

## Discutindo a presença dos conceitos de controle social e democracia no desenho do instrumento de Conselho Gestor de Políticas Públicas

*Discussing the presence of concepts of control social and democracy in the design of instrument of Council Manager of Policy Public*

**Elisama Carvalho dos Santos<sup>1</sup>**

### RESUMO

Este artigo traz para a discussão os diferentes entendimentos acerca do controle social presente na literatura especializada, bem como sua correlação com o debate do processo de democratização das políticas públicas. A incorporação da noção de controle social no âmbito das políticas públicas se expressa pela abertura e disseminação de espaços participativos, com a perspectiva de sociabilidade política entre a população e o Estado. Esses espaços denominados de conselhos gestores são considerados os principais mecanismos de controle social e *locus* legítimos da participação. Em termos metodológicos adotou-se a revisão bibliográfica de caráter exploratório sobre a temática e encontra-se dividido em quatro seções. Quanto aos principais resultados, apesar dos esforços empreendidos, os conselhos gestores de políticas públicas, enquanto mecanismo de controle social, principalmente de assistência social encontra-se em processo de (re) construção das suas bases de participação social.

**Palavras-chave:** Democracia; Controle social; Conselhos Gestores Municipais de Assistência Social.

### ABSTRACT

This article brings the discussion the different understandings about the control social present in literature specialised, just as well their correlation by the debate of process of democratization of policy public. The incorporation the notion of control social, in within the policy public, expressed by the opening and spread of participatory spaces, with the political perspective of sociability among the population and the state. Is expressed through opening and dissemination of spaces participatory, with the prospect of sociability policy among the population and the State these spaces called management councils are considered the main mechanisms of control social and locus legitimate of participation. In terms of methodology adopted was the exploratory on the subject and is divided into four sections. As to the main results, despite the efforts deployed, the management councils of policies public, while mechanism the control social, especially the assistance social It is in process the (re) construction of their bases for participation social.

**Keywords:** Democracy; Control social; Municipal Management Councils of Social Services.

<sup>1</sup> Graduação em Serviço Social pela Universidade Católica do Salvador (2007). Especialização em Gestão da Política de Assistência Social pelo Instituto ALEIXO (2010). Mestra em Desenvolvimento e Gestão Social pelo Centro Interdisciplinar de Gestão Social da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Atualmente é assistente social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), atuando como técnica na referida área. E-mail: [ecsocial@gmail.com](mailto:ecsocial@gmail.com).

**Nota da autora:** O presente artigo trata-se de um recorte da dissertação de mestrado intitulada "O ESTADO DA ARTE E AS DIMENSÕES DO CONTROLE SOCIAL: atuação dos conselhos municipais de assistência social da Bacia do Rio Grande – Bahia", defendida no Programa de Desenvolvimento e Gestão Social.

## 1. INTRODUÇÃO

O termo controle social vem sendo utilizado largamente em várias áreas do conhecimento, mas com sentidos diferenciados pressupondo a existência de uma dada polissemia. Dentro das políticas públicas brasileiras a noção de controle social representa a possibilidade de acompanhamento e interferência da sociedade nas decisões do governo, empregando um caráter democrático na gestão pela promoção de diálogo entre a sociedade e o Estado. A literatura específica indica que a difusão de tal noção chegou ao ponto de ser frequentemente apontada, inclusive em trabalhos acadêmicos, como a causa mais profunda das carências ou das más alocações ou distribuição dos recursos públicos, dando-lhe um sentido mais gerencialista; ou, como um problema endêmico da sociedade brasileira.

Assume-se, já saindo do âmbito do senso comum, que o controle social é uma atividade que deveria ser realizada por todos, mas que haveria alguns espaços políticos mais adequados ou pelo menos mais inclinados à sua realização. Entre esses espaços, os conselhos gestores de políticas públicas se destacam pela ampla aceitação e defesa de tal responsabilidade entre suas atribuições formais.

Esses conselhos são defendidos como locus ideal para o exercício do controle social das políticas públicas setoriais no Brasil por autores como: Gohn (2011); Gomes (2003); Raichelis (2008). Também por instituições governamentais que como: MDS; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); a Controladoria Geral da União (CGU); instância de controle social como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) com a aprovação: Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145 de 15 de outubro de 2004 [BRASIL, 2004]; Norma Operacional Básica (NOB SUAS) [BRASIL, 2007]; Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012 [BRASIL, 2012]; e defesa da inclusão do conteúdo da participação social pela Casa Civil com a promulgação: Constituição Federal de 1988 [BRASIL, 1988], em seus artigos 198, 204 e 206; LOAS, nº 8.742/1993 [BRASIL, 1993]; e, mais recentemente, PNPS e do SNPS, por meio do Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014 [BRASIL, 2014], revogada meses depois.

Diante das questões pontuadas e da lacuna de conhecimento sobre este tema é que este trabalho mostra sua relevância. Quanto à metodologia adotou-se a revisão bibliográfica com enfoque na abordagem do controle social em correlação à democracia participativa e conselhos gestores de políticas públicas. O objetivo que norteia a discussão constitui-se em apresentar algumas interpretações acerca de controle social tendo em vista minimizar sua polissemia para posteriormente relacioná-lo ao debate acerca da democracia participativa e dos conselhos gestores de políticas públicas. O trabalho está dividido em cinco partes, sendo a primeira a introdução. A segunda trata sobre a polissemia do conceito de controle social destacando os principais entendimentos, direcionando-o para o campo das políticas públicas. Em seguida aborda-se a democratização dos espaços políticos como fato decorrente da descentralização política-administrativa do Estado brasileiro previsto pela Constituição Federal de 1988. Posteriormente, tratou-se da importância dos conselhos gestores enquanto espaço participativo e de exercício de controle social. Por fim, na quinta parte apresenta-se as considerações finais.

## 2. DISCUTINDO A POLISSEMIA CONCEITUAL DO CONTROLE SOCIAL

Controle social parece mesmo se confirmar como um conceito polissêmico, como já apontava Alvarez em 2004. Segundo o autor, tal polissemia teria sido provocada por duas razões: de um lado, pela apropriação desse conceito por correntes distintas daquela que o elaborou, modificando o seu sentido; por outro, pela presença de uma dupla hermenêutica nas Ciências Sociais, em que o pensamento social seria influenciado pelos agentes sociais, ao mesmo tempo em que os influenciaria. [ALVAREZ, 2004].

De acordo com a análise de Alvarez (2004), haveria quatro diferentes linhas de compreensão sobre

controle social dentro das Ciências Sociais, desenvolvidas ao longo dos séculos XX e XXI. A primeira dessas linhas se fundamenta nas concepções sociológicas elaboradas por Émile Durkheim [apud ALVAREZ, 2004], em que o controle social se vincularia à manutenção da ordem social. A segunda adviria da Sociologia norte-americana, a qual concebe o controle social a partir das noções de cooperação e coesão social, nascidas na própria sociedade. A terceira, influenciada pela Sociologia e a História do Crime, do desvio e criminalidade, representada por Michel Foucault. Por fim, a quarta linha discutida por Alvarez (2004), a qual é representada por Cohen, se opõe à teoria revisionista de Foucault [apud ALVAREZ, 2004], ao rejeitar que os sujeitos ajam com passividade frente ao controle social estatal. [COHEN, 1989 apud ALVAREZ, 2004].

Apesar da articulação da proposta de Alvarez (2004), este autor deixa de lado uma linha ulterior, uma quinta, portanto, que parece ter alcançado bastante peso na proximidade que a noção de controle social obteve junto à temática dos conselhos gestores. Trata-se da visão normativo-descritiva, desenvolvida a partir dos trabalhos de Habermas - autor, por sinal, bastante criticado por Cohen (1989). A quarta e a quinta linha parecem ser as que mais se aproximam dos significados possíveis que a noção de controle social alcança em relação à temática dos conselhos gestores, haja vista a maior presença de autores, entre eles brasileiros, que se dedicam a tal temática. Com isso, a noção de controle social será discutida em sua relação com os conceitos de democracia deliberativa e de participação, entretanto neste trabalho será discutida apenas o segundo modelo.

Na discussão de Crubellate (2004) sobre o conceito de controle social, este autor pontua a existência de correntes distintas: a primeira, sistematizada por Edward Ross, entende que existe na sociedade uma predisposição do sujeito em adequar-se à ordem social do grupo em que está inserido; a segunda corrente, tal como Alvarez (2004), trata do pensamento durkheimiano e foi empreendida por Parsons [apud CRUBELLATE, 2004]; a terceira defende que o controle é um poder que está presente na sociedade com intenção de domínio de um grupo sobre os demais membros. Entre as correntes apresentadas por esse autor, também está ausente da concepção de controle social a ação do Estado no sentido normativo descrito dentro da perspectiva habermasiana.

Entretanto, Crubellate (2004) reacende o questionamento feito por Gibbs, em 1982, [apud CRUBELLATE, 2004] sobre quais interesses são velados pela prática do controle social. O qual é respondido em parte por Raichelis (2008) ao afirmar que o controle social não é uma ação neutra ou isenta de interesses privados, de grupos hegemônicos.

Diante disso, Raichelis (2008) afirma que os espaços do controle social, em especial os conselhos gestores, são espaços de disputas e conflitos ideológicos. Nas arenas participativas, as tomadas de decisões não estão isentas de conflitos, porém, busca-se a prevalência dos interesses coletivos através da partilha de poder outorgado ao espaço.

O controle sobre o comportamento humano se efetiva a partir de três perspectivas de ordem social: “por meios indiretos, por meio das próprias pessoas implicadas no processo e também por meio de instituições sociais difusoras de padrões culturais, normativos e cognitivos”. [CRUBELLATE, 2004, p.6]. Nesse sentido, o controle social, conforme esse autor, além de ser intencional é manipulativo, pois decorre do domínio de grupos da sociedade sobre outros, definindo padrões, supervisionando e aplicando sanções. Porém, diante da complexidade da sociedade moderna, o controle burocrático vai sendo forjado por modelos alternativos orgânicos.

Justamente a partir desses modelos (que emergem do próprio contexto, e não externamente a ele) e que são conformados por relações de poder, é que os conselhos gestores podem ser compreendidos. Assim, o modelo alternativo orgânico trazido pelo autor justifica o tipo de controle social que conforma os conselhos gestores em espaços de disputas, mas de consenso objetivado pela democratização.

Na visão de Crubellate (2004), no âmbito de uma perspectiva habermasiana, o controle social deriva de uma força político-ideológica subjacente ao sistema econômico que atua sobre os modelos alternativos e os penetra de tal modo que se apropria instrumentalmente destes, influenciando-os para atingir seus interesses e objetivos traçados. Com isso, o autor reafirma que os modelos alternativos são atingidos pelos interesses das organizações econômicas resultando em alternativas aparentemente democratizantes, assim como os conselhos gestores, mas que podem ser subvertidos a mecanismos legitimadores dos interesses dominantes disseminados pelo sistema econômico.

O controle social é reconhecido a partir da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro [LUBAMBO; COUTINHO, 2004]. O processo de democratização ocasionou a distribuição de poder político-administrativo - de decisão e gestão/direção - entre os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual, Distrito Federal e Municípios). Dentro desse contexto, o controle social exercido pela população divide opiniões, em que alguns questionam a capacidade de gestão municipal, enquanto para outros esses espaços são tomados como principal condição desse modelo de gestão e parte integrante da reforma do Estado. Os mais otimistas acreditam que a descentralização político-administrativa possibilita o alcance de bons resultados, pois ao inserir a população a realidade pode ser mais bem compreendida, com discussão das ações e decisão das propostas coletivamente. [LUBAMBO; COUTINHO, 2004].

O trabalho de Lubambo e Coutinho (2004) traz dois níveis de transformações do Estado: uma que se dá pela ampliação do controle social, significando a tomada de decisões públicas com uso de mecanismos de participação; e, a outra, pelo fortalecimento do controle sobre as políticas setoriais pela via de criação de espaços deliberativos e consultivos, com a participação de diferentes representações (os diretamente envolvidos, os prestadores de serviço e as entidades da sociedade civil). E, apesar de os autores afirmarem que os conselhos gestores se assentam unicamente na segunda perspectiva, estes espaços são também destinados às decisões públicas, pois, em primeira instância, este é o objetivo de sua criação.

Raichelis (2011) percebe o controle social como instrumento de acompanhamento da gestão pela sociedade civil, institucionalizado pelo Estado com a criação dos conselhos gestores de políticas setoriais, afirmando que:

A visão de controle social inscrita na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações entre o movimento social e a esfera da política institucional. [RAICHELIS, 2011, p. 21].

Tal como Raichelis (2011) compreende o controle social, e aproximando-se da perspectiva de gestão descentralizada apresentada por Lubambo e Coutinho (2011), as autoras Herkenhoff e Rabelo (2011) esclarecem que o Estado exerce controle sobre as políticas públicas, cabendo-lhe “[...] tarefas de controle social, na perspectiva de monitoramento, de desenhar estratégias que compõem o processo de gestão e objetivam supervisionar o modo como os serviços são implementados pela rede socioassistencial, avaliando sua qualidade e efetividade”. [HERKENHOFF; RABELO, 2011, p. 83].

Herkenhoff e Rabelo (2011) concordam com a polissemia contida no termo controle social, como tratado neste estudo, e o definem dentro do campo das políticas como controle social democrático, demarcando outro tipo de prática, a qual se aproxima do objetivo de nossa discussão. Defendem o controle social a partir do conteúdo da Política Nacional de Assistência Social, de participação popular, e mais o acesso às informações sobre esta, como requisito primordial do seu exercício. Tal visão é compartilhada por grande parte dos autores brasileiros que discutem a temática de conselhos gestores de políticas públicas, os

quais compreendem o controle social pela via da participação social nos espaços de deliberação pública.

Nesse sentido, nos itens que se seguem discutiremos o controle social inter-relacionado com o conceito do modelo de democracia participativa e do seu exercício no espaço dos conselhos gestores.

### 3. O CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A noção de democracia participativa vem alimentando muitas discussões no país, representando um ideal defendido por muitos autores, sobretudo em relação às críticas tecidas ao último período da ditadura militar. Como afirmam Behring e Boschetti (2011), o Brasil ingressou na democracia após a amarga experiência da ditadura militar, que durou de 1934-1945 e 1964-1985. Esse período teve no autoritarismo a base de sustentação do seu poder de Estado, o qual restringiu a participação da sociedade nas decisões do governo com práticas repressivas, de censura e perseguições. Diante desse cenário, grupos politizados e mobilizados (movimentos sociais e militantes) se organizaram na esfera da sociedade civil contra o regime militar.

As mobilizações sociais de contestação à ditadura e de construção de uma nova democracia contaram com a participação de diferentes segmentos sociais (gênero, étnico-racial, moradia, entre outros), sindicatos, Organizações não Governamentais (ONGs), além de setores progressistas da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) em várias paróquias em todo país, conforme ressalta Ciconello (2008).

Como resultado da pressão social dos movimentos reivindicatórios, em 1988 foi promulgada a atual Constituição Federal Brasileira, a qual incorporou as noções de democracia e de controle social, por meio da participação popular, implementando mudanças no contexto sociopolítico do país, principalmente no tocante aos direitos sociais e à gestão das políticas públicas, incluindo as sociais.

Essa transição, do período da ditadura militar para o democrático, foi, para Faleiros (2009, p. 204), um processo “lento e gradual”, que se iniciou em 1979, com a anistia, e culminou em 1986, com a convocação para Assembleia Nacional Constituinte. As mudanças da esfera política, ocasionadas pelas diversas lutas dos movimentos sociais, não foram sentidas de imediato, em virtude da resistência do Estado em ceder às pressões. Inclusive, vale ressaltar que a democracia não está acabada, mas encontra-se em contínuo processo de (re)construção, suscitando muitos debates em torno da temática.

O projeto político de cunho democrático, com propósito de descentralização político-administrativa e participação, ainda enfrenta o que a autora denomina de “tradição autoritária brasileira”. Esta diz respeito à presença do ranço do regime ditatorial, que não se limita ao mundo político, mas avança sob as várias dimensões da vida social. Para esta autora a passagem de uma cultura política, tal como por nós vivenciada durante a ditadura, para um estado democrático é algo complexo. [RAICHELIS, 2011]

A autora, citada acima, reconhece que a tradição autoritária é um dos mais significativos entraves ao processo de democratização do país, e que superá-la requer engajamento e projetos políticos contra-hegemônicos à lógica da política autoritária. Convergindo com a argumentação dessa autora, Santos e Avritzer (2013) defendem uma “nova gramática social” de enfrentamento aos projetos políticos dominantes em favor das elites, em que a participação democrática ou da democracia participativa emerge como principal estratégia.

Nesse sentido, a busca por instrumentos que atendam à demanda da participação, no contexto da democracia representativa, levou diferentes autores a associar controle social com participação social. Entretanto, construir os espaços participativos e superar o controle estatal tem sido um desafio à consolidação e ao fortalecimento da esfera pública, a exemplo do seu esvaziamento. [BEHRING; BOSCHETTI, 2011; GOHN, 2011; RAICHELIS, 2008], sendo que para serem efetivos, têm que agregar a

pluralidade e diversidade de atores sociais.

Essas ideias demonstram que o modelo de democracia representativa, por si só, não promove a participação, pois há a “transferência do direito de decisão” para os representantes eleitos pela a maioria de votos. Ainda, segundo afirma Lüchmann (2002, p. 1): “O caráter instrumental, individualista e competitivo” do modelo representativo tem sofrido várias críticas. Por isso, outros modelos de democracia entram em cena, tal como o participativo, tendo em vista a promoção da entrada da sociedade civil no debate das questões públicas.

A generalização da ideia de que a representação não tem absorvido as demandas sociais vem se ampliando e exigindo outros canais “[...] de expressão e reconhecimento”. Situa-se aí o debate sobre as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas. [RAICHELIS, 2011, p. 22].

Nessa perspectiva, Lüchmann (2007, p.140) coloca em pauta a dicotomia que tem demarcado diferenças teórico-analíticas entre os modelos da democracia participativa e representativa, o que, entretanto, não tem se confirmado no plano empírico. Assim, essa autora discute que o desenvolvimento da democracia participativa decorre do processo denominado de “fenômeno da representação no interior da participação (ou das práticas de participação e representação - p&r)”. A representação também se apresenta no modelo participativo de democracia, e o que as diferencia é a ênfase em um ou outro instrumento de ação política (participação ou representação).

Tais modelos se definem da seguinte forma, a saber:

[...] o modelo de democracia representativa (R), ancorado na ideia de que as decisões políticas derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; e o modelo da democracia participativa (P), por sua vez, assentado na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas. [LÜCHAMANN, 2007, p. 139].

Desse modo, conforme as definições apresentadas à participação se encontra presente nos dois modelos, sendo que no primeiro está limitada à ação da escolha do representante e, na segunda instância, os sujeitos por meio da participação têm condições de ampliar “os espaços [participativos] e sujeitos” [LÜCHAMANN, 2007, p. 140], bem como das responsabilidades políticas dos representantes. A participação assim entendida possibilita atribuir responsividade aos representantes durante o mandato por parte dos representados e discutir demandas e estratégias de intervenção.

Pode-se depreender da crítica feita por Lüchmann (2007) ao dualismo das análises teóricas sobre a democracia que existe uma relação sinérgica entre os modelos participativos e representativos. A sinergia se revela no momento em que a predominância das características de um modelo não necessariamente vem a negar a existência da ação política do outro instrumento de democracia.

Lüchmann (2007) complementa que os participacionistas buscam o aprimoramento da democracia representativa através da incorporação ou combinação de “pressuposto da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política”. Sendo assim, a democracia participacionista desenvolveu mecanismos de participação direta da pluralidade de sujeitos no cenário político advindos da sociedade civil, tais como os conselhos gestores, que mesclam a representação com participação direta, enquanto efeito ou resultado da reconstrução ou consolidação da representação no país. [LÜCHAMANN, 2007, p. 142].

Alguns conceitos que encontram assento no debate de democracia dizem respeito ao sentido de cidadania

e sociedade civil, temas tratados por Dagnino (2004). Para ela existe uma confluência perversa decorrente da incorporação em seu discurso, por parte dos neoliberais, de termos de caráter democrático, tais como participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Entretanto, a sua apropriação tem outra concepção ideopolítica que “[...] [aponta] para direções opostas e até antagônicas, [nas quais] ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”. [DAGNINO, 2004, p. 97].

A confluência perversa, então, é a busca do estreitamento semântico para escamotear o distanciamento ideopolítico entre esses diferentes projetos políticos. Assim, enquanto o projeto político democrático da sociedade civil se refere aos sujeitos coletivos articulados e mobilizados dentro dos espaços públicos, a perspectiva da confluência perversa do projeto neoliberal o associa comumente e, muitas vezes, a sinônimo de terceiro setor ou das ONGs as quais atuam em grande parte em parceria com o Estado, pois ao serem reconhecidas como possuidoras de “competência técnica e inserção social”, e ao assumirem responsabilidades do Estado transferidas por ele próprio, encerram a possibilidade de disputa político-ideológica entre as esferas (civil e política), que levaria à abertura de mais espaços públicos para a entrada da pluralidade de atores. [DAGNINO, 2004].

O segundo significado desenvolvido por Dagnino (2004) aqui resgatado, é o de participação, a qual, dentro da perspectiva neoliberal, apela para a participação solidária, o trabalho voluntário e as ações de responsabilidade social de indivíduos e empresas. Com isso, o conteúdo político da participação tende a ser esvaziado e convertido em ações de caráter altruísta e humanista, transferindo para a sociedade civil as responsabilidades do Estado, e não no sentido de partilha de poder entre este e a sociedade civil, tal como defendido pela democracia.

Por fim, a noção de cidadania é considerada por Dagnino (2004, p. 103) o caso mais dramático, pois a autora a reconhece como um dos campos que “obteve seus maiores ganhos culturais e políticos” na luta pela redefinição das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil. A “nova cidadania” ou “cidadania ampliada”, derivada dos movimentos sociais de luta dos anos 1970 e 1980, possui três elementos constitutivos: noção de direitos, direito a ter direitos e direito de participação no sistema político. A nova cidadania mencionada pela autora tem especial importância dentro da discussão de controle social, principalmente no que tange à disputa pelo direito de participação no sistema político que culminou na criação de espaços públicos, tal como a intensificação das experiências conselhistas em todo o país após a Constituição de 1988.

Cabe assinalar que essa discussão é imprescindível no debate sobre o controle social, pois recorrentemente os termos participação, cidadania e sociedade civil são mencionados e conformam uma compreensão. Entretanto, como visto em Dagnino (2004), esses controles estão carregados de sentidos e podem ser empregados em uma perspectiva perversa. Por isso, se faz necessário demarcar que os esforços empreendidos convergem para a noção de aprofundamento da democracia, da abertura e do fortalecimento de espaços participativos e deliberativos, valorizando a entrada de novos atores sociais na arena participativa, em especial, os conselhos gestores de políticas públicas enquanto mecanismos inovadores.

Gohn (2011) classificou a discussão sobre participação social em cinco diferentes abordagens, de modo a esclarecer a problematização da noção de democracia participativa. São elas: a liberal; a autoritária; a democrática; a revolucionária; e a democrática-radical.

Para os fins deste trabalho, entre essas concepções destacam-se a democrática e a democrática-radical. Os paradigmas percebidos por Gohn (2011) resultam de várias correntes ideopolíticas de participação, mas ela ressalta que a criação dos mecanismos de controle social teria sido possível somente dentro da concepção democrática e democrática-radical, pois agregam seus elementos constituintes.

O primeiro paradigma, o democrático, se pauta na soberania popular, fruto das conquistas das lutas da

sociedade civil em busca da abertura dos espaços políticos, e possui uma forte ideia de “conscientização política”, mobilização e articulação da sociedade civil, com posições demarcadas entre esta e a sociedade política. Já o segundo, oriundo das concepções democrática e revolucionária, atua no viés da defesa da ideia de pluralismo, vinculando-se mais aos movimentos sociais e menos aos partidos políticos. As principais lutas empreendidas teriam enfoque nas injustiças, exclusões e desigualdades sociais, entre outras bandeiras de vários segmentos sociais (idosos, jovens e outros), promovendo a participação e o debate da cidadania.

Dentro dessa discussão, é importante ressaltar que a participação (em maior ou menor grau) é um traço dos contextos políticos dos regimes democráticos, que carrega em si inúmeros significados [SANI, v. 2, 1999]. Com um propósito diferente de Gohn (2011), Sani (1999) apresenta três níveis de participação política, os quais destacados a seguir: a) presença: é descrita como a forma menos intensa e superficial de participação, sendo os sujeitos meramente receptivos ou passivos. Exemplos: presença em reuniões sem dar contribuições; b) ativação: é descrita como o momento em que o sujeito se envolve com o desenvolvimento de atividades, a partir de sua vinculação ou não a uma determinada organização política, de forma permanente, eventual ou espontânea. Exemplo: participação em manifestações; e, c) participação: ocorre quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente (mais frequente entre a maioria) na tomada de uma decisão política. Exemplo: escolha de representantes. Nestes termos a base da participação se encontra no acesso dos sujeitos ao centro do poder, tendo como pressuposto fundante a representação política.

Com referência aos níveis citados por Sani (1999), pode-se verificar que o menor deles refere-se a uma participação em que os sujeitos não são - ou não estão - envolvidos efetivamente no debate, em que a ausência de intervenções e/ou proposições da população mantém o padrão do processo decisório estabelecido inalterado. Em oposição temos a participação, enquanto referencial de maior nível, em que os sujeitos possuem poder de decisão e de interferência no contexto político direta ou indiretamente.

A participação política aparece ainda nos modelos teóricos propostos por Gohn (2011) para a discussão do processo de construção da democracia participativa, apresentados a seguir: a) governo local: se destaca por ser altamente gerencialista na eficiência dos recursos e levantamento de demandas locais, mas isso, necessariamente, implica transformação social e participação da sociedade civil de fato; b) poder local: se caracteriza pela redefinição da força social, em que a sociedade civil tem ampliada sua participação por meio de sua organização, fenômeno compreendido como *empowerment* ou empoderamento<sup>2</sup>; c) esfera pública: evidencia um espaço que comporta o conflito de interesse em busca de uma resposta construída coletivamente; d) governança local: se caracteriza pela entrada de novos atores nos espaços decisórios, com desenvolvimento de parcerias e de gestão compartilhada dos bens e recursos públicos entre a sociedade civil e o Estado.

Na modelização proposta por Gohn (2011), a democratização política e o controle social aparecem com maior ênfase sobre os dois últimos. Nesse entendimento, o controle social é uma atividade política que deve ser exercida pela sociedade, pela maior pluralidade possível de atores, nos espaços institucionais e decisórios de governo. As formas de exercício institucionalizado é que parecem receber o nome de mecanismos de controle social.

Entre os diferentes mecanismos de controle social existentes, destacam-se os conselhos gestores como espaços supostamente democratizantes e participativos. Cabe salientar que outros modelos de conselhos

<sup>2</sup> [...] *empowerment* ou empoderamento da comunidade [significa] [...] a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável com a mediação de agentes externos – novos educadores, principalmente de ONGs do Terceiro Setor. [GOHN, 2011, p. 38]. A discussão desse conceito é relevante, pois coloca a participação popular em patamar elevado, uma vez que busca valorizar as diferentes contribuições encontradas localmente (nas bases comunitárias locais), oportunizando um debate horizontalizado entre governantes e população.

já foram experimentados não apenas no Brasil, mas também em países como: Portugal; França; Alemanha; Espanha; Itália; e outros.

Os conselhos gestores são um dos mecanismos de controle social mais propalados; materializam os pressupostos teóricos do modelo de democracia participativa. Um dos principais objetivos desse instrumento de participação é em primeira instância promover a partilha de poder decisório entre o governo e a sociedade civil e redistribuição das riquezas sociais. Por isso, a discussão sobre conselhos parte comumente do debate de controle social que, segundo Raichelis (2008), é um dos elementos constitutivos da esfera pública juntamente com visibilidade social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura política. Assim essa autora apresenta uma definição mais precisa acerca de controle social, a saber:

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. [RAICHELIS, 2008, p. 43].

Na definição de Campos (2009, p. 22) “compreendido como um conjunto de ações de natureza sociopolítica e técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais, [...]”. Além disso, é uma ação complexa com distintas e indissociáveis dimensões: a política (mobilização da sociedade civil para intervir nas questões políticas), a técnica (fiscalização da gestão e dos recursos pela sociedade civil) e a ética (construção de novos valores e referências de atuação da sociedade civil no espaço político). [CAMPOS, 2009].

Gugliano (2004) assinala que apesar da existência de variações do modelo de democracia participativa, o controle social representa significativas transformações no regime político, apontando que o “principal ganho [...] [deste] modelo participativo é a aproximação da democracia da vida cotidiana e sua inserção em novos espaços de convivência entre os cidadãos [...] que potencializam a discussão sobre a democratização de esferas extraestatais”. [GUGLIANO, 2004, p. 277]. Para esse autor, o modelo de democracia participativa vai além da criação de mecanismos de inclusão política pelo processo eleitoral, propondo estratégias administrativas que comportam a participação dos cidadãos na gestão do público, em que pese a construção do controle social de políticas públicas e os conselhos gestores setoriais.

Diante da discussão apresentada, não obstante as diferenças que distinguem as contribuições dos autores referidos, em comum emerge a compreensão de que as noções de controle social dizem respeito à criação de espaços públicos para promover o diálogo entre estes, a sociedade civil e o Estado. Nesse sentido os conselhos gestores se configuram, atualmente, como um dos principais mecanismos de controle social institucionalizados, os quais favorecem a partilha de poder decisório do Estado com a sociedade civil, pela representação paritária nos espaços públicos destinados ao debate das políticas públicas. Assim, nessa perspectiva é necessário apreender as principais definições correntes acerca de conselhos, bem como se configuram no campo da Política de Assistência Social.

#### **4. O CONTROLE SOCIAL EXERCIDO NOS ESPAÇOS DOS CONSELHOS GESTORES**

Instrumentos consolidados na administração pública brasileira, os conselhos gestores de políticas públicas foram incorporados pela Constituição de 1988, e sua implementação foi recomendada aos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Gohn (2011) ressalta que mesmo antes da Constituição de 1988, o

país já apresentava algumas experiências interessantes de conselhos, ainda que muito pontuais, sobretudo na área de saúde.

Segundo a autora, citada acima, no mínimo, aconteceram outros três diferentes tipos de experiências, a saber: as populares, que foram encabeçadas pelos movimentos sociais como estratégia de pressão e reivindicação junto ao Estado; as comunitárias, criadas pelos governos tinham natureza de mediação entre vários setores sociais; e as de representantes, também propostas pela iniciativa do governo. Estas seriam as que mais se aproximariam da atual noção dos conselhos gestores, por prever a descentralização político-administrativa entre as demais instâncias de gestão, com, por exemplo, a criação de subprefeituras.

Hoje, passados 26 anos, há conselhos de políticas públicas em todos os níveis de governo, com mais de 46 mil conselhos no conjunto dos municípios brasileiros, e em todos os setores de políticas públicas [BOULLOSA; COELHO NETO; PEREIRA, 2014].

Ainda que os conselhos estejam presentes em nossa estrutura político-administrativa, não há sobre eles uma definição única, pois grande parte de tais definições mistura uma função mais descritiva (do que é) com uma função normativa (como deve ser). Para Gohn (2011, p. 87-88), por exemplo, os conselhos de políticas públicas possuem “[...] caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população”.

Estes espaços participativos, de fundo habermasiano, são determinados por lei e tomados como canais de construção de uma “nova cidadania”, capazes de promover a inclusão política da sociedade civil por meio da abertura da esfera pública [GOHN, 2011; GOMES, 2003; GUGLIANO, 2004; RAICHELIS, 2008].

Outra importante definição de conselhos gestores de políticas públicas se situa na discussão de Avritzer e Pereira (2005), para os quais são:

Instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais (os Poderes Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. [AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 26].

Gomes (2003) compreende os conselhos de políticas públicas oriundos normalmente de órgãos públicos, de caráter obrigatório, e necessários para o repasse de recursos; paritários, compostos por sociedade civil e Estado; criados por lei, com funcionamento respaldado por regimento aprovado em plenária; e com atribuições deliberativas, consultivas e fiscalizadoras.

Os conselhos vêm ganhando destaque progressivo como espaços participativos, sendo formados por “[...] composição mista e paritária e a natureza deliberativa de suas funções, como estabeleceu a formatação legal que orienta sua implantação [...]”. Nessa definição a autora dá ênfase aos aspectos de paridade e deliberação, enquanto elementos mais significativos para o alcance da inovação democrática, pressupondo a partilha de poder entre sociedade civil e Estado. [RAICHELIS, 2008, p. 40].

Todas estas definições misturam natureza descritiva com prescritiva, como anteriormente apontado. Este conjunto, no entanto, forma o que Boullosa, Coelho Neto e Pereira (2014) chamam de argumentos de defesa da noção de conselhos gestores, que subsidiam ainda grande parte dos estudos de caso que vêm sendo realizados sobre as experiências dos conselhos em diferentes setores de políticas públicas e níveis da administração pública. Os estudos de caso mostram com frequência os desafios e dificuldades da implementação dos conselhos, indicando fragilidades que reverberam na concretização dos pressupostos

que os fundamentam.

Esses problemas foram mapeados por Boullosa, Coelho Neto e Pereira (2014) a partir da modelização, ou distinção, entre discurso explícito (promessas e argumentos de defesa) e implícito (as experiências em si). As grandes diferenças que estes autores observam entre estes dois níveis de discurso foram atribuídas a problemas relacionados ao desenho desses instrumentos (modelo do instrumento conselho gestor), e não às especificidades das experiências estudadas, como frequentemente são explicadas pelos autores dos casos que Boullosa, Coelho Neto e Pereira analisaram.

Outros trabalhos têm evidenciado as fragilidades e desafios impostos à operacionalização do controle social nos conselhos gestores, entre eles Correia (2006) afirma que:

Muitos desses [conselhos gestores de políticas públicas] foram criados apenas formalmente para cumprir o [...] requisito legal [de descentralização político-administrativa], se constituindo em mecanismos de legitimação de gestões. São manipulados desde a sua composição, com a ingerência política dos gestores, até a sua atuação, reduzida à aprovação de documentos necessários para repasse de recursos. [CORREIA, 2006, p.17].

E, com base nos estudos de caso, Boullosa, Coelho Neto e Pereira (2014) reafirmam os entraves teóricos expostos por Correia (2006).

[...] os conselhos gestores locais raramente funcionam realmente, raramente são representativos da sociedade, não funcionam como mecanismo de controle social, não promovem *accountability*, além de serem apropriados negativamente por partidos políticos. [...]. Curiosamente, estes mesmos estudos de caso atribuem quase todos estes problemas ao contexto sociopolítico do município dos conselhos estudados. [BOULLOSA; COELHO NETO; PEREIRA, 2014, p. 2, tradução nossa].<sup>3</sup>

Não obstante os tantos problemas enfrentados nos casos, há certo consenso sobre a importância deste instrumento de controle social. A melhor destas evidências pode ser lida na própria PNPS, bem como no SNPS de 2014.

O principal objetivo da PNPS é “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” [BRASIL, 2014], reafirmando os fundamentos da Constituição de 1988, bem como avança no sentido reafirmando os fundamentos da Constituição de 1988, bem como avançando no sentido de defender a articulação entre os variados tipos de mecanismos (conselhos e comissões de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência e consulta pública e ambiente virtual de participação social).

Com base nas definições da PNPS os conselhos de políticas públicas são espaços promotores de diálogo entre Estado e sociedade civil, também entendida como o indivíduo autorrepresentado, superando a noção que validava restritamente a participação dos sujeitos institucionalmente organizados, possibilitando

<sup>3</sup> [...] local management councils across Brazil reveal. These case studies arrive at results that are surprisingly different from the more theoretical outcomes presented by the general literature. In the case studies, the local management councils rarely actually work, accountability, and are appropriated by political parties [...]. Curiously, these same case studies blame almost all these problems on the socio-political context of the municipality where the councils were studied.

a autorrepresentação e, efetivamente, proporcionando assento aos usuários de suas políticas. [BRASIL, 2014].

Nesse sentido, destacam-se dois conceitos elaborados pela PNPS relativos aos conselhos de políticas públicas e à sociedade civil. Concernente aos conselhos, são definidos como “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”. Já sociedade civil, conceito que se encontra intrínseco ao de conselho, foi definida como “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. [BRASIL, 2014].

Hoje, no que diz respeito às funções e atribuições assumidas pelos conselhos de políticas públicas, podem ser encontradas em material produzido pelo MPOG, o qual contém três funções das quatro consideradas na definição dos conselhos a saber: a) Fiscalizadora: pressupõe o acompanhamento e o controle da ação do governo; b) Deliberativa: poder de decisão sobre o andamento das políticas públicas; c) Consultiva: possibilidade de emissão de opiniões e sugestões relativas ao campo temático da referida política pública. [BRASIL, 2013].

Quanto à definição de função normativa dos conselhos de políticas públicas, pode ser sintetizada a partir dos autores citados. Assim, se dá pela presença do caráter prescrito, por meio do estabelecimento de regras de condução para a execução das políticas públicas, bem como a previsão de responsabilização no caso do seu descumprimento. E, segundo Raichelis (2011, p. 25), é importante definir este caráter nos espaços públicos, pois isso permite “[...] analisar a prática dos conselhos em termos da capacidade de participação (ou não) da sociedade civil, não apenas como instâncias discursivas, mas, sobretudo, como fóruns de decisão e deliberação públicas”.

Entretanto, já se discute outra função para os conselhos de políticas públicas, a qual não está inserida entre as atribuições dos conselhos de assistência social, que diz respeito à função mobilizadora. Esta tem sido compreendida não apenas como incentivo à participação social, mas também como a formulação e disseminação de informações para toda a sociedade. [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001-2013].

Para Lubambo e Coutinho (2004), os espaços democráticos têm o intuito de promover a comunicação entre Estado e sociedade civil, além de reconhecê-los como capazes de evidenciar as problemáticas sociais. Nesse sentido, os conselhos gestores são um dos principais espaços destinados à participação social e são compreendidos como mecanismos promotores de *accountability* e confirmadores da democratização dos governos locais<sup>4</sup>. Entretanto, apresentam algumas fragilidades na efetivação da representatividade, da deliberação, da publicização, da participação dos usuários, e estão suscetíveis às pressões políticas e partidárias.

Apesar de considerar os conselhos uma importante inovação democrática, Raichelis (2011) manifesta uma preocupação diante da efetivação dos espaços públicos como, de fato, participativos, o que é essencial para a compreensão do exercício do controle social pela sociedade civil, principalmente dos usuários da Política de Assistência Social. Nesse sentido salienta que “[...] Quando discutimos a participação dos usuários, [...], temos que nos [...] [questionar] quais são as condições concretas que [...] estão tendo para participar [...]” [LUBAMBO; COUTINHO, 2004, p. 25].

Quanto à definição de conselhos gestores, por Gohn (2011, p. 89) os considera como inovação, pois “são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política”. Acerca da representatividade dos conselhos, afirma que têm capacidade de propor mudanças nas políticas sociais em função da geração de uma “nova institucionalidade pública”.

<sup>4</sup> “Responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas”. (DOWBOR, 1999, p. 41).

Esta permite a inclusão de diferenciados segmentos sociais na definição e formulação das políticas sociais, compartilhando o poder de decisão antes restrito aos governantes e gestores.

Alguns trabalhos apontam para o crescimento numérico dos conselhos gestores, sem necessariamente isso indicar uma entrada qualitativa ou efetiva da sociedade civil, em condições de propor mudanças no contexto [BOULLOSA; COELHO NETO; PEREIRA, 2014; GOHN, 2011; GOMES, 2003; RAICHELIS, 2008]. A criação desses órgãos possui uma notória importância na viabilização da entrada da sociedade civil organizada no debate da construção, fiscalização e monitoramento das ações governamentais, porém, por si só a formalização não gera mudança, e conforme mencionado por Raichelis (2011) é necessário refletir sobre as condições de participação da sociedade civil, e se esta vem sendo garantida, no intuito de inserir os diferentes atores sociais.

Segundo Gomes (2003, p. 4), “[...] a expansão quantitativa dos conselhos gestores e mesmo o seu caráter deliberativo não significam necessariamente seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos”. Ainda, este autor destaca alguns aspectos que favorecem a desproporcionalidade entre esse crescimento quantitativo e o qualitativo, com bases no estudo de experiências, a saber: “deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo [...]”. [CARVALHO, 1998; TEIXEIRA, 2000, apud, GOMES, 2003, p. 4].

Endossando tal ponto de vista, Gohn (2011, p. 47) pontua que a “[...] a qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou desinformação) contida nas opiniões dos participantes”. Ou seja, para que os mecanismos participativos possam desenvolver o potencial democrático capaz de promover diálogo entre a sociedade civil e política é necessário o acesso às informações que possibilitem a tomada de decisões, principalmente para o segmento dos representantes dos usuários. [RAICHELIS, 2011].

Ao comparar o papel dos movimentos de lutas sociais dos anos 1970 e 1980 ao dos conselhos gestores de políticas públicas, Gohn (2011, p. 47) os coloca no mesmo patamar, afirmando que os últimos “[...] desempenham também papel educativo aos seus participantes; à medida que fornecem informações, os capacitam à tomada de decisões [...]. [...] [E, ainda,] contribuem para desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências [...]. [...], [respaldando o fazer] político dos indivíduos”. Aqui, o viés educativo é exposto expressamente pela autora, afirmando a dimensão de aprendizagem dos espaços sociopolíticos. Desse modo, os novos mecanismos de controle social devem assumir a formação política dos indivíduos como estratégia de enfrentamento à “tradição autoritária”.

Os principais entraves à participação social que podem conduzir ao esvaziamento dos espaços democráticos são para Gohn (2011) gerados,

De um lado, [...] [pela] operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos [...]. [...] De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que [...] veem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalização de objetivos predefinidos [...]. [GOHN, 2011, p. 95].

A inovação democrática provocada pelos movimentos de lutas sociais e incorporada na Constituição de 1988 tem como propósito alargar os espaços públicos e incluir a pluralidade dos atores sociais no debate sobre as temáticas da Política que requerem uma decisão coletiva. Entretanto, conforme bem analisa Raichelis sobre a “tradição autoritária” (2011) e, anteriormente, sobre os discursos hegemônicos democratizantes (2008), refletir sobre o papel dos conselhos gestores de políticas sociais e as presenças, discursos e ativação é tarefa preponderante.

Diante dos inúmeros desafios para consolidação dos conselhos gestores como espaços democráticos, Gohn (2011, p. 48) destaca que a efetividade do controle social é influenciada pelo posicionamento ideopolítico dos seus membros, pois “[...]. Se compostos por lideranças e grupos qualificados - do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades - e articulados a projetos sociais progressistas, podem fazer política tornando públicos os conflitos”. Assinala que, à medida que passam a ser “interlocutores públicos [os conselheiros], poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática”. [GOHN, 2011, p. 48].

Nesse sentido, de forma prescritiva, Gohn (2011) aponta possibilidades de uma atuação qualificada por parte dos representantes, com intuito de obter mudanças no contexto das políticas no âmbito de gestão em que se inserem, além de ressaltar a importância do posicionamento ideopolítico na dinâmica dos conselhos gestores.

Os diferentes olhares dos autores sobre esta temática têm, como ponto de convergência, o entendimento deste mecanismo de controle social como potencializador da participação social em direção à gestão compartilhada, revelando virtudes da existência desses espaços participativos. Diante disso, torna-se necessária uma discussão sobre como tais mecanismos acontecem no âmbito dos municípios e quais as dimensões do controle social que norteiam o exercício das funções dos Conselhos de Assistência Social.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de controle social vem sendo utilizado de forma generalizada lhe dando um caráter polissêmico, tendo em vista esta constatação o este estudo voltou-se para a busca da compreensão das noções mais correntes, perpassando desde o pensamento durkheimiano de manutenção da ordem social; de cooperação e coesão social como trato social de convivência; mecanismo de punição do estado sobre o cidadão ou o contrário de controle do Estado pelo povo por meio da organização; ou ainda como estratégia de subversão da sociedade aos propósitos de interesse político-econômico dando um caráter democratizante e legitimando os interesses dos grupos hegemônicos.

Dentre o conjunto de autores estudados pode-se verificar que o entendimento de democracia participativa advém do processo de lutas em prol da ampliação da participação da sociedade nos espaços políticos. O marco dessa luta na sociedade brasileira é representada pela promulgação da Constituição Federal de 1988 propôs a abertura de espaços de participação social com a criação de mecanismos de controle social, dentre eles os conselhos gestores, possível pela descentralização política-administrativa entres os entes federados.

Este estudo evidenciou que o modelo de democracia participativa é compatível com o modelo representativo, em que um pode ocorrer de forma mais expressivo que o outro, mas não se excluem. Gohn (2011) apresenta paradigmas de participação sendo o democrático e o democrático-radical os que mais se aproximam da perspectiva desse estudo, pois trazem à noção de disputa de projetos políticos em espaços públicos. Ainda, dos modelos teóricos propostos por Gohn (2011) o de poder local e de esfera pública são os que melhores traduzem a democracia participativa de diversidade e pluralidade de sujeitos nos espaços públicos participativos.

No que tange ao exercício do controle social, na visão dos defensores dos conselhos gestores de políticas públicas enquanto instrumento de inovação política e de efetivação de democracia participativa. Pode-se verificar que este mecanismo não é tão novo, e mesmo estando inscrito na Constituição Federal há 26 anos, ainda, enfrentam inúmeras dificuldades no cumprimento do seu papel. Segundo os autores este fato pode estar associado ao mero cumprimento formal de criação como requisito de acesso ao repasse de

recursos pelos demais entes federados; apropriação desse espaço pelas gestões para dá legitimação das suas ações; ausência de debate político qualificado em torno das decisões; esvaziamento; baixa rotatividade; despreparo dos membros conselheiros, dentre outros.

No que concerne ao papel dos conselhos gestores de políticas públicas pôde-se concluir que estes têm capacidade de desenvolver uma sociabilidade política de forma plural, entretanto se faz necessário refletir acerca dos entraves à sua operacionalização por meio de estudos nessa área com ênfase no mapeamento das experiências conselhistas, tendo em vista não somente identificá-los, mas sobretudo problematizá-los.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, jan./mar. 2004.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. esp., p. 14-39, 2005. Disponível em: [http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade\\_NumeroEspecial\\_marc\\_o2005\\_InstituicoesHibridaseParticipacaoonoBrasilenaFranca.pdf](http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marc_o2005_InstituicoesHibridaseParticipacaoonoBrasilenaFranca.pdf) . Acesso em: 14 ago. 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social, 2).

BOULLOSA, Rosana de Freitas; COELHO NETO, Ernani; PEREIRA, Iago Itã de Almeida. Innovation and learning in Public Administration at Local Level in Brazil: scope and challenges of the implementation of Local Management Councils. In: INTERNATIONAL RESEARCH SOCIETY FOR PUBLIC MANAGEMENT CONFERENCE, 18., 2014, Ottawa. **Anais...** Ottawa: IRSPM, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. TÍTULO VIII, Da ordem. CAPÍTULO II, SEGURIDADE SOCIAL. Artigos nº 193, 194, 195, 203, 204. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 05 jan. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei n. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília 23 maio 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm) . Acesso em: 30 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilad.o.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilad.o.htm) . Acesso em: 05 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 out. 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf> . Acesso em: 30 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 01, de 25 de janeiro de 2007. Publica o texto da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB- RH/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jan. 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Norma%20Operacional%20de%20RH%20SUAS.pdf> . Acesso em: 05 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 nov. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/CNAS%202012%20-%200033%20-%2012.12.2012.pdf> . Acesso em: 30 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Participação e controle social: instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais. Brasília: MPOG, GesPública, 2013. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/folder\\_rngp/folder\\_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602/09.%20Participacao%20e%20Controle%20social%20-%20conceitos%20e%20orientacoes.pdf](http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602/09.%20Participacao%20e%20Controle%20social%20-%20conceitos%20e%20orientacoes.pdf) . Acesso em: 02 set. 2015.

CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS**. Brasília: CNAS, MDS, 2009. p. 17-24.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. [S.l.]: Oxfam International, 2008. p. 1-11. [From Poverty to power: how active citizens and effective states can change the world.] Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/A\\_Participa%C3%A7%C3%A3o\\_Social\\_como\\_processo\\_de\\_consolida%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_democracia\\_no\\_Brasil-Alexandre\\_Ciconello\\_-\\_20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/A_Participa%C3%A7%C3%A3o_Social_como_processo_de_consolida%C3%A7%C3%A3o_da_democracia_no_Brasil-Alexandre_Ciconello_-_20(1).pdf) . Acesso em: 30 ago. 2015.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social na saúde. In: MOTA, Ana Elizabete da. et al. **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 1-29. Disponível em: <http://www.ceap-rs.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Controle-social-na-saude.pdf> . Acesso em: 30 ago. 2015.

CRUBELLATE, João Marcelo. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 2, p. 1-18, jul./dez. 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: LOZADA, Mireya. et al. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil de globalización**. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política do Estado capitalista**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Questões da nossa época, 32).

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 257-283, jul./dez. 2004.

HERKENHOFF, Maria Beatriz; RABELO, Desirée Cipriano. Controle social e direito de acesso à informação: considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 82-93, jan./jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa básica sobre os municípios brasileiros de 2001-2013. [S.l.]: IBGE, 2001-2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 02 set. 2015.

LUBAMBO, Cátia W.; COUTINHO, Henrique G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 62-72, 2004.

LÜCHAMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC**, n. 33, p. 1-44, nov. 2002.

LÜCHAMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, Raquel. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL O CONTROLE SOCIAL E A CONSOLIDADÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, 2011.

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen Varriale et al. 12. ed. Brasília: Ed. UNB, 1999. p. 888-890. v. 2.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. [S.l.]: [S.n.], [2013]. Disponível em: <[http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/221339/mod\\_resource/content/2/IntroDemoPTBoaventura%20e%20Avritzer.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/221339/mod_resource/content/2/IntroDemoPTBoaventura%20e%20Avritzer.pdf)> Acesso em: 05 dez. 2013.