítica e qualificada fazem a diferença na dinâmica dos mesmos, apontando alguns avanços em relação a participação de segmentos historicamente excluídos das decisões políticas, na medida em que passam a influir em deliberações e exigir transparência na gestão estatal. Entretanto, é comum essas representações enfrentarem sérias resistências da burocracia estatal e de outros segmentos da sociedade civil, que as vêem como ameaças ao controle dominante.

Por outro lado, é importante considerar-se a possibilidade de construção de experiências conselhistas diferenciadas a partir, principalmente, das chamadas administrações populares¹⁰: e da predominância de representações da sociedade civil vinculadas a entidades identificadas pela combatividade e coerência com as lutas e conquistas emancipatórias das classes subalternas. Nessas condições, coloca-se a expectativa de experiências conselhistas na área da assistência social com maior abertura para o estabelecimento de relações democráticas e para a transparência no trato dos recursos públicos: todavia, o debate¹¹ sobre essas situações aponta que nem sempre conseguem superar o redimensionamento da assistência social sob a orientação da política neoliberal, mantendo-se nos limites da LOAS¹². Desta forma, em que pesem as condições políticas acima registradas, essas experiências tendem também à despolitização da questão da assistência nas relações Estado/sociedade, recolocando-se, então, a necessidade de ampliação e aprofundamento do debate político, do enfrentamento, da alteração as relações de força, avançando na construção/reconstrução de processos e mecanismos efetivamente constitutivos de práticas coletivas emancipatórias.

¹⁰ Trata-se de experiências de governos nas esferas estaduais e municipais sob a orientação de partidos considerados progressistas, como PT, PSB, PDT. Nessas situações as representações governamentais são muitas vezes assumidas por agentes da burocracia estatal vindos das fileiras da militância partidária, sindical, e de outros movimentos e organizações não governamentais, identificados com as lutas sociais das classes subalternas.

¹¹ Uma referência interessante desse debate, ficou evidenciada no X Congresso Brasileiro de Assistência Social/2001, no Rio de Janeiro, na sessão temática: Serviço Social e o poder nas administrações populares.

¹² A LOAS, traduzindo um pacto de classes, não responde a um único projeto social, contém elementos contraditórios inerentes à projetos sociais distintos. Assim, tanto constitui um instrumento de luta vinculada ao amplo processo de conquista de melhorias de condições de vida para a grande maioria da população brasileira, como respalda a política social neoliberal, focalista, residual e excludente, além de reforçar a transferência para a sociedade das atribuições do Estado com as necessidades sociais.

Outros mecanismos importantes na análise do controle social no âmbito da Política de Assistência Social são as conferências nacionais, estaduais e municipais, de Assistência Social. Em tese, colocam-se como instâncias colegiadas de caráter deliberativo, com a participação dos usuários ou organização de usuários, de entidades e de organização de assistência social, assim como dos trabalhadores do setor, em relação às ações governamentais na área da assistência social. (BRASIL. Ministério da Previdência...1999). Entretanto, a construção destes mecanismos tem avançado muito pouco nessa direção, considerando-se a reprodução de práticas autoritárias do poder estatal na construção desses espaços de avaliação e deliberação da política de assistência, em que pese a presença significativa de diferentes segmentos da sociedade civil nos mesmos, que acaba cumprindo o papel de legitimação das decisões a partir dos interesses dominantes.

Entretanto, importa destacar o significado dos Conselhos de direitos e das Conferências como canais contraditórios em construção, na medida em que podem contribuir para o avanço do debate crítico e expressão de tendências diferenciadas em relação à Assistência Social, constituindo espaços de articulação de forças e de pressão, em relação ao uso do fundo público para o atendimento das necessidades e interesses das classes subalternas e instâncias de luta pela democratização das relações Estado/Sociedade. Tal avanço supõe que a participação das classes subalternas se efetive de forma articulada às lutas sociais mais amplas de enfrentamento e superação do neoliberalismo e construção de um novo projeto de sociedade,

Nessa perspectiva, recoloca-se a questão da participação como elemento estratégico do exercício do controle social, entendida como intervenção crítica das classes subalternas no movimento histórico, construindo-se na contracorrente dos processos subalternizantes, com expressão nos mesmos espaços político-institucionais em que tais processos são gestados: constitui, portanto, condição do processo de politização e capacitação, tendo em vista a alteração das relações de força e poder.

Desta forma, os fóruns de assistência social constituídos pela sociedade civil são espaços possíveis dessa construção. Esses fóruns, como os demais espaços de expressão e luta das classes subalternas, são afetados pelo refluxos das lutas sociais, embora busquem constituir-se como mecanismos concretos de construção da pressão e resistência frente as estratégias e armadilhas participacionistas da política neoliberal: assim como canais dinâmicos de formação política dos sujeitos envolvidos nessa luta para inserção crítica nos citados mecanismos de participação e controle social. Cabe considerar que a participação nos fóruns ainda é reduzida e algumas experiências não conseguem ultrapassar as propostas oficiais, ainda que

critiquem e percebam as contradições e manipulações políticas e ideológicas nelas contidas.

Assim, é imperativo avançar na construção coletiva de formas de enfrentamento das estratégias de controle social dominante, em que se inclui a ampliação e o fortalecimento dos fóruns de assistência social nos âmbitos, municipal, estadual e nacional. Cumpre buscar a inserção crítica nos processos de construção das condições para efetivação dos direitos sociais na perspectiva da emancipação humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão desenvolvida neste trabalho evidencia contradições, limites e desafios da luta pelo exercício do controle social na mediação da política de assistência social, pelas classes subalternas, assim como aponta possibilidades de avanço dessa luta, desde que vinculada aos processos emancipatórios das referidas classes, isto é, aos processo de resistência ao neoliberalismo e de superação da ordem capitalista, em desenvolvimento na sociedade.

Nessa perspectiva, fica o entendimento de que a conquista do controle social na esfera das políticas sociais, especialmente da assistência social não é um fato isolado, mas supõe e reflete a alteração da correlação de força no conjunto da sociedade, como parte do movimento mais amplo de transformação das relações de hegemonia.

Assim, os diferentes mecanismos e instrumentos constitutivos do “Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social”, aqui discutidos, configuram-se como espaços contraditórios, na medida que em sua implementação, viabiliza, fundamentalmente, a reatualização do sistema de controle dominante, podendo, ao mesmo tempo, criar condições para a participação política das classes subalternas na gestão do fundo público.

Além disso, é importante reter os limites da luta no âmbito da assistência face ao agravamento da pobreza no país. A assistência coloca-se como um campo de luta limitado, considerando o seu próprio fundamento histórico, isto é, o fato de que a necessidade determinante da institucionalização da assistência na sociedade capitalista, no âmbito das estratégias de controle do capital, encontra-se na contradição presente na necessidade própria da ordem do capital de reprodução das condições de desigualdade, ainda que, nessas condições, contraditoriamente, se desenvolvem também as possibilidades de contestação e superação dessa desigualdade, isto é, enseja a luta da classe trabalhadora na conquista da

emancipação humana. Conquista essa que se coloca, obviamente, para além da luta por direito às condições materiais de subsistência, em que a assistência pública é apenas uma modalidade residual de acesso a bens e serviços pela classe trabalhadora. Entende-se que a luta por direitos sociais situa-se nos limites históricos do Estado de Bem-Estar, isto é, nos marcos da sociedade sob o domínio do capital, constituindo uma dimensão das lutas sociais na perspectiva emancipatória que impõe a ultrapassagem desses limites na construção de uma nova e superior sociedade — a socialista.

Deste modo, pensar o avanço da conquista do exercício do controle social pelas classes subalternas, considerando-se as condições concretas no âmbito da política de assistência social, passa necessariamente pela luta direcionada para a recomposição das classes subalternas, como força política contraposta à política neoliberal e à ordem capitalista, numa vinculação estreita com os demais processos em curso na sociedade direcionadas para a construção de alternativas à sociedade capitalista a partir da referência socialista, no bojo dos quais gestam-se as condições históricas para a definição de um sistema alternativo de controle social pelas classes subalternas.

Embora as condições objetivas das lutas sociais das classes subalternas. estejam hoje profundamente tensionadas, pela ofensiva ideológica do neoliberalismo, de acordo com os aspectos assinalados neste trabalho e bem como pelo desmonte da experiência societária do leste europeu - que configura a perda da expectativa de uma referência concreta alternativa à capitalista, que se colocou a partir de 1917 com a vitória da revolução russa (ABREU,2001c) - importa reafirmar-se nesta discussão sobre a construção do controle social pelas classe trabalhadora as potencialidades revolucionárias dessa classe em seu conjunto na perspectiva da construção de uma nova sociabilidade, apesar da crise em que se encontram suas formas de organização e lutas.

Trata-se, como analisa ANTUNES (1999), da construção de um projeto societário dotado de um sentido universalizante e socialista, cujos contornos transbordam os limites nacionais, pois constitui um projeto que requer e se consubstancia na criação de novas formas de organização internacional dos trabalhadores. Além disso, esse projeto, atentando para as necessidades de cada situação particular, busca sempre romper as barreiras impostas pelo capital e avançar na demarcação de uma nova e superior sociabilidade.

Summary: This text approach social concerning questions of social control practice in mediation of Brazilian politic of Social Assistance, actually, pointing out: historic and conceptual elements from consideration of distinct systems of social control linked to different society projects; and, a discussion about mechanisms and Instruments that compose the “decentralized and participated system of Social Assistance”, started its insertion from Organic Law of Social Assistance (LOAS), integrated to the politic and management decentralization process in state administration that enhances, at 90's, under neo-liberal direction.

Key words: social control, social assistance. decentralization, participation, forces correlation.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABREU, Marina Maciel. A Questão do controle social e as formas atuais de gestão das políticas sociais: repercussões na prática do assistente social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 10, Rio de Janeiro. CD ROOM, Rio de Janeiro, 2001b.

_____. A relação entre o Estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e a participação do Serviço Social. Serviço Social & Movimento Social, São Luís, v.I, n.I, p. 61-76,jul./dez,1999.

_____. Assistência social e a conquista dos direitos sociais: elementos para uma problematização, Revista Universidade e Sociedade. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, Brasília, nº 25, p. 70-78, dezembro, 2001a.

_____. Serviço Social e a Organização da Cultura: um estudo sobre a função pedagógica do assistente social. 2001 c. 229p Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, PUC, São Paulo.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1995.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7.dez. 1883. (Lei Orgânica da Assistência Social-LOS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. In: Conselho Regional de Serviço Social. 10ª Região. Coletânea de leis. 2. ed. Porto Alegre (199 -) p. 49-68.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS. Secretaria de Estado de Assistência Social-SEAS. Assistência social: algumas questões básicas. Capacitação a distância para conselheiros e gestores municipais e estaduais de assistência social. v. 1. Brasília, 1999.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/pubL04/coleção/plandi.htm>>.

BIHR, Alain. Da Grande Noite à Alternativa — o movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1998.

BOITO JR., Armando. Política neoliberal e sindicalismo no Brasil. São Paulo: Xamã, 1999.

FÓRUM ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: FÓRUM ESTADUAL EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: FÓRUM PERMANENTE DA TERCEIRA IDADE:FÓRIJM DAS ENTIDADES DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA E PATOLOGIA. MARANHÃO. Apreciação Geral da Política de Assistência Social (Versão Preliminar) e indicações de propostas. São Luís, mimeog. 2001. Mimeografado

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 19, n. 56, p. 34-49, mar. 1998.

LOPES, Josefa Batista. A relação Serviço Social - movimento social: indicações para um estudo. Serviço Social & Movimento Social. São Luís, v.1, n. 1, p. 7-20. jul./dez.1999.

MARANHÃO. Gerência de Estado de Desenvolvimento Social - GDS; Universidade Federal do Maranhão - UFMA; Universidade Estadual do Maranhão - UEMA Fundação Sousem de Apoio ao Desenvolvimento da tJFMA. Política Estadual de Assistência Social. São Luis, 2001.

MÉSZÁROS, István. A necessidade do controle social. São Paulo: Ensaio, 1993.

_____. O poder da Ideologia. São Paulo: Ensaio. 1996.

_____. A ordem do capital no metabolismo social da reprodução. In: MÉSZÁROS, István et ai. Ensaios ad Hominem: tomo 1: Marxismo. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 1999. p.133-124.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. In: RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez. 1998.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. Cadernos ABONG, n.2 1. São Paulo: CNAS, ABONG, 1997. Série especial — subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social - III.

_____. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez. 1998.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. et. ai. A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, v. 22, n.65, p. 124-145, mar. 2001.