

## **COMISSÕES LOCAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: CONTROLE SOCIAL DESCENTRALIZADO**

*Emilia Carvalho Teixeira*  
*Mestranda em Políticas Sociais ESS/UFF*

**Resumo:** Neste artigo falaremos sobre Comissões Locais de Assistência Social criadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro – CMAS/RJ, sendo instrumentos profícuos à efetivação da democratização do controle social a nível local da Política de Assistência Social no Município. Analisaremos as mesmas à luz das reflexões postas por Gramsci.

### **Discussão sobre o controle social**

O presente artigo propõe-se explicar sobre a experiência das Comissões Locais de Assistência Social, como meios importantes para a efetivação do controle social descentralizado e democrático. Estas se constituem como espaços consultivos e propositivos do CMA/RJ, visam contribuir para a democratização da Política da Assistência Social, exercendo o controle social nas 10 (dez) regiões dessa municipalidade e subsidiando o processo de tomada de decisões do Conselho.

As referidas Comissões resultaram de um amplo debate entre diferentes atores: ONG's, gestores, técnicos da Secretaria de Assistência Social, representantes das outras Secretarias, conselheiros do Governo e da Sociedade Civil, sindicatos, conselhos regionais de diferentes categorias profissionais, delegados e participantes das IV e V Conferências Municipais de Assistência Social.

A concepção de controle social adotada nesse estudo tem como pano de fundo a relação entre governo e sociedade civil, o que permite ampliar cada vez mais a gestão do Estado à participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisões. Tal concepção remete a Gramsci, onde o Estado é Ampliado e resultado da sociedade política e da sociedade civil. Ou melhor, se institucionaliza na interface entre governo e sociedade civil. (Carnoy, 1998). O Estado não é apenas representante da ideologia da classe dominante ou representante do governo que através das suas leis e instituições mantém a coerção e a hegemonia ideológica sob a classe subalterna, mas também se constitui como espaço contraditório e de luta. Diante do exposto, a noção de controle social adotada aqui leva em conta o processo de democratização e participação desses atores na gestão, avaliação, formulação e fiscalização das ações implementadas a nível municipal na política da Assistência Social.

Assim, podemos dizer que o Estado também é permeado pela sociedade civil, onde em geral, esta sociedade civil se constitui como classe dominada e desorganizada, principalmente

incitada de valores culturalmente naturalizados pela ordem social burguesa. Não podemos deixar de considerar que existe uma hegemonia burguesa na constituição do Estado, pois há: “[...]o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subordinada na sociedade civil”. (GRAMSCI apud CARNOY: 1998, p. 93) No entanto, a sociedade civil não só se mantém dominada pela via da coerção política e econômica, mas também porque a hegemonia burguesa exerce o controle sobre a referida sociedade civil, por meio da cooptação ideológica e cultural, mas a sociedade civil é contraditória, pois os interesses não são homogêneos.

Para Coutinho (2003), interprete de Gramsci, a sociedade civil faz parte da superestrutura, pois a mesma é constituída por um complexo de relações ideológicas, culturais, espiritual, intelectual e política na sociedade capitalista. No entanto, através das suas organizações e igrejas, por exemplo, corroboram ou não para a manutenção da cultura hegemônica burguesa. Portanto, Gramsci denomina a sociedade civil como “aparelhos privados de hegemonia”, onde a participação nas organizações políticas se realiza de forma voluntária e não pelo mecanismo da repressão. Para Gramsci, a “supremacia” de uma classe sobre a outra está eminentemente posta na correlação de forças que acaba por estabelecer a hegemonia ideológica e moral, num processo contínuo de consensos e disputas.

[...] As ideologias, ainda que obviamente não sejam indiferentes ao Estado, tornam-se algo ‘privado’ em relação a ele: a adesão às ideologias em disputa torna-se um ato voluntário (ou relativamente voluntário), e não mais algo imposto coercitivamente. (COUTINHO, 2003, p. 133)

Assim, o caminho da “contra-hegemonia” frente a hegemonia burguesa, está no desenvolvimento de uma cultura da classe trabalhadora, em busca de uma hegemonia proletária, visando desenvolver um novo tipo de educação, rompendo com o senso comum ideológico imposto pela classe burguesa. Onde, a sociedade civil organizada em prol da classe dominada, exerce um papel fundamental se constituída de intelectuais da classe operária, ou seja, “orgânicos”, fomentando a ideologia desta classe, num movimento em construção de uma consciência da classe trabalhadora, lutando pelos seus direitos de forma organizada e atribuindo críticas à ordem burguesa.

No entanto, o controle social para Gramsci não está localizado no Estado ou na sociedade civil, mas se realiza e se torna um instrumento de barganha e de poder, possuindo um caráter contraditório entre as diferentes classes sociais.

Correia (2007) aponta que Gramsci vê a necessidade das classes subalternas em buscar estabelecer consensos na própria sociedade civil para que o controle social supere a ideologia dominante e para que a referida classe se torne protagonista de sua própria história. A

estratégia é realizar através do consenso o controle das ações engendradas pelo Estado, implementando a “guerra de posição.” (GRAMSCI apud COUTINHO, 2003, p.147)

Raichelis (2005) afirma que há uma tendência histórica na sociedade brasileira em secundarizar a Sociedade Civil ante o Estado. O grande desafio estaria em alterar tal situação buscando a constituição de uma esfera pública democrática.

Esse quadro nos mostra que no Brasil, a sociedade civil é parte integrante do Estado, tendo em vista que participa do sistema descentralizado e participativo posto na Constituição de 1988. Assim, o controle social das diferentes políticas sociais é exercido por meio dos Conselhos e Conferência, onde a participação popular realiza-se através das organizações representativas que avaliam o processo de formulação e implementação das políticas sociais e as controlam em todos os níveis de governo.

Behring e Boschetti (2006) mostram que na realidade brasileira, historicamente, o Estado combinou coerção e paternalismo na relação com a sociedade civil. Afirmam que o investimento em políticas sociais se tornou mais efetivo a partir dos anos 30 e contribuiu para tornar mais tênue as diversas expressões da questão social e servindo para controlar os movimentos sociais e a própria sociedade civil.

Podemos afirmar que tivemos longos períodos ditatoriais entrecortados por curtos episódios de experiência democrática. A cultura antidemocrática está presente até os dias atuais na sociedade brasileira, onde há pouca participação popular nos espaços destinados para esse fim, o que propicia a cultura do favor e do mandonismo.

O controle social democrático no Brasil é uma experiência recente, pois a participação da sociedade civil nos Conselhos e Conferências de Políticas e Defesa de Direitos foi proporcionada pelo processo de luta pela redemocratização do país, bem como da crítica realizada pelos movimentos sociais à gestão burocrática, onde as políticas sociais eram elaboradas e centralizadas na União, sem a devida participação popular.

Podemos afirmar que na década de 80, houve uma forte pressão dos movimentos sociais sobre os aparelhos do Estado, reivindicando a sua inclusão nos circuitos decisórios da agenda pública nacional. Essa situação somente foi possível devido à mobilização de diferentes atores que clamavam por uma sociedade democrática. Começava a se apresentar uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil, inaugurando o princípio da participação popular.

[...] movimentos sociais são atores e protagonistas privilegiados, [...] na transformação ocorrida ao longo da história sobre a responsabilização do Estado em relação às diversas expressões da questão social (fome, pobreza, desemprego, alienação do trabalho, violência, doença, analfabetismo ou

sistema de 'educação' de má qualidade, entre outras) provocadas e ou agravadas pelo modo de produção e de organização da sociedade capitalista, calcada na desigualdade social. (KAUCHAKJE,2002, p.162)

A Constituição inaugurou também o princípio da descentralização e Arretche (1999) afirma que a estrutura de proteção social brasileira até início dos anos 90 era centralizada no governo federal, sendo que a mesma foi redesenhada com a constituição do processo de descentralização das diferentes políticas sociais, exceto a previdência social, transferindo para Estado e Municípios as atribuições de gestão dessas políticas.

Portanto, a participação da sociedade civil no controle das políticas públicas, além de conceito constitucional e vinculado ao processo de democratização do país, foi regulamentada por meio das várias Leis Orgânicas ao longo da década de 90, tendo como instrumentos privilegiados de participação popular com a presença da sociedade civil, os Conselhos e as Conferências de Políticas e de Garantia de Direitos.

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS/1993 instituiu os Conselhos e Conferências de Assistência Social como formas de controle social, regulamentando o princípio constitucional da participação popular nas decisões sobre os rumos das ações implementadas na política da Assistência Social, visando a proteção social ao público dessa respectiva política.

Os Conselhos de Assistência Social como instâncias de controle que conformam o Sistema Único de Assistência Social – SUAS<sup>1</sup>, têm como uma de suas missões avaliar se a política da Assistência Social implantada no município, corresponde às diretrizes emanadas na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004<sup>2</sup>

Assim, o controle social toma um novo rumo, ou melhor, não se concebe mais o controle social apenas do Estado frente à população. Há uma nova composição desse controle social, onde se deve levar em conta a participação política ativa da sociedade civil e enfocando cada vez mais o processo de democratização.

Para Carvalho (1995, p.8):“Controle social é a expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele.” Assim, exige-se o protagonismo da sociedade

---

<sup>1</sup>O SUAS reorganiza os serviços, programas, projetos e benefícios relativos à assistência social considerando as cidadãs e os cidadãos que dela necessitam. Garante proteção social básica e especial de média e alta complexidade, tendo a centralidade na família e base no território, ou seja, o espaço social onde seus usuários vivem. Fonte: Site: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas) - acessado em 05/07/2010.

<sup>2</sup> PNAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicada no Diário Oficial da União em 28/10/2004. A Política de Assistência Social estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e é resultado de amplos debates realizados em todos os Estados

civil, por meio do controle das ações do Estado, buscando implementar políticas que levem em conta as necessidades da população.

Assim, o controle social aparece como interesse público com a participação da sociedade civil na co-gestão das diferentes políticas sociais, influenciando nas agendas governamentais e aponta o desafio de cada vez mais se constituir governos democráticos e uma sociedade civil organizada para se implementar o interesse público e a cidadania.

A participação popular (fóruns) e os Conselhos são instrumento necessário para fomentar a democracia e promover as “[...] transformações políticas, sociais, econômicas e culturais.” (MORONI E CICONELLO, 2007, p. 82), podendo levar a inclusão de novas pautas e co-gestão das políticas públicas.

Consta-se na literatura que os canais de participação popular – Conselhos e Conferências - são esvaziados, sem a devida participação da sociedade civil e quando participante desses canais, em geral, não estão capacitados para tal finalidade e ficando à mercê dos Gestores.

[...] a compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de hegemonias políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois, no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. (GRAMSCI, 2002, v.1, p.103)

Nesse sentido, o debate democrático não é parte integrante da vida social cotidiana, mesmo sendo garantido por lei (LOAS, PNAS e Constituição). Em se tratando da política da Assistência Social, na prática, ainda persiste a cultura clientelista e assistencialista mesmo sendo uma política pública, destinada para quem necessitar e integrante do tripé da Seguridade Social.

Diante desse quadro, os canais de participação popular, incluindo aqui as Comissões Locais da Cidade do Rio de Janeiro, têm um grande desafio de romper com a cultura cívica do clientelismo e personalista muito posto na condução das diferentes políticas sociais, onde as referidas políticas são objeto de manobra da classe dominante, subalternizando cada vez mais, a ação da sociedade civil, não considerando a participação ativa dos cidadãos nesses espaços decisórios.

## **Comissões Locais de Assistência Social: Histórico e Democratização do Controle Social Descentralizado**

Na tentativa de traçar estratégias para implementar o controle a nível local no tocante a Política de Assistência Social, o CMAS/RJ criou em 2006, as Comissões Locais de Assistência Social, conforme deliberações da IV (2003) e da V (2005) Conferências Municipais de Assistência Social, visando subsidiar o referido Conselho no processo de tomada de decisão.

As referidas Comissões são paritárias: 03 (três) representantes titulares e 03 (três) representantes suplentes; é um espaço de controle social e de caráter permanente e têm suas finalidades e competências definidas em Regimento Interno. O respectivo Regimento foi construído coletivamente, nas reuniões do CMAS/RJ com os membros das Comissões Locais, construindo-se num importante momento de participação e mobilização desses atores.

[...] não é verdade que o peso das opiniões de cada um seja “exatamente” igual. As idéias e opiniões não nascem espontaneamente no cérebro de cada indivíduo: tiveram um centro de formação, de irradiação, de difusão, de persuasão, houve um grupo de homens ou até mesmo uma individualidade que as elaborou e apresentou na forma política de atualidade. (GRAMSCI, 2002, v.3, p. 82)

As Comissões foram instituídas após a promulgação da PNAS/2004 que aponta a importância de fóruns consultivos e descentralizados para fomentar o controle social, justificando e fortalecendo as discussões que ocorreram no âmbito do Conselho para a criação das mesmas e garantindo para este fim uma grande mobilização da sociedade civil no município. A Cidade do Rio de Janeiro teve destaque à época da criação das Comissões, sendo uma das primeiras experiências no Brasil na tentativa de descentralização do controle social na política da Assistência Social, pois as mesmas podem garantir a participação dos diferentes sujeitos no processo de tomada de decisões do Conselho e por estarem próximas às necessidades locais de cada território da Cidade, podem fomentar o processo de ampliação da cidadania.

Podemos dizer que as Comissões Locais têm um papel fundamental, pois devem primar pela garantia dos direitos sociais e da cidadania, levando em conta os pressupostos da Política da Assistência Social, no sentido de estar publicizando na sua área de abrangência, os diversos assuntos deliberados pelos conselheiros do Conselho Municipal, proporcionando o acesso e a divulgação das próprias ações e do referido Conselho, pois são a nível local, multiplicadores e propagadores da informação, por isso, a informação se caracteriza como um importante instrumento de controle social democrático.

As Comissões Locais se configuram como formas importantes para o planejamento, monitoramento e avaliação dos trabalhos e ações em diversas áreas, visando, primordialmente, contribuir para a qualidade de vida do cidadão e da comunidade, sendo um meio de mobilização popular num processo contínuo de democratização.

A Metrópole do Rio de Janeiro tem uma população aproximada de 06 (seis) milhões de habitantes, possuindo também características sociais, econômicas e culturais bastante diferenciadas e desiguais ao longo de seu território.

Assim, acreditamos que as Comissões Locais são de suma importância à efetivação da Política de Assistência Social regionalização no município, partindo das demandas locais e por isso contribuem e se constituem com um instrumento relevante na garantia da qualidade de vida aos usuários desta referida política.

### **Conclusão**

As Comissões Locais assumem, então, um caráter de interesse público e são importantes estratégias para implementação de um processo participativo, contínuo, sistemático e não corriqueiro de mobilização local em busca de cada vez mais favorecer a garantia dos direitos e conseqüentemente em favor da cidadania.

Ainda, destacamos que se constituem como espaços privilegiados de participação popular, pois estão próximas as necessidades locais e aos usuários de um determinado território, tendo o desafio de promover ações que fomentem o protagonismo dos usuários da Política de Assistência Social.

Acreditamos ser também, um importante instrumento no fortalecimento e na mobilização da rede socioassistencial para efetivação da Política de Assistência Social descentralizada já que possuem como tarefa o levantamento, organização e divulgação dos recursos comunitários locais, informando à população os benefícios sociais, os serviços assistências, programas e projetos da Assistência Social desenvolvidos localmente.

As Comissões Locais são, portanto, espaços de participação onde a sociedade civil atua em conjunto com o poder público, resultando em políticas sociais mais integradas e eficazes, na garantia de acesso dos usuários às políticas públicas a nível local.

Diante desse panorama, podemos apontar que o grande desafio das Comissões Locais, está na tentativa de romper com as práticas discriminatórias, clientelistas e autoritárias e tentar implementar ações emancipatórias, visando a garantia dos direitos e a ampliação da cidadania.

Assim, as Comissões Locais devem primar principalmente pelo protagonismo dos usuários da Política da Assistência Social no seu território de ação. Ainda, por serem instâncias consultivas e propositivas do Conselho Municipal, podem possibilitar o controle social democrático e descentralizado algo profícuo à efetiva participação dos sujeitos na referida política.

## Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Rev. bras. Ci. Soc., Jun 1999, vol.14, no.40, p.111-141. ISSN 0102-6909. Disponível: [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br).

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. II).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Assistência Social** - Lei nº 8742. Presidência da República: Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. MDS: Brasília, 2004.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Campinas. Papyrus, 2ª Ed. Campinas. São Paulo, 1998.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE / IBAM, 1995.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle Social na Saúde**. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 2007 p. 1-29. Disponível: [www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-6.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-6.pdf) ( acessado em 10/09/2009).

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci – Um estudo sobre sue pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.1.

\_\_\_\_\_, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.2.

\_\_\_\_\_, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.3.

\_\_\_\_\_, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.4.

KAUCHAKJE, Samira. **Participação Social no Brasil Diante da desestruturação das Políticas Sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias**. Revista Emancipação., 2(1): 159-176, 2002.

MARTINS, Valdete de Barros. **Participação e Controle Social no SUAS: O Que Temos e O Que Queremos**. In: Cadernos de Textos – Subsídios para o Debate: Participação e controle social no SUAS. CNAS/MDS Brasília, 2009.

MORONI, José Antônio e CICONELLO, Alexandre. **A Intersetorialidade nas Políticas Públicas**. In: Cadernos de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social: Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social. CNAS/MDS: Brasília, 2007.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RIO DE JANEIRO. **Anais da IV Conferência da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Anais da V Conferência da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2005

SPOSATI, Aldaíza and Lobo, Elza. **Controle Social e Políticas de Saúde**. Cad. Saúde Pública, Dez 1992, vol.8, no.4, p.366-378. ISSN 0102-311X. Disponível: [www.scielo.br](http://www.scielo.br).

YASBEK, Maria Carmelita. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS**. In: SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. MDS: Brasília, 2008.

SITE CONSULTADO:

[www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas)