

SUAS, CRAS e controle social: um estudo sobre Londrina

Evelyn Secco Faquin¹

Maria Ângela Silveira Paulilo²

Resumo: *O presente trabalho busca discutir o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e o controle social em Londrina/PR. Tem como objetivo principal analisar como é operacionalizado o controle social na Política de Assistência Social e, particularmente, no SUAS, a partir das unidades de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS no município de Londrina/PR. Londrina conta hoje com doze unidades de CRAS. Foi utilizada a abordagem qualitativa e os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas junto às coordenadoras das unidades urbanas de CRAS. Optamos pelas unidades urbanas devido a melhor estruturação dos serviços prestados à população usuária. A partir da análise temática das falas das entrevistadas, pode-se concluir que o controle social é estimulado constantemente a partir dos CRAS; encontra-se em processo de consolidação e depende ainda de exaustivo trabalho profissional; e seu grande limite continua a ser o histórico, relacionado à caridade, ainda impregnado na Política de Assistência Social.*

Palavras-chave: *Política de assistência social; direitos; controle social; participação.*

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professora Assistente do Curso de Serviço Social. Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranaíba (FAFIPA). E-mail: evelynsecco@hotmail.com

² Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Política Social e Planejamento pela Escola de Economia e Ciência Política de Londres (LSE). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social - Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: m.angela@sercomtel.com.br

Introdução

A categoria controle social vem sendo discutida há tempos e possui dois entendimentos ainda presentes na sociedade atual.

Um entendimento acerca do controle social é relacionado a estratégias de manutenção da ordem social e à busca de consenso social. O segundo é tido como sinônimo de participação e passa a ser compreendido, na área social, como mecanismo de participação e fiscalização nos assuntos públicos.

A abertura para a formalização deste mecanismo se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que abriu espaços para o exercício do controle social por meio dos conselhos, das conferências, dos plebiscitos, das iniciativas populares e dos referendos.

Alguns desses espaços (conselhos e conferências) tornaram-se obrigatórios para a execução das políticas sociais, não sendo diferente para a Política de Assistência Social.

A Assistência Social, por sua vez, ganhou status de direito social também na Constituição de 1988 e teve sua regulamentação em 1993, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

A Política de Assistência Social tem travado um árduo caminho para ser reconhecida como tal. Em cumprimento à deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em junho de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome apresentou a versão preliminar da Política Nacional de Assistência Social/2004 cuja prioridade voltava-se para a construção e implementação de um Sistema Único de Assistência Social – SUAS de forma a operacionalizar a Assistência Social em todo o território nacional.

O SUAS tem como equipamento central, para a execução de suas ações os CRAS's – Centros de Referência da Assistência Social, que se caracterizam por ser a porta de entrada para os serviços socioassistenciais.

Sua fundamentação teórica apresenta oito eixos estruturantes, sendo um deles o controle social cujo objetivo é o

fomento da participação dos usuários e a efetivação da Assistência Social como direito.

Dessa maneira, este artigo tem como principal objetivo analisar a operacionalização do controle social na Política de Assistência Social e, particularmente, no SUAS a partir das unidades de CRAS na cidade de Londrina/PR. Optamos por uma pesquisa qualitativa, realizada com as coordenadoras das nove unidades urbanas de CRAS.

Foram realizadas nove entrevistas semi-estruturadas, gravadas com o consentimento das entrevistadas, transcritas e editadas. A análise das entrevistas, encontra-se, assim, dividida em quatro sub-eixos: o controle social na Política de Assistência Social de Londrina; as formas de operacionalização do controle social pelos CRAS's; as manifestações relacionadas ao controle social por parte dos usuários e os limites para a efetivação do controle social na Política Municipal de Assistência Social de Londrina.

Esperamos contribuir para o debate acerca do controle social e a divulgação de sua importância, assim como demonstrar a necessidade de uma maior instrumentalização dos cidadãos para o processo participativo, pois a participação se constitui, atualmente, em uma grande estratégia para a solidificação da soberania popular.

Traremos a seguir, algumas aproximações teóricas aos temas participação e controle social a partir do cotejamento de autores participantes deste debate.

Participação e controle social: limites e possibilidades

A participação, em seu sentido mais amplo, é discutida há tempos, pois está intimamente relacionada com a democracia e cidadania. Isto se dá devido à dependência que o regime democrático tem da participação popular que, quando inexistente, perde sua essência. A participação viabiliza a concretização da cidadania e garante a soberania popular.

O controle social encontra-se em grande evidência e tem sido relacionado ao exercício da cidadania e à participação e fiscalização na definição dos assuntos públicos.

Faz-se necessário discutir os significados desse termo e suas aplicações para que possamos entender as modificações a ele impostas e sua relação com o exercício da participação popular. Cabe lembrar que essa discussão está relacionada à idéia de esfera pública, entendida por Raichelis (1998) como um espaço de aparecimento e visibilidade.

A partir dos apontamentos de Alvarez (2004), tentar estabelecer um significado “unívoco” para conceitos e noções, no campo das Ciências Sociais, não é tarefa fácil pois, com frequência, os conceitos fundados por determinada corrente ou área teórica são apropriados por outras correntes. Assim, são reconfigurados e ganham novos significados.

Ainda de acordo com Alvarez (2004, p. 01), “[...] ao recuperar os usos permanentemente cambiantes dos conceitos, torna-se possível perceber quais as questões que estão em jogo em determinado campo de pesquisa e quais as opções teóricas e metodológicas que se escondem por trás de denominações aparentemente homogêneas”.

Segundo Crubellate (2004), no âmbito da Sociologia, a noção de controle é, na maioria das vezes, delimitada como controle social, e se refere a processos de conformação do comportamento humano, ou seja, Meier (apud Crubellate, 2004), afirma que o entendimento de controle social na contemporaneidade pode ser resumido à seguinte questão: Quem deveria exercer controle sobre quem, como e para quais fins?

Ross (apud Crubellate, 2004), deixa claro em sua obra, a crença na necessidade de ordem para a existência ou conservação da sociedade. Nesse sentido, o controle social emergiria como a categoria central de sua discussão, referindo-se aos esforços para moldar e adequar os sentimentos e desejos individuais às necessidades do grupo social.

Atualmente, no entanto, essa concepção tem adquirido uma perspectiva contrária na área social e passa a ser vinculada ao exercício da participação. Dessa maneira, organizaremos

nossa discussão por meio de uma ordem cronológica, na qual poderemos perceber quando essa concepção começa a caminhar lado a lado com as manifestações relacionadas à participação popular.

A discussão recente sobre participação popular ganhou bastante relevância no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, devido principalmente ao surgimento de movimentos sociais³ que lutavam por ampliação de seus direitos e por mudanças nos regimes de governo.

De acordo com Peruzzo (1999), “novas estruturas” sociais nasceram a partir “de baixo” e se organizaram por fora e independentes de instituições públicas, privadas e dos meios tradicionais de participação, como os sindicatos e os partidos políticos. Os movimentos ocuparam um espaço de expectativas e reivindicações às quais, os canais então vigentes, não conseguiam absorver.

Silva (2003) afirma que, nas décadas de 1970 e 1980, a atuação das classes populares e as diferentes formas de participação popular foram tão significativas que parecia não haver espaço para qualquer tipo de manifestação democrática que não contasse com a participação dos sujeitos populares. A partir dessas manifestações, o tema participação popular tornou-se mais evidente nas agendas públicas, conquistando, assim, maior visibilidade e legitimidade.

Existem diversas concepções e diversos modos de entender a participação e não se pode afirmar que existe um consenso claro sobre o significado da participação. A conotação ideológica que permeia este conceito faz com que haja diversas e mesmo contraditórias interpretações sobre seus possíveis significados.

Pedrini; Adams e Silva (2007) relacionam o entendimento de controle social como “palavra-gêmea” de participação, “[...] cabendo ao sujeito coletivo reconhecer a

³ “A análise dos movimentos sociais, sob o prisma do marxismo, refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sócio-política e cultural” (GOHN, 2001, p. 25).

conflitividade como parte integrante do processo social e assumir o desafio de trabalhar em conjunto” (p. 225).

Segundo Teixeira (2001, p.38) “[...] a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública”.

O controle social seria, neste entendimento, uma forma de fiscalização de parte da sociedade civil em relação ao Estado, para que haja a garantia de direitos e cumprimentos dos seus deveres, de suas propostas e de seus programas. O autor acrescenta que a ideia de controle social resgata a noção de soberania popular, uma vez que a população não só participa no momento de eleger seus representantes, mas também pode exercer controle sobre seu mandato de maneira permanente.

Neste contexto de mudança social da década de 1980, cenário composto pela ampliação política dos mecanismos de participação do Estado, nascem estratégias que visam o aumento da participação da sociedade civil⁴ com seus diversos segmentos. Assim “os conselhos setoriais de saúde e assistência social, entre outros, como componentes do arcabouço jurídico-institucional do Estado, surgem em um contexto de disseminação de uma concepção pluralista do poder estatal” (SILVA, 2001, p. 117).

Devido ao seu caráter democrático e descentralizado, a Constituição de 1988 abriu a gestão das políticas existentes à população, por meio dos Conselhos e das Conferências, para que pudessem ser garantidos seus direitos fundamentais, entre os quais se inclui a melhoria das condições de vida.

Assim, Conferências e Conselhos são novos campos/espacos para o exercício da participação popular com o

⁴ A sociedade civil é, por sua vez, o cenário institucional no qual as questões práticas do cotidiano se tornam políticas. “Tais questões não alteram, entretanto, as estruturas presentes nos mercados ou as políticas engendradas pelo Estado, a menos que se formem aparatos institucionais na sociedade civil, capazes de mediatizar o mundo da vida com o sistema social e capazes de se transformarem em ação comunicativa “livre” da razão instrumental” (MEKSENAS, 2002, p. 140).

intuito de ampliar a gestão das políticas objetivando seu direcionamento.

Dessa maneira há, então, um protagonismo da sociedade civil no que se refere à concretização de direitos. Em contrapartida, a concretização de direitos e a efetividade da participação tem sido dada, em grande parte, pelo perfil de gestão. Wendhausen (2002) propõe, como forma de romper com essa problemática, o fortalecimento da sociedade civil, para que assim, ela consiga exercer o controle público, independentemente de perfil de gestão.

No entanto, por mais que as formas de participação sejam limitadas, ela é entendida, dentre seus atores, como um dos meios de democratização ou mesmo de redemocratização. Quando o Estado não atende, de forma eficaz, às carências da população, ela encontra, na mobilização e na organização, as armas mais eficazes para a concretização de seus direitos.

Passaremos, agora, a discorrer de forma mais detalhada sobre a nova Política Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social, e a imperativa necessidade do controle social para a eficácia desta política.

O Sistema Único de Assistência Social e a necessidade do controle social

Como brevemente mencionado no início deste trabalho, foi aprovada, em 2004, uma nova Política Nacional de Assistência Social⁵ na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O SUAS (BRASIL, 2005a) integra uma política compactuada nacionalmente, que busca uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações direcionadas para o fortalecimento da família. Fundamentado em critérios e procedimentos transparentes, o Sistema altera essencialmente operações como o repasse de recursos federais

⁵ Para historiar esta discussão, utilizaremos como principal fonte de referência a Política Nacional de Assistência Social de 2004.

para estados, municípios e Distrito Federal, a prestação de contas e a maneira como serviços e municípios estão hoje organizados.

O marco oficial para a implantação do Sistema deu-se em 14 julho de 2004, quando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica do SUAS, estabelecendo um conjunto de regras que disciplinam a operacionalização da Assistência Social e a transição do antigo para o novo modelo. O Sistema Único de Assistência Social prevê um modelo de gestão descentralizado e participativo, regulando e organizando as ações socioassistenciais em todo país.

De acordo com Couto (2004, p. 174), “ [...] tanto os princípios como as diretrizes fazem parte do empenho de construir um sistema onde exista de fato a reversão do quadro até então desenvolvido pela Política de Assistência Social”.

Além do estabelecimento dos níveis de proteção (básica e especial), o SUAS deixa claro suas bases de referência, explicitando os eixos nos quais se estrutura, sendo eles: Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização Político-administrativa e Territorialização; Novas Bases para a Relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O Desafio da Participação Popular/Cidadão Usuário; A Política de Recursos Humanos e A Informação, Monitoramento e a Avaliação.

Cabe destacar que o controle social perpassa todos eles, pois todos buscam mediar a conscientização do usuário em face do direito à assistência social e do estímulo à participação social.

De acordo com Correia (2002), na Política de Assistência Social, o controle social passa a ser tido como controle da sociedade organizada acerca das ações do Estado na respectiva área, no sentido destas atenderem aos interesses da maioria da população, visando a sua efetivação como política de responsabilidade do Estado. Dessa maneira, acrescenta ainda a autora, os objetivos do controle social na política de Assistência Social devem ser parametrados no atendimento às necessidades humanas básicas em sua plenitude natural, econômica e política.

Por meio do estímulo ao envolvimento dos usuários, o SUAS pretende viabilizar a construção de um verdadeiro sistema de controle social na área da Assistência Social, fazendo com que os usuários se reconheçam como portadores de direitos, compreendendo a Assistência Social como direito social, eliminando/superando, assim, a perspectiva de caridade, filantropia e paternalismo que, historicamente, tem marcado a trajetória desta política.

A categoria controle social, como abordamos em nosso trabalho, ganhou grande evidência em nossa área e tem sido construída mediante um processo participativo, com fluxos e refluxos. A pesquisa realizada junto as coordenadoras dos Centros de Referência da Assistência Social de Londrina, permitiu compreender os entendimentos acerca do controle social na área da Assistência Social e analisar como vem sendo realizado o trabalho para a sua viabilização.

Passaremos, portanto, a apresentar os resultados encontrados, na seqüência dos sub-eixos acima assinalados.

O Controle social na Política de Assistência Social de Londrina

A partir da análise das falas das entrevistadas, percebemos que existem diversas formas de expressão acerca do controle social, todas voltadas à necessidade de expansão desse mecanismo, tendo ainda como principal propulsor o trabalho da equipe técnica junto à população. Assim, pudemos visualizar uma “auto-responsabilização”, por parte da equipe técnica, em relação à necessidade de uma maior ampliação e capilaridade do controle social, como sendo uma função exclusiva delas.

A primeira perspectiva relacionada ao controle social na Política de Assistência Social de Londrina, observada nas falas, foi a do controle social como processo. Ou seja, o controle social na Política de Assistência Social de Londrina é compreendido como um processo em constante construção e incentivado a cada dia, contando sempre com o trabalho realizado nos CRAS's.

Essa percepção pode ser relacionada às discussões apresentadas por Demo (2001), Teixeira (2001) e Nogueira (2004), nas quais os autores concebem a participação como algo construído socialmente. O controle social vincula-se à categoria participação e depende da movimentação social para se efetivar.

Dessa forma, podemos perceber que o processo participativo e, por sua vez, o exercício do controle social é visto como um processo constante, repleto de altos e baixos e que necessariamente necessita de estímulo. Mais do que isso, precisa da efetiva apropriação, pelos usuários, dos direitos que a eles pertencem.

Decorre desta percepção a afirmação de que o controle social existe na Política de Assistência de Londrina, mas precisa ser ampliado. Nota-se o reconhecimento da existência do controle social como resultado do trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social desde seu efetivo funcionamento em 1993, assim como a necessidade de sua difusão.

Embora ocorra um trabalho técnico efetivo por parte do poder público, sente-se a necessidade de uma apropriação deste espaço por parte da população, no qual ela se reconheça como principal atora desse processo, como elemento essencial para a constituição de um controle social efetivo. Dessa forma, se a população, em sua maioria, não tem consciência do seu poder, a democracia é diminuída e perde sua essência, pois, como relata Demo (2001), não existe democracia sem seu ator principal, que é o cidadão.

Assim, é de extrema importância que a população se reconheça como cidadã e lute pela ampliação e concretização de sua cidadania, para que realmente se instale um governo do povo, governo no qual o cidadão e, mais especificamente para fins deste estudo, o usuário da Política de Assistência Social, possa opinar e definir o futuro desta política.

Algo que merece também destaque é o histórico dos usuários da Política de Assistência Social, que mostra uma ausência de um perfil reivindicativo, de uma cultura de participação, histórico que se assemelha ao de vários segmentos

populacionais atingidos pela miserabilidade e pela pobreza. As falas relatam que o controle social na Política de Assistência Social de Londrina existe, ainda que tênue, ainda que incipiente.

Assim sendo, por mais que as equipes da Secretaria Municipal de Assistência Social prestem as orientações necessárias para o exercício da participação e, por consequência, do controle social, o rompimento com essa herança de desmobilização é extremamente difícil. Pelo fato de ser a Política de Assistência Social, nos termos hoje definida, relativamente nova, se comparada a outras políticas, reconhecemos que essa luta deva se estender por vários anos ainda.

Outro fator apresentado por uma das falas foi o entendimento do controle social limitado às Conferências e Pré-Conferências realizadas na área, de dois em dois anos, momentos nos quais, a explicitação deste controle se torna mais visível.

Dessa forma, as Conferências se constituem em instâncias abertas, ou seja, em canais para a participação popular e para outros setores da sociedade civil organizados que, antes da implementação desse sistema descentralizado e participativo, encontravam-se excluídos da participação social e do exercício de sua cidadania. Essa participação passou a ser mais visível e eficaz, nas decisões do governo, a partir da já citada Constituição de 1988 e tornou-se estratégia central dos segmentos mais articulados da área social. As Conferências são, hoje, instrumentos de poder da população, juntamente com os Conselhos.

São espaços nos quais a população, através de seus representantes, tem poder de voto, de voz e de reivindicação, participando da definição de metas e de diretrizes. São, também, espaços de conflito contínuo em função de divergência de interesses entre os setores governamentais e não-governamentais e no cerne de cada um deles.

Assim, Conferências e Conselhos são novos campos/espaços para o exercício da participação popular com o intuito de ampliar a gestão das políticas objetivando seu direcionamento às necessidades mais prementes da população.

Londrina, por sua vez, possui uma especificidade, a Secretaria da Assistência Social realiza as chamadas pré-conferências de Assistência Social a partir dos territórios atendidos pelos CRAS's, com o intuito de manter-se mais perto da população, de divulgar a existência destes espaços participativos e de sistematizar propostas a serem levadas para a Conferência Municipal. Com o passar dos anos e como consequência do trabalho técnico, estes "espaços prévios", têm contado com um público cada vez maior, conseguindo, até mesmo, a modificação da composição do Conselho Municipal, que conta atualmente com cinco usuários da política dentre seus membros.

Há que se dizer que, por mais que estes espaços sejam valiosos e extremamente importantes para a definição dos rumos da política, o controle social não se resume somente a eles. Apenas uma das falas limita o controle social às Conferências, as demais compreendem que, embora a participação dos usuários tenha aumentado, a presença de maior número deles deve ainda ser mais estimulada.

Algo que também pudemos extrair, a partir das falas das entrevistadas, foi a existência de uma centralização das informações por parte do Conselho Municipal de Assistência sobre deliberações que não chegam à base, ou seja, aos CRAS's. Existe uma dificuldade no que concerne à comunicação entre as deliberações acerca da política e sua execução, ou seja, na falta de articulação entre Conselho, base e CRAS. Faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos de repasse de informações ou, mais que isso, a criação de formas de interlocução entre o Conselho e a base e entre o Conselho e o CRAS. Somente a partir dessa iniciativa, o Conselho poderá verificar as necessidades dos usuários da política como um todo e funcionar como tal.

A partir das reflexões apresentadas, pudemos compreender que o controle social na Política de Assistência Social de Londrina existe. Encontra-se, no entanto, em processo de consolidação, necessita ser expandido e difundido e, para

tanto, deve, segundo as entrevistadas, ser continuamente estimulado.

Formas de operacionalização do controle social pelos CRAS

Quanto às formas de operacionalização do controle social pelos CRASs, as falas das entrevistadas mostram unanimidade na afirmação de que o grande instrumento utilizado para sua operacionalização tem sido a informação.

Por meio da disponibilização de informações relacionadas à Política de Assistência Social, da orientação, assim como de seus mecanismos de acompanhamento e, ainda, por meio da criação de espaços coletivos de reflexão, os CRASs incentivam o controle social, visto como um dos objetivos centrais de seu trabalho técnico.

O CRAS, como equipamento social instalado em territórios de maior vulnerabilidade, tem o privilégio de manter-se bastante próximo da comunidade por ele atendida. Isto facilita tanto o reconhecimento das necessidades da população como das propostas de trabalho a serem desenvolvidas.

As falas expressam, assim, que a proximidade do CRAS possibilita o cumprimento do objetivo de provocar mudanças de valores com o desenvolvimento de potencialidades abrangendo, especialmente, a família e a comunidade referenciada. Nota-se um esforço em coadunar ações pertinentes às políticas de saúde, de educação, de trabalho, de assistência social, entre outras, com o propósito de desenvolver potencialidades e capacidades na perspectiva da inserção social e melhoria da qualidade de vida. Há, evidentemente, diferenças entre as ações desenvolvidas decorrentes das diversidades existentes entre os territórios abrangidos pelos CRAS, assim como, dessemelhanças dentro de um dado território.

Na discussão a respeito de território, Koga (2003) alerta para o fato de que a análise territorial não se limita a uma simples delimitação de espaço, envolvendo diversos elementos inerentes a um determinado “pedaço de terra”. O território representa,

além desse aspecto, as inúmeras relações sociais que nele ocorrem e nele se concretizam.

Pode-se observar que à medida que há o processo de territorialização e, conseqüentemente, uma maior aproximação à realidade do local, ocorre, igualmente, um afloramento das desigualdades sociais internas, que se tornam mais visíveis com o desenvolvimento social e urbano.

A atuação do CRAS consiste, assim, em não apenas levantar carências, mas também as potencialidades do lugar, para o fomento de estratégias específicas da ação pública. Isto implica na participação dos sujeitos que constroem estas potencialidades locais, participação que representa um componente facilitador ao processo de constituição de um controle social realmente efetivo.

Outro fator que merece destaque é a auto-suficiência do CRAS na administração de benefícios sociais, podendo identificar demandas e atendê-las, de acordo com a realidade local, exercendo o papel de gestor local da política em questão.

Ainda de acordo com as falas das entrevistadas, existe uma identificação dos usuários com os serviços prestados pelos CRAS's, devida, principalmente, à atividade de acolhimento desenvolvida por todas as unidades.

Este processo é um dos objetivos a ser cumprido por meio do atendimento social que visa o acolhimento e a escuta qualificada das demandas individuais e familiares, ações que conduzem à identificação de necessidades sociais e respectivos encaminhamentos e atenções.

Dessa forma, o serviço torna-se mais próximo da comunidade usuária, não só fisicamente, mas nos atendimentos de suas necessidades, funcionando, assim, como uma verdadeira referência da Política de Assistência Social.

Outro fator facilitador ao processo de construção do controle social, a partir dos CRAS's, mencionado pelas entrevistadas, é a existência de grupos de cunho sócioeducativo que buscam realizar um trabalho não somente de informação, mas, também, de caráter formativo. Atuam assim, na formação do cidadão, através de dinâmicas e debates. Essas ações, por sua vez, buscam resultados a longo prazo.

O trabalho mencionado procura cumprir um dos objetivos dos CRAS's que consiste em proporcionar convivência e sociabilidade. Esse serviço oportuniza espaços de reflexão e de convivência para diversos sujeitos, atendendo aos objetivos de acesso aos direitos, possibilitando o fortalecimento dos vínculos sociais, assim como pode contribuir para a construção e reconstrução de projetos individuais e coletivos.

O trabalho sócio educativo tenta articular um conjunto ainda não perfeitamente integrado de ações das diferentes políticas setoriais (educação, saúde, habitação, assistência social, trabalho e outras) junto às organizações sociais, governamentais e comunitárias existentes, direcionadas a ampliar as conquistas sociais, políticas, econômicas, culturais e materiais de um grupo social ou da coletividade em um determinado território.

Dessa maneira, esses grupos são espaços ricos de trocas comunitárias e, acima de tudo, de contato com informações e de aquisição de conhecimento acerca da Política de Assistência Social em vigor, levando em consideração a particularidade de Londrina e da região em que o CRAS se encontra situado.

O último fator identificado a partir das entrevistas e, sem dúvida, um dos mais importantes é a confiança demonstrada pelos técnicos, no trabalho desenvolvido nas unidades de CRAS.

A equipe técnica acredita na eficiência, na eficácia e na efetividade do serviço e conseguem visualizar o processo de construção do controle social na Política de Assistência Social por meio do CRAS, mesmo que a médio ou a longo prazo.

Dessa forma, quando os profissionais acreditam no serviço do qual fazem parte, eles não realizam apenas funções burocráticas, eles lutam para que os objetivos do serviço em questão sejam cumpridos, há uma constante ampliação não apenas do atendimento, mas do direito à Assistência Social como um todo.

A partir desta discussão, podemos constatar a importância que os CRAS's demonstram no processo de construção do controle social. Estas unidades são equipamentos essenciais para operacionalizar este eixo estruturante do SUAS.

Manifestações relacionadas ao controle social por parte dos usuários

Neste sub-eixo tivemos como objetivo, verificar as manifestações relacionadas ao controle social, efetivadas pelos usuários atendidos pelos Centros de Referência da Assistência Social de Londrina, desde sua implantação.

Isto se fez necessário, para que pudéssemos observar se o trabalho realizado por meio destes equipamentos contribui para a articulação da população em uma determinada área e, também, para constatar a apropriação, por parte dos usuários, da Assistência Social enquanto direito, ou seja, passível de reivindicação, de acesso e de ampliação.

A primeira reflexão que podemos extrair, acerca das manifestações dos usuários, mostra que estas ações ainda são restritas a uma pequena parcela da população usuária, têm sido desenvolvidas por lideranças locais e não abrangem todos os cidadãos atendidos pela política.

As falas nos remetem ao pensamento de Ammann (1980), quando afirma que a participação é um processo dialético que se dá em nível societal e depende do grau de consciência dessa mesma sociedade. Esses fatores podem incentivar ou bloquear o processo participativo, ou seja, o menor ou maior nível de participação depende das relações sociais existentes na sociedade e também do nível de consciência que esta sociedade tem da importância da participação.

Dessa forma, o que podemos perceber é que a população usuária ainda está a caminho de introjetar o papel de responsável central do processo de gestão da política e depende do estímulo técnico para se apropriar deste direito.

Por outro lado, uma das entrevistadas afirma que os usuários da política, no território no qual trabalha, possuem um caráter interventivo e reivindicativo muito grande, sendo exigentes na execução dos serviços sócio-assistenciais. A coordenadora atribui este grau mais elevado de mobilização ao fato dos moradores contarem com um repertório de lutas anterior à implantação da unidade. Dessa forma, podemos verificar que

há diferentes níveis de intensidade e de articulação no que concerne à participação, dependendo da comunidade.

Outro ponto que explicitado nas falas coletadas, foi o de que a capacidade de se exercer o controle social ocorre somente após o reconhecimento da Assistência Social enquanto direito.

Assim sendo, podemos perceber que, segundo este entendimento, o controle social só poderia ser exercido a partir da compreensão da Assistência Social como direito público. Este entendimento pode ser mais um elemento a levar as equipes dos CRAS's a estimular os usuários a refletir sobre a política como direito e a buscar a viabilização de um verdadeiro sistema de controle social na área, discutindo e debatendo com os usuários sobre a necessidade deles se reconhecerem como portadores de direitos, compreendendo a Assistência Social como tal.

A partir desses apontamentos, verificamos que, para que haja manifestações na área da Assistência Social, é primordial a disponibilização de informações referentes a ela, principalmente a informação de que ela consiste em uma gama de direitos que podem e devem ser acessados e garantidos.

Outro tipo de manifestação apontada pelas coordenadoras foi o exercício da participação por meio dos grupos sócio educativos. Elas praticam com os grupos momentos reflexivos, nos quais os usuários auxiliam na definição de temas, elencados de acordo com a realidade em que vivem. O trabalho realizado com estes grupos, como já mencionamos neste trabalho, possuem, além de um caráter informativo, um caráter de formação.

A presença do usuário já se configura como um exercício primeiro da participação, pois faz com que ele tenha acesso às discussões sobre a política de assistência, de forma a possibilitar que, a partir delas, ocorra uma tomada de consciência sobre a existência de direitos e a possibilidade de sua concretização. Um fator dificultador, entretanto, é o fato de que a decisão sobre as realizações das reuniões não partem de uma iniciativa da comunidade, elas são contrapartidas solicitadas pelos programas sociais. A participação, neste caso, não é necessariamente espontânea e a discussão sobre as contrapartidas exigidas para o

recebimento de determinados benefícios parece ainda ser uma questão, senão controvertida, pelo menos, aberta na área.

Para finalizar, aparece nas falas analisadas como um último tipo de manifestação de usuários, sua participação nos períodos de realização de conferências municipais, de participação em Conselhos e de eleições partidárias.

Conferências e eleições partidárias são espaços privilegiados da participação social, no entanto, o controle social não pode ser reduzido somente a esses momentos. Há que ser constante e materializada não apenas nas definições de propostas, ou mesmo, na eleição de representantes, mas através da fiscalização constante nos repasses de recursos e, quando se trata de representantes, na transparência de suas ações.

De modo geral, a partir das informações trazidas para este eixo, verificamos que as manifestações, por parte da população usuária, relacionadas ao controle social ainda são bastante restritas. Dependem, segundo as entrevistadas, de um maior estímulo e do reconhecimento da Assistência Social enquanto direito.

Limites para a efetivação do controle social na Política Municipal de Assistência Social de Londrina

Um dos principais limites identificados, a partir das falas, foi a dificuldade de se desvincular a Política de Assistência Social, hoje proposta, de sua herança associada à caridade, à filantropia e à benemerência. Os usuários podem até reconhecê-la como direito, no entanto, consideram-na como um direito que não necessita “obrigatoriamente” ser garantido.

Historicamente, como já foi dito, a Assistência Social tem sido vista como uma ação paternalista, clientelista e assistencialista, associada ao “primeiro damismo”, com caráter de benesse, detendo-se somente a situações emergenciais, firmadas no amadorismo e na falta de planejamento. O campo da assistência social ficou marcado pelo tutelamento dos mais pobres e pela troca de favores.

Deve-se a este entendimento, a dificuldade dos usuários em romper com esse primeiro significado uma vez que a prestação constante e uniforme dos serviços socio-assistenciais, na forma de direito público, é extremamente recente para ser introjetada e exercida a curto prazo.

Dois outros fatores limitadores apresentados pelas entrevistadas dizem respeito à necessidade de um contato mais próximo com a população, e ao número reduzido de profissionais que atuam na área. Embora o SUAS tenha como um de seus eixos estruturantes, o fortalecimento da Política de Recursos Humanos, este eixo não tem sido, infelizmente, considerado prioritário.

Outro limite destacado nas entrevistas trata da necessidade da expansão e consolidação de uma cultura de participação que, no Brasil pode ser considerada incipiente, seja pela descuido com relação à política educacional, seja pelas desigualdades econômicas que, segundo Silva (2003), atuam como meios de exclusão.

Mais um limite apresentado pelas falas é a dificuldade de se traçar caminhos para a efetivação do controle social. Algo que incomoda muito a equipe técnica relaciona-se à falta de segurança do “como fazer”, como construir uma metodologia de trabalho que propicie efetivamente isto.

Por mais que exista já uma estruturação dos serviços na área, em consonância com os preceitos do SUAS, a questão do controle social permanece ainda, um campo de incertezas. Não há uma metodologia específica para a questão do “como fazer”. Sua consolidação dependerá do dia a dia de cada comunidade/território, da história coletiva de seus moradores, de conjunturas mais favoráveis, enfim, de fatores que extrapolam um direcionamento técnico. Dependerá, principalmente, da articulação da política de assistência com as demais políticas sociais das quais igualmente depende o bem estar de um povo.

Considerações Finais

A partir da realização desta pesquisa, pudemos verificar e analisar alguns elementos centrais relativos à construção do controle social por parte da população usuária desta política e o papel dos CRAS's neste processo.

Em relação ao controle social na Política de Assistência Social de Londrina, identificamos a dificuldade existente em vê-lo realizado pela grande maioria de seus usuários, mesmo que a curto prazo.

Percebemos também que a grande forma de operacionalização do controle social, por meio dos CRAS's, de acordo com as entrevistadas, se dá a partir da disponibilização de informações, com a vantagem adicional da inserção da unidade e da equipe correspondente no interior da comunidade referenciada.

Outro componente claramente explicitado associa-se à identificação dos usuários com relação ao equipamento CRAS, assim como a confiança dos técnicos quando se referem às potencialidades que os serviços prestados por este equipamento podem fazer emergir.

Hoje, as manifestações por parte dos usuários, surgem ainda restritas às lideranças locais e suas reivindicações parecem se limitar ao coletivo de uma comunidade ou de um território, o que não deixa de ser um avanço se nossa referência partir da grande dispersão das pessoas como indivíduos isolados, mesmo em uma situação de vivências semelhantes ou de proximidade física. A articulação entre esta população ainda é algo a ser perseguido e conquistado.

Trouxemos ainda os principais fatores que limitam a efetivação do controle social, quando não o impedem, pelas razões já apontadas.

Concluimos, assim, que os CRAS's são instrumentos essenciais para a consolidação do controle social. Sem o trabalho realizado por meio desses equipamentos, não haveria a possibilidade dessa aproximação com a comunidade usuária, nem mesmo o estímulo ao exercício do controle social levando em

consideração as particularidades de cada território, e o repertório de lutas ou de capacidade de mobilização de cada um deles.

Observamos que este tema perpassa todas as atividades desenvolvidas pelos CRAS's, que as realizam não como um fim em si, mas como atividade meio para o alcance de, numa perspectiva mais ampla, ver a política de assistência social finalmente implantada e compreendida como direito.

No entanto, sabemos que a efetivação do controle social ainda tem um longo caminho a percorrer, pois embora os técnicos tomem para si essa atribuição, sua amplitude e efetividade dependem de questões muito mais complexas.

Limites sociais, institucionais, as próprias relações oriundas do sistema vigente, de valorização do individual em detrimento do coletivo, elementos estes externos à vontade dos profissionais, mas que perpassam o dia a dia na construção de qualquer mecanismo social.

Podemos, sem dúvida, considerar que, a partir dos anos 1988, tem havido avanços no que diz respeito à abertura de canais de participação e no uso destes canais. Faz-se, no entanto, ainda, necessário um grande esforço de mobilização, articulação e organização de segmentos específicos e da população como um todo para fazer avançar, ampliar e consolidar o processo de controle social sobre aqueles que governam e, com isso, subtraem da população a faculdade de decidir sobre suas condições de vida, suas aspirações, seus destinos e, em meio a tudo, sobre as políticas sociais que tão de perto a afeta.

Referências

ALVAREZ, M. C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, nº 18, p. 168-176, 2004.

AMMANN, S. B. **Participação Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1980.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005a.

BRASIL, **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005b.

BRASIL, **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal, 2007.

CORREIA, M. V. C. Que controle social na Política de Assistência Social? In: **Serviço Social e Sociedade**. Ano XXII. Nov. 2002 nº. 72, p. 119-144.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

CRUBELLATE, J. M. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. In: **RAE-Eletrônica**. São Paulo: FGV, nº 2, p. 01-18, jul./dez, 2004.

DEMO, P. **Participação é Conquista**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

KOGA, D. **Medidas de Cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

MEKSENAS, P. **Cidadania, Poder e Comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil – Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R.; (Orgs.). **Controle Social de Políticas Públicas – Caminhos, descobertas e desafios.** São Paulo: Paulus, 2007.

PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos Movimentos Populares – A participação na construção da cidadania.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

SILVA, I. G. **Democracia e Participação na ‘Reforma’ do Estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, S. F. **Municipalização da saúde e poder local, Sujeitos, Atores e Políticas.** São Paulo: Hucitec, 2001.

TEIXEIRA, E. **O local e o global.** São Paulo: Cortez, 2001.

WENDHAUSEN, A. **O duplo sentido do controle social.** Itajaí: Univali, 2002.

Recebido em 16/09/2010 e
aceito em 25/10/2010

Title: *SUAS, CRAS and social control: a study on Londrina*

Abstract: *The present work discusses the Social Assistance Unique System and social control in Londrina/PR. Its main objective is to analyze how the social control is carried out under the Social Assistance Policy and, particularly, in the Social Assistance Unique System, from the Social Assistance Reference Center (CRAS) units in the city of Londrina/PR. Londrina has implemented twelve CRAS units. The qualitative approach was used and the data was collected by semi- structuralized interviews with CRAS urban units' coordinators. We have chosen the urban units due to their better services structure targeted on the users. From the thematic analysis of the interviews, it can be concluded that the social control has been constantly stimulated by the CRASs; it is in a consolidation process; it depends on exhausting professional work; and its main limitation remains on the history related to charity, which is still impregnated in the Social Assistance Policy.*

Key-Words: *Social Assistance Policy; rights; social control; participation.*
