



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

# III SINESPP

20 a 24  
OUTUBRO  
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS  
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

## EIXO TEMÁTICO 3 | DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO

### DEMOCRACIA: um olhar a partir dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Lúcia Elizabeth Moura Rodrigues<sup>1</sup>  
Rochelly Euzébio de Lima<sup>2</sup>  
Lívia Maria Sales de Sousa<sup>3</sup>  
Elizangela Pereira de Oliveira<sup>4</sup>

#### RESUMO

Um dos grandes desafios que se apresenta no âmbito do Estado Democrático de Direitos e na luta por sua efetivação no Brasil atual, diz respeito à participação social como estratégia de combate à negação de direitos, e a construção de Políticas Públicas mais justas e democráticas, atendendo aos anseios da sociedade. Contudo, inúmeros obstáculos perpassam o processo do controle social, sendo necessário realizar um breve resgate histórico, tendo como marco temporal a década de 1980, chegando, com mais efetividade na primeira metade de 2019, a fim de compreender melhor a atuação dos conselheiros, suas formas de participação, vivências, significações, representações e representatividades nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, com ênfase no segmento da sociedade civil, no Conselho de Assistência Social Cearense.

**Palavras-Chaves:** Participação Social. Políticas Públicas. Assistência Social.

#### ABSTRACT

One of the great challenges that presents itself within the scope of the Democratic State of Rights and in the struggle for its effectiveness in

<sup>1</sup> Assistente Social da Prefeitura Municipal de Aquiraz-CE. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (2020). E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-PR. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Aquiraz-CE. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (2010). E-mail: rochellylima@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Assistente Social da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEERH. Especialista em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (2012). E-mail: liviamsales@hotmail.com

<sup>4</sup> Assistente social da Prefeitura Municipal de Aquiraz-CE. Especialista em Saúde da Pessoa Idosa pela Universidade Federal do Maranhão. E-mail: elizpoliv@yahoo.com.br

Brazil today, concerns social participation as a strategy to combat the denial of rights, and the construction of more just and democratic Public Policies, taking into account to the wishes of society. However, innumerable obstacles run through the process of social control, making it necessary to carry out a brief historical rescue, having the 1980s as a time frame, arriving more effectively in the first half of 2019, in order to better understand the performance of the directors, their forms of participation, experiences, meanings, representations and representativeness in the Public Policy Management Councils, with an emphasis on the civil society segment, in the Social Assistance Council of Ceará.

**Keywords:** Social Participation. Public Policy. Social Assistance.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo discutir a participação social enquanto mecanismo de efetivação do Estado Democrático de Direitos no Brasil. A construção dessa ferramenta é perpassada por constantes avanços e retrocessos, numa luta acirrada por diversos atores e interesses antagônicos. A metodologia do trabalho realizou-se por meio de uma pesquisa bibliográfica acerca do tema, articulando com algumas experiências no Estado do Ceará, tendo como base principal o Conselho Estadual de Assistência Social.

Em se tratando da participação popular no domínio das políticas públicas brasileiras, há desde a década de 1980, no contexto das lutas pela abertura democrática, um clima nacional favorável à participação e, na mesma proporção, contrária ao autoritarismo. Na Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), a participação popular se constitui, ao lado da descentralização, da responsabilidade do Estado e da centralidade na família, uma diretriz assumida em observância aos determinantes da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993).

Diferente dos modelos e experiências de assistência social que antecedem a LOAS, a diretriz em torno da participação da sociedade civil, constitui-se um fator determinante para consolidação da assistência social como política pública. Destaca-se que, em cada esfera de governo, o Estado é o responsável por sua gestão (LOAS, art. 5º inciso III).

O processo de democratização do Estado no Brasil foi historicamente construído a partir de embates entre sociedade civil e Estado, na busca de implementação de uma cultura democrática. É nesse sentido, que os Conselhos de Políticas Públicas são instituídos no País, enfatizando-se a descentralização política como um dos princípios da Constituição Federal de 1988.

A respeito desse embate no processo de democratização, segundo Dagnino (202), existe uma confluência perversa entre o projeto político democrático na perspectiva de direitos com a Constituição Federal de 88, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil e o projeto neoliberal que marca desde a década de 90, seu espaço, hoje mais acirrado, que baliza o cenário da luta pelo aprofundamento democrático na sociedade brasileira.

Estas constituem as referências centrais para o entendimento dessa confluência e uma resignificação para as representações vigentes de política e democracia. Para tanto, há uma disputa política entre projetos políticos distintos e uma disputa de significados entre Participação, Sociedade Civil, Cidadania e Democracia. Para a autora, esse é o dilema de uma instauração e uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil, sendo considerada perversa.

Ainda a respeito da participação, sabemos que existem no Brasil contemporâneo, dezenas de milhares de instituições que utilizam a participação social de alguma forma (AVRITZER, 2010). Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos diferentes.

## **2 DIALOGANDO ACERCA DO CONTROLE SOCIAL**

Nesse sentido, o Brasil, segundo Avritzer (2009), tornou-se uma das estrelas da democratização brasileira, contudo essa explosão perdurou, com todos os desvios semânticos, a década de 90 chegando até o governo Lula onde houve uma explosão do processo de participação.

Quanto à política de assistência social, a promulgação da LOAS em 1993 estabeleceu os princípios da descentralização e da participação da sociedade. A sustentação da estrutura organizacional desta como política pública fundou-se em dois grandes eixos: redefinição entre o poder público central e os poderes públicos locais; recomposição da relação entre Estado e sociedade, envolvendo o papel das entidades não governamentais prestadoras de Assistência Social e, o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns.

Um dos mais importantes espaços se refere aos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal e do Distrito Federal, constituindo-se num espaço de democracia participativa com a participação direta da sociedade, por meio de representantes de usuários, de trabalhadores da área e de entidades assistenciais no processo de formulação, fiscalização e controle da política assistencial.

Outra forma de participação corresponde às Conferências Nacional, Estadual e Municipal, a serem realizadas a cada dois anos para avaliar a política, e também, para orientar a construção participativa da agenda a ser implementada pelos governos nos anos seguintes. Os Fóruns constituem-se outro espaço de articulação de entidades da sociedade civil que tem como objetivos, acompanhar o desenvolvimento da política; identificar os entraves a sua efetivação e, construir coletivamente, estratégias de defesa do direito à assistência para evitar o esvaziamento do que é público, seja pela desconsideração das propostas e deliberação dos Conselhos e Fóruns públicos de controle.

É importante se destacar, que os Conselhos têm sido considerados como iniciativas concretas da jovem democracia brasileira de valorização dos canais de reflexão coletiva com possibilidade de esclarecimento dos cidadãos, aumento do controle dos políticos e da burocracia do Estado e de aprimoramento da implementação de políticas públicas, contudo vale indagar se estão exercendo seu verdadeiro objetivo, pois são instituições criadas por lei no âmbito do poder executivo com caráter deliberativo, conforme arts. 84 e 119 da NOB/SUAS, eles normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas e projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial, que inclui os equipamentos públicos e as entidades de assistência social.

Destaca-se que a participação da sociedade civil nos conselhos é essencial para garantir seu caráter democrático. É nesse contexto que a participação dos usuários se torna fundamental, pois é necessário assegurar não só a sua efetiva presença nesses espaços, como também a autonomia de sua participação, desvinculada das instituições que lhes prestam serviços.

O usuário é um importante ator social da política. Sua participação contribui com a garantia da promoção da cidadania e do protagonismo social, pode ser instrumento de redução de vulnerabilidades sociais, na medida em que possibilita ao sujeito outra relação com a política. A participação permite a apropriação da “coisa pública”, dos direitos, das conquistas, que pode gerar transformação das relações de poder. A partir da participação, o sujeito amplia suas referências, sua visão da política, construindo um papel mais protagônico em sua trajetória, interferindo de fato na oferta e qualidade dos serviços oferecidos pelo SUAS.

Outro fator relevante nos espaços de participação e controle social é o trabalhador do SUAS. Ele (a) conhece a política, os processos e as condições de trabalho, seus desafios e potencialidades. Sua formação técnica e ética para o exercício político da participação o torna um importante agente para assegurar, de um lado, a efetivação da política de garantia dos direitos socioassistenciais e, de outro, a garantia dos direitos e condições de trabalho. Essa participação e compromisso ético, conforme preconiza a NOB-RH/SUAS, “na defesa intransigente dos direitos socioassistenciais”.

Além dos usuários e dos trabalhadores, as entidades socioassistenciais também se constituem como atores importantes não só na execução da política, de forma complementar ao Estado, mas também na participação e no exercício do controle da política. As entidades têm uma importância histórica na consolidação da Política de Assistência Social, principalmente nas ações de defesa e garantia dos direitos sociais. Elas integram a rede socioassistencial e, por isso, também devem ter como meta a ampliação de direitos sociais e proteção social e defesa intransigente do SUAS. Esses segmentos vivenciam o SUAS, a partir de lugares diferentes, e sua participação nos espaços criados para deliberar sobre a política e acompanhar e controlar sua execução é essencial para que diferentes pontos de vista possam ser considerados na formulação e no controle social da assistência social.

Para tanto, parece importante destacar que, no Brasil de hoje, com uma extensa área territorial de pobreza e extrema pobreza, com mais de doze milhões de pessoas desempregadas, mais de treze milhões de famílias no Programa Bolsa Família - PBF, em média quatro milhões de pessoas com o Benefício de Prestação Continuada - BPC, para além de quatro milhões na economia informal, falar de participação da população usuária da política de assistência social tem como pressuposto compreender a conjuntura que ora se apresenta, particularmente quando se analisa o controle social na política de assistência social. Isso implica exatamente na participação enquanto cidadania tanto no acesso as políticas de direitos, assim como participar, de forma efetiva, no controle destas, ou seja, nos conselhos e/ou outras formas de controle na defesa de direitos.

Para além dessas implicações, as políticas públicas, que até meados de 2013, vivenciaram seu auge no processo de organização e consolidação com participação popular, são surpreendidas por uma série de desmontes que tem início como impeachment da ex-presidente Dilma, lava jato, prisão do ex-presidente Lula, e atos de violência política, entre outros citados posteriormente no corpo do trabalho.

Ressaltamos que o país vivencia no período acima citado, graves problemas econômicos, sociais e políticos. Marcado pela profunda desigualdade social, crescentes níveis de pobreza e extrema pobreza. Há um acirramento da exclusão social gerando como consequência, uma nova classe, a de miseráveis, que vêm se delineando assustadoramente no tempo presente.

Importante destacar que, segundo Tatagiba (2005), os conselhos constituíram uma das principais experiências de democracia no Brasil, entretanto com o golpe e o impeachment da ex presidente Dilma em 2015, verifica-se medidas de ataque aos direitos sociais, como: reforma do trabalho, da previdência, cortes no PBF, congelamento de gastos com políticas sociais, entre outros na presidência do presidente ilegítimo Michel Temer na tentativa de desconstruir o Estado Democrático de Direitos

Essas medidas se materializam no governo de Jair Bolsonaro, então presidente, com o Brasil dividido em dois grupos: os defensores da pátria e os comunistas e incontestavelmente, o retorno da classe conservadora. Para além das medidas de destituição de direitos, ainda se presencia o processo de erosão das instituições democráticas como a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB uma das maiores no país.

Como falar de participação popular e controle social, num país que experimenta a degradação da democracia, onde a relação entre Estado e Sociedade civil se torna militarizada descredenciando os movimentos sociais?

O controle social através dos conselhos gestores de políticas públicas, em particular o Conselho Cearense, merece destaque, uma vez que têm caráter deliberativo e é responsável pelo acompanhamento e avaliação das atividades e serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social, públicas e privadas, e mais importante, a avaliação da execução das ações, seu desempenho e a gestão dos recursos que se encontram no presente momento com cortes de verbas e ainda sem vinculação orçamentária na receita líquida da União.

Logo, para seu pleno funcionamento, faz-se necessário uma participação ativa, principalmente da sociedade civil nas discussões e deliberações referentes a três instrumentos principais de planejamento da área: plano municipal, planejamento da aplicação de recursos e orçamento da política de Assistência Social. Nesses instrumentos, parece encontrar-se um gargalo, pois esse segmento tão importante para o controle social nos conselhos vem de diferentes lugares, concepções de mundo e diversos projetos, muitas vezes não capacitados para exercer o controle social.

Enfim, no Brasil de hoje, diante medidas antirrepublicanas, antirreformista, antidemocráticas e ultraconservadoras com uma agenda neoliberal e compromisso com o capital financeiro, pois para os neoliberais a universalização dos direitos sociais é lesiva para seus planos de governo, precisa-se diante o cenário estarrecedor que ora se apresenta, garantir pelo menos o que já foi conquistado.

É com esse estranhamento e indignação social, onde o saber deixa de ser democrático e institucional, reduzindo a possibilidade da participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social enquanto espaço democrático e partindo da compreensão que o conselho é um espaço público com diálogo entre os iguais.

## CONCLUSÃO

Para tanto, tem que ter: fala, visibilidade e discussão entre representantes, sem reprodução de uma estrutura hierarquizada, típica de nosso solo litorâneo, que se reflete acerca do controle social, participação, sociedade civil e democracia, com um olhar mais cuidadoso com os conselhos gestores da política de assistência social, particularmente os Conselhos Estaduais de Assistência Social – CEAS/CE, enquanto instância máxima da política de assistência social, direcionada a segmentos sociais situados entre os mais pobres do País. Refiro-nos ao CEAS/CE por este ser o local onde realizarei minha pesquisa e explicitar que, foi nesse colegiado que surgiu, com mais força, algumas inquietações que me levaram a escrever acerca da temática.

Diante do acima citado, é que se tem como objetivo geral, analisar a participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social no Conselho de Assistência Social Cearense; analisar os sentidos de participações que se impõem dentro dos Conselhos, compreender como os representantes da sociedade civil, (Entidades, usuários e trabalhadores) no CEAS significam e experienciam os processos de aprovações, apreciações, proposições e deliberações, quem tem o poder de representação; Identificar quem são esses conselheiros; de onde vêm e a quem representam, quais seus discursos e práticas de participação no controle social, suas representações e representatividades diante do esgotamento do espaço público e ataque sistemático a democracia.

A partir do estudo teórico, da pesquisa documental, bibliográfica e análise de conteúdos, organizou-se a exposição desse artigo, uma vez que o controle social e participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas no cenário brasileiro atual necessita de grandes desafios para sua materialização e sobrevivência em épocas de acirramento da destituição das políticas públicas diante das medidas ultraconservadoras com aportes antirrepublicanos e antidemocráticos da agenda ultraneoliberal bolsonarista.

Enfim, as reflexões acerca da participação e controle social, articulados à política de assistência social, circunscritos no processo de democratização brasileira com a emergência dos conselhos de políticas públicas e como espaço de participação na contemporaneidade, o Controle Social e as diferentes concepções teóricas e diversas formas de controle.

A Democracia em crise na primeira metade do século XXI, e por último, os Conselhos gestores de políticas públicas enquanto instituição democrática no século XXI, são elementos fundamentais para reafirmar a importância da sociedade civil no Controle Social dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, particularmente o CEAS, objeto desse trabalho, e a emergência de fortalecimento desse segmento no controle social da política de assistência Social, reafirmando a democracia participativa, os direitos socioassistenciais referenciados pelo Sistema Único de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Belo Horizonte. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, 2009.

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

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.142 de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e outras providências.

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

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005a.  
**Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociologia Política**, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.