

## **Democracia participativa: uma análise na perspectiva dos conselhos gestores de políticas públicas**

### **Participatory democracy: an analysis from the perspective of public policy management councils**

DOI:10.34117/bjdv7n8-442

Recebimento dos originais: 18/07/2021

Aceitação para publicação: 18/08/2021

#### **Lúcia Elizabeth Moura Rodrigues**

Mestre em Políticas Públicas (UECE)

Instituição: Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Endereço: Rua do Anjo Branco, 1131 – Torre II Harmonia – Ap 1003 – Parque do  
Soleil – Cambéba – Fortaleza-CE – CEP:60822-165

E-mail: elizabethrodrigues61@hotmail.com

#### **Lívia Maria Sales de Sousa**

Especialista em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais (UECE)

Instituição: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)

Endereço: Rua Vicente Sales Regadas, 391 Mucunã, Maracanaú - CE, CEP: 61914-250

E-mail: liviamsales@hotmail.com

#### **Anelize Felício Felipe**

Especialista em Saúde Pública: Ênfase em Saúde da Família (UVA)

Instituição: Prefeitura Municipal de Maranguape-CE.

Endereço: Rua Duarte Pimentel, 155 Ap 602 Bloco Lírio - Serrinha, Fortaleza – CE,  
CEP: 60742-155

E-mail: anelizeff@yahoo.com.br

#### **Aline Coutinho Cavalcante**

Especialista em Serviço Social, Seguridade Social e Legislação Previdenciária  
(Faculdade Ratio)

Instituição: Prefeitura Municipal de Caucaia-CE

Endereço: Rua Paulo Lopes Verçosa, 100A - Iparana, Caucaia-CE,  
CEP: 61628-540

E-mail: alinecoutinho.de@hotmail.com

#### **Rochelly Euzebio de Lima**

Mestre em Políticas Públicas e Sociedade (UECE)

Instituição: Prefeitura Municipal de Caucaia-CE

Endereço: Rua José Emídio da Rocha, 296B Altos Grilo – Caucaia-CE,  
CEP: 61600-420

E-mail: rochellyeuzebio.re@gmail.com

#### **Mariana Lopes Custodio Costa**

Especialista em Serviço Social, Política Social e Seguridade Social (Faculdade Ratio)

Instituição: Prefeitura Municipal de Aquiraz-CE

Endereço: Avenida Jovita Feitosa, 3300 Apt 404B - Torre Norte - Pici, Fortaleza-CE,  
CEP:60440-594  
E-mail: mari\_custodio@hotmail.com

**Amalia Claudia Facundo de Brito**

Especialista em Políticas Públicas, Serviço Social e Direitos Sociais (UECE)  
Instituição: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)  
Endereço: Rua Julio Cesar, 1200 – Benfica – Fortaleza-CE CEP: 60410-505  
E-mail: amalia.facundo@gmail.com

**Vanda Anselmo Braga dos Santos**

Especialista em Gestão Pública com Ênfase em Governo Local (ENAP)  
Instituição: Prefeitura Municipal de Horizonte  
Endereço: Avenida Presidente Castelo Branco, 5100 – Centro – Horizonte-CE  
CEP:62884-190  
E-mail: vandaanselmo@yahoo.com.br

**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-Chave:** Participação social, Políticas Públicas, Assistência Social.

**ABSTRACT**

One of the great challenges that are presented in the scope of the Democratic State of Rights and in the struggle for its effectiveness in Brazil today, concerns social participation as a strategy to combat the denial of rights, and the construction of Public Policies that are fairer and more democratic, meeting the wishes of society. However, numerous obstacles permeate the process of social control, being necessary to perform a brief historical rescue, having as a temporal mark the 1980s, arriving, with more effectiveness in the first half of 2019, in order to better understand the performance of councilors, their forms of participation, experiences, meanings, representations and representativities in the Managing Councils of Public Policies, with emphasis on the civil society segment, in the Ceará Social Assistance Council.

**Keywords:** Social Participation, Public Policies, Social Assistance.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo discutir a participação social enquanto mecanismo de efetivação do Estado Democrático de Direitos no Brasil. Contudo, antes de discutirmos acerca dessa categoria é válido situar que a participação social está inserida dentro da concepção de direitos, que surgiu da necessidade de regulamentar os conflitos de interesse na sociedade e disciplinar as relações. Nessa perspectiva a noção de direitos não diz respeito às necessidades, interesses ou demandas individuais, relaciona-se primeiramente a uma forma de sociabilidade política, sendo assim o direito só pode existir no exercício efetivo de direitos.

Tal concepção é indissociável do conceito de cidadania, a qual se compreende como um status atribuído aos membros de uma comunidade. Assim, considerando um sistema de parâmetro de igualdade, todas as pessoas com o status de cidadãos também terão um mesmo conjunto de direitos e obrigações.

A cidadania tem um sentido dinâmico, em constante construção. Assim, não se pode apreender o presente sem conhecer o percurso histórico até os dias atuais. A cidadania mostra-se como um horizonte de possibilidades, carregando as perspectivas para o futuro.

A construção da participação social 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.

Antes de contextualizar a participação popular no domínio das políticas públicas, é importante ressaltar a imprecisão do conceito de “políticas públicas” referindo-se a diferentes objetos, a saber: um campo de atividade governamental; uma situação social desejada; uma proposta de ação específica, uma norma quanto ao tratamento de determinado problema; ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação.

Desde a década de 1980, no contexto das lutas pela abertura democrática, tem-se um clima nacional favorável à participação e, na mesma proporção, contrária ao autoritarismo. Na década de 1990 assistiu-se a uma espécie de entronização da ideia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado. Sendo, para alguns, unânime o argumento de que só poderá haver reforma que produza um Estado ativo, competente, democrático se trouxer uma sociedade igual forte, ativa e participativa.

Na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 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. A Constituição Federal de 1988 amplia o modelo de proteção social, a qual passou a ser compreendido como um sistema de referência voltado para possibilitar acesso a condições de vida alicerçadas na dignidade humana, na justiça social, nos direitos e na vigilância social. Proteção Social que supõe guarda, amparo, apoio, defesa e socorro a quem dela necessitar.

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 (BRASIL, 1993).

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.

Acerca dos conselhos, Carneiro (2002, p. 277) define-os como instituição participativa, pois “marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas”. E ainda complementa,

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (CARNEIRO, 2002, p. 280).

Ressalta-se a emergência de uma nova cidadania, como estratégia política, vinculada a experiência dos movimentos sociais, como espaço de luta por direitos, além de fomentar uma cultura democrática, pretendendo a constituição de sujeitos socialmente ativos, almejando uma sociabilidade com desenho mais igualitário das relações sociais.

É possível identificar 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.

A participação enquanto categoria histórica e dinâmica transcorreu inicialmente da convicção de que os processos participativos dificultariam a tomada de decisões para o reconhecimento de que não somente ela contém um valor em si, mas também é relevante no fornecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento.

As referências centrais para o entendimento dessa confluência e uma ressignificação 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. Esse é o dilema de uma instauração e uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil, sendo considerada perversa.

O impulso do processo de democratização trouxe o reformismo incorporando quatro ideias inerentes ao discurso democrático em geral, a saber: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil; mobilizado por múltiplos processos com sua própria lógica argumentativa - menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 DIALOGANDO ACERCA DAS CATEGORIAS CORRELACIONADAS**

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

A partir da Constituição Federal de 1988, assistência social assume o status de política pública e compõe o tripé da seguridade social no Brasil, juntamente com as políticas de saúde e de previdência. Em 1993, a Lei N° 8.742, Lei Orgânica da Assistência

Social (LOAS), regulamenta a assistência social e estabelece normas e critérios para organização da assistência social que passa a se constituir como “direito do cidadão e dever do estado”, sendo universal para quem dela necessita.

Vale destacar que 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.

A assistência social é política não contributiva, que integra benefícios e serviços, sendo executada pela rede socioassistencial, por meio de serviços, programas, projetos e benefícios, e tem as funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa dos direitos sociais.

No Brasil, a assistência social está organizada e é desenvolvida através de um sistema descentralizado e participativo, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que conforme a NOB SUAS 2012 deve afiançar as seguranças de acolhida; renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento da autonomia e apoio e auxílio, à população em situação de risco e vulnerabilidade social.

O SUAS tem suas atribuições compartilhadas entre os entes federados (união, DF, estados e municípios), e neste sentido, o fortalecimento do pacto federativo é fundamental para seu efetivo funcionamento, principalmente porque a rede socioassistencial está capilarizada em todo território brasileiro, e seu pleno funcionamento e consolidação passa pelas questões relacionadas ao aprimoramento da gestão, do efetivo financiamento e da participação e do controle social.

A participação também é reconhecida, conforme Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015, através das associações, dos coletivos, das redes, das comissões ou associações comunitárias ou de moradores configurando-se como espaços de organização dos usuários. A atuação deste ocorre por meio da elaboração, avaliação, controle e fiscalização da política pública, além das questões orçamentárias e financeiras a serem aprovadas em suas reuniões ordinárias.

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 - Sistema Único de Assistência Social, 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. Visualizar nestes cenários que os conselhos configuram-se como espaços que não são monopolizados por algum ator social ou político, nem pelo próprio Estado, mas como local que deve predominar o plural, diverso e o oposto possibilitando através do debate, conflito e consenso uma visão heterogênea e dinâmica como a sociedade que representa, favorecendo a construção do poder social.

Nogueira (2005) afirma que o novo status adquirido pela participação no campo da gestão pública corresponde não apenas a uma mudança política e teórica-ideológica, mas acima de tudo às exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista. O tema carrega forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. O referido autor traz algumas concepções e classificações de participação.

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 de protagonismo 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. Esse processo se acirra no cenário atual com a disseminação do Corona Vírus,

COVID 19 onde nosso País também entra em estado de calamidade pública com a pandemia instituída, nesse sentido agrava-se uma crise sanitária, ambiental econômica, social e ética, ampliando a desigualdade social onde o Brasil já é o quinto País mais desigual no ranking mundial. Isso ficou explícito pelo desemprego, fome, miséria, trabalho infantil, população em situação de rua e violência doméstica, dentre outras expressões da questão social.

O contexto se revela como um grande desafio para os Conselhos gestores de políticas públicas e o processo de participação nesses espaços com as determinações da OMS de isolamento social para evitar a disseminação do Corona Vírus.

Para além dessas implicações, as políticas públicas, que até meados de 2013, vivenciaram seu auge no processo de organização e consolidação com participação popular, entram num processo de regressão de conquistas. Romão (2015), aponta que durante o período de 2003 a 2010 (período do governo Lula), foram realizadas 74 conferências nacionais e que os conselhos de políticas públicas também se ampliaram no mesmo período até o governo da então presidenta Dilma Rousseff: foram criados 19 conselhos e outros 16 foram reformulados.

No ano de 2013, em meio a protestos e divisões de opiniões chamado por muitos como “golpista”, foi promulgada a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), por meio do decreto da então presidenta Dilma (Decreto nº 8.243/2014). Os autores abaixo apontavam que,

Mal recebido e interpretado por alguns setores da sociedade e pelo Poder Legislativo federal, o Decreto nº 8.243/2014 apenas estende aos demais setores da Administração Pública federal o diálogo participativo que o setor da saúde desfruta desde sua 8ª Conferência. Ainda no plano constitucional, a participação da comunidade é reconhecida como diretriz orientadora do Sistema Único de Saúde, fruto das conquistas advindas do Movimento da Reforma Sanitária, nas décadas de 1970 e 1980 (DELDUQUE; DALLARI; ALVES, 2014).

Em seguida, a sociedade civil foi surpreendida por uma série de desmontes que tem início com o 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, é 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. Aqui se faz necessário, como Osterne (2007) destaca, tomar consciência da importância de cada um na dinâmica social, reconhecendo o impacto da cidadania relacional deslocando radicalmente os cidadãos do caminho da universalidade.

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? Osterne (2007) corrobora ao afirmar que no Brasil se vive uma sociedade que se digladija entre o mundo público, onde predomina as regras universais e do mercado e o universo do tráfico de influências entre as redes pessoais, sejam famílias, parentes, compadres e/ou amigos.

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.

Da Matta (1997 apud OSTERNE, 2007) acrescenta ainda mais elementos nessa discussão ao trazer luz ao exercício da cidadania no Brasil, atravessada pelo desvio da impossibilidade de assumir, em abrangência, seu significado político universalista e nivelador, caracterizando o individualismo ou personalismo brasileiro. Onde as relações explicam a perversão e variação da cidadania. A sociedade brasileira extremamente marcada por um sistema centrado nas redes de relações pessoais funcionando de maneira formal e instrumental.

Enfim, no Brasil de hoje, diante das 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 deste cenário estarecedor que ora se apresenta, garantir pelo menos o que já foi conquistado.

É nessa perspectiva de retrocessos que a PNPS se manteve até 11 de abril de 2019, quando foi revogada pelo decreto presidencial nº 9.759, de 11 de abril de 2019, assinado pelo presidente Jair Messias Bolsonaro no pacote em comemoração aos cem dias do seu governo, pois este considerava que vários dos colegiados extintos foram criados e idealizados nos governos petistas, teriam um viés ideológico de fragilização do sistema representativo. Tal decreto extinguiu todos os órgãos colegiados da administração pública federal, incluídos os conselhos de políticas públicas, com exceção àqueles colegiados criados pós 1º de janeiro de 2019 e àqueles previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino, traduzindo-se na impossibilidade de participação popular por meio dos conselhos e conseqüentemente na gestão de políticas públicas da administração pública federal.

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, é que necessitamos nos reinventarmos na reconquista do está sendo perdido.

Nessa perspectiva, Meszaros (2002) critica fortemente os instrumentos políticos de mediação vigentes. O autor aponta que

[...] o desafio maior do mundo do trabalho e dos movimentos sociais que tem como núcleo fundante a classe trabalhadora é criar e inventar novas formas de atuação, autônomas, capazes de articular intimamente as lutas sociais, eliminando a separação, introduzida pelo capital, entre ação econômica, num lado (realizada pelos sindicatos), e ação político-parlamentar, no outro pólo (realizada pelos partidos). Esta divisão favorece o capital, fraturando e fragmentando ainda mais o movimento político dos trabalhadores.

Para tanto, os conselhos de políticas públicas podem ser importantes canais de manifestam e expressão de potencializar as necessidades da classe trabalhadora, por meio da participação e da democracia como elementos centrais do Estado democrático de direitos.

### 3 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, almejando a participação enquanto veículo de emancipação.

Destaca-se a relevância da questão do pertencimento no sistema político, na perspectiva de participar efetivamente do próprio sistema. 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 ultra neoliberal bolsonarista. Um contexto acirrado de disputas, de desmandos, de desgoverno com atos autoritários e antidemocráticos provocando uma profunda insegurança jurídica no país.

É válido esclarecer que, o Partido dos Trabalhadores protocolou uma ação no Supremo Tribunal Federal - STF contra os dispositivos do Decreto nº 9.759/2019 e teve como resposta:

Decisão: O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta

ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019 (Texto extraído do Inteiro Teor do Acórdão do STF – ADI 6121 MC/DF).

Dessa forma, a ação ajuizada ainda está em andamento no STF, sem exame definitivo da ação direta, até o momento. Os colegiados cuja criação foi mediante lei, não estarão extintos. Trata-se ainda de uma medida cautelar, podendo ser alterada no exame definitivo.

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, é 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.

Cabe aqui, a importância de reconhecer o conceito de participação gerencial, no qual esta pode atuar em favor da sua “deselitização”, de seu alargamento e de sua inclusividade, como também pode ser utilizada para que se “administre” a participação, impedindo-a de se radicalizar ou de produzir efeitos incômodos para determinados interesses. Romper com uma participação passiva de pessoas que não se comprometem significativamente na tomada de escolhas essenciais.

Por fim, é fundamental refletir acerca da perspectiva de hegemonia, na qual Nogueira (2005, p. 247-248) aponta que o terreno para sua construção não é o

[...] Estado em sentido estrito (ou seja, o mundo do governo, da administração pública ou do poder), mas a sociedade civil, quer dizer, a malha de aparelhos e de associações com as quais os interesses sociais organizam-se e buscam

afirmar-se perante os demais, diante do Estado e como Estado. Isso implica, em decorrência, que a sociedade civil não é o outro lado do Estado, mas o coração do Estado: é com base nela e a partir dela que novos Estados podem ser fundados.

Refletir acerca do Controle Social enquanto locus de fala, escuta e pertencimento é o desafio que se tem para fomentar uma participação democrática e efetiva da população, possibilitando sonhar com um novo tempo para a democracia brasileira. Um caminho no qual a participação social é estruturante para o estabelecimento de uma cultura de paz, do diálogo e da coesão social, e sendo pilar fundamental para o desenvolvimento social, da equidade e justiça social.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **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. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em 18 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm). Acesso em: 07 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 01 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em 11 de junho de 2021.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua Institucionalização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 36, v. 2, março-abril, 2002.

DELDUQUE, Maria Celia.; DALLARI, Sueli Gandolf.; ALVES, Sandra Mara Campos. Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social: impactos na saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, pp. 1-3, set, 2014.

MÉSZÁROS, István, 1930. **Para além do capital : rumo a uma teoria da transição / István Mészáros ; tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. - 1.ed. revista. - São Paulo : Boitempo, 2011. (Mundo do trabalho)**

NOGUEIRA, Marco. Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina**. Fortaleza: EdUece, 2007, p. 77-96.

ROMÃO, Wagner de Melo. Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. **Revista Cambia**, v. 1, n. 1, jan-jul, 2015, pp. 27-56.

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