



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

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

GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

**A participação social pelo viés dos Conselhos Gestores
de Políticas Públicas**

Elaine Novak Lacomski Cunha¹

Resumo: O artigo visa explanar, a importância da participação social na efetivação de políticas públicas, compreendendo o processo de criação e legitimação dos conselhos, como sendo o lócus da integração entre a sociedade civil e o poder público. E apresenta a Política de Assistência Social em seu movimento de consolidação enquanto política pública. Entendendo que o espaço do Conselho legitima a política pública, uma vez que dá visibilidade as demandas sociais dos cidadãos e, conseqüentemente as insere na agenda pública, permitindo, deste modo a construção de intervenções governamentais de maneira cooperativa entre o Estado e a sociedade civil.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Conselhos Gestores, Participação Social e Assistência Social.

Abstract: The article aims to explain the importance of social participation in the implementation of public policies, consisting in the process of creation and legitimation of councils, as a locus of integration of civil society and public power. And it presents the Social Assistance Policy in its consolidation movement as public policy. Realizing that the role of the Council authorizes public policy, since it gives visibility to the social demands of citizens and, consequently, inserts them in the public agenda, allowing the insertion of governmental interventions in a cooperative way, between the State and civil society.

Keywords: Democratic Management; Managers Councils, Social Participation and Social Assistance.

1. INTRODUÇÃO:

O intuito deste artigo é compreender qual a importância da participação social para a consolidação das políticas públicas, enquanto garantidora de direitos a população, pelo viés dos Conselhos Municipais e como este Órgão materializa a participação social e o seu poder decisório, conforme previsto na Constituição Federal (CF) de 1988.

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Assistente Social no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS/Prudentópolis-Pr.), Especialista em Gestão Pública (UNICENTRO); Gestão Social (UNOPAR) e Psicomotricidade Relacional (CIAR), estudante de Mestrado em Desenvolvimento Comunitário pela UNICENTRO, e-mail: elaine.novak90@gmail.com.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

Entendendo, os Conselhos Municipais como uma instância de deliberação e fiscalização privilegiada, considerando sua composição paritária entre sociedade civil e poder público na construção e efetivação das políticas públicas, com ênfase para a Política Pública de Assistência Social. Visto que a criação e implantação dos Conselhos representa um divisor de águas no que se refere à democratização do país como um todo e, por conseguinte no entendimento que de o usuário final dos serviços públicos necessita dialogar, opinar e construir junto o resultado da intervenção estatal.

2. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PELO VIÉS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao decorrer dos anos a população começou a sentir a necessidade de participar ativamente das decisões do Estado e, então ocorreu à exigência pelo direito de participar do processo decisório no que se refere à construção de políticas públicas. Carvalho (1998) descreve que no Brasil no decorrer do processo Constituinte viveu-se um período de efervescência, visto que emerge nas reivindicações dos movimentos sociais, a ideia de “participação”.

Raichelis (2000) ao estudar o cenário que estava sendo vivenciado no país, a efervescência dos movimentos sociais; a constituinte, o cenário internacional, pontua que:

Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, [...]. E deste processo emerge uma crise [...], que desemboca no chamado projeto neoliberal e nas propostas de redução do estado e do seu papel social. Isto vai ter um impacto muito grande na nossa experiência de democratização das políticas sociais. (P.41).

O movimento pela reivindicação do direito a participar, resultou no entendimento de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (ARTIGO 1º, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

A CF de 1988 prevê a participação direta dos cidadãos por meio dos denominados institutos de democracia direta ou semidireta como, por exemplo, os conselhos, em suas instâncias municipal; estadual e federal.

Conforme Rocha (2009) a CF de 1988, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “A participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204, INCISO II), constituiu, no processo de elaboração e implementação das políticas públicas a participação social, enquanto eixo imprescindível na gestão e no controle das ações do governo.



Ao analisarmos toda a estrutura que se busca efetivar, tem-se que a gestão pública democrática admite o ingresso dos cidadãos nos processos decisórios no campo da sociedade política (ROCHA, 2009). Neste sentido, Raichelis (2000, p. 42, apud, ROCHA, 2009, P. 09) descreve que os mecanismos de inserção da sociedade civil na agenda pública, “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação das decisões”.

Assim sendo, estes novos espaços públicos se apresentam como instrumentos de discussão e deliberação de políticas sociais e públicas eficazes, o que se configura para além de um sistema e/ou mecanismo de inovação na forma de gestão do Estado, mas que também busca através deste processo a inserção cada vez mais ampla da sociedade civil, fomentando o controle social e a fiscalização da atuação do Estado.

2.2. Conselhos Gestores e a participação social

Os conselhos nasceram se configurando como uma nova estratégia de participação popular, representando um marco na criação e execução de um sistema descentralizado e participativo, no âmbito das políticas públicas, instituídos por força de lei, desta forma:

Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2011, P. 354).

Os conselhos podem ser classificados de acordo com a função que exercem as quais podem ser de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria, a saber:

A **função fiscalizadora** dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A **função mobilizadora** refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A **função deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a **função consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (CARTILHA OLHO VIVO – CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA, 2012, P. 21).

Salientamos que a legislação brasileira prevê a criação e manutenção de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros com atuação restrita a estados e municípios, de acordo com as demandas apresentadas.

Com base na Cartilha Olho Vivo (2012) depreende-se que a criação de conselhos e o provimento das condições indispensáveis para o seu funcionamento consiste em categorias obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo



Federal para o desenvolvimento de seus serviços, programas e projetos. Deste modo, no que se refere aos municípios, os conselhos foram instituídos para auxiliar a Prefeitura na tarefa de empregar de maneira satisfatória o dinheiro público².

De acordo com Gohn (2001, p. 7) os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”, se configurando como um dos pilares da democracia³ direta e participativa. Uma vez que a “participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2001, p. 56).

Considerando que no âmbito das políticas públicas no Brasil estas foram marcadas pela fragmentação e desarticulação institucional. O mecanismo de inserção da participação social na agenda pública, segundo Rocha (2009) requer estratégias para implementar mudanças não somente no regime político, mas igualmente na gestão das políticas públicas, com o objetivo de ir além de particularidades autoritárias e paternalistas do modelo brasileiro de intervenção estatal. Questão esta que colocava e em muitas ocasiões coloca em xeque a efetivação das políticas públicas, uma vez que a forma como são conduzidas em muitos casos bloqueiam o trabalho e, às vezes, até o inviabilizam com implicações para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas na sociedade.

Assim sendo, segundo Gohn (2001) subentende-se que o conceito de participação cidadã encontra-se fundamentado na universalização dos direitos sociais, visando à ampliação da cidadania e juntamente a isto procurasse construir uma nova compreensão acerca do papel e do caráter do Estado, numa lógica que visualiza e dialoga sobre a definição das prioridades, tendo como base um debate também público. Com isto, a participação se efetiva como uma intervenção social periódica e projetada, já que contempla um processo de formulação e implementação de políticas públicas.

O desenho institucional que se apresenta no viés da descentralização e com a propagação da participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão

² “Mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas. Cada um desses atores sociais pode, por exemplo, verificar se o município, o Distrito Federal, o estado e a União realizaram, na prática, as obras das escolas conforme previsto ou se os valores das notas fiscais e valores das compras e obras realizadas são compatíveis com os preços de mercado. No caso dos municípios, por exemplo, a Constituição Federal assegura, no § 3.º do artigo 31, que suas contas ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei. O cidadão também tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, podendo acompanhar, por exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação” (CARTILHA OLHO VIVO – CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA, 2012, P. 24).

³ “A democracia evita a tirania; garante aos cidadãos direitos essenciais; liberdade geral; autodeterminação; autonomia moral; desenvolvimento humano; proteção dos interesses pessoais essenciais; igualdade política; busca pela paz; e prosperidade” (DAHL, 2001, P. 58).



pública brasileira teceu os Conselhos Gestores como sendo instâncias de mediação entre o governo e a sociedade civil, o que possibilita a população sentir-se pertencente aos processos decisórios das políticas públicas. Portanto, pode-se compreender que este mecanismo de participação social também gera um ‘desconforto’ em relação ao governo, já que na medida em que o conselho efetiva suas ações, torna-se cada vez mais corresponsável na defesa dos processos de cunho participativo e obviamente na implantação de serviços públicos efetivos e eficazes. De acordo com Raichellis (2000):

O que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente, pois os procedimentos são muitas vezes mais demorados e abertos ao debate e conflitos de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos. Os recursos do orçamento e os fundos de financiamento para as áreas da Assistência Social, da Saúde, da Criança e Adolescente são obrigatoriamente submetidos à aprovação dos conselhos. (P.43).

Ressalta-se que nestes conselhos os cidadãos não apenas participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, igualmente, do processo de fiscalização e de controle dos gastos, assim como da avaliação dos resultados obtidos pela atuação governamental, de acordo com a Cartilha Olho Vivo (2012). Dentre os vários conselhos instituídos no Brasil, correlatos a diversas políticas públicas têm o Conselho que se configura como espaço de efetivação da Política Pública de Assistência Social (PPAS).

2.3. Os Conselhos como espaço de efetivação da Política Pública de Assistência Social

A Assistência Social no Brasil é uma política pública de caráter não contributivo, que compõe o tripé da Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social, portanto inscreve-se como direito social e humano e incorpora princípios como a universalidade e o caráter democrático, de acordo com o Artigo 194 da CF de 1988.

Entretanto, faz-se necessário entendermos que apenas em meados dos anos de 1930⁴ no Brasil começou a se ter os direitos sociais em voga. Carvalho (2015) pontua que o ano acima mencionado representou um divisor de águas no que diz respeito aos direitos sociais⁵, são desta década as primeiras intervenções estatais no campo das demandas

⁴ “O ano de 1923 é a chave para a compreensão do formato da política social brasileira”(BEHRING; BOSCHETTI, 2011, P. 80). No referido ano promulgou-se a Lei Eloi Chaves, ação esta precursora no sistema público de proteção social no Brasil, a referida Lei instituiu as CAPS – Caixas de Aposentadoria e Pensões – mesmo sendo para determinadas categorias de trabalho, pode-se dizer que o Estado e a sociedade pela primeira vez começaram a criar estratégias de respostas às demandas dos trabalhadores.

⁵ Já na década de 1920 começou a se ter maior efervescência dos movimentos sociais (da busca por melhores condições de trabalho e de vida pela população). “As Leis Sociais, que representam a parte mais importante dessa regulamentação, se colocam na ordem do dia a partir do momento em que as terríveis condições de existência do proletariado ficam definitivamente retratadas para a sociedade brasileira por meio dos grandes movimentos sociais desencadeados para a conquista de uma



sociais, inclusive muitas das ações governamentais reverberam até os dias atuais, como por exemplo, alguns direitos trabalhistas. Tais medidas passaram a ser adotadas tendo em vista que o Estado observou que necessitava dar respostas aos anseios da população.

Deste modo, estudar e compreender a Assistência Social no país no contexto atual, requer de nós analisarmos a conjuntura social, política e econômica que inseriu e/ou procura a cada dia inserir de fato e de direito a Assistência Social no campo das políticas sociais. Tal análise é imprescindível, uma vez que a referida política nasceu de um longo processo de luta pela consolidação da intervenção estatal no campo da questão social⁶ – compreendendo esta como sendo o campo das desigualdades sociais e, que colocam em xeque a manutenção de inúmeros sujeitos, considerando que muitos destes não conseguem sequer dar respostas e/ou suprir suas necessidades básicas, visando garantir ao menos a sua sobrevivência -, para além das ações da sociedade civil.

Em complementariedade ao entendimento do que significa a questão social Iamamoto e Carvalho (2014) elucidam que a temática se refere à expressão de processos de organização da classe trabalhadora, na busca pela visibilidade no cenário político, buscando, desta maneira que o Empresariado e o Estado legitimassem suas reivindicações. Através da mobilização e organização é que os trabalhadores e suas respectivas famílias começaram a ser protagonistas na esfera pública, colocando, desta forma, suas reivindicações no cenário político, fazendo com que as desigualdades não fossem apenas reconhecidas, mas obrigando o Estado a dar respostas resolutivas a estas demandas.

Portanto, com base na necessidade de respostas as demandas sociais, pela luta por direitos sociais, é que a população passou a reivindicar o direito de ter voz e vez no âmbito estatal, pode-se arriscar dizer que foi neste processo que talvez tenha se começado a desenhar a participação social de maneira mais efetiva no fazer institucional do Estado. Contudo, somente a partir da CF de 1988 que a política social irá ganhar de fato e de direito espaço na agenda pública, tendo em vista a sua inclusão no tripé que compõe a Seguridade Social e logicamente a sociedade civil ganhou por força legislativa o direito de participar, opinar, acompanhar/monitorar as atividades governamentais, pelo viés dos conselhos gestores das políticas públicas.

Assim sendo, a construção das políticas públicas está intimamente relacionada com as demandas da população e com a posição que o Estado assume na tentativa de sanar ou

cidadania social. [...] O desdobramento da questão social é também a questão de formação da classe operária e de sua entrada no cenário político, da necessidade de seu reconhecimento pelo Estado e, portanto, da implementação de políticas que de alguma forma levem em consideração seus interesses”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, P. 134, 135).

⁶ “A “questão social”, seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do Trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meios de produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômica-social brasileira”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, P. 133).



amenizar tais demandas, conforme pontuado anteriormente. Demandas estas que representam a busca dos cidadãos pela efetivação de seus direitos, em tal contexto construiu-se e publicou-se a PPAS. Deste modo, um grande desafio que se coloca ao Brasil, após a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS⁷, 2004) é garantir plenamente o direito a Assistência Social como:

[...], direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para assegurar o atendimento às necessidades básicas. (Art. 1º, Lei Orgânica de Assistência Social, 1993).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993) pontua em seu Artigo 2º que a Assistência Social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
- e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Com o intuito de efetivar tais objetivos, a partir da regulamentação da LOAS (1993), ocorre um incentivo mais concreto na área da Assistência Social, no que se refere à

⁷ “Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão” (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, P. 32). Além disso, a PNAS possui como Diretrizes “I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II – **Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;** III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, P. 32;33, **grifo nosso**).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

participação da sociedade na formulação e controle das ações em todos os níveis de governo. O Artigo 5º da Lei supracitada aborda as diretrizes da Política e reafirma os textos constitucionais, destacando a necessidade da descentralização político administrativa; da participação popular e a primazia da responsabilidade do Estado na condução desta política.

Partindo deste pressuposto e visando dar transparência as ações na área de Assistência Social, fomentando assim a participação e o controle social, a legislação vigente estabelece que as ações no âmbito da referida política pública são organizadas em um sistema descentralizado e participativo instituído por Entidades e Organizações de Assistência Social, que se articulem em um sistema de coparceira com o poder público, no intuito de engajar esforços, meios e recursos, que culminem na concretização desta política, através dos Conselhos Gestores.

No Artigo 16, a LOAS (1993) especifica qual o formato dos conselhos de Assistência Social:

As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: I – o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social. Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Martins (2009) descreve que se buscam novos parâmetros para a concepção de uma nova cultura no que diz respeito à condução da PPAS e, deste modo os conselhos ganham expressão no âmbito do controle social.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. (RAICHELIS, 2006, P.11, apud, MARTINS, 2009, P. 11).

Ressalta-se, portanto que por força legal e política, desde a promulgação da LOAS (1993) os conselhos de Assistência Social vêm sendo implantados em todo o país.

É essencial que façamos uma reflexão acerca da aplicabilidade da legislação que aborda a temática e que, por conseguinte se construa espaços de participação social efetivos. Uma vez que devemos levar em consideração que as deliberações dos conselhos irão interferir direta e/ou indiretamente na vida dos cidadãos. Entretanto, é preciso ponderar as diversas nuances que permeiam esta questão, as dificuldades encontradas no trabalho



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

em Rede, pois se sabe que o trabalho interdisciplinar e intersetorial requerem uma metodologia de diálogo claro e contínuo e que os participantes deste processo decisório possuam conhecimento do real papel dos conselhos e da 'força' que este espaço representa no cotidiano da população. Além disso, faz-se necessário tornar os indivíduos 'parte' deste espaço de construção, desconstrução e reconstrução das demandas da sociedade na agenda pública.

Entendendo que a implantação da Democracia consentiu a participação da sociedade civil de maneira ativa nos processos decisórios do Estado. Visto que com a CF de 1988 temos o marco principal de criação de um sistema descentralizado e participativo na gestão das políticas sociais, tendo os Conselhos Municipais como lócus desse sistema participativo.

De acordo com Neves (2005):

[...] a participação social e coletiva corre risco ao enfrentar práticas políticas que colocam obstáculos ao processo de construção democrática, em especial nos contextos em que a prática clientelista é forte tendência, pois ocorre aí um processo de despolarização da participação. Nesse aspecto é que acreditamos que a participação pode-se caracterizar como assistencialista e negociada no fortalecimento de uma cultura menos democrática e voltada para interesses individuais onde o clientelismo tem forte presença nos diferentes contextos locais. (P. 07, apud, SEOANE, 2013, P. 44).

Partindo, deste pressuposto é necessário assegurar a participação dos cidadãos, pessoas com direitos e deveres que nutram real interesse com a temática tratada e, principalmente que almejem em sua amplitude serem participantes da gestão pública da política e dos encargos sociais advindos desta participação.

Todos estes procedimentos de trabalho são imprescindíveis para a consolidação dos conselhos e, por conseguinte para que a PPAS no nível local seja de fato consolidada, uma vez que segundo a CF de 1988, os Conselhos Municipais se apresentam como protagonistas do processo descentralizatório das políticas públicas. Representam um espaço amplo e favorável ao diálogo, favorecem a criação de novas relações entre o Estado e Sociedade Civil nos processos decisórios e na alocação precisa e clara dos recursos públicos.

Para Silva; Jaccoud e Beghin (2005) existem três enunciados que explicam as proporções que a participação passa a ter no âmbito dos direitos sociais, da proteção social e, por conseguinte da democratização das Instituições que lhes correspondem, a saber:

a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (P. 375).



Portanto, a participação social possui um papel relevante tanto no que se refere “[...] à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais” (SILVA; JACCOUD E BEGHIN, 2005, P. 375). Destarte, a obrigatoriedade legislativa de o Conselho ser composto paritariamente entre Governo e Sociedade Civil, pressupõe:

Pensar o Conselho Paritário como “lócus” do fazer político, é pensá-lo como espaço contraditório. Como uma nova modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona, tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 150, apud, SEOANE, 2013, P. 45).

No entanto, é importante estarmos cautelosos a tal demanda, pois ainda que a paridade na composição do Conselho represente uma conquista, esta paridade não assegura plenamente que no cotidiano deste Órgão, não aconteçam relações de cunho personalista e clientelista, as quais muitas vezes representem uma visão patrimonialista da coisa pública, uma vez que os participantes não estão inertes a processos e/ou procedimentos de manipulações e cooptações institucionais. Para Seoane (2013) é preciso ter claro a compreensão de que tudo está amarrado a um jogo, fundamentado na correlação de forças desses espaços, em que ocorre a disputa política que permeiam as decisões e resultados.

Segundo Silva; Jaccoud e Beghin (2005) as parcerias realizadas resultam de uma busca de reorganização da interferência do Estado na realidade social, com o intuito de ampliar a igualdade, a justiça e a equidade. Os autores supracitados descrevem que todo este processo, todavia, nem sempre convergem para um princípio comum, visto que é passível de se ter um diálogo contraditório em diferentes aspectos, já que neste processo tem-se a concretização de opiniões/tensões distintas – as quais se concretizam tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo, pois existem conflitos que acontecem no interior de cada um dos espaços de participação –, portanto as tensões se constituem entre os dois espaços, Conselhos e parcerias.

Salienta-se que o viés da representação diz respeito não apenas aos usuários, todavia contempla todo o conjunto de atores envolvidos na implementação das políticas, num processo representativo que envolve atores profissionais, setores privados e especialistas, possibilitando a criação de um espaço relativamente amplo e distinguido de interesses, situações estas que transformam o Conselho não somente em ator no campo das políticas sociais, todavia igualmente se configura numa arena em que agem distintas forças e interesses, discorrem Silva; Jaccoud e Beghin (2005).



De acordo com Santos e Ramalho (2011) a participação social requer iniciativa, conseqüentemente é imprescindível que o cidadão/conselheiro participe ativamente do processo de discussão e decisão, que tenha autonomia e liberdade para expressar sua opinião acerca da temática apresentada. Visto que a participação da população, através de organizações representativas, como os Conselhos, na formulação das políticas e no controle de suas ações em todos os níveis, compõe a PPAS, conforme previsto no artigo 5º da LOAS (1993), o qual aborda as diretrizes que precisam pautar a organização desta política pública.

Torna-se indispensável pontuarmos que a participação se apresenta de fato como uma ferramenta de legitimação e fortalecimento dos processos democráticos, todavia é preciso perceber, como exposto acima, que no âmbito da participação existem sim forças contraditórias e disputa pelo 'poder' ocorre, portanto:

Nos processos participativos, a organização política das classes populares consolida espaços de poder e permite a ampliação da visão de mundo, como salto do senso comum para o senso crítico. Espaços de participação são espaços de poder, de mudanças sócio-políticas, porque são espaços possíveis de enfrentamento das contradições e conflitos de classe [...] contribuindo para a construção de uma identidade política dos sujeitos na perspectiva de lutar contra valores". (DAGNINO, 2002, P. 16, apud, SEOANE, 2013, P. 34).

Seoane (2013) elucida que os Conselhos são instâncias participativas e que vinculam, deste modo, a mediação entre governo e sociedade civil acerca dos processos decisórios das políticas públicas e que foi a CF de 1988 que estabeleceu a institucionalidade dessa relação, a qual necessita contar com uma perspectiva crítica e não meramente naturalizar a realidade. Carvalho (1998) complementa que "O sucesso desses embates exige, como primeira condição, a transparência, o acesso às informações dos trâmites estatais e do que se passa no governo" (P.15).

Assim sendo, para a efetividade nas deliberações do Conselho é preciso se investir na capacitação técnica dos conselheiros, Carvalho (1998) descreve que tal questão se apresenta como condição essencial para a eficácia dos Conselhos, para formulação e análise das políticas públicas, bem como é necessário que também ocorra a capacitação política para que os membros possam melhor avaliar os interesses envolvidos e que ao realizarem eventuais alianças ou traçarem estratégias para a negociação de prioridades e decisões, estas sejam de fato assertivas.

Com base nos escritos de Raichelis (2000, P. 14, apud, SEOANE, 2013, P. 56) entende-se que "É preciso enfrentar com maior determinação o desafio da qualificação dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, éticas e técnicas para desempenhar o papel de representação política no espaço público".



Depreende-se que o processo de capacitação dos membros do Conselho necessita ser prioridade e ter caráter permanente, com o intuito de instrumentalizar os conselheiros nos procedimentos de deliberações de prioridades na efetivação da Assistência Social. Uma vez que os Conselhos Municipais se configuram como um espaço fundamental para a construção e consolidação da participação social. Os Conselhos, portanto:

Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos, zelando pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na sua execução (SALLES, 2010, P. 49, apud, SANTOS E RAMALHO, 2011, P. 05).

Considerando que no âmbito dos Conselhos é possível a sociedade civil ser co-gestora da administração pública. Saliendo que a participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela CF, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL).

Atrelado a isto, os Conselhos Municipais “Devem ser visualizados como locus do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa e na possibilidade de construção da democracia de massas (BRAVO, 2007, P. 47 – 48, apud, SANTOS E RAMALHO, 2011, P. 06).

É preciso ter a compreensão de que todo este processo encontra-se permeado de incongruências, porém é necessário perceber que as contradições também podem gerar a construção de atuações positivas e fortalecidas no âmbito da PPAS. Assim sendo, é necessário que os conselheiros sejam capacitados para desempenharem suas funções adequadamente e, mais uma vez, ressalta-se a importância dos conselheiros terem a percepção de que tais situações que geram debate e disputas precisam ser observadas como algo positivo e que poderá ser utilizado para a efetivação da participação social e implantação e/ou implementação da política pública, por meio de Serviços; Programas e Projetos, visando a garantia e ampliação de direitos e, por conseguinte a efetivação do controle social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcorrer dos anos, em especial após a promulgação da CF de 1988 pode-se dizer que temos vivenciado uma ampliação e propagação de ações e práticas que estimulam a participação social, movimento este que conta com o engajamento direto dos cidadãos nos atos da Administração Pública, com o intuito de inserir na agenda pública as



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

demandas de interesse coletivo. E pode-se dizer que é no âmbito municipal – no nível local - que essas práticas se materializam de maneira direta e intensificada, uma vez que é no território de moradia do sujeito que se enfrenta os maiores problemas e/ou dificuldades no que se refere ao acesso a serviços públicos de qualidade e que de fato assegurem direitos a população.

Neste sentido, os Conselhos Municipais se apresentam como espaços essenciais para concretização dessa participação social, bem como, para a efetivação da cidadania. Pode-se dizer que é por meio dos Conselhos a população consegue de fato colocar em pauta suas demandas e lutarem pela efetivação dos seus direitos. E para tanto, é imprescindível que a população tenha conhecimento tanto dos seus direitos quanto deveres, para que então de maneira conjunta com o Poder Público seja co-gestora das políticas públicas. Neste ponto, é preciso salientar que uma atuação ativa dos representantes da sociedade civil nos Conselhos significa exercer a cidadania, pois tal atuação consolida a democracia, já que uma atuação comprometida como conselheiro(a) possibilita a intervenção na realidade vivenciada pelos diversos segmentos sociais e, conseqüentemente pode resultar na transformação da situação apresentada e, por fim assegurar direitos sociais, políticos e civis.

O diálogo entre os conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do poder público, precisa ser constante, a interlocução entre os membros do Conselho propiciará a troca de conhecimentos, de modo que favorece a objetividade e legitimidade das decisões. É primordial que os conselheiros reflitam sobre a prática desenvolvida no âmbito do Conselho, para que ocorra a fomentação de uma participação efetiva, com discussões conscientes e críticas, gerando transparência nas decisões e que o posicionamento dos membros durante as reuniões seja democrático.

Por fim, pontua-se que ainda que se tenham limitações e algumas dificuldades a serem enfrentadas pelos Conselhos, não podemos olvidar a contribuição deste Órgão para a ampliação da cidadania e, por conseguinte para a consolidação da inserção da Assistência Social no rol das políticas públicas no vrasil e que, portanto, requer a atuação do Estado na sua efetivação de maneira plena e contínua.



REFERÊNCIAS:

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **POLÍTICA SOCIAL: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 9ª Ed., 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **CARTILHA OLHO VIVO – CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA.** Brasília: 2012. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 15 Set. 2017.

BRASIL. Presidência da República/Casa Civil. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Brasília: 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 Set. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Portal da Transparência Governo Federal. **CONSELHO MUNICIPAL E CONTROLE SOCIAL** Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlsocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp.pdf>>. Acesso em: 01 Dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.** Ano - 2004. Disponível em: < https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 07 Abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República/Casa Civil. **LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.** Brasília: 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 Set. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **CIDADANIA NO BRASIL: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 19ª Ed. Atual., 2015.

CARVALHO, M. Carmo A. A. **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL HOJE.** São Paulo: Pólis, 1998. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/participacao-social-no-brasil-hoje>>. Acesso em: 11 Set. 2017.

DAHL, R.A. **SOBRE A DEMOCRACIA.** Editora UnB. 2001.

GOHN, MARIA DA GLÓRIA. **CONSELHOS GESTORES E PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA.** Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOHN, MARIA DA GLÓRIA. **MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONTEMPORANEIDADE.** Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf> >. Acesso em 13 Set. 2017.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. **RELAÇÕES SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** São Paulo: Cortez, 41ª. Ed., 2014.

MARTINS, Valdete de Barros. **PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SUAS: O QUE TEMOS E O QUE QUEREMOS.** Conselho Nacional de Assistência Social. Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF : CNAS, MDS, 2009. Disponível em: <



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/Textos_paraVII_Conferencia_Nacional2.pdf>.
Acesso em 14 Set. 2017.

RAICHELIS, Raquel. **OS CONSELHOS DE GESTÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL**. In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000.

ROCHA, Roberto. **A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009. Disponível em: < http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?view=article&catid=72%3Arevista-2009-numero-11-&id=318%3Aa-gestao-descentralizada-e-participativa-das-politicas-publicas-no-brasil-resumo&format=pdf&option=com_content&Itemid=114>. Acesso em: 14 Set. 2017.

SANTOS, Ednia Patricia Silvestre dos; RAMALHO, Rosângela Palhano. **A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ARARUNA: Exercício de Cidadania?** Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, 2011. Disponível em: < http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/a_participacao_da_sociedade_civil_nos_conselhos_municipais_de_araruna_exercicio_da_cidadania_1343925508.pdf>. Acesso em: 28 Nov. 2017.

SEOANE, Andreia da Silva Machado. **UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO FORTALECIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA VINCULADA AO CDCA/DF**. Universidade de Brasília. Brasília, 2013. Disponível em: < http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7353/1/2013_AndreiaSilvaMachadoSeoane.pdf>. Acesso em: 28 Nov. 2017.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONSELHOS E PARCERIAS**. In: Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo – Capítulo 08 -. Brasília, 2005. Disponível em:< http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf>. Acesso em: 10 Nov. 2017.