O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VII | Volume 21 | Nº 61 | Boa Vista | 2025

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.14740830

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

CONSELHOS MUNICIPAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS DESAFIOS PARA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS VIA CONTROLE SOCIAL

Davi Magalhães Carvalho[1]

Maria D´Alva Macedo Ferreira[2]

Jairo de Carvalho Guimarães[3]

Resumo

O presente estudo teórico tem como objetivo discutir os elementos que sustentam/dificultam o modelo de gestão democrática na política de Assistência Social no Brasil, tendo como recorte as gestões a nível municipal através dos conselhos municipais. O investimento na temática é justificado pela pouca quantidade de estudos disponíveis sobre a gestão e o controle social dessa política tendo como foco os municípios, bem como a potencialidade do tema em contribuir com a aproximação do SUAS e as necessidades dos seus usuários garantindo direitos sociais. Realizado através de uma pesquisa bibliográfica e documental, o estudo contou com levantamento e análise de produções científicas e normativas institucionais. Numa perspectiva analítica crítica, foi feito uma discussão sobre os sistemas de proteção social em alguns países da Europa e Ásia para, posteriormente, discutirmos o caso brasileiro. Na sequência, o ensaio traz elementos que constituem a política de Assistência Social e o SUAS, encaminhando em seguida uma breve discussão sobre a democracia, participação e a gestão democrática. Ao discutirmos a gestão democrática no contexto do SUAS, a literatura aponta para um contexto de dificuldades sistemáticas no interior dos municípios brasileiros, como o baixo envolvimento dos atores, indicações políticas, enfraquecimento institucional dos conselhos, bem como outras práticas eminentemente patrimonialistas. É necessário, pois, que as discussões sobre esses desafios sejam primárias nas análises sobre o SUAS e, como possibilidade de enfrentamento, entendemos a necessidade de um maior entrelaçamento institucional entre diferentes atores para que se fortaleça a presença com efeito da sociedade no cotidiano dessa política pública.

Palavras-chave: Assistência Social; Cidadania; Conselhos Municipais; Controle Social; SUAS.

Abstract

This theoretical essay seeks to discuss the elements that support/hinder the democratic management model in Brazil's Social Assistance policy, focusing on municipal-level management carried out through municipal councils. The investment in this topic is justified by the limited number of studies available on the management and social control of this policy, focusing on municipalities, as well as the potential of the topic to contribute to bridging the gap between the Unified Social Assistance System (SUAS) and the needs of its users. Conducted through bibliographic and documentary research, the study involved the collection and analysis of scientific works and institutional regulations. From a critical and analytical perspective, a discussion was carried out on social protection systems in selected European and Asian countries, followed by an examination of the Brazilian case. Subsequently, the essay presents the elements that constitute the Social Assistance policy and the SUAS, followed by a brief discussion on democracy, participation, and democratic management. When discussing democratic management in the context of SUAS, the literature highlights a scenario of systemic challenges within Brazilian municipalities, such as low engagement of key stakeholders, political appointments, institutional weakening of the councils, and other practices that are predominantly patronage-based. It is, therefore, essential that discussions on these challenges be prioritized in the analyses of SUAS. As a means of addressing them, we consider it necessary to foster greater institutional interconnection between different stakeholders, in order to strengthen the effective presence of society in the daily implementation of this public policy.

Keywords: Citizenship; Municipal Councils; Social Assistance; Social Control; SUAS.

[1] Professor da Faculdade Uninta Tianguá. Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: davimagalhaes@fied.edu.br

[2] Professora da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: mdalvaferreira@uol.com.br

[3] Professor da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: jairoguimaraes@ufpi.edu.br

INTRODUÇÃO

No Brasil, desde a Primeira República, as respostas do Estado às demandas sociais da população foram historicamente desenvolvidas dentro de uma lógica de fragmentação, descontinuidades, desinvestimento, com iniciativas carentes de sistematização e, principalmente, distantes da efetiva garantia de direitos, principalmente dos direitos sociais das classes menos favorecidas.

Apenas no fim do século XX é que podemos considerar que determinadas medidas do Estado para atender às necessidades da maioria da população foram ganhando consistência a partir do amparo legal garantido pela aprovação da Constituição Federal de 1988. O texto constitucional lançou as bases para a criação e implementação de novos modelos de oferta e gestão de política social no Brasil, após uma série de tensionamentos protagonizados por setores da sociedade civil, que levaram o Estado a considerar em sua agenda política e econômica a organização e o financiamento de políticas públicas contínuas e sistemáticas para fazer frente às necessidades históricas da população brasileira.

No campo socioassistencial, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social adquiriu sua consolidação no plano legal enquanto política pública, direito do cidadão que dela necessitar e dever do Estado. Posteriormente, em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que lançou as bases para a efetiva criação de um sistema único e descentralizado que viria a organizar a oferta e a gestão de serviços socioassistenciais em todo o país: o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Com a criação do SUAS em 2006, a política de Assistência Social alcançou um novo patamar na realidade brasileira e o país passou por um intenso processo de criação de serviços socioassistenciais em todo o seu território. Como resultado, pouco mais de uma década depois da criação do Sistema, alcançou-se uma cobertura de 99% dos municípios brasileiros com serviços do SUAS, seja através de dispositivos da Proteção Social Básica ou de serviços especializados previstos na sua estrutura organizativa.

No âmbito administrativo e operacional, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), lançada em 2005, dispôs sobre o princípio da descentralização e do modelo de gestão participativa dos Estados e municípios tanto no financiamento como na execução e monitoramento das ações do SUAS. Nessa perspectiva, cada ente federado assume função de protagonismo na execução da proposta da PNAS ofertando serviços socioassistenciais orientados pela lógica da promoção da cidadania, cumprindo funções que, apesar de específicas, se complementam na missão de consolidar serviços capazes de potencializar superação de vulnerabilidades sociais e produzir cidadania nos territórios.

Ainda no que diz respeito à gestão, a PNAS e o SUAS trouxeram um modelo de gerenciamento e monitoramento das suas ações baseando-se nos conceitos democráticos que irrigaram a agenda política brasileira no período de aprovação da Constituição de 1988, apesar dos olhares atentos da ofensiva neoliberal. Trata-se de um modelo de gestão ancorado no fortalecimento de direitos e desenvolvida de forma a possibilitar a participação de gestores, profissionais, conselheiros e usuários em discussões, proposições e deliberações de ações a serem adotadas nos âmbitos locais através da atuação desses atores em conselhos, comissões, participação em conferências, debates, dentre outras possibilidades

Contudo, o crescimento do SUAS nos últimos 15 anos, apesar de expressivo e interessante em termos quantitativos, carrega consigo alguns paradoxos e importantes desafios para o seu avanço na perspectiva da garantia de direitos sociais no Brasil. No plano macropolítico e macroeconômico, o SUAS cresceu enfrentando o movimento de retração do Estado no tocante a implementação de políticas sociais, algo evidente logo após a aprovação da Carta Magna de 88, continuou no início dos anos 2000 e se intensificou nos últimos anos com o avanço de setores conservadores no Congresso Nacional e no Poder Executivo. Na prática, como consequência das questões políticas e econômicas citadas acima, a efetivação dos direitos sociais pretendidos pela Constituição e materializados no SUAS enfrentam diversos entraves de ordem estrutural , além de dificuldades relacionadas à cultura política do país que minimizam e desafiam as perspectivas de uma gestão democrática.

Tal modelo de gestão adotado pela política de Assistência Social a partir da Constituição Cidadã alcança um grau de necessidade analítica cada vez maior no cenário brasileiro, tanto pela sua condição estratégica para o formato dessa política no sentido de produzir desenvolvimento humano nos indivíduos e famílias passando, dentre outros aspectos, pela garantia da participação nos processos que dizem respeito às suas próprias vidas, condições de existência e superação de vulnerabilidades, como também devido ao recente processo de desmonte, desconstrução e desinvestimento do Estado brasileiro nesse formato de gestão, sobretudo após a forte ofensiva ultraliberal ocorrida em nosso país na última década.

Assim, a análise aqui proposta é justificada pela sua potencialidade em contribuir com a diminuição de um déficit na literatura nacional e internacional sobre a gestão democrática na política de Assistência Social tomando como foco o nível municipal da gestão. Análises a nível municipal da política de Assistência Social ainda não são tão comuns como são as análises mais amplas sobre a política e sua gestão (estadual, nacional). Assim, apesar de a política ser um objeto de estudo já bem frequentado por pesquisadores interessados na temática, o recorte específico para o nível municipal de gestão ainda não é algo consistente, demandando ainda mais estudos como esse aqui realizado para que possamos avançar no conhecimento e enfrentamentos dos gargalos que ainda desafiam a sua efetivação.

Além disso, essa discussão sobre controle social e o modelo de gestão democrática para o campo da Assistência Social brasileira justifica-se pelo fato de que a gestão dessa política nos municípios ganha contornos diferenciados e desafiadores se comparado a outras políticas setoriais devido, dentre outros fatores, ao histórico assistencialista e caráter clientelista que marcaram (e que infelizmente ainda marcam) esse campo de intervenção do Estado, distanciando-a da efetiva participação popular, bem como a influência de importantes fenômenos da formação do Estado e da sociedade brasileira como o Clientelismo, Patrimonialismo, dentre outros.

Propomos, então, uma discussão nesse trabalho a partir da seguinte questão norteadora: enfrentando a atual conjuntura social, política e econômica brasileira, os conselhos municipais da política de Assistência Social têm resistido e funcionado como mecanismos de aproximação entre as comunidades e o Estado no sentido de garantir a efetivação de direitos sociais localmente contextualizados? Sem deixar de lado questões estruturais do campo macropolítico e macroeconômico, far-se-á aqui o recorte de um ponto específico da gestão da política - controle social a nível municipal - entendendo-o como estratégico e basilar na implementação dos princípios e das propostas gerais dessa política social nos contextos municipais, onde as necessidades humanas alcançam seu desenho final.

Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo discutir elementos que sustentam/dificultam o modelo de gestão democrática na política de Assistência Social no Brasil, suas peculiaridades nas gestões a nível municipal para, então, refletir sobre contribuições dessa gestão para a efetiva garantia de direitos sociais e os possíveis desafios enfrentados no SUAS para a concretização dessa proposta.

Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, fruto de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental que envolveu legislações, normativas, produções clássicas nacionais e internacionais, bem como análises científicas contemporâneas sobre o tema. Além da leitura e análise de documentos institucionais do governo brasileiro e de entidades que atuam na área da Assistência Social e Controle Social, foram feitos levantamentos nas bases de dados SCIELO e Portal de Periódicos CAPES para identificar produções científicas que analisam a temática das políticas sociais, gestão democrática, Assistência Social e o SUAS, além da análise de textos clássicos sobre o Estado, Sociedade e Proteção Social. Após a exploração do material teórico, os autores realizaram uma análise crítica e reflexiva tendo como âncora a teoria do materialismo histórico-dialético marxista.

Para cumprir a proposta de discussão, o texto segue estruturado em três tópicos após essa introdução. O primeiro deles faz um breve levantamento sobre a criação e o desenvolvimento de sistemas de proteção social em alguns países no mundo, subsidiando análises sobre o momento atual desses sistemas. Logo em seguida o texto apresenta a política de Assistência Social brasileira como componente do nosso sistema de proteção, identificando alguns elementos que importam à nossa

discussão principal, qual seja a gestão democrática no SUAS. Na sequência, faz-se uma análise do formato de gestão democrática nas políticas sociais brasileiras, resultando em um recorte para o campo socioassistencial. Feito esse recorte, o tópico seguinte analisa estudos específicos sobre o controle social no SUAS e a função dos conselhos municipais nesse processo, antecedendo algumas considerações finais.

SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNDO

Embora não se possa afirmar com considerável precisão o período específico em que surgiram as primeiras iniciativas estatais reconhecidas como políticas sociais, ou seja, as ações do Estado burguês para compensar as sequelas da relação capital *versus* trabalho e legitimar-se no jogo das forças sociais, sabe-se que essas ações aparecem como processo social na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial e, logo em seguida, o avanço das lutas da classe trabalhadora por melhores condições de vida e inserção na agenda pública (ESPING-ANDERSEN, 1990).

A Revolução Industrial iniciada na Europa entre o século XVIII e meados do século XIX trouxe diversas consequências imediatas para os Estados europeus. A intensificação dos processos de urbanização resultou no aparecimento de diversas demandas sanitárias, insegurança, déficit habitacional, aumento da vulnerabilidade social, dentre outros. Em paralelo, houve também o início de movimentos de consciência política e social – como a criação de sindicatos e cooperativas – em busca de reconhecimento público e reivindicando respostas do Estado aos problemas trazidos pela dinâmica industrial na sociedade. É, pois, a junção desses fatores que concorrem para o aparecimento das primeiras respostas às demandas sociais orquestradas pelo Estado burguês no século XIX (TEJADAS, 2020).

Em meados do século XX, após sucessivas crises do capitalismo e as sequelas da segunda grande guerra, começam a ser ampliados nos países capitalistas desenvolvidos diversos serviços sociais voltados para cobrir as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornando-as direito assegurado pelo Estado (ARRETCHE, 1995). Esse conjunto sistemático de ações com características específicas surgidas nesse período denomina-se Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), caracterizado por inaugurar políticas mais abrangentes e universalizantes baseadas nos princípios de cidadania e compromisso estatal com aumento de recursos para os benefícios sociais.

A partir de então, percebemos uma ampliação das funções econômicas e, sobretudo, sociais do Estado que passou controlar parcialmente a produção e assumir despesas sociais em diversas áreas, principalmente em países desenvolvidos da Europa e nos Estados Unidos, já que um importante

determinante para o desenvolvimento dessas ações são os movimentos de trabalhadores e, nesses países, a classe trabalhadora comumente se organizava em busca de atendimento para suas demandas.

Contudo, as crises econômicas do capitalismo a nível internacional na segunda metade do século XX colocam em crise também o Estado de Bem-Estar Social que, mesmo com particularidades em cada país, já caminhava com ressalvas e desconfianças por parte do liberalismo hegemônico. Com o advento do reacionário neoliberal no cenário internacional, as políticas sociais perdem força e são sistematicamente desidratadas nos países capitalistas minando-as de orçamento e espaço na agenda pública (PINTO; MALTA, 2024).

Diante de um cenário bastante adverso em termos de atravessamentos políticos e econômicos, as políticas sociais atravessadas pelo neoliberalismo alcançam o século XXI pressionadas pelas crises do capitalismo e em contraste com o avanço das demandas sociais. No presente século, observamos a consolidação de modelos de proteção social aos trabalhadores focado apenas na amenização e administração da pobreza, mascaradas por um discurso de enfrentamento sistemático.

De igual modo, a participação da sociedade civil na proposição, monitoramento e avaliação das políticas sociais também iniciam o presente século carentes de eficácia. Em muitos países, a presença da sociedade na agenda pública, tornando-a mais democrática, acaba por cumprir apenas um rito protocolar, com pouco ou nenhum efeito na real democratização do Estado e seus processos, agudizando o distanciamento entre demandas sociais e respostas estatais (BRAVO; CORREIA, 2012).

Miranda (2024) afirma que na Espanha, a lógica de bem-estar iniciada no século passado tem como base o papel desenvolvido pelas famílias. Apesar de o país usufruir de um sistema de proteção social minimamente consolidado em termos de amparo legal, nas últimas décadas as investidas neoliberais têm se ampliado e afetado o sistema de proteção social que contava com bastante respaldo da população em especial no que diz respeito ao sistema nacional de saúde.

> Con la entrada del siglo XXI, la globalización económica y el avance de las políticas neoliberales en el mundo, junto con la privatización de los servicios sanitarios y la colisión entre recursos disponibles y gasto, ha supuesto que cada vez más se cuestione el sostenimiento del estado del bienestar (AGUILAR GIL; BLENDA GARCÍA, 2020, p. 3).

No início do século XXI, de acordo com Guerrero (2022) outras contrarreformas têm sido implementadas no país comprometendo a agenda social, a exemplo das mudanças no Sistema de Previdência Social em 2021 como parte de compromissos acordados com a União Europeia (UE) em troca de ajuda financeira durante a pandemia da COVID-19.

Na Itália, Portugal e Grécia, guardadas uma série de particularidades e condicionantes históricos e culturais de cada um, esses países tiveram amadurecimento de seus sistemas de proteção social após

períodos consideráveis de regimes autoritários, avessos à democracia. Como consequência, seus sistemas de proteção, apesar de ganharem bastante consistência e sofisticação democrática, desenvolveram-se sob os atentos olhares do neoliberalismo, principalmente após a entrada destas nações no grande bloco europeu e a uniformização das moedas (MUSTAFÁ, 2022; WOLF; OLIVEIRA, 2017).

Uma das consequências da integração à UE foi o crescimento da pressão do bloco em torno das políticas sociais desses países-membros, fazendo-os desenvolver um processo de focalização de investimentos sociais em umas áreas em detrimento de outras. Nesse aspecto, os países meridionais acabaram ampliando consideravelmente a proteção em áreas como saúde e educação, porém, o mesmo ímpeto não foi detectado na área de assistência social, por exemplo, onde apenas recentemente foram adotadas medidas não-contributivas de amparo a pessoas idosas e com necessidades especiais (WOLF; OLIVEIRA, 2017).

Na Ásia, especialmente no Leste, o Estado de Bem-Estar desenvolvimentista teve uma tendência à seletividade, direcionando seus recursos para os setores produtivos da sociedade, principalmente ao trabalhador urbano industrial (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARÃES, 2020). O Estado optou por funcionar não como um promotor de políticas sociais, mas como mero regulador, transferindo às grandes empresas a responsabilidade por financiar sistemas de saúde, previdência e auxílio-doença aos seus colaboradores. Dessa forma, as ações sociais – fragmentadas e seletivas – funcionam primariamente como instrumentos de crescimento econômico em detrimento dos ideais de equidade e justiça social.

No interior desse cenário, o caso da China, com as peculiaridades do seu recente e próprio modelo de Estado de Bem-Estar, também segue a lógica da focalização. Apesar dos avanços das últimas décadas, em especial após a Lei de Seguro Social de 2010 que representou um significativo marco na proteção e seguridade social no país, o país ainda precisa superar diversos problemas que levem sua população a desfrutar de um sistema de proteção social realmente abrangente e robusto, vencendo a focalização de demandas específicas e a necessária e abrangente participação social (NOGUEIRA; BACIL; GUIMARÃES, 2020; MAIA; PAPI; PAUTASSO, 2024).

Em outro cenário, Barbosa Filho e Vieira (2019) apontam que a lógica do minimalismo neoliberal também tem gerado profunda desproteção social na África do Sul, vinculado à minimização dos processos de participação. Mesmo com a expectativa da população do país de uma ampla defesa social após o *Apartheid*, o Congresso Nacional daquele país assumiu nas duas últimas décadas um transformismo em direção ao neoliberalismo, reduzindo o papel do Estado diante das necessidades da grande maioria da população, ampliando progressivamente e severamente a margem de desproteção através de uma combinação entre neoliberalismo e conservadorismo (GRAY; LOMBARD, 2023).

As consequências, de acordo com os autores, tem sido uma escalada de aumento da pobreza, fruto da ausência de significativas estruturas públicas nacionais de prevenção às vulnerabilidades sociais que, por sua vez, são transferidas como responsabilidades às famílias, às ações de organizações não-governamentais ou aos governos municipais que detém poucos recursos para investimentos na área social (BARBOSA FILHO; VIEIRA, 2019).

Ou seja, mesmo em contextos internacionais distintos e historicamente atravessados por vieses próprios, os atravessamentos do neoliberalismo tem pautado a agenda dos Estados nacionais naquilo que eles devem ou não cumprir de compromisso social, seja diante das demandas da própria classe trabalhadora, seja no atendimento às complexas demandas dos sujeitos e grupos sociais que vivem e transitam à margem das perspectivas de desenvolvimento do mercado, do emprego, do consumo e da produtividade. Quase sempre, o resultado tem sido o desinvestimento através da focalização das respostas a pautas específicas e historicamente determinadas, alimentada pelo desprezo aos mecanismos democráticos de participação dos cidadãos na agenda pública.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONTEXTUALIZANDO O SUAS

No Brasil a história do desenvolvimento de Políticas Públicas voltadas para o campo social guarda convergência com a experiência de alguns modelos de *Welfare State* praticados pela Europa, operado a partir de fragmentos das diferentes tipologias encontradas na parte ocidental do Velho Continente no pós-guerra: modelo anglo-saxão, continental e escandinavo (WOLF; OLIVEIRA, 2016). Na experiência brasileira, em se tratando do campo específico da Assistência Social constatamos que essa política foi desenvolvida, historicamente, na matriz do favor, do clientelismo e da caridade, desdobrando-se num campo de práticas caracterizado por um padrão arcaico de relações e geralmente utilizadas como moeda de troca entre os setores dominantes e a população que necessitava. Trata-se, portanto, de um campo de intervenção caracterizado em um longo período na história como uma não-política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas estatais (FLEURY-TEIXEIRA, 1989; DRAIBE, 1990).

Cruz e Guareschi (2013) descrevem uma série de medidas adotadas ao longo da nossa história pelo Estado brasileiro na tentativa de responder aos problemas sociais gerados pela estrutura da nossa formação social, política e econômica e de seus desdobramentos ao longo do tempo, medidas estas em sua absoluta maioria marcadas pela transferência de responsabilidade do Estado para setores que se especializaram em assumir essas questões de forma paralela e, portanto, com pouca capacidade de trabalhá-las sob a perspectiva do empoderamento dos cidadãos com vista à transformação de suas

realidades: entidades de terceiro setor, iniciativas solidárias da sociedade civil, grupos religiosos, bem como as próprias famílias.

Nessa perspectiva de assumir um certo protagonismo na organização de ações, mas ao mesmo tempo operando-as a partir da transferência de responsabilidades, as iniciativas indiretas do Estado acabavam por não agregarem no seu escopo a participação efetiva da sociedade, o que distanciou de maneira significativa a ação executada da necessidade real da população, bem como contribuía para a não realização do ideal de democracia pretendido pela sociedade civil (CARVALHO, 2018).

No fim do século XX, mais precisamente em 1988, a aprovação de uma nova constituição alterou significativamente a relação entre o Estado e a sociedade brasileira. A Carta Magna de 88 pode ser considerada um divisor de águas na história das políticas públicas do Brasil, na medida em que fundamenta diversos direitos universalistas e também estabelece uma nova relação do Estado com a sociedade civil, através de uma noção de cidadania que insere o cidadão como ator dentro das ações do Estado, atuando diretamente nos processos de gestão, implementação, monitoramento e avaliação de ações públicas (FRANÇA; COSTA; SANTOS, 2022; BARROS; SANTOS JUNIOR, 2024).

Nesse âmbito da participação popular, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu mecanismos formais através da criação de Conselhos, integrados por diferentes segmentos da sociedade para contribuir com o controle das políticas públicas. Tais conselhos assumem um papel muito importante no contorno dessas políticas, pois delimitam e garantem um espaço de participação em todas as esferas governamentais (GARCIA, 2013; FRÓES, 2017). De acordo com Gohn (2004), neste novo cenário,

> […] a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais (GOHN, 2004, p. 23).

No campo da Assistência Social, o texto constitucional produz um reposicionamento das ações assistenciais, dando a esse campo um caráter de política pública, direito do cidadão que necessitar e dever do Estado. Tal mudança amparou, posteriormente, a aprovação da LOAS que, por sua vez, lançou as bases definitivas para a criação de um sistema de Assistência Social único, descentralizado e participativo, que veio a ocorrer 13 anos depois (FRANÇA; COSTA; SANTOS, 2022; PINHEIRO; MOURA, 2024).

A criação do SUAS, ao retomar os princípios já garantidos na LOAS (Lei 8.742/1993), materializa o projeto político de rompimento com as tradicionais estruturas político-conservadoras que

dominaram o campo assistencial no Brasil, apontando para novos modos de gestão, financiamento e participação social nas ofertas institucionais no campo da Assistência Social.

O SUAS estrutura a Política de Assistência Social através de um conjunto de serviços e programas baseados na organização e hierarquização das ações em rede, a partir de níveis de complexidade, sob a perspectiva da universalidade do acesso, territorialidade das ações e matricialidade sociofamiliar, com gestão e financiamento descentralizados (BRASIL, 2004). Além disso, institui o controle social como estratégia fundamental na elaboração e monitoramento das ações, com vistas à maior adequação à realidade dos territórios (PINHEIRO; MOURA, 2024).

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Para discutirmos adequadamente gestão democrática há dois conceitos que são fundamentais e merecem uma breve reflexão: democracia e participação. São eles que sustentam a ideia de um Estado gerido por muitos. Iniciamos essa discussão considerando que democracia e participação são fenômenos complementares, mas não necessariamente inseparáveis. Ou seja, guardam correlação, mas não vivem uma perfeita simbiose. A democracia, enquanto governo do povo, prevê a participação da sociedade nos processos decisórios de forma que, sem esse fator, a democracia não tem razão de ser e o uso do termo torna-se apenas uma retórica (KOUPAK *et al.*, 2021).

Assim, a participação da sociedade na agenda pública pode ser considerada como a base constitutiva da democracia de maneira que o aperfeiçoamento e a ampliação dela estão diretamente relacionados ao desenvolvimento e à universalização do processo democrático de forma mais ampla (GUIMARÃES, 2023; PENNA; CARVALHO; ZANANDREZ, 2022).

No entanto, apesar disso, precisamos considerar que tal relação não é simples. A democracia e a participação têm definições próprias e tratam de fenômenos muito bem condicionados a marcadores históricos que se consolidam de forma particularizada de acordo com o tempo e o local de referência. A democracia moderna junto com os mecanismos de participação da sociedade na vida pública é alvo de constantes debates, questionamentos e reflexões, dado o seu caráter heterogêneo, multifacetado, especialmente quando consideramos os atravessamentos ideológicos e históricos de cada contexto, que dão um contorno diferenciado e particular a cada experiência democrática.

Numa perspectiva crítica, entende-se que a teoria clássica da democracia trazia no seu escopo teórico fundamentos aquém da realidade quando da operacionalização deste regime. Ou seja, os elementos teóricos que davam suporte aos ideais democráticos tradicionalmente difundidos não explicavam os seus próprios desdobramentos práticos, como por exemplo as problemáticas dos

mecanismos de representatividade, a possibilidade de efetivação da participação popular nas decisões políticas, a elevação das demandas grupais à condição de políticas ou intervenções estatais, dentre outras.

Diante disso, alguns questionamentos importantes passaram a surgir entre teóricos contemporâneos. Consequentemente seus escritos subsidiaram novas reflexões no campo da teoria política. Dentro desse cenário, podemos destacar como reflexão subsidiada por autores contemporâneos, que as análises sobre a maneira como os pleitos dos cidadãos são formadas, conduzidos ao Estado e, posteriormente, transformados em intervenções. Por se tratar de um fenômeno que emerge das complexas relações da sociedade, distintas visões são produzidas, algo que, inclusive, enriquece o debate.

Nesse sentido, contextualizamos de forma resumida, a partir de dois autores contemporâneos, Joseph Schumpeter e Robert Dahl, distintas concepções sobre a democracia moderna e as formas/possibilidades de participação dos cidadãos na agenda pública. Schumpeter apresenta uma teoria elitista sobre democracia e participação na obra “Capitalismo, Socialismos e Democracia”, enquanto Dahl trata de uma teoria pluralista na obra “Poliarquia: participação e oposição” e é, sobretudo, a partir dessas obras que iremos irrigar nossa breve discussão sobre a participação. Espera-se que esses elementos teóricos nos ajudem na ampliação do repertório de concepções sobre a democracia, a participação e, consequentemente, sobre a gestão democrática.

De acordo com Schumpeter (1984), a teoria clássica da democracia tinha como grande desafio explicar a lógica na qual se baseava de que o povo teria uma opinião definida e racional sobre as questões da vida pública e que, num regime democrático, tais pontos de vista seriam devidamente representados, executados por representantes escolhidos pelo povo através do sufrágio. Para o autor, um dos problemas dessa premissa é que “a vontade e o bem do povo podem ser, e em muitos casos históricos o foram, servidos tão bem ou melhor por governos que não podem ser considerados democráticos" (p. 329), gerando um verdadeiro impasse teórico ou, no mínimo, aprofundando a complexidade do tema.

Além de problematizar a capacidade dos homens de criarem um consenso sobre o “bem comum” para lutarem por isso, Schumpeter (1984) lança dúvidas sobre a famosa concepção de poder do povo, a soberania popular. Dizer que a democracia representa essencialmente o rebaixamento dos interesses dos membros do Estado e dos governos em prol da proeminência da vontade do povo seria, fundamentalmente, uma ficção. Nesse aspecto, dentro de uma perspectiva democrática nas sociedades complexas, o autor fala da existência de governos aprovados pelo povo e não necessariamente governos que existam em essência pelo povo.

Para o teórico, em certa medida, é até possível concordar que uma parcela do povo exerça algum grau de soberania (principalmente aqueles que compõem diretamente as estruturas do poder), mas é uma parcela muito pequena, não significativa diante da complexidade da natureza humana, suas necessidades, suas paixões e da maneira com elas se entrelaçam nas sociedades modernas. Para Schumpeter (1984), os próprios cidadãos não conhecem precisamente os seus desejos, já que estes geralmente são determinados não apenas por elementos conscientes, mas, também, por impulsos inconscientes que tensionam a própria racionalidade comportamental do homem.

Sem exaurir aqui os argumentos do autor, Schumpeter (1984), destaca a questão da profundidade e complexidade dos problemas políticos e econômicos de uma sociedade que deixou de ser familiar ou apenas de mercado e avançou para níveis cada vez mais ininteligíveis ao cidadão comum, principalmente no que diz respeito a questões políticas e econômicas, dado os múltiplos atravessamentos. Com isso, o teórico tensiona mais uma importante hipótese que sustenta a democracia tradicional: a de que todo cidadão pode decidir a respeito de tudo que envolve a sua sociedade.

Como se não bastasse a argumentação sobre a impossibilidade do cidadão participar e decidir sobre tudo que o envolve e, portanto, mais uma vez a teoria clássica da democracia mostrar-se insuficiente, Schumpeter (1984) afirma que há situações da vida pública em que uma decisão imposta por um órgão não democrático pode, na prática, ter muito mais aceitação do que pela via da participação ampla.

Apresentado apenas de forma bastante resumida, as concepções de Joseph Schumpeter acerca da democracia e da participação trouxeram diversos pontos de inflexão para a teoria política. Ao tensionar alguns pressupostos, segundo ele, problemáticos da teoria democrática clássica, produziu avanços teóricos importantes e suscitou uma série de outros debates sobre a natureza do estado democrático, sua complexidade, bem como os mecanismos deste na produção das necessidades coletivas, na apreensão dessas necessidades, no papel das lideranças e dos partidos políticos e, em especial para essa discussão, as possibilidades e os impasses da participação nos estados democráticos.

Robert Dahl, por sua vez, é considerado um teórico contemporâneo da teoria política que também se debruçou de maneira muito significativa à temática da democracia e democratização e, com isso, também nos ajuda a compreender, em alguma medida, os mecanismos de formulação de demandas dos indivíduos e grupos sociais e a participação destes na vida pública. Na sua compreensão, democracia está relacionada ao equilíbrio entre força e consenso, ocasião em que cada cidadão carrega a possibilidade de governar, havendo inclusive uma coincidência entre governantes e governados. Tomando como base as ideias de Gramsci (2006), entende-se que a democracia não se resume à mera escolha de dirigentes (como pensam os liberais), mas prevê o desenvolvimento econômico, a

socialização da política, bem como a construção de um movimento contra-hegemônico das classes subalternas para que estas alcancem postos de dirigentes.

Na clássica obra "Poliarquia: participação e oposição", Dahl (1997) reflete sobre a democracia entendendo que ela só pode ser considerada como tal se identificada como um sistema de governo que seja responsável pelas preferências de seus cidadãos, sendo estes considerados politicamente iguais. O autor até considera as diversas concepções contrárias ou questionadoras dessa configuração de democracia levada a cabo por ele, mas mesmo assim a sustenta. Não é seu objetivo naquela obra problematizar os conceitos, modelos, existência ou eficácia de democracia.

Para continuar a análise, Dahl (1997) levanta outro pressuposto. Para que um determinado governo continue a ser responsivo durante certo período de tempo a seus cidadãos é preciso que os sujeitos sejam dotados de algumas condições, a saber: formular suas preferências; expressar suas preferências a seus semelhantes e ao governo através da ação individual e da ação coletiva; ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Essas seriam, para Dahl (1997), as três condições necessárias à democracia.

No entanto, considerando as configurações complexas dos Estados modernos e suas escalas de grande amplitude, para que esses três tipos de oportunidades se efetivem seria necessário que as instituições da sociedade fornecessem, pelo menos, oito garantias essenciais: 1) Liberdade de formar e aderir a organizações. 2) Liberdade de expressão. 3) Direito de voto. 4) Elegibilidade para cargos públicos. 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos. 6) Fontes alternativas de informação. 7) Eleições livres e idôneas. 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências (DAHL, 1997).

Para Dahl (1997), essas oito garantias acima mencionadas se relacionam de forma muito direta com duas categorias teóricas próprias da democratização, quais sejam, a contestação política e o direito de participação. Quanto a isso o autor destaca que, historicamente, existe uma enorme variação entre os regimes políticos pelo mundo com relação à amplitude com que essas garantias estiveram disponíveis aos cidadãos que porventura desejam contestar as ações dos governos. De igual modo, destaca também que existe uma variação significativa nos regimes democráticos no que diz respeito à proporção de pessoas habilitadas a participarem do controle e da contestação aos governos.

O autor afirma ser possível ainda a existência de regimes políticos onde o direito de participação pode até ser disponível a uma parcela significativa da população, enquanto que ao mesmo tempo, o fator da contestação política seja limitado, restrito. Nesse aspecto o autor cita o exemplo da União Soviética, onde mesmo com a existência do mecanismo do voto universal, praticamente não existia mecanismo de contestação dos cidadãos na vida pública (DAHL, 1997).

Nessa visão democrática de Dahl (1997), a participação de determinados segmentos da sociedade civil na gestão da vida social assume importância significativa para a democracia, pois tal movimento é capaz de atribuir sentido a determinados agrupamentos sociais tornando-o protagonistas de suas próprias histórias, desenvolvendo consciência crítica e agregando força sociopolítica geradora de novos valores capazes de elaborar nova cultura política.

Colocada aqui de forma bastante resumida, Dahl (1997) recoloca a participação política no bojo da relação sociedade-Estado nos fazendo refletir inclusive sobre as consequências desse processo para o próprio desenvolvimento da sociedade a partir do processo de autonomia dos seus indivíduos. Tal compreensão eleva o patamar de sua análise e nos deixa importante legado para pensarmos os regimes políticos, as suas pretensões, bem como a maneira como eles acolhem e até mesmo o que estes esperam da sociedade civil em cada momento histórico.

Embora o campo de discussão sobre democracia e participação seja bastante vasto, rico e impossível de ser resumido em um ensaio como esse, o embate teórico dos dois autores contemporâneos acima nos permite avançar compreendendo que este é um campo repleto de tensões, divergências e problematizações. Trazendo essa análise para a complexa realidade brasileira, a tensa relação histórica entre o Estado e a sociedade parece absorver ao longo do tempo traços de uma ou outra concepção de democracia e participação, com uma tendência histórica à supremacia da não participação, porém, com consistentes iniciativas da sociedade civil produzindo mudanças no cenário da democracia e da participação, principalmente desde as duas últimas décadas do século passado, quando o ordenamento jurídico e institucional brasileiro passou a considerar a gestão democrática nas políticas públicas.

Quando falamos em gestão democrática estamos nos referindo a um processo de gerenciamento da ação do Estado que seja capaz de suportar a primazia dos interesses da sociedade, abandonando as práticas clientelistas e patrimonialistas arraigadas no Estado (no caso da realidade brasileira) de modo que as políticas públicas desloquem-se do campo dos interesses das elites, percebendo os cidadãos antes de tudo como sujeitos de direitos, buscando promover e incorporar participação global e local de todos os sujeitos envolvidos na sociedade (TENÓRIO, 1999; RAQUEL; MADEIRA, 2015) .

De acordo com Rizzotti (2010), esse modelo de gestão social e com forte apelo democrático é o mais compatível com as proposições de políticas sociais no âmbito público. Seus pressupostos apontam para a ampliação de direitos sociais e para o esgarçamento do Estado na proposição e execução de políticas sociais, exatamente por responder ao formato de articulação entre desenvolvimento econômico e social. Além disso, é o modelo que carrega no seu escopo o compromisso em garantir transparência e democratização nos processos de gestão empreendidos.

No Brasil o modelo de gestão social e, em seguida de gestão democrática, foi tomado como parâmetro muito recentemente pela Constituição de 1988 para diversas políticas públicas. Na construção do texto constitucional vigente, a participação popular foi reivindicada por diversos setores da sociedade que entregaram um manifesto com mais de 400 mil assinaturas para o presidente da Assembleia Constituinte solicitando ampla e efetiva participação de iniciativa popular. Assim, por meio de emendas populares a sociedade participou ativamente da elaboração da atual Constituição apresentando propostas ao seu texto principal (CALEGARI; DUARTE, 2022).

Dessa forma, a Constituição brasileira de 1988 acabou acolhendo e agregando boa parte das reivindicações do movimento de "Participação Popular na Constituinte", tornando oficial várias formas de participação da sociedade nas decisões do Estado, seja de forma direta ou através da perspectiva da representatividade. No tocante à participação direta, a Constituição disponibiliza o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Já dentro das possibilidades da democracia participativa, o texto estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social (aqui está incluso o da Assistência Social), da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado (CALEGARI; DUARTE, 2022).

Além desse efeito direto para a democratização da participação da sociedade, o dispositivo de emendas populares foi também utilizado nos processos de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, resultando na criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas, com a participação de atores governamentais e não governamentais (SANCHES, 2023; CIGANA MELLO; ANGELIN, 2024).

Hoje, quase quatro décadas após os avanços garantidos na Constituição, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, etc. - contam com espaços institucionalizados de participação social, os conselhos locais, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. Muitos deles passaram a desenvolver também conferências nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas. Algumas conferências são regulamentadas por lei (conferências nacionais, estaduais e municipais da Saúde e da Assistência Social); outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo, e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obrigue a sua realização.

Entretanto, em que pese todas as exigências normativas e os esforços dos diferentes interlocutores no sentido de materializar uma gestão democrática garantida constitucionalmente através da efetiva participação dos cidadãos nos processos decisórios, é bastante necessário questionarmos a capacidade real desses elementos serem garantidores de uma efetiva democratização de acesso e participação na agenda pública.

Em todo esse tempo de maturação dos parâmetros democráticos pós-88 é possível afirmarmos a existência de arranjos participativos bem-sucedidos, tanto no que diz respeito à eficácia das políticas pensadas sob a lógica de uma gestão democrática, como quanto à própria democratização dos processos organizativos dessas iniciativas. No entanto, há, por outro lado, um grande número de práticas participativas que, sob o rótulo da "moderna gerência" ou da "democratização da gestão" acabam por reproduzir o que há de mais arcaico e patrimonial da política brasileira (TATAGIBA, 2003; DI MARCO; TERCI, 2022).

São frequentes os casos em que gestores públicos e grupos coletivos pensam ou anunciam estar sob uma perspectiva democrática, mas executam o velho, o arcaico, de tão apegados ou arraigados que são a uma cultura política patrimonialista, pouco alinhada com princípios éticos e políticos de gestão democrática, inclusive dentro da própria política de assistência social, foco principal dessa análise (BRASIL; BICHIR, 2022; SILVA *et al*., 2023). Dentre outros elementos, essa realidade pode ser um reflexo das raízes privatistas do nosso Estado, como temos dito, as quais ratificam a manutenção das relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados da sociedade (PINTO; MALTA, 2024).

Nesse cenário, há que se ter muito cuidado. Muitos estudos sobre gestão democrática nas políticas públicas em geral têm chamado atenção para quanto é possível que estruturas tradicionais patrimonialistas e até mesmo autoritárias consigam conviver de forma relativamente pacífica com as dinâmicas dos arranjos participativos de modo que, mesmo em experiências participativas consideradas bem-sucedidas, alguns particularismos conseguem se impor nas entrelinhas das mudanças (TATAGIBA, 2003; GUIMARÃES, 2023).

Além disso, falando em termos estruturais, podemos ainda inferir como aspecto limitador de gestões democráticas e processos participativos nas políticas sociais, os processos de ajustes e contrarreforma do Estado principalmente desde a década de 1990, onde a lógica neoliberalizante trouxe como princípio a redução drástica de investimento nas áreas sociais e, consequentemente, práticas e posturas profundamente antidemocráticas de resolução dos conflitos (PINTO; MALTA, 2024). Nesse caso, enquanto se restringiu o campo das deliberações efetivas, desqualificando interlocutores, recusando-se a partilha do poder, ampliaram-se canais institucionalizados de participação como

estratégia para minimização dos impactos sociais oriundos da própria agenda de ajustes, trazendo aparência de valorização de uma participação social na agenda pública.

Qualquer iniciativa de participação, oportunizada de maneira fria e distante da população, pode ser considerada mera estratégia para oxigenar modelos democráticos de baixa intensidade, promovendo apatia política, embora os discursos que a circulem ressaltem sua potencialidade, desejo de ampliação e aprofundamento de um projeto democrático. Nesse sentido, Tatagiba (2003) alerta que a participação pode simplesmente não ser pública, nem tampouco um mecanismo democrático.

Quando analisamos a gestão na política de Assistência Social no Brasil, foco central desse trabalho, temos a estrutura da política como uma ação do Estado capitalista (principal mantenedor do projeto societário de dominação das classes hegemônicas sobre a classe trabalhadora) operando de forma estruturalmente contraditória frente às desigualdades e vulnerabilidades que sua própria estrutura produz, sustenta e mantém nos sujeitos e grupos sociais.

CONTROLE SOCIAL COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Buscar uma definição sobre o conceito de participação não é das tarefas mais fáceis quando falamos de participação popular dentro da relação entre Estado e sociedade. A depender da época, dos determinantes históricos, das características e natureza de cada Estado, bem como dos traços da formação de cada sociedade, o conceito de participação vai ganhando diferentes interpretações e associando-se a vários outros termos, tais como democracia, representação, conscientização, cidadania, dentre outros (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

Resguardando, pois, as diferentes concepções teóricas, concordamos com Valla e Totz (1993) quando consideram e defendem o processo de institucionalização da participação popular nos diversos setores do Estado, compreendendo esse movimento como um importante aliado na construção de um modelo de Estado democrático mais eficiente. Na perspectiva dos autores, para atingir níveis satisfatórios de atuação, o próprio Estado deve assumir a responsabilidade de criar mecanismos participativos e acessíveis a seus cidadãos para que estes colaborem com a construção de uma sociedade mais próxima dos interesses coletivos.

Nessa mesma perspectiva, Sabioni, Ferreira e Reis (2018), afirmam que cabe à administração pública estabelecer mecanismos que motivem a participação cidadã pois, segundo os autores, este é um tipo de investimento essencial para Políticas Públicas eficazes pois, se implementado, traz como retorno tomadas de decisão mais democráticas e legítimas, que reduzem o risco de investimentos inadequados.

No Brasil, como foi visto, a Constituição de 1988 regulamentou a criação de órgãos colegiados (conselhos federais, estaduais, distrital e municipais) como um dos mecanismos para efetivar a participação da sociedade civil nos atos do poder público. Esta participação, da forma como foi pensada pelo legislador, faz parte de um conjunto de possibilidades que chamamos de controle social.

O controle social se configura como uma das possibilidades de controle público sobre as ações de gestores públicos. Não é, portanto, a única maneira de se fazer controle, mas uma delas. Controle social, na perspectiva de um regime democrático, pode ser considerado a junção de várias outras possibilidades de participação popular nas ações, nos planos e orçamentos da gestão do Estado, seja através de participação em conferências, audiências públicas, ação popular, ação civil pública e a participação dos cidadãos em conselhos de políticas setoriais (MESQUITA; LIMA; VALENTE, 2013; SILVA, CANÇADO; SANTOS, 2017; OLIVEIRA; SILVA; PEREIRA, 2024; BARROS; SANTOS JUNIOR, 2024).

Os conselhos gestores municipais, conforme praticados nas diversas políticas públicas brasileiras, não se confundem com outros tipos de conselhos que coexistiram no Brasil antes da vigência da Constituição de 88 (OLIVEIRA; SILVA; PEREIRA, 2024). De acordo com Presoto e Westphal (2005), os Conselhos Comunitários, Populares ou os fóruns civis não-governamentais, por exemplo, eram organismos compostos exclusivamente por representantes da sociedade civil, que não possuíam assento nem legitimidade junto ao poder público, embora tenham cumprido importante função de mobilização e pressão popular. Os conselhos gestores que aqui discutimos também não se confundem com aqueles conselhos próprios da esfera pública que, compostos exclusivamente por especialistas em determinada área, cumprem função de assessoria técnica à gestão pública (PRESOTO; WESTPHAL, 2005; GOHN, 2006).

Estamos tratando aqui de conselhos gestores de políticas públicas que funcionam enquanto canal de expressão, representação e participação dos diferentes atores da vida em sociedade (GOHN, 2006). Trata-se da junção de setores do poder público e da sociedade civil que carregam a incumbência de acompanhar o andamento de determinada política pública e transformar seus meios de funcionamento, adaptando-a, a partir de proposições e deliberações, às características da realidade de cada contexto (OLIVEIRA; SILVA; PEREIRA, 2024).

No Brasil, a política de saúde foi o primeiro campo de ação social do Estado a prever a criação e o funcionamento dos conselhos gestores descentralizados, após a CF/88. Em seguida, a política de Assistência Social, a partir da Lei 8.742/93 (LOAS), também normatizou a participação popular na execução das ações socioassistenciais tornando obrigatória a criação dos conselhos de Assistência Social nos Estados e municípios. Posteriormente, a partir de 1996, diversos outros setores normatizaram e

criaram conselhos gestores descentralizados - tais como os conselhos dos direitos da criança e adolescente, conselhos de educação, de garantia alimentar e nutricional, dentre outros, já que a partir de então a legislação condicionou o repasse de recursos para as políticas sociais à criação e funcionamento dos conselhos gestores nos diferentes níveis de gestão.

No caso específico da política de Assistência Social, central em nossa discussão, a Lei 8.742/1993 (LOAS) estabelece no seu Art. 30 que a existência e o efetivo funcionamento de Conselhos de Assistência Social, compostos de maneira paritária entre representantes do governo e da sociedade civil é condição básica para repasses aos municípios, Estados e Distrito Federal dos recursos federais às ações assistenciais. Baseado nisso, coube a cada Estado e município estabelecer através de lei própria a criação dos respectivos conselhos.

Apesar disso, de acordo com Garcia (2013), é importante destacar que os conselhos de Assistência Social devem ser entendidos não apenas a partir de suas atribuições no que tange aos repasses financeiros, pois eles não foram criados apenas para habilitar recebimento de recursos, mas para tornar transparentes as ações dos recursos e canalizá-las às reais necessidades dos beneficiários. De acordo com a autora, os conselhos de Assistência Social carregam uma missão essencial para essa política pública, ou seja, "são um canal da democracia, uma alternativa de participação popular, constituindo-se em um espaço de construção da esfera pública" (GARCIA, 2013, p. 75).

Assim, a regulamentação em torno da obrigatoriedade dos conselhos gestores abriu as portas para infinitas possibilidades, a maioria delas de avanço institucional e político da Assistência Social no que diz respeito ao seu alinhamento com as necessidades da população. A priori, a existência de um mecanismo legal de participação, monitoramento, controle e fiscalização da política em cada município onde as ações socioassistenciais e, posteriormente, o SUAS iria ser implementado, representou enorme potencialidade de fortalecimento dessa política pública tão sensível a arranjos políticos locais e heterogeneidade dos territórios.

De acordo com o caderno "Orientações acerca dos conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social" publicado em 2006 pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar o trabalho dos conselheiros, os conselhos de Assistência Social assumem função preponderante para a política pública, na medida em que seus conselheiros detém a competência de tomarem decisões (e não apenas emitirem opiniões) sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistenciais rumo ao efetivo exercício da cidadania dos sujeitos em situação de vulnerabilidade social.

Ocorre que muitos são os desafios para que a existência desses mecanismos cumpra com a real função para o qual foram designados. A mera existência de uma "certidão de nascimento" por si só não

garante a funcionalidade desse mecanismo e muitos desafios ainda carecem de problematização e enfrentamento, especialmente no caso daquelas políticas que historicamente foram utilizadas para produzir subalternidade e reafirmação de condições de desigualdade e miséria, como é o caso das ações assistencialistas antes do advento do SUAS.

No Brasil, conforme os critérios de classificação dos municípios utilizada pela PNAS (que usa o recorte populacional), dos atuais 5.570 municípios, a grande maioria é composta por municípios de pequeno porte (até 30 mil habitantes), a saber, 3.824 municípios nessa condição, o que corresponde a 69% do território brasileiro (ROCHA, 2017). Quando refletimos sobre os arranjos políticos e institucionais que são operacionalizados, principalmente nesses pequenos municípios brasileiros, quase sempre com lideranças políticas despretensiosas em abandonarem a herança do coronelismo e paternalismo, percebemos os enormes desafios que são enfrentados pelo controle social nesses contextos.

No caso específico da Assistência Social, fatores como o "primeiro-damismo" se configuram como uma herança da cultura patrimonialista brasileira bastante prejudicial, mas um fenômeno muito presente nos municípios brasileiros, especialmente em contextos interioranos. A nomeação das esposas dos prefeitos ou de outras lideranças políticas para cargos de gestão ou de controle da política de Assistência Social reflete a perpetuação das figuras de poder em setores próximos das necessidades básicas das famílias, acompanhadas quase sempre da coerção ou da sujeição (de forma explícita ou velada) de usuários e/ou profissionais da política às marcas dos favorecimentos pessoais que acabam alimentando e mantendo estruturas de poder locais (MEDEIROS, 2019; RODRIGUES, 2017; SILVA, 2009).

Num trabalho de investigação com psicólogos trabalhadores da política de Assistência Social no norte do Estado do Piauí, por exemplo, Carvalho (2018) destaca as queixas de parte dos profissionais entrevistados com relação ao jogo de poder das lideranças políticas dos municípios. São inquietações relacionadas à coerção, abuso de autoridade, desvirtuação dos princípios da administração pública e dos princípios éticos e políticos da Assistência Social enquanto política pública de direito, em função de atendimentos a demandas particulares em troca de manutenção de influências. Em alguns casos, os profissionais relataram a existência de modos de trabalho onde servidores públicos dos serviços socioassistenciais, no ímpeto de diminuírem o cumprimento de carga horária, ou conciliar a atuação com outras oportunidades de emprego em mais de um município, acabam aderindo a determinadas formas de atuação e intervenções que são extremamente problemáticas para a garantia de direitos e o devido funcionamento da política pública (CARVALHO, 2018).

Além disso, outros importantes desafios também podem ser destacados, tais como a nomeação de gestores setoriais através da lógica da troca de favores ou como mero resultado de compensações por eventuais alianças político-partidárias, o aparelhamento dos órgãos de controle interno por representantes dos interesses dos gestores, a condução da gestão da política por pessoas sem nenhum critério técnico ou, a priori, sem qualquer conhecimento ou alinhamento com os princípios e diretrizes da Norma Operacional Básica do SUAS, são elementos frequentes na gestão da política de Assistência Social de muitos desses municípios brasileiros (LOPES; GROSSI, 2019).

Em estudo realizado no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) da cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, Bulla e Leal (2006) encontraram importantes contradições entre o potencial de ação daquele conselho setorial e a realidade. As autoras têm como problema a forma frequente de escolha dos 28 conselheiros: a indicação por parte dos gestores. Naquela realidade, todos os representantes do poder público (14 membros) foram pessoas indicadas e, dos 14 representantes da sociedade civil, 71,4% também foram frutos de indicações. Ou seja, não havia um processo democrático de escolha dos representantes da sociedade civil e, por não serem eleitos pela base que supostamente representavam, não tinham necessariamente o compromisso de levar para o Conselho interesses e demandas da coletividade.

Bulla e Leal (2006) ainda detalham que das cinco vagas pertencentes aos usuários, três eram reservadas a conselheiros de outros conselhos municipais (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal do Idoso). A representação dos usuários ficava, dessa forma, restrita a duas vagas. Como se vê, o princípio da paridade era seriamente afetado naquela realidade, apenas para citar um exemplo local. Por fim, as autoras dizem que os representantes da sociedade civil não tinham pleno conhecimento das atribuições de um conselheiro, bem como da legislação que regulamentava aquele mecanismo de controle (BULLA; LEAL, 2006).

Em estudo sobre a participação de usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina (PI), Carvalho, Pires e Guimarães (2024) apontam que a configuração estabelecida de gestão democrática no âmbito do SUAS naquela realidade encontram entraves quanto a materialidade da participação dos usuários. Apesar de considerarem a participação um elemento promissor para a gestão da Assistência Social, os autores concluem no estudo que ela acaba acontecendo dentro de limites muito protocolares apenas para a manutenção dos ritos processuais em detrimento de uma participação com atuação e protagonismo. Os usuários da política até estão presentes nas reuniões e conferências, mas não se trata de uma presença com capacidade de tensionamentos.

Os autores apontam como possibilidade de fortalecimento da participação dos usuários e da gestão democrática no conselho municipal a implementação de ações territorializadas capazes de

promover o protagonismo e a organização coletiva dos usuários, a promoção de espaços participativos dentro dos próprios serviços do SUAS capazes de integrar os sujeitos e estimular a participação de forma contextualizada, bem como a criação de Fóruns municipais de usuários com vistas à maior mobilização (CARVALHO; PIRES; GUIMARÃES, 2024).

Campana (2024) discute os desafios da legitimidade do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo (SP) no sentido do órgão ser reconhecido como legítimo viabilizador de controle social. Ao entrevistar ex-conselheiros, representantes da sociedade civil e do poder público, o estudo constatou que aquele órgão colegiado enfrenta de forma contundente e sistemática desafios quanto à sua própria legitimidade e capacidade de existir como órgão de controle, além de sérios problemas relacionados à representatividade dos seus membros.

Falta de autonomia, coação de conselheiros, cerceamento de participação represálias, ameaças e supremacia de interesses particulares estranhos aos objetivos da política pública foram elementos citados no estudo como parte do cotidiano dos membros do COMAS de São Paulo (CAMPANA, 2024). Nesse bloco de elementos desafiadores, aparecem mais uma vez as facetas do patrimonialismo e o achatamento das perspectivas democráticas que muito desafiam o cotidiano da política e sua relação com a sociedade.

Nesse leque de desafios a questão da informação e do conhecimento das regulamentações por parte dos conselheiros é de importância fundamental. De acordo com o caderno “Orientações acerca dos conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social”, a informação é uma importante ferramenta dos conselheiros no exercício da sua função. Saber as informações que são necessárias para subsidiar as análises do conselho, buscá-las dentro dos espaços e do tempo adequado é uma prerrogativa indispensável para uma atuação eficaz dos conselheiros. No entanto, entendemos que tal tarefa só conseguirá ser bem executada se em certa medida os conselheiros conhecerem, antes de tudo, a própria política.

Muitas vezes o alinhamento de representantes da sociedade civil com a política de Assistência Social e/ou com a função de representação nos conselhos se pauta no histórico do envolvimento desses sujeitos com ações assistencialistas no seu modo mais arcaico, vinculado com a benemerência e caridade, envolvendo o “prazer” ou o dever moral de ajudar os pobres, enfim, elementos que, apesar da virtude que carregam em termos humanitários, tendem a conduzir os processos na contramão do pretexto do exercício de cidadania que a PNAS tenta produzir a partir da construção do SUAS, que é um conjunto de ações socioassistenciais centradas na absoluta perspectiva da garantia de direitos, um dever do Estado, acima dos conjuntos de valores pessoais de um ou outro sujeito de forma isolada.

Dessa forma, é importante que seja analisado de maneira contínua e sistemática qual o campo ético, estético e político que medeia as relações, as interpretações e as tomadas de decisão nesse processo de exercer controle social. Se, no campo legal, já é possível garantir um passo essencial, que foi a normatização da existência desses mecanismos, precisa-se avançar no sentido de entender a forma como tem feito a política avançar a partir desses mecanismos constituídos pois, como afirma Barbosa (2010) "a presença dos equipamentos e dos serviços não é uma garantia absoluta da efetivação dos direitos sociais, pois é indispensável observar a qualidade das relações sociais que se realizam no uso dos espaços tangíveis e nas ações públicas no território" (BARBOSA, 2010, p. 7).

Portanto, é preciso avançar nessas problematizações com vistas à qualificação da atuação dos conselhos setoriais. A cada ciclo em que novos gestores assumem determinado período de atuação, é interessante que os órgãos de controle externo da gestão pública (Ministério Público e/ou Tribunais de Contas, por exemplo) viabilizem encontros de capacitação e aprofundamento teórico-analítico com os conselheiros nomeados no sentido de fortalecer e alinhar o entendimento de todos com os princípios que regem a atuação desses mecanismos, bem como promovendo canais viáveis de comunicação entre tais órgãos e os conselhos para que a articulação seja algo constante ao longo dos ciclos.

Nesta mesma linha de suporte, entende-se que as estruturas de controle nos municípios podem ter suas funções amplamente potencializadas se as parcerias institucionais se tornarem uma constante. Em muitas realidades há entraves decisivos que dificultam a articulação e o acesso entre os conselhos setoriais e os demais órgãos de controle externo, já exemplificados anteriormente. Dificuldades geográficas e de acesso (por geralmente não haver nos municípios de pequeno porte comarcas ou representações do Ministério Público ou Tribunais de Contas), dificuldades não objetivas (coerção, ameaças, assédio moral), até mesmo a inexistência de mecanismos virtuais de contato com a devida segurança para o exercício do controle, são alguns exemplos entre tantos possíveis.

Diante dessa realidade de distanciamento e um relativo "isolamento" desses conselhos setoriais dos municípios com relação às demais estruturas de controle da gestão pública, qualquer iniciativa dos conselheiros de promoverem ajustes ou análises que tensionam o que está posto pelos gestores das Políticas Públicas pode facilmente ser visto por estes como um caminho árduo a ser seguido, por vezes inseguro, já que esses sujeitos terão que transitar em setores por eles desconhecidos, com profissionais de instâncias notadamente diferente dos seus territórios de vida e/ou de trabalho e, na falta de qualquer diálogo prévio, tais iniciativas podem não chegar ao campo de ação por serem entendidas pelos conselheiros como investidas com poucas chances aparentes de sucesso.

Ademais, é necessário que esses espaços possam ser produzidos com ampla participação da comunidade, desde os processos de escolha das representações, até o acompanhamento das próprias

ações dos conselhos por parte dos demais cidadãos que não os compõem diretamente. Zanardi *et al*. (2019) destacam que quando ocorre a ampliação da diversificação dos meios de comunicação na esfera local e com a participação ativa dos cidadãos, estes capazes de fazer uso destes meios, podem proporcionar um "espaço aberto para os debates públicos, a transparência das decisões e, consequentemente, a construção da cidadania" (ZANARDI *et al*., 2019, p. 15). O constructo cidadania se faz, portanto, a partir de um conjunto de ações que estão imbricadas, cujas repercussões acontecem na medida em que os atores reconhecerem e conhecerem o alcance de suas iniciativas, por meio do controle social e da efetividade das instituições legalmente constituídas.

É mister que a agenda pública seja incorporada com mais vigor na vida cotidiana dos cidadãos, de modo que estes se percebam não apenas como parte de uma estrutura, meros receptores de Políticas Públicas, mas protagonistas dessas histórias, do desenvolvimento desses avanços que, em tese, retornam como benefícios e produz a devida garantia de direitos para toda a comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se for considerado que os avanços constitucionais em torno da consolidação dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil ocorridos no fim do último século foram precedidos por intensos movimentos da sociedade reivindicando maior participação na vida pública, a pouca participação ou baixa efetividade dos mecanismos de controle social das políticas setoriais tendem a contribuir com processos de desagregação e recuos institucionais importantes com os valores democráticos que subsidiaram a construção dessas políticas públicas, à revelia da existência formal desses mecanismos.

As ações da política de Assistência Social, para que sejam efetivas e venham enfrentar de forma contínua e sistemática as vulnerabilidades de sujeitos e famílias, as condições de pobreza e subalternidade, bem como aos mais diversos fatores que impedem o pleno exercício da cidadania precisam estar diretamente conectadas às configurações de vida das pessoas e aos arranjos materiais e subjetivos de cada território, no interior de cada cidade, de cada bairro e comunidade, dialogando com o campo de sentidos e com as compreensões desses sujeitos sobre como percebem o enfrentamento das adversidades que os assolam.

Dessa forma, torna-se impossível conceber uma política social eficaz caso essa esteja amparada apenas pelos preceitos gerais, amplos, típicos do desenho institucional das normativas das políticas setoriais brasileiras, com pouca ou nenhuma conexão com a realidade de quem sofre com as demandas que a política se propõe a enfrentar. Tal conexão se faz, dentre outras maneiras, com a ampla, absoluta e efetiva participação popular via controle social na política pública de forma crítica e ativa, atenuando e

complexificando os mecanismos existentes a partir de um entrelaçamento maior das redes de controle, monitoramento e participação, com mais diálogo e maior vínculo interinstitucional.

As inúmeras possibilidades de aparelhamento dos conselhos e dos órgãos de controle social, especialmente nos pequenos municípios brasileiros, se configura como o enorme desafio para a consolidação do modelo de gestão democrática no SUAS e precisa ser enfrentado de maneira célere e sistemática, sob pena de esse desafio tornar a política pública de Assistência Social cada vez mais distante dos seu público-alvo, embora presente em todos os municípios.

Como uma política social, vimos que o SUAS já precisa enfrentar, no campo macropolítico e macroeconômico, a focalização, o desinvestimento, a secundarização e outros desafios postos pela ofensiva neoliberal, o que não é uma realidade apenas do Brasil. Entretanto, esses desafios do cotidiano da política em termos do controle das suas ações não podem ser renegados à condição de uma problemática menos importante em nossas análises.

Portanto, é necessário que os conselheiros, órgãos de controle e prestação de contas, Poder Judiciário e as organizações da sociedade civil encontrem pontos cada vez mais firmes de diálogos e ações, abandonando a pontualidade e a superficialidade dessas conexões. É preciso que esses atores caminhem realmente de forma contínua e sistemática, transferindo forças, amarrando ações, enfrentando as forças que minam as perspectivas democráticas na política de Assistência Social.

É, pois, com esse enfrentamento institucional, com uma educação voltada para a cidadania ativa e a ampla transparência das ações do Estado dentro dos municípios, que poderemos vislumbrar uma política de Assistência Social cada vez mais descolada da cruel herança patrimonialista que a persegue, processo este que depende sobremaneira dos mecanismos de gestão em cada setor e em cada instância de poder, mas, sem dúvidas, de mecanismos cada vez mais eficazes e atentos de controle social.

Considerando que os conceitos apresentados neste estudo não esgotam a temática e as imbricações entre Assistência Social e os conselhos municipais, e com o propósito de aprofundar a compreensão da dinâmica que define as conexões estabelecidas entre controle social e direitos sociais e, adicionalmente, buscando-se aprimorar as discussões teóricas, contribuindo para entender como se desenvolve o elemento cidadania no ambiente brasileiro, recomenda-se que novos estudos sejam promovidos, principalmente na arena acadêmica – com o desenvolvimento de pesquisas aplicadas – na qual o debate, o discernimento, o entendimento e novas perspectivas podem ser desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

AGUILAR GIL, M.; BLENDA GARCÍA, J. M. “Crise econômica e política neoliberal no Sistema Nacional de Saúde Espanhol”. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 25, n. 82, 2020.

ARRETCHE, M. T. S. “Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 39, 1995.

BARBOSA FILHO, E. A.; VIEIRA, A. C. S. “A (des)proteção social aos soropositivos na África do Sul Pós-apartheid: da segregação racial ao minimalismo neoliberal”. **O Social em Questão**, vol. 22, n. 45, 2019.

BARBOSA, J. L. “Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade”. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, vol. 14, n. 331, 2010.

BARROS, J. K. N.; SANTOS JUNIOR, R. B. “Governança, participação e controle social contemporâneos”. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, vol. 16, n. 7, 2024.

BRASIL, F. G.; BICHIR, R. “Policy Dynamics and Government Attention over Welfare Policies: An Analysis of the Brazilian Case”. **Brazilian Political Science Review**, vol. 16, n. 1, 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**: Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21/11/2024.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. “Desafios do controle social na atualidade”. **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, 2012.

BULLA, L. C.; LEAL, M. L. M. “A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática”. **Textos e Contextos**, vol. 3, n. 1, 2004.

CALEGARI, P. O.; DUARTE, L. G. M. “Desafios da participação popular no Brasil”. **Revista do Direito Público**, vol. 17, n. 2, 2022.

CAMPANA, F. **O conselho municipal de assistência social de São Paulo e o controle social da política pública: uma análise a partir do programa Criança Feliz** (Dissertação de Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis). São Paulo: UNINOVE, 2024.

CARVALHO, D. M. **Os psicólogos nos Centros de Referência da Assistência Social**: o fazer profissional em análise (Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas). Teresina: UFPI, 2018.

CARVALHO, J. L. O.; PIRES, L. F. R.; GUIMARÃES, J. C. “Gestão Pública da Assistência Social: diálogos sobre a participação em conselhos municipais”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 19, n. 55, 2024.

CIGANA MELLO, N.; ANGELIN, R. “A vontade popular na criação da Constituição Federal de 1988”. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**. Ribeirão Preto: UNAERP, 2024.

CRUZ, L. R.; GUARESHI, N. M. F. “A constituição da Assistência Social como política pública: interrogações à psicologia”. *In*: CRUZ, L. R.; GUARESHI, N. M. F. (orgs.). **Políticas Públicas e Assistência Social**: diálogo com as práticas psicológicas. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da USP, 1997.

DI MARCO, C. A. F.; TERCI, E. T. "Transparência municipal e controle social: a visão dos Observatórios Sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação". **Revista Interações**, vol. 23, n. 2, 2022.

DRAIBE, S. **As políticas sociais brasileiras**: diagnósticos e perspectivas para a década de 90. Brasília: Ipea, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalismo**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FLEURY-TEIXEIRA, S. M. "Assistência na previdência social: uma política marginal". *In*: SPOSATI, A. *et al*. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

FRANÇA, R. M. S.; COSTA, T. C. M.; SANTOS, R. "A política de assistência social no Brasil em tempos de ultraneoliberalismo e de conservadorismo". **Revista de Políticas Públicas**, vol. 26, 2022.

FRÓES, A. L. A. O. "O Controle Social da Política de Assistência Social: uma análise do Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís (MA)". **Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: UFMA, 2017.

GARCIA, A. L. S. "A implementação do sistema de informação e gestão do SUAS na Política de Assistência Social: reflexos nas práticas profissionais e na democratização das Políticas Públicas". **Revista O Social em Questão**, vol. 17, n. 30, 2013.

GOHN, M. G. "Conselhos gestores e gestão pública". **Revista Ciências Sociais Unisinos**, vol. 42, n. 1, 2006.

GOHN, M. G. "Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais". **Revista Saúde e Sociedade**, vol. 13, n. 2, 2004.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**: os intelectuais e o princípio educativo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRAY, M.; LOMBARD, A. "Progress of social service professions in South Africa's developmental social welfare system: social work and child and youth care work". **International Journal of Social Welfare**, vol. 32, n. 4, 2023.

GUERRERO, F. E. "La reforma de la cotización a la seguridad social en España: del pacto político a la realidad legislativa". **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, vol. 4, 2022.

GUIMARÃES, J. C. "Democracia excludente: participação, direitos sociais, controle social e cidadania como representações perdidas". **Revista do Direito Público**, vol. 18, n. 3, 2023.

KOUPAK, K. *et al*. "Democracia e participação em xeque no governo Bolsonaro". **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, vol. 9, n. 1, 2021.

LOPES, C. B.; GROSSI, F. R. S. "O Primeiro-damismo na Assistência Social: uma análise crítica". **Anais do XVII Congresso de Iniciação Científica da FASB**. Barreiras: FASB, 2019.

MAIA, I. P.; PAPI, L. P.; PAUTASSO, D. "A construção do estado de bem-estar chinês: o caso da Lei de 2010". **Entre-Lugar**, vol. 15, n. 30, 2024.

MEDEIROS, M. S. S. "O primeiro-damismo e a gestão da assistência social: desafios ao serviço social". **Revista Praia Vermelha**, vol. 29, n. 1, 2019.

MESQUITA, H.; LIMA, V. M. M.; VALENTE, M. S. S. "Controle Social: os Conselhos de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro". **Revista O Social em Questão**, vol. 17, n. 30, 2013.

MIRANDA, L. M. B. **Envelhecimento e Políticas de Cuidados no Brasil e na Espanha**: uma análise comparativa dos serviços de cuidados em domicílios para pessoas idosas (Tese de Doutorado em Políticas Públicas). Teresina: UFPI, 2024.

MUSTAFÁ, M. A. S. M. "Neoliberalismo, crise do Welfare e Serviço Social na Itália: uma análise do Projeto M'Imprendo". **Serviço Social e Sociedade**, n. 145, 2022.

NOGUEIRA, I.; BACIL, F.; GUIMARÃES, J. V. "A caminho de um estado de bem-estar social na China? Uma análise a partir dos sistemas de saúde e de educação". **Economia e Sociedade**, vol. 29, n. 2, 2020.

OLIVEIRA, M. S. F.; SILVA, T. A.; PEREIRA, J. T. "Conselhos municipais: a representatividade popular do controle social na gestão municipal". **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, vol. 16, n. 1, 2024.

PENNA, C.; CARVALHO, P. D.; ZANANDREZ, P. "Entre procedimento e substância: participação política e sentidos da democracia". **Opinião Pública**, vol. 28, n. 3, 2022.

PINHEIRO, S. R. N.; MOURA, G. B. "Marcos históricos da política pública de assistência social no Brasil". **Serviço Social e Sociedade**, vol. 147, n. 2, 2024.

PINTO, R. M. F.; MALTA, K. C. "A Crise do Estado de Bem-Estar Social: Impactos na Seguridade e Saúde Pública no Brasil". **Revista Unisanta Law and Social Science**, vol. 13, n. 2, 2024.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. "A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga-SP". **Revista Saúde e Sociedade**, vol. 14, n. 1, 2005.

RAQUEL, R. M. G.; MADEIRA, M. Z. A. "Participação e Controle Social como Instrumentos de Democratização da Gestão Pública: uma análise da política de assistência social e do SUAS". **Conhecer: Debate Entre o Público e o Privado**, vol. 5, n. 15, 2015.

RIZZOTTI, M. L. A. "O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão". **Revista Argumentum**, vol. 2, n. 2, 2010.

ROCHA, M. G. F. **Análise da Política de Assistência Social num município de pequeno porte no Ceará sob a ótica dos direitos de cidadania** (Dissertação de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas). Fortaleza: UFC, 2017.

RODRIGUES, D. "Assistencialismo, primeiro-damismo e manipulação social: a atuação de Lúcia Braga no estado paraibano na década de 1980". **Revista História e Cultura**, vol. 6, n. 2, 2017.

SABIONI, M.; FERREIRA, M. A. M.; REIS, A. O. "Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira". **Caderno EBAPE. BR**, vol. 16, n. 1, 2017.

SANCHES, G. O. "As Emendas Populares na Constituinte Brasileira de 1987-1988". **Anais do VII Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2023.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1984.

SILVA, F. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. "Compreensões acerca do conceito de controle social". **Revista Desenvolvimento em Questão**, vol. 15, n. 41, 2017.

SILVA, L. S. S. **Mulheres em Cena**: roupagens do primeiro damismo na Assistência Social (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2009.

SILVA, S. S. *et al*. "Percepções sobre o princípio da participação como pressuposto necessário à gestão democrática". **Observatório de la Economía Latinoamericana**, vol. 21, n. 9, 2023.

TATAGIBA, L. F. **Participação, cultura política e modelos de gestão**: a democracia gerencial e suas ambivalências. (Tese de Doutorado em Ciênicas Sociais). Campinas: UNICAMP, 2003.

TEJADAS, S. S. **Avaliação de Políticas Públicas e garantia de direitos**. São Paulo: Editora Cortez, 2020.

TENÓRIO, F. G. "Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado". **Revista de Administração Pública**, vol. 33, n. 5, 1999.

VALLA, V. V.; TOTZ, E. M. **Participação popular, educação, saúde**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1993.

WOLF, P. J. W.; OLIVEIRA, G. C. "Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades". **Revista Economia e Sociedade**, vol. 25, n. 3, 2016.

WOLF; P. J. W.; OLIVEIRA, G. C. "Os sistemas de proteção social do Brasil e dos países da Europa Meridional: uma análise comparada". **Ipea: Texto para Discussão**, n. 288, 2017.

ZANARDI, F. *et al*. "A importância do controle social e da participação dos conselhos municipais nas políticas de combate à pobreza". **Revista Barbarói**, vol. 55, 2019.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VII | Volume 21 | Nº 61 | Boa Vista |2025

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima