



**II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis – 23 a 25 de outubro de 2017**

---

**CONSELHOS GESTORES, CONTROLE E POLÍTICAS SOCIAIS: A face do consenso**

SANTOS, Ana Cristina de Lima<sup>1</sup>  
MACHADO, Aline Maria Batista<sup>2</sup>  
SILVA, Roberta Teodorico Ferreira da<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho se configura como estudo bibliográfico sobre o controle social das Políticas Sociais, o qual em como objetivo analisar o processo de controle social após a Constituição de 1988. A partir desse enfoque, aborda-se como se deu a nova relação de consenso entre o Estado e a sociedade civil, no trato das Políticas Sociais no Brasil, em seguida trata-se do controle social das políticas sociais através dos Conselhos Gestores, enquanto espaços de participação dos cidadãos, sem negar a sua contradição, já que se insere em um Estado capitalista. Por fim, se tece que os Conselhos ora é instrumento de controle social via cidadão, ora pode tornar-se um controle pelo Estado para promover consensos e silenciar as lutas sociais. Como também se aponta o desafio de mobilização da sociedade, a fim de fortalecer os movimentos sociais, já que os Conselhos não são os únicos condutos de participação social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado; Política Social; Controle Social; Conselhos.

## 1. INTRODUÇÃO

As Políticas Sociais estão intrinsecamente ligadas ao surgimento do capitalismo e seus influxos sobre a classe trabalhadora, portanto, ela atende as reivindicações da sociedade, como também é funcional ao capital, partindo desse pressuposto, entende-se que qualquer mecanismo criado dentro do sistema vigente, assume esse caráter contraditório.

A Constituição Federal de 1988 brasileira redesenhou a relação consensual entre o Estado e a sociedade civil, em especial no trato da gestão pública das Políticas Sociais, instituindo espaços legítimos de participação social, como os Conselhos, aparelhos

---

<sup>1</sup> Mestranda da Pós Graduação em Serviço Social da UFPB. Especialista em Gestão Pública Municipal – UEPB. Graduação em Serviço Social pela UFPB. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação Popular, Serviço Social e movimentos sociais – GEPEDUPSS. Brasil; Email: [aninhajr@bol.com.br](mailto:aninhajr@bol.com.br)

<sup>2</sup> Professora, Doutora em Educação e docente nos Programas de Pós Graduação em Serviço Social e em Educação da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Coordenadora da Pós Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Coordenadora/Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação Popular, Serviço Social e movimentos sociais – GEPEDUPSS. Brasil; Email: [prof.alinemachado23@yahoo.com.br](mailto:prof.alinemachado23@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Mestranda da Pós Graduação em Serviço Social da UFPB. Especialista em Gestão do SUAS pela UFPB. Graduação em Serviço Social pela UFPB. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais- NEPPS/UFPB. Brasil; Email: [robertta.jp@hotmail.com](mailto:robertta.jp@hotmail.com)



(ideológicos) inovadores por serem democráticos - ao menos do ponto de vista legal - “Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais [...]” (RAICHELIS, 2000, p. 6).

Todavia, identifica-se que os conselhos também podem ser espaços de manipulação, de uma pseudoparticipação da sociedade, apenas para legitimar os interesses da burguesia, invertendo muitas vezes a ideia do controle social, para um controle do Estado. Logo, o efetivo controle social só se tornará possível quando houver um verdadeiro espaço de mediação de interesses e conflitos entre os mais diversos atores da sociedade.

Portanto, o que se nota é a descentralização das políticas sociais públicas como mecanismo de controle social, mas essa descentralização não garante a participação de uma sociedade civil consciente de seus direitos e deveres ou da esfera estatal livre de corrupção, clientelismo e outros mecanismos conservadores. No entanto, esse processo de fortalecimento do poder local a partir da municipalização das políticas sociais, tem sido uma das principais estratégias adotadas no processo de descentralização. Resta-nos saber como se configura o Estado, a sociedade civil nessa dinâmica de controle social e Conselhos Gestores.

## **2. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: a face do consenso**

No final da década de 1970, a sociedade brasileira experimentou o surgimento de ações coletivas mobilizadas pela sociedade civil<sup>4</sup> na reivindicação em especial de direitos sócio políticos, os movimentos sociais ganharam força com o advento da Constituição de 1988, portanto, “A forma de organização das políticas públicas no Brasil democrático tem relação direta com ações da sociedade civil durante o processo constituinte e na elaboração de legislação complementar” (AVRITZER, [s.d.] p. 22).

A sociedade civil é formada por grupos que se dizem privados, relativamente autônomos, mas que ofertam serviços públicos, disseminando também sua própria ideologia. Segundo Gramsci a superestrutura é formada pela sociedade civil e sociedade

---

<sup>4</sup> Conforme Art. 2º do Decreto 8.243/2014, considera-se: I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações.



política, a primeira com função de estabelecer o consenso e a segunda a coesão e ambas estão interligadas, segundo Coutinho (2012).

A partir da reestruturação produtiva, com o aprofundamento da crise do capital, marcado pela flexibilização da produção e globalização da economia, há uma redefinição da relação entre Estado e sociedade, onde a implementação das políticas sociais adquirem um novo modelo de gestão pública, na tentativa de recuperar sua legitimidade, o Estado desenvolve práticas de descentralização político-administrativa, tendo em vista as crises sistêmicas do capital, segundo Netto (2012).

Nessa nova relação entre Estado e sociedade civil, as Organizações não governamentais (ONGSs) tornam-se parceiras na implementação das Políticas Sociais, desta forma, a esfera estatal se associa a esfera não estatal para alcançar a efetividade. Decerto, esse projeto acaba fazendo parte do pacote do neoliberalismo, onde prega o Estado mínimo e chama a responsabilidade para sociedade, na voluntariedade e solidariedade, indo contra as conquistas referente aos direitos sociais garantidos pelo Estado. Seria o chamando “terceiro setor”, expressão que recebe a crítica de Montaña (2002)<sup>5</sup> tendo em vista que os setores estão interligados, “primeiro setor”, Estado e “segundo setor”, mercado. “A sociedade civil tem sido usada como instrumento de canalizar o projeto político de enfraquecimento do Estado Social e para disfarçar o caráter de classe de muitos conflitos sociais” (IAMAMOTO, 2007, p. 205).

Conforme Gohn (2011), os elementos centrais da nova esfera pública são os diversos sujeitos se relacionando entre si de forma solidária, superando assim a individualidade de pensamentos e ações. Assim, esfera pública se constitui como “[...] parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política” (RAICHELIS 2011, p. 27).

Desta forma, a partir da década de 1980 sob um viés democrático, onde incorporou o princípio da participação direta da sociedade, segue portanto, um amplo conjunto de mudanças que reordenou o sistema político do país, enfatizando a descentralização e a participação do cidadão tanto na formulação, quanto na execução das Políticas Sociais. Essa inovação trouxe “[...] uma **nova institucionalidade** capaz de modificar o padrão de

---

<sup>5</sup> Para saber mais, consultar: MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.



gestão vigente e da introdução de práticas participativas na gestão pública” [...] (SALLES, 2009, p.74, grifo do autor).

Nessa perspectiva, a Constituição torna-se um marco legal do processo de redemocratização na sociedade brasileira que vem regulamentar e garantir um sistema democrático, participativo e descentralizado. A democracia no Brasil precisa ser fortalecida através da junção “[...] do sistema representativo com os mecanismos de Democracia Participativa” (SALLES, 2009, p. 57). É preciso ampliar o debate nos espaços públicos, onde os cidadãos para além de serem representados, precisam participar do processo de avaliação das Políticas Sociais de sua cidade e exercer uma contra hegemonia de modo consciente e não sob influência, sem uma devida reflexão.

Para Malmegrin (2009), a categoria participação está inteiramente relacionada ao conceito de cidadania, onde os cidadãos tornam-se *responsáveis* no aprimoramento dos serviços públicos prestados através das Políticas Sociais. Desta forma, se desenhou um cenário onde o foco na “[...] participação popular abre caminho para o estabelecimento de um novo espaço público, denominado **público não estatal**, no qual começaram a se desenvolver os conselhos [...]” (MALMEGRIN, 2009, p. 95, grifo do autor).

O termo participação carrega significados completamente diferentes em cada conjuntura. Considera-se o conceito de Gohn, (2011, p. 17) “[...] processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento”. Quando se fala em participação remete-se a nova gestão de gerir, com base em princípios democráticos entre vários sujeitos que fazem o Estado, entendido como uma forma social, “[...] produto da divisão social do trabalho” (MANDEL, 1982, p. 333). Para o autor, tem função integradora, através dos acordos, como a própria PNAS aponta as alianças entre sociedade civil e Estado para formação de *consensos* através da elaboração de estratégias no jogo de forças (BRASIL/MDS, 2004).

Inclusive, levando em consideração o pensamento de Gramsci sobre o Estado, a participação da sociedade civil no Estado pode se configura como uma estratégia para a busca de uma maior igualdade social e benefícios para a classe trabalhadora. Então é importante não apenas compreender a sociedade civil x Estado, mas ambos interligados pela busca da democracia social.

Nessa perspectiva, em 2014, foi criado o decreto 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social, como também o Sistema Nacional de Participação Social. Destaca-se uma das suas diretrizes e objetivos “I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia” [...] “I - consolidar a participação social como **método de governo**” (BRASIL, Presidência da República, 2014, p.2, grifos



nostros). Para além de instrumentos legais, se faz necessário que o cidadão se conscientize de sua situação de classe trabalhadora e lute em prol de uma sociedade justa e igualitária, buscando não só a participação social, mas a participação na distribuição da riqueza.

### **3. OS CONSELHOS GESTORES ENQUANTO INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS**

As Políticas Sociais possuem dois campos de atuação: a formulação onde se pode encontrar como atores principais os Conselhos e na implementação, o poder executivo. Rua (2009) aponta um ciclo importante nesse processo, em que os Conselhos também se inserem: formação da agenda política, a definição e análise do problema, a tomada de decisão, a implementação, o monitoramento e a avaliação.

Como exposto anteriormente, desde a década de 1980 o sistema de controle social vem se consolidando como um mecanismo legítimo para elaboração e fiscalização das Políticas Sociais, ou seja, é uma nova forma de conceber e gerir esta política, que fomenta “[...] um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o planejamento, o papel do gestor, o financiamento, o Ministério Público, a sociedade civil, entre outras instâncias [...]” (BEHRING, 2001, p. 6). Inscreve-se dentro do processo de democratização do Estado, nos quais os Conselhos caracterizam-se como um dos espaços privilegiados de sua efetivação através da *participação social*.

Portanto, desde a democratização dos anos 80 o termo controle social se configura como uma forma da sociedade civil ter controle sobre as decisões governamentais a partir do voto e formulação de propostas que podem interferir na realidade da classe trabalhadora, propostas essas que devem vim a partir dos anseios da sociedade e não de interesses particulares. Todavia, esse controle nada mais é que a sociedade fiscalizando e controlando as atividades do Estado, no entanto, como controlar aquilo que pouco se conhece? Como intervir quando não se tem uma boa participação? Já dizia Marx, “trabalhadores, uni-vos!”, pois já se sabia da importância da massa unida e não de fragmentos dessa massa descontextualizada, pois pode se tornar nada mais que massa de manobra.

Salienta-se que participar não significa está presente fisicamente, mas ser cidadãos ativos, politizados, através de uma perspectiva dialética da realidade e da totalidade do fato social. Significa dividir responsabilidades na construção conjunta de algum processo político. O fortalecimento do controle social demanda tempo e vontade política, “[...] o exercício da



democracia, em nome da cidadania de todos, é um processo, não uma engenharia de regras” (GOHN, 2011, p.67).

Todavia, no cotidiano dos Conselhos, observa-se que esse processo não se dá de forma simples, nem neutra, pois esse mecanismo recebe os influxos da lógica capitalista, do individualismo, da luta de classes, do corporativismo e autoritarismo, onde o Estado resiste firmemente às manifestações de luta da sociedade civil.

Em âmbito geral, os Conselhos Gestores de Políticas Sociais são estruturados e regidos por legislações nacionais, “[...] com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e de fiscalização das ações” (SALLES, 2009, p. 48).

Nesse contexto, são importantes mecanismos de controle social, ou seja, são canais de participação política, negociação e geração de *consensos*, espaços de argumentação, formação de opiniões, “[...] são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido” (RUA, 2009. p. 50). Estes espaços são relativamente autônomos, pois não é poder executivo, nem sociedade civil, assim, é um mecanismo de partilha de poder, contudo, identifica-se que eles acabam se tornando instrumento ideológico que favorece mais a gestão governamental do que a sociedade civil, sendo esta última (representada pelas ONGs), cooptada pelo Estado/poder executivo, conforme aponta a pesquisa de Santos (2014).

Os conselhos devem se pautar numa construção conjunta de processos coletivos de decisão partindo de reflexões críticas e ética política já que “[...] os conselhos são uma das formas de constituição de sujeitos democráticos” (GOHN, 2011, p. 10) e sua representação deve demonstrar motivação de interesses da coletividade, para que influencie na formação da agenda política que é uma das fases principais das Políticas Sociais. Tem o objetivo de dar transparência aos processos decisórios e contribuir num aprendizado democrático tanto para o executivo quanto para a sociedade civil, considerando o jogo de forças existente.

Apesar de toda conquista democrática, ou seja, de se ter um espaço legitimado para o controle social, encontramos desafios para serem superados, como aponta Raichelis (2009) Investimento político permanente para seu aprimoramento; uma reavaliação da conjuntura atual do funcionamento dos Conselhos, tanto sobre suas formas de representação, quanto de sua forma de participação.

Na prática “[...] tem sido muito difícil reverter a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais. A igualdade numérica não tem resultado equilíbrio no processo decisório” (TATAGIBA, 2002, p. 55). Muitos conselheiros



tem pouca representatividade, muitos segmentos ficam vagos e outros conselheiros esvaziam as plenárias de forma estratégica para que não ocorram as deliberações que não são interesse do poder executivo a aprovação.

Os Conselhos não são os únicos condutores de participação social, tendo em vista, outros espaços de controle social, como as ouvidorias, orçamento democrático, conferências, fóruns, audiências públicas, entre outros. Entretanto, os conselhos podem ser um espaço de discussão, de reflexão sobre as Políticas Sociais. “Destacar temas ou minimizá-los, ou mesmo ocultá-los, são formas de ir modelando com o cuidado do artesão o perfil de cidadão desejado [...]” (SALLES, 2009. p. 32).

A manipulação das informações através da mídia tem sido evidente, portanto se faz necessário espaços que promovam o debate entre Estado e sociedade civil, na perspectiva crítica dialética, porque, apesar dos Conselhos serem inovadores no campo democrático, precisam superar o ranço da cultura ditatorial e clientelista.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde a década de 1988, acompanha-se o aparecimento de novos sujeitos sociais, novos consensos, novas parcerias, novos espaços de mobilização, de participação, de controle social, como é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Sociais. Não se pode negar a importância desses mecanismos de interação entre Estado e sociedade civil, todavia, não se pode deixar de considerar que os conselhos são aparelhos ideológicos que por muitas vezes é cooptado pelo Estado, a fim de amortecer as lutas sociais através do consenso. Portanto, para além de ampliar a consciência política se faz necessário ampliar a consciência social; não só ser um espaço de representação, mas de participação ativa e qualificada e ainda fortalecer outras formas de participação popular como os movimentos sociais, no sentido de travar lutas por uma nova ordem social sem exploração de classe.

Desta forma, os conselhos gestores se apresentam como resultado da conquista de movimentos da sociedade civil organizada, tendo sido alvo de diversos e intensos debates. Não diferente, os Conselhos Gestores enquanto instância de controle social passa por algumas questões que são necessárias para minimizar e/ou evitar meios ilícitos, para tanto, preza-se pela transparência nas eleições dos conselhos, pelo perfil dos representantes da comunidade, de modo igualitário, o processo de deliberação dos conselhos que se refere as decisões tomadas pelas instâncias da sociedade civil e Estado.

Por fim, vale ressaltar que a sociedade civil, assim como a classe trabalhadora não é homogênea e sobre as tensões de uma sociedade desigual, egoísta, individualista,



fragmentada em classes, decorrente do sistema capitalista. Portanto, não se pode ter uma visão romântica de que todos os representantes da sociedade civil defendem os mesmos princípios e o interesse público. Ou que o Estado é o comitê executivo da burguesia e portanto deve ser combativo. É necessário avançar nesse debate e não ser messiânico e nem fatalista, mas entender que tanto a sociedade civil como o Estado são permeados de contradições, justamente por sofrerem influência e reproduzir a ideologia dominante, mas mesmo em meio as dificuldades, existem possibilidades e lutas a serem travadas.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. Texto preparado para coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos. DCP/UFMG. [S.D].

BEHRING, E. R. Controle social: histórico e estratégias de aprimoramento. In: **Texto preparado para a III Conferência Nacional de Assistência Social**, 2001. Disponível em: <www.cfess.org.br>. Acesso em: 18 jan. 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS. **Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006** – Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004.

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

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social: lei 8.742, de 7 de Dezembro de 1993**. Brasília, 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Nacional – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS: **Cartilha 1: SUAS** - Orientações acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social. Brasília: MDS, 2006.





COUTINHO, Carlos Nelson. Teoria ampliada do Estado. Cap. V. IN **Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político**. 4ª edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2012. P. 119-135.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes Públicas de Cooperação Local**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; Brasília: CAPES/ UAB, 2009.

MASCARO, Alysso. A crítica do Estado e do direito: a forma política e a forma jurídica. In: **IV Curso Livre-Marx-Engels**. A criação destruidora. NETTO. José Paulo (org.). 1ª ed. Boitempo, Carta Maior, 2015.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Trad. Carlo Eduardo S. Matos et al. São Paulo: Abril Cultural. Os economistas, 1982.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. Nº.111 São Paulo jul./set. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000300002>. Acesso em 20 de fevereiro de 2016.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC. Brasília: CAPES/ UAB, 2009.

RAICHELIS, Raquel. Raquel. **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

RAICHELIS, Raquel. Breve histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social: elementos para reflexão. In: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos: participação e Controle Social no SUAS**. Brasília: CNAS/MDS, 2009.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 6ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; Brasília: CAPES/ UAB, 2009.

SANTOS, Ana Cristina de Lima. **A Efetividade do Controle Social no Conselho Municipal de Assistência Social de João Pessoa (CMAS/JP)**. Monografia. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. UEPB, 60 fls. 2014.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.