



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

Eixo Gestão das Políticas sociais

Controle Social no CMAS de Londrina: o perfil dos conselheiros

Adriana Aparecida Perri Vital ¹
Amanda Santos Nogueira ²
Denise M. Fank de Almeida ³
Emily Maria Costa ⁴
Maria Eduarda A. Alexandre⁵

Resumo: Este estudo vincula-se ao projeto de pesquisa “*Controle Social e Orçamento/Financiamento na Política de Assistência Social*”, da UEL, que analisa o controle social e, especialmente, o orçamento no Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina, com ênfase na participação dos conselheiros nas decisões sobre financiamento. O artigo apresenta o perfil dos membros do CMAS Londrina-PR, por meio de abordagem qualitativa fundamentada em revisão bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas e observação participante. Os resultados apontam desafios na compreensão das matérias orçamentárias e normativas, destacando a educação permanente como estratégia central para fortalecer competências e qualificar as deliberações sobre o financiamento da política.

Palavras-chave: Controle social, CMAS, educação permanente, participação social, política de assistência social.

Abstract: This study is linked to the research *project “Social Control and Budget/Financing in Social Assistance Policy”* at the State University of Londrina (UEL). The article presents the profile of Londrina’s Municipal Social Assistance Council (CMAS) members, using a qualitative approach based on bibliographic review, documentary research, interviews, and participant observation. The results highlight challenges regarding the understanding of budgetary and regulatory matters, especially among user representatives. Permanent education, as established by policy norms, is emphasized as a central strategy to strengthen competencies and qualify deliberations on social assistance financing, ensuring critical and effective participation within the social control sphere.

Keywords: Social control, CMAS (Municipal Social Assistance Council), permanent education, social participation, social assistance policy.

¹ Assistente Social. Mestranda em Serviço Social e Política Social pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: adrianaa.perri@gmail.com

² Assistente Social. Mestranda em Serviço Social e Política Social pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina. E-mail: amandanogueirael@gmail.com

³ Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina. Doutora. E-mail: denise.fank@uel.br

⁴ Bacharela em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: emilymcosta00@gmail.com

⁵ Assistente Social. Colaboradora externa do projeto de pesquisa “Controle Social e Orçamento/financiamento na Política de Assistência Social”. E-mail: maria.americoalx@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Os conselhos gestores de políticas sociais são uma das mais ricas e importantes experiências da efetivação da democracia em nosso país. Diante do contexto de diminuição do orçamento das políticas sociais nos últimos anos (de forma especial, desde 2016) pelo governo brasileiro, período de novas contrarreformas utilizadas para o desmonte de políticas sociais e retirada dos direitos sociais no Brasil, se faz necessário colocar em pauta o controle social, como estratégia de fortalecimento da sociedade civil e resistência aos desmontes. Este artigo é resultado dos estudos do projeto de pesquisa *“Controle Social e Orçamento/financiamento na Política de Assistência Social”*. Com o projeto objetivamos, identificar quais as possibilidades efetivas que os (as) gestores (as), os (as) profissionais, os (as) usuários em sua atribuição de conselheiros (as) municipais no desenvolvimento de suas atribuições, tem de intervir na gestão da política pública de assistência social. Assim o projeto de pesquisa tem como objetivo: Analisar a capacidade de intervenção efetiva, via processos decisórios no Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina, em especial no que se refere às decisões sobre o orçamento/ financiamento desta política.

A pesquisa, de natureza qualitativa, analisou o exercício do controle social, a partir da compreensão das relações existentes entre diversos atores que vivem socialmente, e que compõem/ participam dos conselhos, identificando a capacidade interventiva em relação a essa política de modo especial, no que diz respeito às deliberações sobre orçamento e financiamento desta política. As ações do projeto foram focadas no Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina-Pr.

O objetivo deste artigo é apresentar um breve perfil dos conselheiros municipais de assistência social do CMAS Londrina- Pr. Os procedimentos metodológicos para elaboração do artigo são revisão bibliográfica em periódicos, livros, teses, dissertações, apostilas, cujos autores, nas suas diferentes obras, discutem de forma crítica as temáticas em estudo. Realizamos pesquisa documental tendo como fontes documentos, tais como atas das reuniões do CMAS, resoluções e relatórios do CMAS e CNAS, além de legislações pertinentes a temática. Foi realizado também o acompanhamento sistemático das reuniões do CMAS, e nestas foram realizadas entrevistas para elaboração do perfil dos 28 conselheiros, com as seguintes questões: Nome; Gênero; Idade; Onde trabalha; Representação: Usuário (), Não governamental (), Representante de categorias (), Entidades da Política Social Básica (), Entidades da Política Social Especial (); Especificação; Qual sua função?; Qual sua formação?; Tempo de atuação na política de assistência; Já participou de outra gestão do CMAS?; Já participou de outro Conselho?; Quanto tempo participa do Conselho?; Já realizou alguma capacitação antes dessa gestão?; Por que participa do Conselho?; O que você entende por representatividade?; O que você entende por controle social?; Tem dificuldade para participar das reuniões? Se sim, explique.; Em sua opinião qual a importância da sua participação no CMAS?

Foi solicitada pauta em reunião no CMAS, apresentando a pesquisa, e informando da realização das entrevistas com os conselheiros. O número de aprovação da pesquisa pelo respectivo Comitê de Ética Número do Parecer: 6.782.495. Após as entrevistas, realizamos análise



das informações coletadas, trianguladas ainda com análises de atas das reuniões (com formulário elaborado) e participação nas reuniões para observar a atuação dos conselheiros nas reuniões.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: MARCOS CONSTITUCIONAIS E NORMATIVOS

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a assistência social como política pública integrante da Seguridade Social, junto à saúde e à previdência social, definindo-a como direito no âmbito da proteção social. Esse processo é resultado das lutas e mobilizações sociais no contexto da redemocratização do país, que culminaram na elaboração da Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) –, a qual regulamentou e reafirmou a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado.

Esse marco representou um avanço importante para a assistência social, pois sinalizou a superação da condição histórica em que “[...] as políticas acabam sendo o lugar de não direito e de não cidadania [...] lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (COUTO, 2007, p. 95 *apud* ARANTES; ALVES, 2017). A LOAS, portanto, rompeu com essa lógica ao consolidar um novo paradigma, estabelecendo objetivos, princípios e diretrizes que organizam a gestão da política como um direito de cidadania e dever do Estado

Com o reconhecimento da assistência social como direito de cidadania e política pública não contributiva integrante da Seguridade Social, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio da Resolução nº 145/2004. Em consonância com a LOAS, a PNAS reorganizou a estrutura da política, consolidou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e definiu princípios, diretrizes, objetivos, usuários, níveis de proteção e a gestão descentralizada, com ações voltadas ao fortalecimento do controle social nas três esferas de governo.

Orientada pela descentralização político-administrativa, participação popular, primazia da responsabilidade estatal e centralidade da família, a PNAS reafirmou a assistência social como dever do Estado em cada esfera de governo, consolidando-a como política pública estruturante voltada à garantia de proteção social, inclusão e cidadania. Ao reafirmar a centralidade da família e o compromisso com a dignidade humana, a equidade e a universalização dos direitos, a PNAS orienta a garantia de proteção social a indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade, contribuindo para a efetivação da cidadania e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.(BRASIL, 2004).

Esse processo insere-se em um contexto histórico de redemocratização nacional. Entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1980, as mobilizações sociais contra a ditadura militar intensificaram o debate sobre a descentralização e a democratização das políticas públicas. Após mais de duas décadas de regime autoritário, marcado pela centralização do poder e pela restrição



da participação popular, a ampliação dos espaços democráticos tornou-se condição essencial para a construção de novas bases institucionais voltadas à garantia de direitos.

É nesse cenário que a Constituição de 1988 institui a federação como forma de organização do Estado, reconhecendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos (BRASIL, 1988, arts. 1º e 18). A partir desse novo pacto federativo, a municipalização consolidou-se como estratégia central de descentralização, fortalecendo a autonomia político-administrativa local e ampliando a participação democrática.

Desta forma, o município consolida-se como um espaço estratégico e privilegiado de participação social ao aproximar a gestão pública das demandas concretas do território. Nesse contexto, a municipalização é fundamental para superar a “distância entre os agentes formuladores das ações e o público beneficiado” (BARBOSA, 2010, p. 45). Tal proximidade favorece uma “correspondência efetiva entre a qualidade da ação e as demandas de grupos sociais em situação de vulnerabilidade e, em especial, a realização das ações públicas sob controle social dos cidadãos”(BARBOSA, 2010, p. 46).

3 O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil vivenciou, em sua trajetória histórica, um período marcado pelo autoritarismo da ditadura militar, que restringiu severamente as formas de participação social e política da sociedade. Nesse contexto, configurou-se um Estado centralizador e excludente, voltado à representação de interesses hegemônicos e à sustentação do capitalismo monopolista. Diante desse cenário, nas décadas de 1970 e 1980, conforme destaca Raichelis (2000), intensificaram-se as mobilizações sociais contra o autoritarismo, impulsionando a redemocratização do Estado e da sociedade civil. Esse processo culminou na Constituição Federal de 1988, marco histórico que instituiu um modelo democrático e participativo e fortaleceu mecanismos como o controle social na gestão das políticas públicas.

Nessa conjuntura, de acordo com Bravo e Correia (2012), a expressão controle social passa a ser compreendida como sinônimo do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especialmente no âmbito das políticas sociais, no contexto das lutas sociais contra o regime militar e em torno da redemocratização do país. Surge, assim, como forma de contraposição ao controle exercido pelo Estado autoritário sobre a sociedade civil.

Sendo assim, a análise de Coutinho (2006 apud Bravo; Correia, 2012, p. 130) sob a perspectiva de Gramsci sobre o par conceitual Sociedade Civil/Estado, sinaliza uma problemática nessa compreensão, tendo em vista tais dimensões devem ser compreendidas como uma unidade dialética; contudo, naquele contexto, passaram a ser tratadas de forma cindida. Desse modo, Estado e Sociedade Civil foram concebidos como polos opostos: as organizações da sociedade civil eram associadas a um campo positivo e democrático, enquanto o Estado, identificado com a experiência autoritária, era visto de maneira demonizada e reduzido à expressão da ditadura..



A problemática apresentada pelo autor expressa uma preocupação diante do contexto vivido no país com o avanço do ideário neoliberal. No Brasil, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 institui direitos sociais, o neoliberalismo se espraia na década de 1990, impondo uma lógica segundo a qual o Estado deve restringir sua atuação nas políticas sociais, priorizar provisões mínimas, defender a privatização dos serviços públicos, a desregulamentação e flexibilização das leis trabalhistas e a redução da proteção social (HARVEY, 2005). Nesse cenário, observa-se um processo de transferência de responsabilidades do Estado para a Sociedade Civil, o que reforça a problemática apontada pelo autor.

Desse modo, observamos, inclusive como estratégia neoliberal, o deslocamento da ideia de controle social, compreendida como “[...] a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 145), para uma lógica de transferência de responsabilidades que são próprias do Estado para a sociedade civil, no aspecto da execução de serviços, corresponsabilidade no financiamento e também sobre o risco de ser utilizado como um instrumento de legitimação da ordem vigente.

No Brasil, após a institucionalização dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e sobre os recursos a elas destinados, têm-se como desafio que esses não se tornem mecanismos de formação de “consentimento ativo” das classes subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante. O controle social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização. (CORREIA, 2005a apud BRAVO; CORREIA, 2012, p. 133).

Em consonância com Bravo e Correia (2012), Raichelis (2000), destaca o caráter contraditório presente na institucionalização do controle social, materializada nos conselhos, conferências e demais espaços de participação social. Se, por um lado, tais espaços representam uma conquista histórica das lutas sociais, por outro, podem ser apropriados pelo Estado como estratégia de legitimação do poder da classe dominante. Tal processo ocorre quando esses espaços se limitam à validação de decisões previamente estabelecidas, sem a efetiva realização de debates. Ou ainda, pode ocorrer total desrespeito às instâncias deliberativas por parte do poder público, usando-as somente como espaço para cumprir as etapas e fluxos de gestão, sem de fato “acatar” as deliberações.

Raichelis (2000) reforça que o controle social deve ser compreendido como um processo político, constituindo um campo de disputa marcado por interesses, assimetrias de poder e desigualdades. Para que seja efetivo, é necessário fortalecer a organização da sociedade civil e a capacidade de pressão desses grupos, de modo a consolidar políticas sociais que atendam às necessidades dos usuários. Nesse contexto, os conselhos de assistência social surgem como instrumentos fundamentais de concretização do controle social, traduzindo os princípios de participação e fiscalização em instâncias institucionais.

Os conselhos de políticas públicas consolidam-se como principal símbolo da



descentralização e da democratização da gestão estatal no Brasil pós-1988. Tais espaços materializam a participação social ao permitir que o Estado e a sociedade civil compartilhem a responsabilidade pela formulação, pelo acompanhamento e pelo controle das ações públicas. Embora perpassados por tensões e disputas de poder inerentes ao campo político, esses órgãos representam o amadurecimento da democracia participativa, uma vez que ampliam o diálogo institucional, fortalecem o controle social e instituem a corresponsabilidade como pilar da gestão pública contemporânea

4 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE LONDRINA

Os conselhos sociais consolidam a possibilidade de materialização da democracia participativa, viabilizando o protagonismo da sociedade civil nas decisões e no controle das políticas públicas. Nessa perspectiva, tais instâncias são caracterizadas por Correia (2004, p. 55) como “instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo, com composição paritária entre representantes dos usuários e dos demais segmentos”. Instituídos nas três esferas de governo após e regulamentados pelas Leis Orgânicas, consolidam-se como espaços de formulação, acompanhamento e fiscalização das ações estatais.

Em conformidade com a normativa nacional que estabeleceu a obrigatoriedade da descentralização, o Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR (CMAS) foi instituído pela Lei Municipal nº 6.007, de 23 de dezembro de 1994, com a finalidade de exercer o controle social sobre a Política Municipal de Assistência Social. Sua estrutura original passou por sucessivos aperfeiçoamentos legislativos, com destaque para as Leis Municipais nº 9.185/2003 e nº 10.211/2007; esta última foi fundamental ao institucionalizar a representação direta dos usuários no âmbito do Conselho, adequando a composição local ao modelo de gestão participativa do SUAS.

O CMAS de Londrina tem como atribuições centrais a deliberação, a fiscalização e o acompanhamento da política de assistência social no município. Trata-se de um órgão colegiado, permanente e deliberativo, composto de forma paritária por representantes do poder público e da sociedade civil (Trabalhadores e usuários da Política de Assistência Social). Embora a legislação assegure a representação paritária entre poder público e sociedade civil, observamos, a partir da análise das atas no percurso do projeto de pesquisa e da participação em reuniões do CMAS, que os representantes governamentais apresentam maior assiduidade, enquanto a participação dos representantes da sociedade civil ocorre em menor número. Isso nos provoca a refletir, a partir de Raichelis (2000), que tal realidade evidencia os desafios relacionados à efetivação do controle social, bem como as disputas de interesses presentes, possivelmente as assimetrias de poder existentes nesses espaços colegiados, impondo obstáculos à real participação popular e ao controle social.

Dentre os fatores que contribuem para essa disparidade na participação da sociedade civil



em relação à representação governamental, destacam-se alguns elementos. Um deles é a dificuldade de acesso, considerando que as reuniões ocorrem na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social, localizada na região central da cidade, o que exige o deslocamento dos usuários de seus territórios. Soma-se a isso a complexidade dos temas debatidos, especialmente as discussões orçamentárias, que demandam conhecimentos técnicos específicos. Mesmo profissionais experientes na gestão das políticas sociais encontram dificuldades para acompanhá-las integralmente, agravadas pelo uso recorrente de linguagem técnica.

Nessa perspectiva, é fundamental pensar estratégias que favoreçam a participação da população, podendo ser por meio de reuniões descentralizadas, online e, sobretudo, pela escuta dos conselheiros e da população, que contribuirão para formular respostas que visam o rompimento de obstáculos que limitam a participação. Além disso, é necessário investir na formação continuada dos conselheiros, de modo a ampliar a compreensão dos conteúdos debatidos e das propostas submetidas à deliberação, contribuindo para que o Conselho se configure como um espaço efetivamente inclusivo e favorece a materialização do controle social.

4.1 Perfil dos conselheiros e caracterização da participação no CMAS de Londrina e a necessidade de educação permanente

A partir do acompanhamento sistemático das reuniões do CMAS/Londrina, realizado por estudantes do projeto de pesquisa *“Controle Social e Orçamento/Financiamento na Política de Assistência Social”* da UEL, a observação participante e a sistematização dos debates revelaram lacunas significativas na capacitação dos conselheiros. Identificou-se uma formação insuficiente quanto à dinâmica institucional do Conselho, aos mecanismos de gestão e, primordialmente, aos processos de orçamento e financiamento da política pública. Sob essa ótica, a escassez de detalhamento técnico das pautas reforça a urgência de processos de educação permanente, fundamentais para qualificar a participação conselheiros nas decisões orçamentárias.

Em relação ao perfil dos conselheiros, os dados foram coletados por estudantes integrantes do projeto, por meio de entrevistas realizadas de forma aleatória no início das reuniões, adotando-se como critério a ordem de chegada. A gestão acompanhada, vigente de agosto de 2023 a agosto de 2025, é composta por 28 membros titulares e seus respectivos suplentes. Desse total, foram entrevistados 15 conselheiros(as) titulares (53%), sendo 8 representantes da sociedade civil, dentre os quais 2 são usuários(as) e 6 são de outros segmentos e 7 são representantes governamentais.

O grupo de conselheiros é composto majoritariamente por mulheres (14 mulheres e 1 homem), com média de idade de 42,5 anos, variando entre 29 e 66 anos. Quanto à trajetória acadêmica, observa-se o predomínio de profissionais da área de Serviço Social (8), seguidas por Psicologia (2). O grupo conta ainda com representantes graduados em Ciências Sociais e Arquivologia (1), Educação Física (1) e Dança (1), além de um conselheiro com ensino superior não



especificado e outro com ensino médio completo.

Entre os participantes, observa-se uma trajetória diversificada de atuação no conselho. Destaca-se uma integrante com participação desde 1995, tendo acompanhado aproximadamente vinte gestões. Outra conselheira atua há 10 anos, e uma terceira há 8 anos. Além disso, seis participantes possuem cerca de 3 anos de experiência, uma atua há 6 meses, outra há 3 meses e uma há 2 meses. Duas pessoas não especificaram o tempo total de participação, informando apenas que iniciaram suas atividades na atual gestão.

Dentre os participantes, sete já haviam integrado alguma gestão anterior do CMAS de Londrina ou de outros municípios, enquanto seis estavam compondo esse espaço pela primeira vez. Ao serem questionados sobre participação em outros conselhos, para além da assistência social, sete conselheiros(as) informaram não possuir experiência prévia, indicando que parte significativa ainda está se apropriando da dinâmica e das discussões próprias de um conselho de direitos. A experiência anterior em instâncias de controle social é relevante, pois é por meio da vivência e do acompanhamento contínuo que os conhecimentos necessários ao exercício da função se consolidam.

Ao serem questionados sobre os motivos que os levaram a participar das reuniões, as respostas variaram entre a crença na importância do conselho, a crença na relevância das contribuições dos conselheiros nos processos deliberativos, a importância da representação das entidades da sociedade civil bem como a defesa de seus interesses, e, em alguns casos, a participação por indicação de chefias ou eleição dentro das unidades/equipamentos. Alguns dos participantes expressaram suas motivações sendo a representação da entidade, a importância de ocupar espaço de controle social para contribuir com a política no município, para adquirir conhecimentos. Percebe-se que são portanto desde motivações que buscam contribuir com a sociedade, até interesses próprios dos conselheiros.

No que se refere ao entendimento sobre o conceito de controle social, as respostas giraram em torno da importância da compreensão e aprimoramento da política (de assistência social), dos processos de aprendizagem, capacitação e mobilização dos membros da sociedade, da fiscalização dos serviços, do zelo e da transparência no uso dos recursos públicos, além da representação das demandas territoriais. Entre os depoimentos, sobressaem-se as seguintes afirmações: “Instrumento que a população tem para fiscalizar as políticas públicas e as ações governamentais.” e “Apontamento de ajustes que precisam ser feitos, por pessoas e para pessoas, interligado à representatividade, para reconstruir e reparar a política”.

No tocante às condições de acesso ao espaço do conselho, quatro entrevistados declaram não enfrentar obstáculos, outros quatro apontam barreiras institucionais relacionadas ao horário das reuniões. Estes participantes ressaltam que o início das sessões, programadas para as quartas-feiras às 13h15, coincide com o expediente laboral e impõe entraves à conciliação entre a atividade profissional e o exercício do controle social. Adicionalmente, um conselheiro destacou que, embora



vivencie dificuldades de acesso, empenha um esforço pessoal para priorizar sua participação.

Outros relatos significativos enfatizam a importância da participação no CMAS, destacando a responsabilidade do servidor público na construção e no fortalecimento das políticas municipais. Nestas falas, observa-se a disposição desses para contribuir com o conselho com informações técnicas, visando qualificar o exercício das funções de todos os membros. No que tange à representatividade, a maioria dos participantes a compreende como um ato democrático de escuta e vocalização de diversos sujeitos, investidos de responsabilidade pública. Contudo, houve uma um depoimento divergente relevante: uma das respostas restringiu o conceito à representação estrita de uma categoria profissional, evidenciando uma tensão entre o caráter coletivo do controle social e perspectivas corporativistas.

Por meio da observação participante, que se estendeu para além do término da gestão analisada (2024–2025), constatou-se que a dinâmica do conselho sofre alterações drásticas a cada gestão. É perceptível uma sensação de “atropelo” institucional diante da necessidade de deliberações urgentes ou pautas extensas, situações em que a dimensão formativa dos sujeitos é secundarizada. Esse cenário fragiliza o controle social, pois cria o risco de os conselheiros votarem matérias sem a devida compreensão técnica e política. Consequentemente, tal dinâmica compromete a qualidade das decisões e gera impactos negativos na gestão da Política de Assistência Social, evidenciando o perigo de um esvaziamento democrático.

No *Caderno de Capacitação para o Controle Social nos Municípios*, elaborado MDS, as capacitações são apresentadas como instrumentos imprescindíveis ao exercício do controle social, evidenciando que o adequado desempenho das atribuições dos(as) conselheiros(as) requer conhecimentos e habilidades específicas. O documento, direcionado aos conselheiros enquanto agentes públicos, ressalta a importância do pleno funcionamento do conselho, com a existência de uma secretaria executiva que ofereça suporte técnico e administrativo, bem como a garantia de processos formativos contínuos e adequados (BRASIL, 2010).

As capacitações são fundamentais para todos os conselheiros, não se restringindo apenas aos representantes usuários ou da sociedade civil, e não indicam qualquer “falta de capacidade”, mas sim a necessidade de aprimoramento nas matérias sobre as quais precisam deliberar. O orçamento das políticas sociais, por exemplo, é planejado e executado de forma complexa, envolvendo terminologias, siglas e conceitos cujo acesso não é imediato, exigindo capacitação, aproximação com os temas e o compromisso dos conselheiros em questionar aquilo que não compreendem. Regras para remanejamento de recursos, rubricas orçamentárias, emendas parlamentares e o sistema fundo a fundo (SIFF) são apenas alguns exemplos da complexidade do debate, reforçando a importância da capacitação e da educação permanente.

A importância da educação permanente também está prevista desde a LOAS, que em seu artigo 6º, inciso V, destacava sua implementação como parte essencial da gestão do trabalho na política de assistência social (BRASIL, 1993). A PNAS (2004) ampliou esse princípio, reconhecendo



a necessidade de “[...] uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada” (BRASIL, 2004, p. 54). Essa regulamentação evidencia que investimentos em capacitação e educação permanente são essenciais para o fortalecimento do controle social e para garantir uma gestão democrática e qualificada no SUAS.

A centralidade da educação permanente está consolidada desde LOAS, que, em seu artigo 6º, inciso V, a estabelece como elemento indissociável da gestão do trabalho na política setorial (BRASIL, 1993). Esse princípio foi aprofundado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ao ratificar a necessidade de “[...] uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada” (BRASIL, 2004, p. 54). Tal arcabouço normativo reitera que o investimento em processos formativos é o alicerce para o fortalecimento do controle social, sendo condição imprescindível para assegurar uma gestão democrática, técnica e politicamente qualificada no âmbito do SUAS.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS- 2006), também reforça a necessidade da educação como estratégia para superar as dificuldades encontradas na operacionalização do SUAS, e qualificar o atendimento prestado à população. Essa normativa estabelece que; “[...] a Coordenação e o Financiamento da Política Nacional de Capacitação são de competência dos Governos Federal, Estadual e do Distrito Federal” (BRASIL, 2006, p.40). Enfatiza-se ainda, a necessidade de considerar as particularidades locais, perfis profissionais e níveis de escolaridade.

A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP-SUAS), aprovada pelo CNAS por meio da Resolução nº 04/2013 (BRASIL, 2013), institucionaliza a formação continuada como obrigação do Estado, superando capacitações pontuais e consolidando a educação permanente como processo contínuo, sistemático e crítico, alinhado à gestão democrática. Essas diretrizes orientam a implementação da política em todos os entes federativos.

Em Londrina-PR, a Educação Permanente no SUAS é recente, regulamentada a partir de 2023 por normativas locais, destacando-se a Portaria SMAS-GAB nº 20/2024, a Resolução nº 086/2024 do CMAS e o Regimento Interno da Comissão Municipal de Educação Permanente do SUAS (LONDRINA, 2023-2024). Esses documentos formalizam o modelo local, consolidando a perspectiva político-pedagógica da educação permanente como processo contínuo, reflexivo e democrático, reforçando o papel da CMEP-SUAS na promoção de diálogos, reflexões e proposições sobre formação continuada e aprimoramento das práticas profissionais. Além disso, estabelecem regras de funcionamento da comissão, definindo sua estrutura, atribuições e composição, que deve incluir representantes da Proteção Social Básica e Especial, membros da Diretoria do Sistema Municipal de Assistência Social, da Diretoria de Gestão Administrativa e Financeira da SMAS, da Assessoria Técnica Administrativa, do CMAS e uma referência técnica da área de Educação Permanente.

Embora as normativas prevejam a participação de um representante do CMAS na CMEP-



SUAS, com a função de levantar e apresentar as necessidades formativas dos conselheiros, observa-se que, na prática, há lacunas na capacitação, indicando que a representação formal não garante a qualificação necessária. A participação nas reuniões do CMAS Londrina revela que muitos membros têm dificuldade em compreender os trâmites normativos e procedimentais da política, especialmente no que se refere ao orçamento e financiamento da assistência social. Muitos conselheiros iniciam sua atuação sem preparo técnico adequado, sendo convocados a deliberar sobre matérias que não dominam, muitas vezes sem que a documentação seja disponibilizada previamente ou apresentada de forma acessível. Sendo que:

[...] É importante enfatizar que a simples existência de um conselho, funcionando conforme preconiza a legislação, não significa sua legitimação. Além disso, é necessário que o conselheiro conheça seu papel e sua finalidade. O silenciamento advindo da falta de preparo, muitas vezes, concorre para a prática legal de participação e controle social. (FAKHOURI et al., 2016, p.1037).

Essa situação tende a ser mais frequente entre os conselheiros representantes dos usuários, que enfrentam maiores barreiras de acesso à informação e nem sempre estão familiarizados com os termos técnicos e procedimentos burocráticos exigidos em um conselho de política pública. Acrescenta-se ainda que:

Observa-se, na literatura, pouco conhecimento do conselheiro acerca desse papel e do significado do controle social como também uma relação fragilizada desse com sua entidade, divergência de entendimentos entre sua função na prática cotidiana e sua atuação nas reuniões do conselho. Destaca-se que o tema controle social é percebido de forma ambígua e contraditória pela maioria dos estudos, revelando ainda confusões quanto ao seu real significado prático. (FAKHOURI et al., 2016, p.1033).

Dessa forma, reforça-se a importância de oferecer processos de educação permanente aos conselheiros, especialmente no início das gestões, para abordar questões normativas e burocráticas, refletir sobre responsabilidades e promover análise crítica da implementação da política no município. Quando desenvolvidas com metodologia humanizada e linguagem acessível, essas ações fortalecem habilidades e competências, ampliando a capacidade de leitura crítica da realidade e de intervenção qualificada. Esse processo contribui para o exercício efetivo do controle social e para decisões mais conscientes e fundamentadas nos conselhos, considerando a realidade apresentada pela população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo tem como objetivo apresentar um breve perfil dos conselheiros municipais de assistência social do CMAS Londrina- Pr. Trouxe ainda a atuação do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina. Os resultados da pesquisa indicam que, embora os conselhos sejam espaços importantes de participação democrática, ainda persistem desafios significativos para que o controle social aconteça de forma efetiva.



A pesquisa identificou desafios relacionados à disparidade de participação entre representantes governamentais e da sociedade civil, assim como a baixa representação do segmento de usuários, sendo estes os sujeitos centrais na ocupação desse espaço. A reduzida participação de usuários e de representantes da sociedade civil justifica-se, entre outros fatores, pela complexidade dos temas discutidos e pela ausência ou insuficiência de capacitação dos conselheiros. Assim, embora o perfil dos conselheiros apresente diversidade, observa-se fragilidade no processo de formação dos conselheiros, o que limita uma atuação mais crítica e qualificada nos processos de deliberação.

Nessa perspectiva, torna-se fundamental destacar o alerta apresentado por Raichelis (2002): embora o controle social deva ser compreendido como um processo político permeado por disputas de interesses, ele se constitui em um campo atravessado por assimetrias de poder e desigualdades, podendo ser apropriado pelo Estado como estratégia de legitimação do poder da classe dominante. Tal dinâmica se materializa quando os espaços de controle social se restringem à validação de decisões previamente definidas, esvaziando o debate e a deliberação efetiva.

Com isso, evidencia-se que, embora o controle social tenha sido forjado no processo de redemocratização, a partir da organização e da luta dos movimentos sociais, isso não garante sua continuidade nem sua substancialidade enquanto instrumento efetivo de participação e apropriação popular. Esse cenário se intensifica no contexto neoliberal, tendo em vista o esvaziamento de seu conteúdo político e crítico, acompanhado de dificuldades concretas para a efetivação da participação popular.

Em relação ao perfil, foi possível identificar, que a participação desta gestão é majoritariamente feminina, e que há participação expressiva de assistentes sociais, psicólogos e outros com formação superior, que representam tanto o poder governamental como a sociedade civil, o que em certa medida qualifica o controle social pelos conhecimentos técnicos que estes conselheiros tem em sua formação profissional. identificamos que 7 conselheiros(as) disseram que não tinham ainda experiência anterior de participação em conselhos, ressaltando a necessidade de formação continuada, permanente como uma importante estratégia para fortalecer o controle social. O investimento em processos formativos contínuos, sistemáticos e acessíveis configura-se como condição indispensável para a qualificação do debate, a ampliação da participação e a consolidação de decisões comprometidas com a garantia de direitos, assegurando que todos os conselheiros tenham acesso às informações necessárias e desenvolvam competências técnicas e políticas que lhes permitam analisar e opinar com clareza e fundamentação, especialmente no que se refere às matérias orçamentárias, cuja complexidade exige maior domínio técnico e compreensão crítica.

Por fim, reafirma-se que o controle social é um campo de disputas e contradições, cuja efetividade depende do fortalecimento da sociedade civil, do compromisso institucional com a formação continuada e da valorização dos espaços participativos. Assim, consolidar conselhos mais



inclusivos, acessíveis e formativos constitui um desafio permanente para a política de assistência social e para a construção de uma democracia substantiva.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS :

ALVES, Jolinda de Moraes; ALMEIDA, Denise Maria Fank de. **Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR**. O Social em Questão, Rio de Janeiro, v. 16, n. 30, p. 117–136, 2013. Disponível em: https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/osq_30_alves_8.pdf. Acesso em: 8 jan. 2026.

ARANTES, Helaine Fabrício; ALVES, Márcia Bairral Almeida de Souza. **Criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como ação afirmativa para garantir os direitos de todos**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/6341>. Acesso em: 13 out. 2025.

BARBOSA, Jorge Luiz. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 46. 1 ago. 2010, v.14, n. 331. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>. Acesso em 20 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS nº h, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF: CNAS, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS nº 04, de 13 de março de 2013**. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social - PNEP/SUAS. Brasília, DF: CNAS, 2013.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 235, p. 27889, 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2025

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: SUAS e Bolsa Família**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Capacitacao_para_controle_social_nos_municipios.pdf. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Loas anotada: Lei Orgânica de Assistência Social**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/loasanotada.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

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

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 126–150, jan./mar. 2012.

CORREIA, M. V. A relação estado e sociedade e o controle social: fundamentos para o debate.



Serviço Social & Sociedade, Ano XXIV, São Paulo, n.77, p. 149- 175, mar. 2004.

FAKHOURI, Ana Paula; FRANCISCHETTI, Ieda; MUGNAI VIEIRA, Camila. **Proposta de educação permanente para conselheiros municipais de saúde: relato de experiência.** Revista Baiana de Saúde Pública, v. 40, n. 4, p. 1029-1040, out./dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22278/2318-2660.2016.v40.n4.a1917>. Acesso em: 24 out. 2025.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2005.

LONDRINA (Município) COMISSÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE LONDRINA – CMEP-SUAS **Regimento Interno da Comissão Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social – CMEP-SUAS Londrina.** Londrina: Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, 9 out. 2023. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-assistencia/diretoria-de-gestao-do-sistema-municipal-de-assistencia-social/educacao-permanente/66889-cmep-suas-regimento-interno/file> Acesso em: 24 out. 2025.

LONDRINA (Município). Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). **Resolução CMAS nº 086/2024, de 13 de dezembro de 2024.** Dispõe sobre a aprovação da minuta de portaria relativa à instituição da Área da Educação Permanente no SUAS/2024 em Londrina e dá outras providências. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-assistencia/diretoria-de-gestao-do-sistema-municipal-de-assistencia-social/educacao-permanente/66888-resolucao-086-cmas/file>. Acesso em: 24 out. 2025.

LONDRINA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). Gabinete (GAB). **Portaria SMAS-GAB nº 20, de 20 de dezembro de 2024.** Institui a Educação Permanente do SUAS no Município de Londrina. **Jornal Oficial do Município**, Londrina, PR, n. 5.373, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-assistencia/diretoria-de-gestao-do-sistema-municipal-de-assistencia-social/educacao-permanente/66890-portaria-smas-gab-n-20-20-12-2024-jo-5373-institui-educacao-permanente-suas-londrina-1/file->. Acesso em: 24 out. 2025.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil.** Desafios da gestão democrática das políticas sociais. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS; ABEPSS; CEAD/NED-UnB, 2000.