



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Gestão de Políticas Sociais

**O controle social como forma de participação na política de assistência social**

Márcia da Silva Pereira Castro<sup>1</sup>  
Gleidiane Almeida de Freitas<sup>2</sup>

**Resumo:** O controle social, assim como a participação social são propostas que emergem no contexto brasileiro a partir das mobilizações da sociedade civil organizada que reivindicavam sua inserção na discussão e deliberação das políticas públicas. Assim, como resultante das mobilizações de cunho democrático, a Constituição Federal de 1988 institucionaliza a formação dos conselhos gestores paritários como forma de possibilitar o acompanhamento das políticas públicas pela sociedade civil. Através de pesquisa bibliográfica e de campo pudemos identificar que a participação ainda é limitada no exercício do controle social, particularmente, no que se refere aos conselhos de assistência social.

**Palavras-chave:** Controle social; Conselhos Gestores Paritários; Participação Social; Política de Assistência Social.

**Abstract:** Social control, as well as social participation, are proposals that emerge in the Brazilian context from the mobilizations of organized civil society that demanded their insertion in the discussion and deliberation of public policies. Thus, as a result of democratic mobilizations, the Federal Constitution of 1988 institutionalized the formation of joint management councils as a means of enabling public policies to be monitored by civil society. Through bibliographic and field research we have been able to identify that participation is still limited in the exercise of social control, particularly about social assistance councils.

**Keywords:** Social control; Joint Management Councils; Social Participation; Social Assistance Policy.

## **1 INTRODUÇÃO**

O Controle Social, assim como a Participação Social, são ações que podem ser realizadas no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas, bem como nas conferências de políticas públicas, seja a nível local, regional ou nacional. São propostas que emergem no contexto brasileiro a partir dos anos 1980 através das mobilizações da sociedade civil organizada que reivindicavam sua inserção na discussão e deliberação das políticas públicas.

Vivia-se um processo democratizante, pós Ditadura Militar, em que as mobilizações de cunho democrático viabilizaram a aprovação da Constituição Federal em 1988 que, por sua vez, institucionalizou a realização das conferências de políticas públicas e a formação dos conselhos gestores paritários como forma de possibilitar o acompanhamento das políticas públicas pela sociedade civil.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FASSO/UERN), Doutora em Ciências Sociais. E-mail: [marciacastro06@gmail.com](mailto:marciacastro06@gmail.com)

<sup>2</sup> Assistente Social. Graduada pela FASSO/UERN. E-mail: [gleidianealmeidaass@gmail.com](mailto:gleidianealmeidaass@gmail.com)



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

No presente trabalho a ênfase recai sobre os conselhos gestores paritários, particularmente, no que se refere ao controle social e a participação no âmbito dos conselhos de assistência social. Assim, nossa proposta, por ora, é instigar o debate sobre o exercício da participação no âmbito dos conselhos de assistência social e como o controle social é viabilizado através dessa participação da sociedade civil.

Como embasamento, nos utilizamos da pesquisa bibliográfica sobre a temática e de dados coletados em pesquisa de campo realizada em 2018 no Conselho Municipal de Assistência Social de Mossoró-RN. Os dados da referida pesquisa corroboram com o resultado de outras pesquisas empíricas (FREITAS, 2018; SILVA, 2017; NASCIMENTO, 2017) que apontam para o limitado exercício do controle social por parte da sociedade civil, particularmente, no que se refere aos conselhos de assistência social.

No texto que segue, primeiramente expusemos algumas concepções sobre os conselhos e como eles emergiram no contexto nacional a partir de processos de mobilizações de setores populares. Na sequência abordamos as possibilidades de participação que se apresentam na Política de Assistência Social através dos conselhos gestores paritários de políticas públicas, dentre outras considerações.

## **2 CONTROLE SOCIAL: CONCEPÇÕES E EMERSÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Controle social é uma expressão que consiste de vários sentidos e definições na esfera do Estado e da sociedade civil (CORREIA, 2002). A primeira definição está atrelada ao controle que a esfera estatal exerce sobre a sociedade, objetivando afirmar os seus interesses para legitimar a ideologia dominante burguesa. A segunda acepção está relacionada à sociedade civil de estabelecer o monitoramento das execuções do Estado, no tocante a seus interesses e necessidades para a concretização de serviços, benefícios, programas que proporcionam melhores condições básicas de vida a partir de uma determinada política pública.

Sobre esses dois significados de controle social abordados por Correia (2002), na mesma direção podemos articulá-las com a interpretação de Campos (2006). Para este, historicamente a categoria de controle social foi entendida como o domínio coercitivo do “Estado que exerce sobre os cidadãos” em que as intervenções estatais em relação às classes subalternas no contexto brasileiro, foram sempre guiadas pelo método coercitivo, autoritário e antidemocrático para assegurar à hegemonia burguesa subordinando a classe trabalhadora.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

A outra concepção baseada em Campos (2006) está ancorada pelo controle da sociedade civil exercido sobre o Estado, por meio da democracia participativa; é nessa perspectiva de participação que a sociedade civil pode pressionar o poder público como é o caso do Estado, para a ampliação, a execução e, principalmente, a efetivação dos direitos sociais nas respectivas políticas públicas, em particular a Política de Assistência Social.

No Brasil, os conselhos gestores paritários de políticas públicas que temos, atualmente, tiveram a sua gênese ancoradas nas experiências dos conselhos no âmbito das fábricas europeias, organizados pelos próprios operários que lutavam e se mobilizavam por melhores condições de trabalho no século XVIII. Essas experiências dos conselhos proliferaram-se por toda a Europa, chegando ao Brasil, por meio dos conselhos populares ou comunitários<sup>3</sup> na região de São Paulo em 1979; esses conselhos passaram a ser visualizados pela sociedade como mecanismos de mobilização popular entre 1973-1979 (GOHN, 1990).

Nas palavras de Gohn (1988) a participação popular na conjuntura brasileira se apresenta como uma forma de reivindicação ou de manifestação social, especificamente, nos períodos em que o aparato estatal detém o controle total sobre a sociedade civil. Ressaltando o que Campos (2006) e Correia (2002) explicitaram sobre a primeira definição do controle social em relação ao Estado que está baseado no domínio sobre os segmentos sociais de forma autoritária; como reação se emerge atividades práticas refletidas nos processos de democratização.

Segundo Correia (2009) os primeiros conselhos gestores de políticas públicas no Brasil tiveram como referência a área da Saúde, por causa da ampliação da participação popular, abarcando os movimentos sociais, partidos políticos e, até mesmo, intelectuais ligados às universidades na década de 1970. Foi um período paradoxal, pois se vivenciava no país a ditadura civil-militar (1964-1985) e, ao mesmo tempo, emergia o Movimento da Reforma Sanitária reivindicando um sistema de saúde pública, universal, descentralizado e participativo em que todos os cidadãos pudessem ter o direito básico aos serviços de saúde e passassem a intervir na respectiva política, por meio do controle social.

Nesse sentido, o controle social no campo da Saúde foi pioneiro, reunindo os segmentos da sociedade civil, com o intuito de lutar pela redefinição estatal e conquistar a

---

<sup>3</sup> De acordo com Gohn (2001), os conselhos gestores de políticas públicas são diferentes dos conselhos comunitários, pois os conselhos comunitários são formados somente pelos representantes da sociedade civil e não dispõem de assento institucionalizado no poder público. Já os conselhos de políticas públicas incidem na gestão pública com a participação da sociedade civil através de leis ordinárias (estaduais, municipais).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Política de Saúde como modelo universal, descentralizado e participativo que temos na contemporaneidade (BRAVO; CORREIA, 2012). Essas experiências no campo da Saúde acabaram se estendendo, posteriormente, à outras políticas e áreas de direitos, sendo implementadas pelas seguintes Leis: a Lei Orgânica da Saúde (LOS) em 1990, Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) em 1990, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, como também em outros campos da proteção social que vem se expandindo.

Para Behring e Boschetti (2011), esse processo de participação popular se dava pela classe trabalhadora e setores populares que se tornaram um “ingrediente político” imprescindível para a construção da historicidade democrática brasileira que acabou superando a supremacia das elites dominantes em relação ao período do golpe civil-militar (1964-1985), sucedendo o processo de redefinição do Estado democrático de direitos, devido à ebulição da participação ativa da sociedade civil. Assim, a segunda metade da década de 1980 se constituiu um palco intensivo no processo de mobilização e “manifestações das classes subalternas no campo da sociedade civil” (DURIGUETTO, 205, p. 309) que reivindicavam pela ampliação dos mecanismos institucionais de participação ativa entre as esferas da sociedade civil e o Estado e, conseqüentemente, a luta pelo alargamento e efetivação dos direitos sociais, civis e políticos para toda a sociedade.

A “onda democrática no Brasil” se materializou em intensas mobilizações e reivindicações pela sociedade civil que estava insatisfeita, em virtude do crescimento das desigualdades socioeconômicas no país (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Os “anseios democráticos da sociedade” (Duriguetto, 2015) são representados pelos intensos processos de lutas e mobilizações de setores populares que foram respondidos pela elaboração da Constituição Cidadã de 1988, contemplando o conjunto da Seguridade Social (Saúde, Assistência Social, Previdência Social).

Os conselhos gestores paritários de políticas públicas a partir da Constituição de 1988, se constituíram em instrumentos e materialização desses anseios por uma gestão democrática. Segundo Campos (2006), os conselhos têm o papel fundamental na formulação, acompanhamento, fiscalização e verificação das ações públicas no tocante as respectivas políticas públicas, particularmente, a Política de Assistência Social. Tem como principal suporte os interesses de toda a sociedade civil para pressionar o aparato estatal, interferir no âmbito social e cumprir com sua responsabilidade para assegurar e, sobretudo, efetivar os direitos sociais para toda a sociedade.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Os conselhos são indispensáveis para o exercício democrático, contendo a ligação entre os sujeitos governamentais e não governamentais (RAICHELIS, 2011; GOHN, 2001). Se potencializa a representação da sociedade civil, no modo de interferir nas decisões do governo, sejam por meio de reivindicação, na redefinição de prioridades, na elaboração de novas políticas, serviços para o monitoramento das ações estatais e a avaliação da prestação de serviços que corrobora para o fortalecimento do espaço público.

Nesta perspectiva, Dagnino (2004) aborda sobre a questão de romper a polaridade entre o Estado e a sociedade; a sociedade não é um “pólo de virtudes democratizantes” ancorada na homogeneização e, muito menos, o Estado como a “encarnação do mal” ancorada na concepção da satanização em que, muitas vezes, acaba atribuindo a essa esfera estatal todos os vícios e males da política. Nem sempre os interesses da sociedade civil corroboram para a ampliação do setor público, ocasionando neste processo o fortalecimento de “práticas associativistas da sociedade civil”, o que corrobora para a expansão de Organizações Não-governamentais (ONGs). De acordo com Dagnino (2004) e Raichelis (2006), elas consistem nas mais novas formas de gestão social entre a máquina estatal e a sociedade civil que acabam disponibilizando serviços de interesses públicos, porém na realidade, concerne em algo privado, por atender as necessidades básicas e sociais de parcelas da sociedade civil em parceria com o financiamento do Estado. O agravante é a desresponsabilização do aparelho estatal e o seu repasse de incumbências à sociedade civil, corroborando para a fragilização e a precarização dos serviços públicos estatais.

Contudo, os conselhos gestores paritários de políticas públicas concernem como mecanismo de “democratização” (DURIGUETTO, 2015) e na interpretação de Bravo (2009) esses espaços democráticos configuraram-se em instâncias abertas para promover deliberações de ações e fiscalizações. Essas tomadas de decisões no campo da proteção social devem conter a transparência e visibilidade dos recursos estatais que são utilizados para as políticas públicas permitindo, assim, que toda a sociedade visualize os procedimentos que são realizados nos conselhos paritários.

**3 O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ESTRATÉGIA DE PARTICIPAÇÃO?**

Como já apontamos, a década de 1980 foi efervescente quanto a participação popular e incorporação da sociedade civil no estabelecimento das primazias e do monitoramento da execução no campo da proteção social, em particular a Assistência Social



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

como modalidade de política pública e de prioridade estatal, cabendo ao Estado a responsabilidade de efetivá-la e garanti-la para todos os cidadãos que dela necessitar (RAICHELIS, 2015). Define-se, assim, a composição da descentralização administrativa em razão do compartilhamento de incumbências nos entes federativos, sendo necessária a “presença do controle social por meio da adoção de mecanismos viabilizadores da publicização do uso e transferência de recursos públicos” (RAICHELIS, 2015, p. 156).

Nesse contexto, a implementação das instâncias democráticas, em particular os conselhos de assistência social emergiram nos anos de 1990, em uma conjuntura adversa à ampliação de direitos sociais, em relação ao contexto de reestruturação capitalista e, principalmente, de instauração do modelo neoliberal a nível mundial (RAICHELIS, 2015). O Estado burguês pautado na ideologia neoliberal tem o objetivo central de “diminuir o Estado e cortar as suas gorduras” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227) em relação às políticas sociais; essa diminuição não corresponde ao formato do Estado em si e, sim, nas suas ações “coesivas”.

Na contramão do neoliberalismo, o mecanismo de controle social da Política de Assistência Social foi recomendado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, emergindo a formação dos conselhos gestores paritários da citada política. A LOAS dispõe as principais instâncias de natureza deliberativa, paritária e de caráter permanente, a estruturação e a criação dos conselhos da assistência social em diferentes níveis federativos. Nesta perspectiva, os conselhos no campo da Assistência Social funcionam nos três níveis federativos (nacional, estadual e municipal) e no Distrito Federal.

Esses espaços democráticos consistem em instâncias deliberativas para decidir estratégias, pautas, resoluções da referida política, contendo o seu caráter permanente e paritário que está relacionado aos órgãos que podem participar, quais sejam: entidades dos segmentos públicos, privados que estão relacionados a associações, entidades filantrópicas e os representantes de usuários da política.

Por ora, daremos ênfase ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), ao qual Campos (2006) explana a sua composição paritária (devido à igualdade na representação dos segmentos governamentais e não governamentais), a sua natureza deliberativa (em relação às tomadas de decisões referentes à respectiva política utilizada no âmbito da coletividade) e seu caráter permanente, pois são estabelecidos pela CF/1988 sendo institucionalizados por leis orgânicas da respectiva política, como também, pelos seus próprios estatutos ou regimentos que estabelecem seu funcionamento.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Nesses conselhos se potencializa novas formas de (re)definir agendas públicas e políticas fazendo com que o aparato estatal atue em prol da sociedade, por meio da apresentação dos diversos interesses (BRAVO, 2011). Campos (2006) ressalta que esses espaços democráticos não podem ser entendidos como ambientes de impasses e, sim, de entendimentos em relação à melhoria da esfera pública e, conseqüentemente, no atendimento dos destinatários da Política de Assistência Social.

O mecanismo do controle social, no que se refere ao âmbito dos conselhos de políticas públicas, em particular da Política de Assistência Social, representa uma instância aberta para o debate dos interesses em disputa, constituindo-se como espaços privilegiados para o alargamento do exercício político. Com a participação da sociedade civil se potencializa a construção de uma nova cultura democrática baseada na perspectiva de uma sociedade menos excludente e mais igualitária, pois a participação tem o intuito de dá visibilidade às camadas subalternas que foram historicamente excluídas das decisões públicas, introduzindo esses sujeitos no âmbito das decisões da esfera pública (CAMPOS; MACIEL, 1997).

De acordo com Raichelis (2006), apesar desses conselhos gestores paritários serem espaços que proporcionam a construção alicerçada nos pilares da democracia participativa, ainda existem neles “correlações de forças” que são representadas pelos segmentos da sociedade civil e também pela esfera governamental, expressando os interesses de classes antagônicas que acabam construindo nesses espaços democráticos os conflitos e tensões referentes às negociações de ações ou propostas que, muitas vezes, terminam representando a minoria em relação aos seus próprios interesses.

Campos e Maciel (1997) também ressaltam que os conselhos gestores paritários se constituem em “espaços contraditórios” ao se referirem sobre o controle democrático, já que podem legitimar e deliberar assuntos de interesses coletivos, mas também podem ser espaços de cooptação que acomodem interesses eleitoreiros. É necessário analisar a concepção da contradição mencionada nesses espaços, nos moldes do exercício democrático, no tocante a construção da nova agenda pública atrelada à ampliação da cidadania e para superação de práticas elitistas, clientelistas e assistencialistas que acabam desconfigurando a política pública como direito do cidadão e dever do Estado.

Como já foi apontado, nem sempre há um interesse por parte de algumas organizações da sociedade civil em apiar o espaço público, acarretando em práticas corporativistas (DAGNINO, 2004) com a desresponsabilização do Estado para com direitos



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

assegurados constitucionalmente, como é o caso da política de assistência social que tem sido espaço de ação privilegiado para essas práticas. De fato não há uma homogeneidade de interesses, já que há a presença de múltiplos interesses nos espaços democráticos, potencializando o comparecimento crescente das redes privadas ancoradas pelas ONGs, corporações articuladas pelos grandes empresariados e interesses políticos de cunho clientelístico na disputa pela hegemonia e, principalmente, pelos recursos públicos para a prestação de serviços à população (CORREIA, 2002).

Desse modo, se faz necessário destacarmos a importância da participação das representações do setor público representado pelos segmentos do governo e, principalmente, os segmentos dos usuários nesses espaços de lutas nos conselhos gestores paritários, como também nas conferências<sup>4</sup> que atuam como instâncias deliberativas para a defesa das políticas sociais.

De acordo com Paiva, Rocha e Carraro (2010), essas representações dos usuários se expressam na perspectiva do “protagonismo popular” para a ampliação dos direitos sociais nos espaços democráticos, em que está promulgado na Constituição Federal de 1988 e nas normativas legais da política de assistência social, como a LOAS/1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e, posteriormente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2012).

Como já foi apontado, o controle social na política de assistência social está demarcado na LOAS (Lei nº 8.742, de 07/12/1993) que dispõe sobre a organização da assistência social; é o respaldo jurídico acerca da descentralização político-administrativa, da participação social nas instâncias democráticas na formulação de estratégias e da prioridade do Estado em relação à política em tela. Em razão disso, temos as diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

Sobre o Inciso I, a questão do financiamento compartilhado entre as esferas federativas é para evitar as repetições das ações sociais; no Inciso II, temos a questão da participação popular com composição paritária na perspectiva da garantia e tomada de

---

<sup>4</sup>As conferências têm a finalidade de avaliar a situação da política e propor diretrizes para o aperfeiçoamento das ações, sendo realizadas a cada biênio, em nível nacional, estadual e municipal para averiguar os avanços e retrocessos da respectiva política, podendo receber sugestões trazidas pelo conselho em suas esferas para ampliação da instância democrática (BRAVO, 2009).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

decisões sobre a política, por meio das instâncias dos conselhos e conferências em todos os níveis, em que o Estado tem a incumbência de assegurar sua efetividade em todas as esferas governamentais (BOSCHETTI, 2000).

No tocante a participação social por parte da sociedade, particularmente, nos segmentos de usuários no controle social, se constitui algo relevante para a construção da democracia participativa que proporcionará um fortalecimento da cidadania ampliada. A perspectiva do controle democrático está baseada na participação da sociedade ter o controle das operações estatais atendendo as demandas da maioria, ou seja, as necessidades da coletividade.

Nesse sentido, o controle social, via conselhos paritários no âmbito da assistência social deve ser sinônimo da participação coletiva na gestão pública, em que acaba possibilitando à população, no tocante aos cidadãos atuarem nas políticas sociais, não apenas na “tomada de decisão”, mas, sim, na elaboração de propostas e fiscalização das ações do Estado em relação aos serviços públicos que estão sendo disponibilizados à população, possibilitando, dessa forma, a transparência de informações e da utilidade dos recursos públicos (SOUZA, 2010).

Um aspecto relevante a considerar é que os conselhos gestores paritários de políticas públicas, em particular da assistência social, promovem o alargamento da cidadania e impulsiona o protagonismo social de modo ativo a dar lugar e voz aos sujeitos. Esse elemento de caráter participativo acaba possibilitando a visibilidade e representatividade dos usuários nas definições e utilizações do fundo público. Essas experiências participativas nesses espaços democráticos consolidam a busca de um novo projeto societário norteado em princípios de luta e defesa intransigente dos direitos, na concepção “de reduzir as desigualdades e promover a justiça social” (CAMPOS, 2006, p.109).

Em conformidade com Paiva, Rocha e Carraro (2010) a herança assistencialista, ainda impregnada em ações da política de assistência social, acaba dificultando o protagonismo popular e a emancipação da classe subalterna de participar ativamente dos processos de definição de prioridades da gestão pública, resultando no processo de (in)visibilidade desses sujeitos nos espaços de luta e defesa para garantir e efetivar direitos sociais, consistindo o desafio para o controle social enfrentar esses limites com articulação crescente de Organizações Não-governamentais (ONGs) ancorado na perspectiva de prestação de serviços e atendimento aos necessitados.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

No que se refere aos desafios da participação dos usuários nos respectivos conselhos de assistência social, particularmente, contidos na PNAS/2004, destaca-se;

Um dos maiores desafios dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados. Assim, é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores. [...] Por fim, é importante ressaltar nesse eixo a necessidade de informação aos usuários da assistência social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e outros órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional (BRASIL, 2004, p.53).

Desse modo, Raichelis (2006, p.113) explicita que um dos desafios nos conselhos é, ainda, o pequeno comparecimento da sociedade civil nestes espaços de expansão do controle democrático, existindo uma “frágil presença de segmentos populares em tais espaços, por meio das associações e representações coletivas. [...] carência de representação política nos espaços políticos” que corroboram para a despolitização e fragmentação da política pública que necessitaria de mais sujeitos que participem ativamente desse exercício democrático que está ancorado no termo da cidadania. Esse esvaziamento na representação da sociedade civil, particularmente, nos segmentos dos usuários, deve-se a falta de condições necessárias para que esses sujeitos participem desses espaços democráticos, não garantindo a efetiva participação nos conselhos gestores paritários. A autora reforça que nesses conselhos, todos(as) “falam em nome dos usuários, mas eles comparecem no espaço público através da carência e de uma espécie de substituísmo por entidades e organizações que lhes roubam a fala e a presença autônoma”, desse modo, existem uma forte presença e ampliação das ONGs, em muitas ocasionando a substituição dos usuários para proporcionar o “bem-estar social”.

Outros desafios são postos nos espaços do controle social, tais como, a efetivação do papel dos conselhos gestores, em decorrência da falta de qualificação dos conselheiros e dos próprios participantes para exercerem a função de fiscalização e monitoramento, no qual podemos assimilar o desrespeito do poder público para com a área social, no que diz respeito ao não cumprimento da sua função como “dever do Estado” em garantir a ampliação e efetivação de direitos por meio da execução de suas ações (FREITAS, 2018, NASCIMENTO, 2017; RAICHELIS, 1998).

É necessário afirmar a necessidade da capacitação e qualificação dos conselheiros, particularmente, os segmentos dos usuários para que possam desempenhar o seu ofício na



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

representação e defesa dos direitos na esfera pública, dotá-los de informações necessárias para relacionar com a prática vivenciada para intervir e executar a cidadania (GOHN, 2001).

Essa concepção da participação não está voltada somente ao comparecimento dos usuários, e sim, na instigação de uma “real participação” das classes subordinadas; essa “real participação” deveria ser priorizada em sua essência, a começar pela parte dos governantes e também a sociedade em geral para que todos os sujeitos participem ativamente do exercício democrático, na perspectiva de romper com o histórico do clientelismo e assistencialismo no âmbito da política de assistência social (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010).

Essa participação popular quão mencionada está regulamentada também no SUAS. Constitui um novo desenho renovado que, segundo Paiva, Rocha e Carraro (2010) por intermédio dele, ocorre uma reformulação na política de assistência social, constituindo modelo de gestão que preconiza a participação cidadã, concernente a concepção de um dos princípios organizativos do SUAS para o fortalecimento da participação e da democracia (BRASIL, 2012).

Segundo Campos (2006), o modelo do SUAS que está ancorado em uma gestão descentralizada e participativa que enfatiza a criação dos conselhos gestores de políticas públicas como mecanismos relevantes e cruciais para a construção de uma cultura democrática no qual o controle social tem a potencialidade para o desempenho da gestão pública, consistindo em uma necessidade irrefutável, assegurando o monitoramento das ações do Estado para com o atendimento dos serviços aos demandatários da política de assistência social.

Outro aspecto importante para o fortalecimento do exercício democrático para além do âmbito do conselho da assistência social, de acordo com Raichelis (2015, p. 158): “Os conselhos, é evidente, não são o único conduto de controle social no âmbito das políticas sociais”. Ao contrário, depende de associações a outras formas de forças políticas capazes de lhes potencializar a ação, por meio da articulação com outros instrumentos de controle social, tais como: Ministério Público, comissão de seguridade, as câmaras de vereadores, tribunal de contas, os movimentos sociais, conferências, conselhos de fiscalização de profissão, os fóruns, as frentes populares e a ação popular (CORREIA, 2002) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Dessa forma, esses mecanismos democráticos supracitados são aliados do controle social para proporcionar a ampliação da cidadania articulada ao incentivo da participação



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

dos usuários, sendo desenhada como instrumentos de “inovação de gestão pública” associada a uma “nova arquitetura” de participação democrática e descentralizada. Surgiram outros mecanismos para fortalecer a cidadania, seja através dos fóruns, conselhos de direitos, orçamentos participativos, audiências públicas promovendo a luta e a defesa intransigente dos direitos sociais, civis e políticos tendo como finalidade de realizar a pressão popular aos ataques da conjuntura neoliberal (RAICHELIS, 2011).

Nesse sentido, as instâncias democráticas, em particular os conselhos gestores paritários de políticas públicas consistem em espaços de lutas, disputas e tensões que resultam na expressão de interesses diferenciados, porém constituem espaços de resistências, principalmente, a defesa intransigente na qualidade dos serviços disponibilizados para a sociedade (BRAVO; CORREIA, 2012).

É nesta perspectiva de luta e resistência desse contexto perverso que o controle social vai atuar, segundo Duriguetto (2015, p.308), como “[...] instrumento de defesa de uma ação pública estatal de qualidade no campo da criação, consolidação e ampliação de direitos”, assim, os conselhos gestores paritários constituem como instâncias de luta contra os rebatimentos do neoliberalismo.

Para Behring e Boschetti (2011), o sentido das instâncias democráticas dentro do contexto brasileiro está pautado na perspectiva de “remar contra a maré” em relação à conjuntura de reformas, ou melhor, contrarreformas, explicitada muito bem por Behring (2003) no sentido de realizar o desmonte no campo da proteção social e, principalmente, destruir os direitos sociais que foram conquistados arduamente pela classe trabalhadora.

Entretanto, os conselhos gestores de políticas são espaços de democracia participativa que asseguram o controle da população em relação ao direito de deliberar, monitorar e intervir nas ações estatais de forma a realizar avaliação, acompanhamento e implementação da política pública e se a política está sendo realmente efetivada na forma de prestação de serviços à população em consonância com as normativas legais (CAMPOS; MACIEL, 1997).

No que tange os conselhos gestores de políticas nos espaços dos municípios, é necessário ressaltar a sua relevância nos processos de construção da democracia no âmbito local, conforme Jovchelovitch (1998) em que a municipalização,

[...] pressupõe uma forma de poder mediador mais amplo que o prefeito e seus assessores. [...] é claro, do papel imprescindível dos conselhos setoriais paritários, responsáveis pela aprovação e o controle das políticas públicas em todos os níveis. Os conselhos setoriais (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente,



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Educação) que existem hoje nos municípios são formas de mediação entre a sociedade civil e o poder Executivo. Funcionam, inclusive como estratégia de divisão do poder no governo local. (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 42-43).

Em suma, são nos municípios que a política se materializa, mesmo que a responsabilidade seja compartilhada com os outros entes federados. Portanto, os conselhos paritários de políticas públicas coaduna população e gestores de políticas no âmbito dos municípios potencializando práticas democráticas através da participação dos cidadãos, instituições e organizações no âmbito do poder local pautada na perspectiva da descentralização.

#### **4 CONCLUSÃO**

Ao instigarmos o debate sobre o exercício da participação e do controle social via conselhos paritários de assistência social, faz-se imprescindível a compreensão da emergência desses conselhos no âmbito nacional. É a partir dessa retrospectiva histórica que se compreende os embates de projetos políticos e societários advindos de concepções diversificadas (BRAVO; CORREIA, 2012).

Tendo se institucionalizado no cenário de ofensiva neoliberal nos anos 1990, o controle social, via conselhos paritários, se constituiu como espaços privilegiados e estratégicos de participação que corrobora para o alargamento da democracia participativa e da cidadania, já que reúne diversos segmentos da sociedade e governo na busca de elaborar, acompanhar, fiscalizar, controlar, deliberar e intervir nas ações, projetos e serviços que possam impactar positivamente na qualidade de vida dos cidadãos através da ação do Estado.

Não é demais reforçar que o neoliberalismo vem atingindo nefastamente os direitos coletivos da população brasileira, impactando negativamente na redução das políticas sociais, causando intensos processos de fragmentação, seletividade, precarização, focalização e sucateamento na proteção social, desencadeando, de tal modo, intensos processos de desmontes dos direitos sociais (PEREIRA, 1998). E, dentre esses desmontes, encontramos a tentativa de esvaziamento dos conselhos gestores paritários. Portanto, faz-se necessário se contrapor a transferência do dever do Estado para à sociedade civil, o que reproduziria “o recrudescimento da caridade privada”, associada à solidariedade e o voluntariado.

Assim, os desafios atuais se avolumam frente a demandas recorrentes, quais sejam: a fragmentação da representatividade, principalmente, dos usuários que mais utilizam e conhecem os serviços da Assistência Social; o desconhecimento da população,



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

principalmente, as camadas mais vulneráveis, a respeito da existência do conselho gestor em relação a suas atividades e ações; e, a fragmentação nas capacitações e cursos para os conselheiros que acaba ocasionando na precarização de conhecimentos, o que acarreta em tomadas de decisões equivocadas (FREITAS, 2018; SILVA, 2017; NASCIMENTO, 2017).

Diante disso, faz-se necessário ressaltar que os conselhos gestores da Política de Assistência Social, apesar de vivenciar os desafios dada sua heterogeneidade, se assinalam como alternativas de intervenção e aproximação entre sociedade civil e esfera governamental nos assuntos relacionados a gestão pública e que podem se constituir em instâncias de lutas contra o neoliberalismo (DURIGUETTO, 2015), já que consistem em espaços de resistências para a defesa intransigente dos direitos sociais no que corresponde à qualidade dos bens e serviços para ser disponibilizados para toda a sociedade civil. Em suma, é um espaço em potencial do exercício democrático que precisa ser fortalecido, ao invés, de ser negligenciado.

#### **REFERÊNCIAS**

- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.2).
- BEHRING, Elaine, Rossetti. Contra-reforma do Estado, seguridade Social e o lugar da filantropia. *Serviço Social e Sociedade*. Nº73. São Paulo; Cortez, 2003, p.101-117.
- BOSCHETTI, Ivanete. **As Políticas Brasileiras de Seguridade Social: assistência social**. In: Módulo de Capacitação CEAD/UNB, vol.2. Brasília, 2000.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência** – PNAS. Brasília. 2004.
- BRASIL. Lei Nº 8.742, de 7 DE dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome, 1993
- BRAVO, Maria Inês. Potencialização das Representações do Conjunto CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas e de Direitos. In: **Seminário Nacional: O controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador) Brasília, 2011, p.53-67.
- BRAVO, Maria Inês. **Trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático no Brasil**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009, p. 01 – 10.
- BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.109, p.126-150. jan./mar.2012.
- CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social do descontrole ao controle social. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo Cortez, ano XXVII, nº. 88. novembro de 2006, p.101-121.
- CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 55, p. 143-155, nov. 1997.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na Política de Assistência Social? In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 72, novembro de 2002, p. 119 – 130.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

- DAGNINO, Evelina. “¿**Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando?” (2004) En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, dados, p. 95-110.
- DURIGUETTO, Maria, Lúcia. Conselhos de direitos e intervenção profissional do Serviço Social. In: BRAVO; MENEZES. **Saúde, Serviço Social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais**. São Paulo: Cortez, 2015, p. 307-333.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia; SOUZA, Alessandra Ribeiro; SILVA, Karina Nogueira. Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prática-política. **Rev. Katál**. Florianópolis. v. 12. n. 1 p. 13-21 jan./jun. 2009.
- FREITAS, Gleidiane Almeida de. **Participação e controle social na política de assistência social**: a percepção dos usuários do cadastro único no município de Mossoró-RN. Mossoró-RN: 2018. 133p. Monografia (Graduação). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Serviço Social, 2018.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; v.84).
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos populares e participação popular. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº34, dezembro de 1990, p. 65 - 89.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo; Cortez, ano XIX, 1998, p.34-49.
- NASCIMENTO, Maria Lindaci Fernandes do; CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **A materialização do controle social mediante a atuação dos conselheiros do CMAS/Mossoró**. Mossoró - RN: 2017. 72 p. Monografia (Graduação). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Serviço Social, 2017.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 2º ed. São Paulo, Cortez, 2007, p. 211-239. (Biblioteca básica de serviço social; v1).
- PAIVA, B.; ROCHA, M. CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 13. n. 2 p. 250-259, jul./dez. 2010.
- PEREIRA, Potyara, A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo; Cortez, ano XIX, n 56. 1998, p.60-76.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: Caminhos da construção democrática. 7º. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- RAICHELIS, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. In: **Seminário Nacional**: O controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador) Brasília, 2011, p.19-31.
- RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: Uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 85, março de 2006, p. 109 - 116.
- SILVA, Marli Barbosa da. **Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF)**: uma avaliação a partir da concepção dos Assistentes Sociais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Mossoró-RN Mossoró, 2017. 137p.
- SILVA, Marta, Borba. **Assistência Social e seus usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014
- SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. Apolinário *et al* (Orgs.). 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 165-188.