



Conselho Regional  
de Serviço Social / RJ  
www.cressrj.org.br

# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



80  
ANOS  
SERVIÇO  
SOCIAL  
NO BRASIL

**A PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS: UMA REALIDADE EM CONSTRUÇÃO**

Carolina Gilaberte Barbosa de Oliveira

Natureza do Trabalho: Reflexão Teórica

Eixo: Seguridade Social (Assistência, Saúde, Previdência)

Formação/Titulação: Assistente Social, Mestranda em Política Social, especialista em Políticas Públicas e Movimentos Sociais, discente da especialização da PUC RIO em Assistência Social e Direitos Humanos, membro da comissão de assistência social do CRESS, conselheira estadual de assistência social CEAS RJ.

E-mail: carolinagilaberte@hotmail.com

Telefone: (21) 98191-2444



# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



## A PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS: UMA REALIDADE EM CONSTRUÇÃO

### I – RESUMO

O artigo versa sobre reflexões acerca de formas de participação nos conselhos gestores introduzidos no Brasil pós Constituição Federal de 1988 com a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Primeiramente abordo a questão da participação no sistema descentralizado e participativo uma mudança significativa nas diretrizes constitucionais, em seguida faço um breve relato sobre o processo de institucionalização da política pública de assistência social enfatizando seus marcos regulatórios e o novo desenho estrutural com controle social sendo um dos eixos norteadores do sistema e por fim trago para o debate o conselho municipal de assistência social, vinculado a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, onde procuramos contribuir para um pensamento crítico a respeito do controle social.

**PALAVRAS CHAVE:** Participação, controle social, conselho, assistência social

### ABSTRACT:

The article deals with reflections on forms of participation in management councils introduced in 1988 after Brazil Federal Constitution with the implementation of the Single Social Assistance System - ITS.

First I address the issue of participation in the decentralized and participatory system a significant change in the constitutional guidelines, then make a brief report on the process of institutionalization of public policy on social assistance emphasizing their regulatory frameworks and the new structural design with social control is one of the guiding principles of the system and finally bring to the debate the municipal council of social welfare, linked to the Secretariat of social assistance and Human rights of Niteroi.

The methodology used was the bibliographical research, which seek to contribute to critical thinking about social control.



# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



## II – JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal de 1988 coloca em seu inciso segundo, no artigo 204 a participação da população por meio de organizações representativas na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Este processo histórico foi resultado de conquistas de movimentos sociais, trabalhadores e profissionais que consolidou de fato um sistema descentralizado e participativo.

O sistema descentralizado e participativo é um espaço essencialmente político, instituído por representações governamentais e não governamentais responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas e que estão presentes em âmbitos municipal, estadual e nacional

A partir das diretrizes constitucionais Moroni (2009, p. 250) “relata que começaram a ser estruturados os espaços públicos institucionais, como os conselhos de políticas públicas, que são mecanismos que concretizam os princípios constitucionais de democratização e de controle social”.

Cabe ressaltar, que neste contexto histórico marcado pelos avanços democráticos, houve um retrocesso aos direitos sociais pelo fortalecimento das políticas neoliberais. No Brasil este período foi marcado pela eleição do Fernando Collor de Melo para a presidência da República.

No que diz respeito a participação:

A participação pode ser vista a partir de duas dimensões: política, onde a participação do poder e do reconhecimento do direito a intervir de maneira permanente nas decisões políticas e pedagógica onde expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar a um consenso são atitudes que transformam todos aqueles que integram processos participativos (MARONI, 2009, p. 251)

Nesta direção nos questionamos como deve se dar a criação de instrumentos e mecanismos que venham a garantir a participação nos conselhos de assistência social?



# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



A IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003 deliberou a construção do Sistema único de Assistência Social – SUAS, requisito essencial da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993) para dar efetividade a assistência social como política pública.

A gestão proposta por esta política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e na NOB/SUAS.<sup>1</sup>

A resolução 145 de 15 de outubro de 2004, deliberou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), definindo como eixos estruturantes do sistema, a matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, o desafio da participação popular/cidadão usuário, a política de Recursos Humanos, a informação, o monitoramento e a avaliação.

A novo desenho da política, prevê a participação da sociedade civil dentro dos espaços governamentais através do controle social.

Entendemos que o controle social é um componente intrínseco da democratização da sociedade e do exercício da cidadania. Deve-se dar como uma prática que busque a transformação social. Não deve ser traduzido apenas em mecanismos formais e sim refletir-se no real poder da população em modificar planos e políticas. De acordo com a autora:

Os conselhos de assistência social podem ser definidos, em linhas gerais, como instâncias deliberativas colegiadas, de caráter permanente, vinculados à estrutura da administração pública responsável pela condução da política de assistência social em cada nível de governo e que consubstanciam a participação da sociedade na gestão e controle dessa política (SENNA, 2013)

Naquela conjuntura, segundo Ferrari (2009, p.21) o usuário da assistência social tem a sua participação assegurada, quando em seu artigo 5º, parágrafo 2º, define como base “a organização da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

---

<sup>1</sup> Norma Operacional Básica, resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012 que disciplina a gestão pública da política de assistência social em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federados.



# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



Neste contexto, trazemos para o debate o conselho municipal de assistência social no município de Niterói. Segundo o IBGE<sup>2</sup> Niterói possui uma população estimada, em 2014, de 495.470 pessoas, esta situada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Conforme os dados da tese de Schmidt (2009), Niterói possui o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Rio de Janeiro (de um total de 92 municípios), de 0,837, o que integra Niterói aos 44 municípios brasileiros com IDHM muito alto.

A institucionalização do Conselho Municipal de Assistência Social em Niterói esta atrelado a institucionalização do fundo municipal de assistência social, e ao plano municipal de assistência social o chamado CPF.

Nesta direção o CMAS de Niterói foi instituído pela Lei nº 1549 de 25 de novembro de 1996, órgão permanente e deliberativo composto de forma paritária por membros da sociedade civil e governamental, conforme previsto na Lei Federal 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada em 7 de dezembro de 1993, vinculado a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, responsável pela gestão da política de assistência social no âmbito municipal.

No que diz respeito ao controle social, partimos do pressuposto de intervenção de atores da sociedade civil e governo contribuindo propositadamente nas ações da agenda do governo, por isso questionamos a participação dos usuários, já que estes deveriam ter um papel de protagonismo na construção dessa política.

De acordo com Ferrari (2009, p.23), “a participação plena, organizada e planejada da sociedade civil consegue transformações significativas, a partir do protagonismo do usuário vamos trazer serviços públicos e privados de qualidade e reduzir significativamente o número de pessoas que estão abaixo da linha da pobreza”

---

<sup>2</sup> Disponível site: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330330&search=||infográficos:-informações-completas>. Acesso em: 15/03/2016.



# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



## II – RELEVÂNCIA

Neste processo de transformações significativas do SUAS, procuramos entender como se dá a composição e a constituição do conselho.

Segundo o artigo 4º do Regimento Interno do CMAS. O conselho é composto por 14 membros titulares, sendo sete representantes governamentais indicados pelo Prefeito e sete representantes da sociedade civil, eleitos em fóruns próprios.

As representações governamentais são compostas por um representante da secretaria de Educação, um representante da Secretaria de saúde, um representante da Secretaria de Integração e Cidadania, um representante da Secretaria de Fazenda, um representante da Secretaria de Serviços Públicos, um representante da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, um representante da Procuradoria Geral do Município.

No que diz respeito a representação da sociedade civil é composta por um representante da entidade de adolescente do Conselho Municipal de Criança e Adolescente – CMDCA, um representante da entidade de criança devidamente registrado no CMDCA, um representante de entidade de pessoas com deficiência, um representante de pessoa idosa, um representante de entidade de saúde prestadora de serviço privado filantrópico, um representação de associação comunitária e um representante de trabalhadores do setor da assistência social.

Neste contexto, ao refletirmos sobre a conformação do conselho municipal de assistência social de Niterói observamos o fato de não haver rodizio no exercício dessas instituições, gerando um distanciamento no exercício dessas instituições, sobretudo, no papel



# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



de controle social e a compreensão política de forma meritocrática e assistencialista que contribui para o não reconhecimento do usuário enquanto sujeito de direitos.

Se considerarmos a tradição política brasileira – autoritária patrimonialista e clientelista – e a histórica da exclusão das classes populares da coisa pública, podemos avaliar o significado e desafios envolvidos neste projeto.

Os instrumentos de participação democrática são constantemente ameaçados pela cultura política autoritária elitista da sociedade brasileira, que expressa o frágil enraizamento da cidadania no tecido social e nos espaços institucionais, e a contínua desqualificação dos espaços políticos favorecedores da articulação de interesses coletivos das classes trabalhadoras e populares (RAICHELIS, 2009, p. 14)

Sendo assim os conselhos não podem ser considerados os únicos condutos de participação política e nem modelos exemplares de sociedade civil organizada. Esta é uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, e combinada com outras modalidades de organização e mediação política.

Nesta direção fizemos o seguinte questionamento: Quais são as razões que levam a baixa participação dos usuários nas reuniões do CMAS de Niterói?

Podemos apontar as inúmeras legislações que institucionalizaram os conselhos apresentam preocupantes brechas segundo Labra (2009, p 182) “apresentam anomalias no esquema participativo”.

De acordo com o autor:

As autoridades buscam apenas legitimar seus interesses, tendem a impor suas próprias decisões porque temem decisões adversas ou não conseguem vincular os resultados da participação ao processo decisório, os conselheiros ou participantes tem grande dificuldade de lidar com a pluralidade e a heterogeneidade dos campos social e estatal. Os cidadãos não têm clareza sobre os assuntos que vão discutir. A participação ativa exige um aprendizado que muitos não estão dispostos a empreender, no mundo associativo os problemas mais frequentes têm a ver com as estruturas pouco sólidas das entidades representadas. A comunicação com seus representantes nos colegiados é muito deficiente. Não divulgam, na comunidade, os resultados da atividade participativa. Apresentam um modo oligarquico ou pouco transparente de organização interna e a representatividade da sociedade civil é afetada pela dificuldade de incluir determinados grupos de forma equitativa, o que acarreta sentimentos de exclusão social. (LABRA, 2009, p182)

Nesta direção podemos concluir que a questão da participação fica comprometida primeiramente pela centralização do poder nas mãos do executivo que fragiliza a autonomia dos conselhos, segundo por conta da formação política desses atores que muitas vezes buscam interesses individuais ao invés de coletivos, em terceiro pela forma com que o controle



# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



social vem sendo exercido de forma vertical quase sempre autoritária de acordo com Campos (2006, p) “este padrão de controle social naturaliza desigualdades, justifica privilégio”.

## VIII- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BATTINI, O. (org.) SUAS – **Assistência Social constitucionalização e representação práticas**. São Paulo: Vera editora; São Paulo, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 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: 2016.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993** (com alterações da Lei nº 12.435, de 2011). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: MDS, SNAS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cadernos de Textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social – “Participação e Controle Social no Sistema único de Assistência Social”**. Brasília: MDS; CNAS, 2009.



# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



CAMPOS. Edval Bernardino. **A Gestão da efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. In: O social em Questão, 30. PUC-RIO: Rio de Janeiro, 2013.

\_\_\_\_\_. Edval Bernardino. **Assistência Social: do descontrole ao controle social**. In: Serviço Social e Sociedade, 88, p 101. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B. R et al (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

FERRARI, C. O protagonismo do usuário e o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável. **Cadernos de Textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social – “Participação e Controle Social no Sistema único de Assistência Social”**. Brasília: MDS; CNAS, 2009

LABRA E. **Política nacional de participação na saúde: entre a utopia democrática do controle social e a práxia predatória do clientelismo empresarial**. In: Sonia Fleury e Lenaura Lobato (orgs), Participação, democracia e saúde. RJ: CEBES, 2009, pp 176-203

MORONI JA. **O direito a participação no Governo Lula**. In: Sonia Fleury e Lenaura Lobato (orgs), Participação, democracia e saúde. RJ: CEBES, 2009, pp 248 – 269.

RAICHELIS, R. A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: diretriz constitucional em debate. **Cadernos de Textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social – “Participação e Controle Social no Sistema único de Assistência Social”**. Brasília: MDS; CNAS, 2009

SCHMITD, J A, C. **A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): no município de Niterói: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco crítico**. Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.



Conselho Regional  
de Serviço Social / RJ  
[www.cressrj.org.br](http://www.cressrj.org.br)

# II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016



**80**  
ANOS  
**SERVICO  
SOCIAL  
NO BRASIL**