UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ILUARA MONTEIRO GONÇALVES

THAINNÁ BARBOSA DE ALMEIDA

A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RECIFE DE 2015 A 2022

RECIFE

2025

ILUARA MONTEIRO GONÇALVES

THAINNÁ BARBOSA DE ALMEIDA

A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RECIFE DE 2015 A 2022

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Soraia de Carvalho.

RECIFE

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Almeida, Thainná Barbosa de.
A representação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social de Recife de 2015 A 2022 / Thainná Barbosa de Almeida, Iluara Monteiro Gonçalves. - Recife, 2025.
p.77, tab.

Orientador(a): Soraia De Carvalho
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social - Bacharelado, 2025.
Inclui referências.

1. Conselho. 2. Representação. 3. Sociedade Civil. 4. Assistência Social. I. Gonçalves, Iluara Monteiro. II. De Carvalho, Soraia . (Orientação). III. Título.

360 CDD (22.ed.)

ILUARA MONTEIRO GONÇALVES

THAINNÁ BARBOSA DE ALMEIDA

A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RECIFE DE 2015 A 2022

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: 15/04/2025

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof(a). Dr(a). Soraia de Carvalho (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

_____

Prof.ª Dr.ª Laudicena Maria Pereira Barreto (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

RECIFE

2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos Orixás e a Deus por poder concluir mais essa etapa na minha vida e abrir portas para novas jornadas que estão por vir.

Agradeço aos meus pais, irmãos, amigos e familiares por todo suporte, aprendizado, amor e carinho desempenhados em toda a minha vida.

Agradecemos a nossa orientadora Soraia de Carvalho por toda dedicação, paciência e atenção desempenhados neste trabalho.

Agradeço também a Iluara por toda a troca ao longo de toda a formação, pelo apoio sempre tanto nos momentos bons como também nos momentos desafiadores, tornando essa trajetória acadêmica muito mais leve.

Thainná Barbosa de Almeida.

Um caminho longo foi percorrido para chegar a este momento, e nesse percurso algumas pessoas estiveram comigo desde o começo as quais tenho que agradecer.

Agradeço aos meus pais, que apesar de não estarem mais fisicamente comigo me incentivaram e mostraram desde de criança que a educação mudaria a minha vida.

Agradeço ao meu esposo Edmilson, por ter me dado todo o suporte durante essa trajetória, obrigada por tudo. Agradeço também aos meus familiares, irmãos e sobrinhos por torcerem por mim sempre.

Agradeço a professora Soraia de Carvalho por ter aceitado nos orientar, pela partilha do saber, pela generosidade e paciência durante a elaboração deste trabalho. Agradeço também a todos os professores que ao longo desses anos contribuíram para meu aprendizado e formação profissional.

Agradeço a minha parceira de trabalho, Thainná pelas risadas e desabafos durante toda nossa trajetória acadêmica. Obrigada pelos momentos de partilha.

Sobretudo, meu agradecimento mais especial vai a Deus, por tudo que tem feito por mim, por todas bênçãos, cuidado e proteção até aqui.

Iluara Monteiro Gonçalves

RESUMO

A pesquisa trata da representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Recife-PE de 2015 a 2022, abordado aqui sob a ótica da participação e do controle social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória baseada na leitura e análise das atas de reuniões do CMAS de Recife, de documentos normativos, recorreu-se também de uma revisão bibliográfica para melhor compreensão sobre os conceitos e teorias que se apresentaram na pesquisa. Chegou-se ao entendimento que a participação das entidades e organizações sociais evidenciou a relação interesses particulares e uma dependência mútua entre o Estado e essas organizações na prestação de serviços públicos, a representação dos trabalhadores do SUAS, apesar da participação ativa de seus representantes no conselho revelou-se pouco efetiva, quando desvinculada dos demais representantes mostra-se insuficiente para construir um projeto que tenha como horizonte uma democracia participativa e a representação mais fragilizada no conselho são as dos usuários que ainda não conseguem participar plenamente e atuar frente aos interesses públicos da política. O conselho ainda que se configure como uma prática da democracia participativa, devendo ser um espaço de tensão de diferentes interesses, torna-se um mecanismo de manutenção da ordem estabelecida pelo Estado que rege as políticas sociais nos moldes neoliberais.

Palavras-chave: Conselho; Representação; Sociedade Civil.

ABSTRACT

The research deals with the representation of civil society in the Municipal Council for Social Assistance of Recife-PE from 2015 to 2022, approached here from the perspective of participation and social control. This is a qualitative and exploratory research based on the reading and analysis of the minutes of meetings of the CMAS of Recife, of normative documents, and a bibliographic review was also used to better understand the concepts and theories that were presented in the research. It was understood that the participation of social entities and organizations evidenced the relationship between private interests and a mutual dependence between the State and these organizations in the provision of public services. The representation of SUAS workers, despite the active participation of their representatives in the council, proved to be ineffective. When disconnected from the other representatives, it proves to be insufficient to build a project that has participatory democracy as its horizon. The most fragile representation in the council are those of users who are still unable to fully participate and act in the public interests of politics. The council, although configured as a practice of participatory democracy and intended to be a space for tension between different interests, becomes a mechanism for maintaining the order established by the State that governs social policies along neoliberal lines.

Keywords: Council; Representation; Civil Society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 O número de assentos ocupados e participação de entidades e organizações por tipo de serviço de 2015 a 2022. (%)

Gráfico 02 Participação por categoria no processos decisórios do CMAS de Recife de 2015 a 2022.

Gráfico 03 Participação da sociedade civil nas reuniões do CMAS de Recife 2015-2022 (%)

Gráfico 04 Proposição de pautas por representantes de cada segmento de 2015 a 2022.

Gráfico 05- Iniciativa para o debate, por representantes de cada segmento de 2015 a 2022.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Composição do CMAS de Recife - 2015 - 2022

Tabela 02 - Entidade e Organizações que participaram do CMAS/ Recife de 2015 - 2022

Tabela 03 - Tipologia de representação CMAS- 2015-2022

Tabela 04 - Entidades que participaram do CMAS de Recife- 2015-2022

Tabela 05 - Representação de usuários no CMAS- 2015-2022

Tabela 06 - Participação da sociedade civil nas reuniões do CMAS de Recife 2015-2022

LISTA DE SIGLAS E A ABREVIATURAS

ABONG Associação Brasileira de ONGs

APEC Associação Pernambucana de Cegos

BPC Benefício de prestação continuada

BIRD Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CEBAS Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CONANDA Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONADE Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa de Deficiência

CONGEMAS Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CREAS Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CMAS Conselho Municipal de Assistência Social

CRAS Centro de Referência de Assistência Social

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

CNS Conselho Nacional de saúde

CNCD/LGBT Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT

CDES Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CONIT Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte

CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONADE Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

CF Constituição Federal

FIES Fundo de Financiamento Estudantil

FONSEAS Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social

FMI Fundo Monetário Internacional

FNAS Fundo Nacional da Assistência Social

LOAS Lei Orgânica de Assistência Social

MDSA Ministério do desenvolvimento social e agrário

MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NOB/SUAS Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

OSs Organizações sociais

ONGs Organizações não governamentais

OSCIPs Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PNAS Política Nacional de Assistência Social

PT Partido dos Trabalhadores

SUAS Sistema Único de Assistência Social

STF Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO……13
2.CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS……17
2.1 Controle social: limites e possibilidades……24
2.2 As Políticas Sociais no contexto brasileiro a partir da Constituição 1988…… 28
3. OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DIANTE DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO CENÁRIO NACIONAL DE 2015 A 2022…… 35
3.1 Impeachment de Dilma Rousseff e o governo golpista de Michel Temer…… 37
3.2 O Governo de Bolsonaro……40
4. A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RECIFE DE 2015 A 2022…… 44
4.1 Quem são os Representantes da Sociedade Civil……46
4.1.1 Entidades e Organizações Sociais……46
4.1.2 Representantes dos Trabalhadores do SUAS……..57
4.1.3 Representantes dos Usuários……...61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS…… 67
REFERÊNCIAS……..69

1.INTRODUÇÃO

A história das políticas sociais está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento da sociedade capitalista moderna e à consolidação dos Estados nacionais contemporâneos. Trata-se de um mecanismo que o Estado utiliza para intervir no controle das contradições da relação capital-trabalho. Para que se possa compreender tal mecanismo, é necessário entender a expansão dos direitos civis, políticos e sociais, consequentemente o conceito de cidadania. (Castro e Ribeiro, 2009).

A partir de 1930, o Brasil passou a experimentar um processo de desenvolvimento, modernização socioeconômica e participação política, marcado por períodos de autoritarismo e crises econômicas. O crescimento econômico e as mudanças demográficas, bem como a melhoria nas condições de vida e o aumento da participação do setor público na prestação de serviços sociais, foram alguns dos resultados observados. No entanto, é importante salientar que esse processo de desenvolvimento das políticas sociais ocorreu de forma desigual e não atendeu às necessidades da população mais vulnerável.

A trajetória de reconstrução do sistema democrático no Brasil, que teve início no final 1970 e se estendeu por toda a década de 1980, pode ser interpretada como um embate entre dois projetos políticos. De um lado, se tinha um regime estatal autoritário, com o poder centralizado no Executivo federal com a emergência de um projeto de Estado mínimo, o qual tentava se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais legitimadas pelo golpe militar de 1964. E do outro lado, uma dinâmica associativa e organizativa da classe trabalhadora que, se estruturando em torno da ampliação das reivindicações democráticas, ampliaram as pressões e introduziram fissuras importantes no contexto autoritário e excludente que a sociedade brasileira estava vivendo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu a reorganização institucional do sistema de proteção social brasileiro que alterou a natureza das relações intergovernamentais. Se institui um novo marco de regulação social fundamentado no reconhecimento e a universalização de direitos e a ampliação da cidadania, o qual representou um divisor de águas para o fortalecimento da democracia na sociedade brasileira, destaca-se nesse contexto a Seguridade Social, como um marco na legalização das políticas sociais brasileiras, que funda-se em dois níveis de proteção social, assistência e seguros sociais, que

integra simultaneamente princípios gerais antagônicos, tais como universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade.

O controle social nas políticas públicas no Brasil se destaca especialmente a partir da promulgação da CF de 1988. Essa nova ordem constitucional introduziu inovações significativas na participação da sociedade civil na formulação, implementação e fiscalização das políticas sociais. A criação de espaços formais de participação e a proliferação de instâncias representativas, como os conselhos gestores, evidenciaram uma evolução no modelo de gestão participativa. Uma das principais formas de controle social é através dos conselhos de políticas públicas, esses espaços têm características deliberativas e consultivas, sua composição é paritária entre representantes do governo e da sociedade civil. São estabelecidos nos três níveis de administração pública, tem como função garantir a descentralização e participação coletiva, criar espaços de debates, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, propor alternativas na política pública e exercer o controle social das ações governamentais.

A assistência social é uma das áreas de políticas públicas cujos padrões de interação socio-estatal mantêm impacto significativo na atuação do Estado moldando suas ações setoriais. O seu reconhecimento como política pública, portanto como direito social, também está relacionada com as lutas dos movimentos sociais, sendo uma conquista para toda a sociedade e junto com a saúde e a previdência, passa a integrar a seguridade social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) aprovada em 7 de dezembro de 1993 (Brasil, 1993), regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal que dispõem sobre a assistência social. Enquanto política de Estado torna-se uma espaço de promoção e defesa dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, constituindo-se também como estratégia essencial no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política que afeta uma parcela significativa da população brasileira (Yasbek, 2008).

A partir dos anos 1990, as políticas sociais, são direcionadas por diretrizes neoliberais em resposta à crise estrutural do capital, passam a ser desenvolvidas sob a lógica da descentralização, sem a necessária transferência de recursos financeiros. Passaram a adotar uma abordagem focalizada, ao mesmo tempo em que a seletividade prevaleceu sobre a universalidade dos serviços. O caráter assistencialista predominante mascarava a efetiva garantia de direitos sociais, enquanto a mercantilização dos serviços era impulsionada pela incapacidade do setor público assegurar seu acesso. Além disso, observou-se a tendência de

privatização das políticas sociais, com o fortalecimento do papel do terceiro setor, notadamente através de organizações não governamentais (ONGs). Essa dinâmica resultou na precarização dos serviços públicos, comprometendo sua qualidade e limitando sua universalização.

Este estudo possui como objeto empírico o Conselho Municipal de Assistência Social de Recife-Pe, abordado aqui sob a ótica da participação e do controle social. De forma geral, buscamos compreender o papel dos representantes da Sociedade Civil no Conselho de Assistência Social enquanto importantes instrumentos de participação e controle social conquistados pela sociedade brasileira no seu processo de redemocratização, particularmente como mecanismo de gestão democrática do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A método adotado se fundamenta em elementos da Teoria Social Crítica, que permitem entender cada fenômeno como parte da totalidade social, visando articular a essência e a aparência, a partir das mediações e contradições que permeiam toda a realidade social. O Materialismo Histórico Dialético como método, relaciona-se ao entendimento aprofundado da realidade, tendo como ponto de partida o conhecimento enquanto esforço reflexivo, ou seja, "a essência da realidade não está explícita imediatamente, mas necessita ser compreendida pelo pensamento teórico, abstrato, por meio da apreensão do fenômeno em suas múltiplas mediações histórico-concretas" (Costa, 2017, pg.114). Quanto ao tipo, é qualitativa e documental. É qualitativa pois busca uma compreensão mais abrangente e o aprofundamento do tema, focando em aspectos da realidade que não podem ser medidos numericamente. E a metodologia adotada é documental, porque se dá a partir do uso de documentos oficiais, uma técnica utilizada em pesquisa social por dispor de ampla variedades de fontes documentais. Para Sá Silva *et al*. (2009, p. 2) essa pesquisa possui uma "riqueza de informações que podemos extrair e resgatar justificando o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais porque possibilita ampliar o entendimento de objetos" que permite extrair informações pouco divulgadas e conhecidas. Nesse sentido a pesquisa baseou-se na leitura das atas de reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Recife, resoluções e leis nacionais e municipais, possuindo informações que podem ser extraídas e resgatadas para entender os eventos, processos e transformações nas relações sociais, embora tenha-se recorrido também a revisão bibliográfica para melhor compreender as teorias e conceitos relacionados ao Estado, sociedade civil, controle social e participação que se apresentam na pesquisa. Quanto ao fim, é exploratória porque identifica as razões de determinados contextos da realidade sob o ângulo em estudo. Nossa abordagem está organizada em três capítulos.

No primeiro capítulo, através do suporte teórico abordaremos o controle social que evoluiu conforme as mudanças nas estruturas políticas e econômicas com o surgimento do Estado moderno. Apresentaremos o conceito de Estado e sociedade civil na compreensão de pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau, Marx e Gramsci, que apresentam diferentes perspectivas para interpretar a relação entre sociedade civil, Estado e controle social.

Em seguida, examinaremos o conceito de controle social nas políticas públicas conforme as concepções de alguns autores brasileiros, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 bem como os seus limites e possibilidades para sua efetivação. Veremos as principais características das políticas sociais vigentes até 1988, bem como as inovações e o avanços proporcionados pela CF de 1988, que tem seu desenvolvimento e consolidação interrompidos pelas medidas adotadas para a reforma do aparelho do Estado nos anos de 1990, período que marca um robusto processo de desmonte e fragmentação burocrática das políticas sociais.

No segundo capítulo a discussão concentrou-se nos mecanismos de controle social, especificamente nos conselhos e o impacto que contexto político, econômico e social teve durante o impeachment da presidente Dilma, o golpe de Michel Temer e o governo do presidente Jair Bolsonaro.

No terceiro capítulo apresentamos o estudo sobre a representação da sociedade civil no Conselho Municipal Assistência Social (CMAS) de Recife no período de 2015 a 2022, a fim de identificar como a participação e o controle social se concretizam dentro desse espaço. Apresentaremos a análise sobre o processo de composição do conselho, quem são os representantes da sociedade civil e a qualidade deliberativa do mesmo, baseando-se na leitura das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas entre 2015 e 2022 e pontos analisados foram: a identificação do segmento que mais propôs pautas; o que mais teve iniciativa para debates; o método de encaminhamento das decisões e o segmento predominante em cada uma dessas fases.

A pesquisa tem o propósito de contribuir para ampliação, debate e aprofundamento dos estudos sobre a participação e o controle social na Política de Assistência Social e a atuação dos representantes da sociedade civil em espaços de proposição, deliberação e fiscalização das políticas públicas. Além disso, busca auxiliar estudantes de serviço social e áreas afins no entendimento e na aplicação do controle social da Política de Assistência Social exercido pela sociedade civil.

Portanto, consideramos que a problematização dessa temática por meio do processo investigativo é de grande relevância para o Serviço Social e para sociedade, diante do atual

cenário brasileiro de desfinanciamentos e desmontes, reconhece-se as necessidades de controle, regulação, análise e avaliação de políticas públicas. Além disso, poderá contribuir para o desenvolvimento de pesquisas e formulação de políticas públicas e criação de novos mecanismos de participação social.

2.CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A expressão Controle Social tem suas raízes na sociologia, é utilizado para designar mecanismos de intervenção que estabelecem a ordem social. Esse disciplinamento da sociedade contribui para manter os indivíduos subordinados a determinados padrões sociais e princípios morais, o que tende a assegurar uma conformidade de comportamento dos indivíduos em seu contexto social. (Correia, 2008).

O controle social no contexto das políticas públicas é abordado neste estudo sob a ótica do controle do Estado pela sociedade. Isto ocorre quando os cidadãos ocupam seus espaços de participação e representação, organizando-se em instâncias representativas e influenciando nas decisões e nos interesses coletivos da sociedade.

Sob uma ótica empírica, o controle social pode ser analisado sob diferentes enfoques. Nas sociedades modernas e contemporâneas, este debate é observado a partir de duas perspectivas principais: a primeira, concernente ao controle exercido pelo Estado sobre os cidadãos e a segunda, refere-se ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado. Este debate é parte integrante do próprio processo de fundamentação do Estado Moderno.

Dentro desta perspectiva, é notável que o controle social se manifesta de diferentes maneiras e conforme o contexto histórico. Na abordagem que trata o Estado como um instrumento de controle sobre a sociedade, é imprescindível destacar alguns pensadores clássicos da política: Thomas Hobbes, John Locke e Rousseau, expoentes do contratualismo moderno.

Na Idade Média, ao longo dos séculos XI, XII e XIII assistiu-se uma expansão comercial e demográfica que desencadeou o processo de formação das cidades e o surgimento de uma nova classe social que tinha no comércio seu lócus de atuação, a burguesia mercantil. À medida que as relações comerciais se aprofundaram, as relações sociais dentro do próprio feudalismo foram mudando gradativamente. Nesse período, o Estado feudal detinha o controle sobre a máquina política e econômica, exercendo o controle sobre a sociedade. O poder político era controlado por senhores feudais, que se subordinavam ao imperador do Sacro Império e ao Papa. (Oliveira, 2015).

Se anteriormente a vida do homem em sociedade era estritamente explicada pela lei de Deus e pelas tradições, agora, o misticismo característico dessas leis, que permeiavam todos os aspectos da vida social feudal, abria passagem para a razão. Os filósofos clássicos rompendo com a explicação lei divina, transferiram a responsabilidade da história para o controle dos homens racionais, em vez de deixá-la sob a tutela divina.

O desenvolvimento do mercado, baseado na compra e venda de mercadorias e tendo o lucro como finalidade, exigiu um ordenamento político e social condizente com o novo modelo de produção. Esse ordenamento deu origem ao Estado Moderno, a centralização do poder tornou-se imprescindível para a expansão do sistema capitalista (Silva et al, 2008). Sob a égide da economia capitalista, o Estado tem desempenhado a função de exercer o controle social sobre a sociedade em seu conjunto, em benefício dos interesses da classe dominante, com o propósito de assegurar o consenso em torno da aceitação da ordem capitalista.

Desta forma, os pensadores da época, na tentativa de compreender a sociedade através da razão científica, derivada das ciências naturais, romperam com o pensamento aristotélico-escolástico que predominava no final da Idade Média, apresentavam diferenças na concepção dessa contraposição, no tipo de contrato social regido pelo Estado e nas formas de controle social.(Silva et al. 2008, p. 27).

Para Hobbes (1979), o Estado era a garantia de que os homens não se destruiriam mutuamente. No entanto, não bastava que o Estado fosse um contrato social estabelecido voluntariamente entre os homens, era preciso um Estado forte. “O controle social é exclusivo do Estado absoluto e a submissão total dos membros da sociedade ao mesmo para garantir a vida e a propriedade, dirimir conflitos e manter a ordem sem qualquer controle externo” (Correia, 2004, p. 154). Já a sociedade civil é antagônica ao estado de natureza e só poderia existir se subordina-se a um Estado absolutista com poder ilimitado.

O estado de natureza para Locke (1961), não representava um estado de guerra, mas um estado pré-político, onde os homens conviviam em relativa paz, os indivíduos gozavam de direitos políticos e eram todos considerados proprietários. Limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais, a saber: a propriedade, a liberdade e a vida, o poder concedido ao Estado por esses indivíduos visava à proteção de suas propriedades e de si próprios. Para Locke, o controle social em última instância, residia no povo, que tinha a prerrogativa de manter ou destituir “seus representantes com base no desempenho destes na defesa dos direitos naturais, impondo limites ao poder político no sentido deste não interferir na liberdade da posse individual, ou seja, na liberdade de expansão do poder econômico.”(Silva et al. 2008, p. 38).

Segundo Rousseau (2019), o Estado deveria funcionar como um representante do povo, e a maneira mais segura de prevenir a usurpação e o domínio dos interesses do Estado sobre os do povo era a fiscalização da sociedade sobre as ações governamentais. Atribuiu a soberania ao povo, que, como um corpo coletivo, possui a capacidade de decidir o que é melhor para a sociedade como um todo. Dessa forma, ele desenvolveu o conceito de democracia direta, onde "o cidadão é ativo e participativo, elaborando as leis nas assembleias públicas, ou seja, nesta perspectiva, o controle social é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular" (Correia, 2008, p. 105).

Para os contratualistas a sociedade civil é resultado do contrato social que funda o Estado e permite a vida em sociedade, ou seja, o Estado como uma instância que é requerida por todos os homens para garantir a ordem social e os direitos naturais dos indivíduos. Para Karl Marx, o conceito de sociedade civil "compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas" (Marx; Engels, 1993, p. 33), essa definição parte da sua crítica ao idealismo hegeliano visando desenvolver os alicerces de sua teoria da realidade social, fundamentada nas condições materiais de existência, para ele, as condições materiais de uma sociedade são a base de sua estrutura social e da consciência humana.

O Estado é manipulado pela força das classes dominantes que satisfazem seus anseios de acúmulo, funcionando como administrador dos conflitos advindos das relações sociais, controlando a sociedade através da repressão por meio das instituições do próprio Estado para manutenção da hegemonia da classe economicamente dominante. Nesta perspectiva, "o controle social é entendido enquanto controle exclusivo do Estado sobre os membros da sociedade com a finalidade de garantir a aceitação da ordem do capital e a sua reprodução".(Silva; Ferreira; Barros, 2008, p.31).

Na leitura de Correia (2008) a respeito de Gramsci, o controle social seria impulsionado pela contraditoriedade inerente à sociedade civil, ora favorecendo a classe dominante, ora as classes subalternas, dependendo da correlação de forças entre elas.

> Não existe uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas uma relação orgânica, pois a oposição real se dá entre as classes sociais, pode-se inferir que o controle social acontece na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o controle social sobre o conjunto da sociedade. Assim, o controle social é contraditório, ora é de uma classe, ora é de outra e está balizado pela referida correlação de forças. (Correia, 2008, p. 105).

No contexto brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal 1988, uma nova possibilidade de democracia representativa e participativa surge com a criação e a proliferação de espaços formais institucionalizados estimulando a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. A experiência democrática que surgiu após a CF de 1988, introduziu inovações na participação da sociedade civil na formulação e fiscalização de políticas públicas. Esse período foi caracterizado por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas (Avritzer, 2007).

A partir da nova configuração do país, as políticas públicas assumiram novos contornos, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), enfatizam a importância da participação da população em questões que afetam suas vidas, promovendo a descentralização do poder estatal e sua distribuição entre diferentes segmentos da sociedade. Dessa forma, busca-se avançar na tomada de decisões de maneira mais democrática.

Nesse sentido o controle social de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é definido como:

> [...] instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (Brasil, 2004, p. 51).

A literatura brasileira aponta que vários autores vêm trabalhando este tema no eixo das políticas sociais. Partindo do aspecto jurídico, Bravo (2002, p. 45) afirma que o significado do controle social delineado na Constituição de 1988 "é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais". Delineia o controle social como parte integrante do processo de democratização do Estado, através da participação na gestão das políticas públicas, e reconhece os conselhos como arenas de tensão entre interesses divergentes. Behring e Boschetti (2006) afirmam que a ideia de controle democrático, também chamada de controle social presente na Constituição de 1988, o início dos conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos no Brasil representou uma significativa inovação política e institucional.

Nas palavras de Carvalho (1995, p. 8), "controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele". Ou seja, trata-se da capacidade da

sociedade de influenciar na formulação e implementação das políticas sociais, bem como influenciar a gestão pública direcionando as ações do Estado e os gastos estatais em prol dos interesses da coletividade.

Na mesma direção, Barros (1998) aborda o controle social sobre a atuação estatal sob a ótica da democratização dos processos decisórios, com o objetivo de promover a construção da cidadania. Destaca que "ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade" (BARROS, 1998, p.31).

Já Bravo e Correia (2012, p. 127) apresentam que a expressão controle social no Brasil, desde o período da redemocratização dos anos de 1980, ganhou o contorno de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, principalmente na arena das políticas sociais. Durante o período da ditadura, o Estado autoritário exerceu um controle rigoroso sobre a sociedade, uma estratégia utilizada pela classe dominante para manter sua hegemonia e consolidar o capitalismo monopolista. Esse contexto de lutas políticas pela democratização do país, em oposição ao Estado autoritário instaurado pela ditadura militar levou ao uso da expressão "controle social".

Iamamoto e Carvalho (1988, p. 108) corroboram afirmando que "a burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social". E complementam que:

> Na economia capitalista, o Estado tem exercido o controle social sobre o conjunto da sociedade em favor dos interesses da classe dominante para garantia do consenso em torno da aceitação da ordem do capital. Esse controle é realizado através da intervenção do Estado sobre os conflitos sociais imanentes da reprodução do capital, implementando políticas sociais para manter a atual ordem, difundindo a ideologia dominante e interferindo no cotidiano da vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente.

As políticas sociais são respostas do Estado capitalista aos problemas sociais que ameaçavam a ordem burguesa (Netto, 2009, p. 27) que,

> Para exercer no plano estrito do jogo econômico o papel de 'comitê executivo' da burguesia monopolista, ele [o Estado] deve legitimar-se politicamente incorporando outros protagonistas sociopolíticos. O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sociopolítica, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite-lhe organizar um consenso que assegura o seu desempenho.

Para Netto (2009), tais políticas não são implementadas automaticamente pelo Estado somente porque há necessidade delas. Elas precisam, antes de tudo, serem reivindicadas pelos protagonistas histórico-sociais, os trabalhadores, que estão presentes no âmbito da saúde, da habitação, da educação, da renda, do emprego etc. Sua implementação ocorre no cenário de disputas e alianças, e sua concretização se dá no contexto das lutas de classes.

> Não basta que haja expressões da "questão social" para que haja política social; é preciso que aqueles afetados pelas suas expressões sejam capazes de mobilização e de organização para demandar a resposta que o Estado oferece através da política social (Netto, 2009, p.15).

As políticas sociais passam a ser efetivadas de maneira "sistemática e contínua" para atender a dois objetivos específicos: "administrar as expressões da questão social, a preservação e o controle da força de trabalho, tanto a ocupada, quanto à excedente, que forma o exército industrial de reserva" (Netto, 2009, p. 30-31).

Embora os autores mencionados anteriormente adotem abordagens teóricas distintas em suas análises, não compartilham uma perspectiva comum ao abordar o controle social no contexto da relação entre o Estado e a sociedade civil. Alguns destacam os conselhos gestores como espaços de participação popular, fruto do processo de democratização do Estado brasileiro, enquanto outros, partem de uma perspectiva classista, problematizam o controle social como uma expressão das contradições inerentes à sociedade de classes.

É importante salientar que todo controle social depende da participação. Esta só é viável em um ambiente democrático que privilegia a existência de cenários culturais, sociais, políticos e educacionais que favoreçam a interlocução das demandas sociais com o Estado. (REIS et.al ,2023). Com vistas a assegurar os interesses da sociedade como um todo, nesse sentido, Heidemann (2009, p.28) ressalta que "o desenvolvimento de uma sociedade resulta das decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade".

A participação social surgiu a partir de teorias democráticas do século XX, por aqueles que defendiam o sistema representativo por meio do voto. As teorias participativas tiveram pouco espaço frente às democráticas inicialmente (Souza, 2007). É o meio pelo qual a presença dos cidadãos é solicitada para integrar, como componente essencial a estrutura descentralizadora estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Junto com o Estado, os cidadãos ajudam a criar e influenciar políticas públicas, mecanismos de representação, controle e sanções aos representantes, assegurando seu protagonismo, envolvimento e

responsabilidade na busca de interesses individuais e coletivos na sociedade, ampliando e qualificando a democracia de fato.

A história da política brasileira é caracterizada por manifestações populares singulares como o golpe militar, a conjuntura política e social do país foi radicalmente alterada, as mudanças na gestão e controle das políticas públicas durante o regime militar não contemplavam qualquer estratégia de participação popular, "todos os mecanismos de controle público foram eliminados e, tampouco, o Congresso Nacional participava das discussões sobre as definições das políticas sociais"(Rocha, 2008, pg. 133).

Com a abertura e a oferta de novos espaços de participação pelo Estado e sua implementação ao longo da década de 1990, a relação com a sociedade mudou profundamente. Os movimentos sociais passaram de uma atitude predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade, para uma postura mais propositiva. Começaram a ver o Estado como um espaço de disputa, buscando conquistar espaços em seu interior, ampliando o leque de interlocutores e aumentando sua legitimidade.

Visando reduzir o distanciamento entre o Estado e a sociedade civil, aumentar o controle social e ampliando a influência da sociedade nas prioridades governamentais, as instituições participativas na gestão pública foram, em grande parte, estabelecidas pela ação da sociedade civil durante a Constituinte de 1988, "foram previstos vários artigos relativos à participação social na área da saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente, educação e política urbana"(Avritzer, 2012, p. 11). Neste contexto, de acordo com a nova constituição, as políticas públicas da Saúde, Assistência Social e Educação, passaram para o regime de gestão compartilhada, ou seja, a sociedade civil organizada atuando diretamente com o Estado nas políticas públicas, tendo seu espaço garantido. A participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação. "A reivindicação de participação popular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se à reivindicação de participar da gestão da sociedade." (Carvalho, 1998).

Milani (2008, p.560) caracteriza participação social cidadã, assinalando que

> [...] é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (provenientes da "qualidade" da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições como o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas, também, por relações de conflito e pode comportar manipulação.

Em outras palavras, trata-se de um espaço social onde diferentes indivíduos e grupos se articulam com suas necessidades e interesses. Consiste, portanto, em um campo de relações sociais, no qual os sujeitos se envolvem por meio de diversas articulações, implicando na oferta e garantia de bens de consumo coletivo, de responsabilidade pública sobre a saúde, remetendo-nos diretamente à questão da cidadania.

Na leitura de Silva, Ferreira e Barros (2008) sobre a perspectiva gramsciana, é por intermédio das políticas públicas que o controle social pode se efetivar. Ao passo que o Estado exerce um controle sobre a sociedade, ao mesmo tempo em que é controlado por ela, ao incorporar suas demandas. Esse controle social deve ser compreendido dentro da articulação dialética entre o Estado ampliado e a sociedade civil, que abrange interesses de classes sociais distintas (Silva; Ferreira e Barros,2008, p. 37).

2.1 Controle social: limites e possibilidades

A ineficiência das políticas públicas no Brasil tem sido frequentemente associada à excessiva concentração de poder na esfera federal, que restringe a capacidade de formulação e execução de políticas pelos governos estaduais e municipais. Essa tendência se acentuou durante o regime militar, instaurado em 1964, que impôs limites à autonomia política e administrativa dos governos subnacionais, "como consequência, o país tem vivenciado um cenário marcado por uma baixa autonomia política e administrativa dos governos locais" (Santana, 2009, p. 43).

No processo de construção da democracia e da cidadania no Brasil, a sociedade civil e os espaços de luta política desempenham um papel fundamental, evidenciando a necessidade de repensar os mecanismos de tomada de decisão dentro do Estado, bem como as relações entre o Estado e a sociedade. Nesse contexto, o processo de construção democrática contribui para a criação de espaços públicos onde os interesses coletivos e individuais, as especificidades e as diferenças podem ser experimentados e debatidos de maneira aberta e inclusiva (Miranda e Guimarães, 2013). Nesses espaços, os indivíduos têm a oportunidade de exercerem sua participação e o controle social influenciando as decisões coletivas por meio da discussões, deliberações de ações, projetos e políticas públicas, além de exercer um controle social efetivo.

Trata-se de um tema complexo e multifacetado que envolve a relação entre o Estado e a sociedade civil. Embora a dinâmica de poder e as contradições da realidade possam apresentar desafios, várias possibilidades surgem para o exercício e o fortalecimento da

participação popular no controle das políticas públicas, assegurando sua transparência e atendimento às necessidades da população.

É importante frisar que a criação dos conselhos gestores, como instâncias de participação, possibilitaram e ainda possibilitam uma maior diversidade de atores sociais no processos participativos, apesar das resistências do poder público. A participação da sociedade civil nos espaços de decisões como conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos e audiências públicas, reforça o controle social e assegura que as demandas e interesses dos cidadãos sejam devidamente considerados. Nesta perspectiva, Raichelis (2002, p. 12) destaca que:

> Os conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo continuado de interlocução pública. Por meio desta interlocução objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debate, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar a lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer controle socializado das ações e deliberações governamentais.

Silva e Medeiros (2020) aponta que o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização das políticas públicas como outra possibilidade de fortalecer o controle social, neste cenário, também estão situados os conselhos em todos os níveis, pois a representação da sociedade civil pode confrontar-se com o uso das competências burocráticas por parte de técnicos integrantes do aparato governamental. Que busca impor-se valendo-se da máscara da burocracia para dissimular o exercício do poder autoritário sob a aparência de neutralidade técnica. Além disso, torna-se necessário também fortalecer a transparência e acesso à informação sobre as políticas públicas, de modo a fomentar a participação social.

A disponibilização de informações claras e precisas sobre as políticas públicas e os gastos governamentais pode permitir que os cidadãos exerçam um controle mais eficaz e tomem decisões informadas, fundamentadas em dados concretos. Isto significa que o "controle social é uma possibilidade nesse espaço, dependendo da correlação de forças dentro dos mesmos, que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil"(Correia, 2002, pg.122).

Para Raichelis (2015, p.349) o fortalecimento da sociedade civil, especialmente a representação coletiva dos usuários, apresenta-se com uma possibilidade, "é preciso criar condições políticas e materiais que garantam a condições efetivas de participação dos usuários". Isso passa pelo reconhecimento e legitimação das formas de organização que frequentemente não conseguem cumprir as exigências formais de inscrição em processos

eleitorais. A politização dos setores populares é essencial para assegurar a perspectiva de controle social democrático conforme:

> inscrita na Constituição Federal de 1988, que 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).

Nesse sentido, os fóruns podem se constituir em espaços de formação e de convergência de interesses comuns, com o objetivo de fortalecer as lutas empreendidas nos conselhos ou de ampliar demandas sociais. Para que o exercício do controle social possa "impactar concretamente a proposição e a implementação das políticas sociais, ele necessita expandir-se para fóruns, comissões e conselhos locais, enraizando-se na base do tecido social"(Silva e Medeiros, 2020, p.11).

A educação popular nos espaços de prestação de serviços sociais com Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) torna-se outra possibilidade, estender o exercício do controle social, inserindo-o nos nesses espaços a fim de que a políticas passem a ser não somente objeto de consumo dos usuários, mas também de reflexão, aquisição de conhecimento e mudança colocando-os com protagonistas e influenciando nos processos decisórios.

Os limites mencionados corroboram com a ideia de que a mera institucionalização dos conselhos como espaços de controle das políticas públicas não assegura seu funcionamento pleno. Na realidade, existem diversos fatores que interferem no exercício desses espaços enquanto instâncias de representação, participação, controle social e democracia.

O controle social, sob a ótica das classes subalternas, encontra-se limitado no âmbito dos conselhos. Estes não são espaços neutros nem homogêneos, pois nas tomadas de decisões manifestam-se conflitos em torno de projetos de sociedade antagônicos. Correia (2006, p.17) assevera que "os interesses dos segmentos sociais neles representados nem sempre são consensuais, pois nas entrelinhas revelam direções antagônicas os representantes da sociedade civil que os compõem podem defender os interesses do capital ou do trabalho."

Nesse sentido Carvalho e Silva (2018, p. 770) afirmam que,

> Os conselhos não podem cair na armadilha de se constituir em mecanismos para uma legitimação daqueles que detém o poder. Pois dessa forma, seriam tais movimentos controlados em vez de controlar. Este é o tipo de controle social que

> interessa aos que pertencem às classes dominantes, sendo dessa forma funcional para a preservação do seu controle e domínio.

Para Correia (2006) as limitações do controle social no âmbito dos Conselhos, apresenta-se sob duas perspectivas: a dos gestores e a da sociedade civil. Do lado dos gestores, a não transparência das informações e da gestão em si, a manipulação e o emprego de artifícios contábeis no manuseio dos recursos financeiros, bem como a dificuldade em controlar o gasto público, revelam um perfil marcantemente privatista da maioria dos governos locais presente até hoje. Já do lado da sociedade civil, a razoável qualidade política de participação nos processos decisórios das entidades representadas em especial dos usuários, que é limitada pelo conhecimento insuficiente sobre as políticas, a falta de acesso às informações, ao desconhecimento sobre seu papel e sobre a realidade em que está inserido/a (Correia, 2006). Isso se deve às exigências impostas pelas normas que regulamentam a eleição dos representantes do segmento, aliadas a uma herança histórica que não favorece o protagonismo dos usuários da assistência social.

Nessa mesma direção Correia (2006) ainda destaca que os limites do controle social sobre as políticas públicas também se manifestam no âmbito macroeconômico e político, devido à pré-determinação das definições relacionadas aos orçamentos públicos, especialmente no que se refere

> Aos gastos sociais, resultantes das negociações com os organismos financeiros internacionais em torno das bases para o refinanciamento da dívida externa e da contratação de novos empréstimos. Este limite tem sido determinado pela dinâmica própria da sociedade do capital, que no seu estágio de crise atual, necessita que os recursos públicos subsidiem, cada vez mais, a reprodução ampliada do capital, em detrimento da reprodução do trabalho (Correia, 2006, p. 20).

Insere-se, portanto, neste amplo contexto da sociedade capitalista, o controle social em sua natureza contraditória por um lado, o controle exercido pela classe dominante para manter seu domínio, por outro, as estratégias das classes subalternas na busca pela construção de sua hegemonia.

As limitações à participação popular, características de regimes autoritários, tendem a promover políticas que aumentam as desigualdades sociais, ao acentuar o desequilíbrio político entre os mais vulneráveis e os grupos sociais privilegiados. A concentração do poder político nas mãos da elite política e econômica, atende os interesses desse grupo, um fenômeno que se intensifica quanto mais restrita for a participação popular no processo de tomada de decisões.

2.2 As Políticas Sociais no contexto brasileiro a partir da Constituição 1988

Ao longo do tempo, as políticas sociais adquiriram um papel cada vez mais expressivo no desenvolvimento do Estado e na vida dos indivíduos, englobando simultaneamente a ação estatal e o processo jurídico-institucional na sua criação. Representam a materialização dos direitos sociais e da cidadania por meio de diretrizes, programas, projetos e atividades que tenham por fim atender às demandas da sociedade (Behring e Boschetti, 2011).

De acordo com Bucci (2001) atuam como mecanismos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, estruturando uma coletividade de interesses e desempenham o papel de instrumento de planejamento, racionalização e participação popular (Bucci, 2001).

Castro e Ribeiro (2009, p. 20) afirmam que:

> A história das políticas sociais está imbricada, em sua origem, com a história da moderna sociedade capitalista e com a consolidação dos modernos Estados nacionais. Foi a partir da consolidação da nova ordem liberal e capitalista que se apresentou o dilema de combater a pobreza, fonte de instabilidade política e social sem, entretanto, intervir nos direitos recém-constituídos destas pessoas, que não eram mais servos submetidos às antigas relações senhoriais, mas indivíduos livres, cidadãos responsáveis por si e pelos rumos da sociedade.

Sob esta ótica, as Políticas Sociais serão tratadas neste estudo como uma forma de intervenção estatal destinada a suprir as necessidades sociais fundamentais dos cidadãos, respondem a uma variedade de interesses, refletindo relações, conflitos e contradições originadas da desigualdade estrutural do capitalismo (Netto, 2009, pg.30). Interesses esses, que não são neutros ou iguais mas, “reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem” (Yazbek, 2008 pg..4)

Entre 1930 e 1964, o Brasil passou por regimes democráticos e ditatoriais, este é marcado pelo processo de industrialização nacional com forte intervenção estatal, que buscava o crescimento econômico necessitando de uma estrutura forte capaz de conduzir esse desenvolvimento, com fim da era Vargas em 1945, o Brasil experimentou um breve período democrático, sendo este interrompido pelo Golpe Militar de 1964. Silva (2018) assevera que os impactos políticos e sociais que ocorreram nesse período definiram um perfil e um direcionamento geral das políticas sociais, que persistem até os dias atuais. Esse

direcionamento prioriza a intervenção estatal na condução da economia e, por conseguinte, das políticas econômicas, adotando um modelo de desenvolvimento baseado em padrões de consumo, em detrimento das políticas sociais.

Medeiros (2001) aponta que as políticas sociais de caráter conservador começam a ser implementadas no Brasil a partir dos governos de Getúlio Vargas entre 1930 a 1945 e foram essenciais para a consolidação e estabelecimento de novas relações de trabalho, o autoritarismo foi marca expressiva desse período, com forte repressão aos movimentos dos trabalhadores. No campo das políticas sociais, a criação dos institutos de aposentadorias e pensões e a produção de uma legislação trabalhista, consolidada em 1943, foram marcos fundamentais, as modificações também ocorreram nas áreas da saúde e da educação, centralizadas pelo Governo Federal (Medeiros 2001). Ressalta-se a relação dessas políticas com a industrialização, já que diversas reformas legislativas e no aparelho estatal estavam voltadas para os trabalhadores.

Para Castro e Ribeiro (2009) as intensas transformações ocorridas na economia e no país com a instauração do regime militar no início dos anos 1960 resultaram na crise do populismo e no acirramento dos conflitos sociais, o sentido mais abrangente que se pode obter desse extenso processo iniciado em 1964 é a reestruturação do aparato de intervenção do Estado em todas as suas esferas, desde a econômica até a política acarretando mudanças no sistema de proteção social.

Por meio de um aparato estatal, tais mudanças foram implementadas com o objetivo de expandir o sistema, visando uma abrangência nacional. Além disso, houve um aumento na racionalidade do sistema previdenciário, com a busca por novas fontes de financiamento e a redefinição de seus princípios e mecanismos operacionais, “esse movimento não significou uma ruptura drástica com o padrão excludente, a proteção social continuava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores”(Castro e Ribeiro, 2009, p. 25).

Nesse sentido Fagnani (1997, p. 185- 191) aponta que nesse período se podem elencar cinco principais características dos setores que foram objeto de intervenção governamental: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e reduzido caráter redistributivo.

> A regressividade dos mecanismos de financiamento tinha como base uma política que restringia o uso de recursos de natureza fiscal, priorizando fontes autossustentáveis. A centralização nas tomadas de decisão no Executivo federal resultou na ausência de controle social e na exclusão das esferas subnacionais no processo decisório. A privatização do espaço público trouxe consequências

> significativas, permitindo a formação de mercados monopolizados dentro do setor público e as práticas de superfaturamento. Em contrapartida, os setores empresariais passaram a financiar os governos, a fragilização dos mecanismos democráticos de controle e representação social facilitou o acesso de determinados atores, representantes de interesses empresariais privados. A ampliação da cobertura, por sua vez, refletiu o aumento dos serviços prestados pelo Estado, demonstrando maior capacidade de intervenção governamental nas esferas sociais. No entanto, o caráter redistributivo desses esforços foi limitado em diversas áreas sociais.

O Estado perdeu a característica populista, que havia sido uma marca registrada desde a era Vargas. Assumindo duas linhas definidas abordagens , a primeira, de natureza compensatória, consistia em políticas assistenciais destinadas a mitigar os efeitos das desigualdades crescentes geradas pela aceleração do desenvolvimento capitalista e a segunda, de cunho desenvolvimentista, envolvia políticas sociais projetadas para contribuir para o crescimento econômico (Medeiros, 2001, p. 14).

O período entre 1985 e 1988 é marcado pela transição democrática no Brasil, caracterizado pela busca por uma estrutura de proteção social abrangente, criando instituições mais democráticas e sólidas, visando um projeto democrático e redistributivo, que levantou a bandeira da construção de um Estado Social, universal e igualitário. Nesse sentido segundo Cardoso e Jaccoud (2005, pg. 182) entre os principais avanços proporcionados pela Constituição Federal de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar:

> i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

O texto constitucional também reconheceu a importância da educação, aumentando a destinação de recursos federais, bem como preservando a contribuição social do salário-educação. Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período ao fortalecer a capacidade fiscal e financeira de estados e municípios, concedendo-lhes maior autonomia na gestão e aplicação de recursos em setores específicos.

A respeito dos direitos trabalhistas e previdenciários, Castro e Ribeiro (2009, p. 29) apontam que alguns progressos foram alcançados:

> o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado; e o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário mínimo ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. A equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência, certamente foi um dos pontos altos destas mudanças. O trabalhador rural passava a ter direito a uma aposentadoria por idade aos 60 anos e, no caso das mulheres, aos 55 anos.

A CF de 1988 não promoveu uma refundação do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), mas reafirmou princípios historicamente característicos de determinadas políticas. Em relação ao financiamento das políticas sociais, a principal característica reside no fato de ser fundamentalmente atrelado aos fundos constituídos pelas contribuições sociais, o texto constitucional também reforçou o caráter distributivo e a responsabilidade pública na regulação, produção e operação das políticas sociais. O princípio contributivo, como estrutura central do sistema, foi flexibilizado em favor de uma proteção mais ampla.

Ao longo dos anos 1980 e, de maneira mais acentuada, durante a década de 1990, o Estado brasileiro experimentou profundas e significativas transformações. Com o fim do regime militar, ocorreu o processo de redemocratização do país com participação decisiva dos movimentos sociais, dos estudantes e da sociedade em geral. Segundo Dagnino (2002, pg. 25) a década de 1990 se caracterizou:

> por um movimento muito intenso de atores e forças sociais envolvidos com a invenção compartilhada de novos formatos e desenhos de políticas. O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do estado e suas políticas têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas enfatizando a necessidade de democratização do processo,quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais enfatizando a questão da eficácia dos resultados.

Inseridas nesse processo de mudanças do Estado, estavam as políticas sociais, que de acordo com Meneghetti (2012) se tornaram alvos preferenciais das ideologias neoliberais, sendo prioritariamente afetadas pelos cortes nos gastos públicos, implementados sob a justificativa de estabilização econômica, controle da inflação e solução para a suposta crise fiscal.

No entanto, ao abordar as políticas sociais no Brasil, é essencial trazer para o bojo da discussão o contexto econômico e político mundial do anos de 1990 caracterizado como um

período de intensificação e difusão das estratégias implementadas pelo capital para responder à crise do capitalismo contemporâneo e retomar os níveis de crescimento. O Brasil, nos anos de 1990, adota medidas para a reforma do aparelho do Estado, o que significa um redirecionamento da concepção de Estado e dos parâmetros de suas ações no campo econômico, político, social, cultural e educacional.

O Executivo passou a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o assistencialismo e o clientelismo, "além da superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa" (Medeiros, 2001, p. 19). A estratégia governamental adotada para as políticas sociais durante o período é marcada por um robusto processo de desmonte e fragmentação burocrática.

Para Mota (2008, p. 24), esse processo de desmonte e fragmentação partir da hipótese de que é "(...) no leito da crise brasileira dos anos 1980, vem sendo gestada uma cultura política da crise que recicla as bases da constituição da hegemonia do grande capital", que privilegia a formação dessa cultura é "a defesa do processo de privatização" reduzindo a intervenção do Estado e a "constituição do cidadão-consumidor", sujeito político da sociedade regulada pelo mercado.

As tendências das políticas sociais a partir da década de 1990, indicavam uma assistencialização da seguridade social com a prioridade da política de assistência social focalizada nos segmentos mais vulneráveis da sociedade, a privatização da saúde e da previdência social. De acordo com Moraes (2000, p. 179) o processo de assistencialização das políticas sociais refere-se

> A trajetória na qual, por um lado, na Seguridade Social, a Assistência Social passa a adquirir centralidade dentre as políticas sociais; e sua dimensão assistencial se torna um dos elementos constitutivos das demais políticas sociais, na medida em que o combate à pobreza torna-se uma função específica e prioritária. Por outro lado, o processo de precarização e privatização dos serviços sociais é a lógica instalada no trato das expressões da questão social(...) se caracteriza pela compressão das políticas públicas garantidoras de direitos, e pela ampliação do setor privado e das parcerias público-privado, assim como da garantia de serviços públicos, gratuitos, focalizados e emergenciais.

Isso ocorre no momento em que intensificam na mercantilização e privatização das políticas de saúde e da previdência que restringiam o acesso aos benefícios e serviços combinado com a flexibilização e precarização do trabalho, priorizando a articulação com o

setor privado na prestação de aqueles serviços sociais importantes para a valorização do capital.

Nascimento, Matoso e Maciel (2017) destacam que o fenômeno da assistencialização não está limitado à política de assistência social. Ao contrário, o protagonismo que essa política assume em relação às demais políticas sociais ocorre concomitantemente à redução da atuação direta do Estado em setores como a previdência e à saúde, políticas estas que, juntamente com a assistência social, constituem os pilares fundamentais da Seguridade Social.

A construção ideológica da perspectiva de um Estado mínimo para o enfrentamento da questão social, estrutura-se no bojo das orientações dos organismos multilaterais que servem aos interesses defendidos pelos países centrais. As recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), compartilham uma visão convergente: a desvinculação das políticas sociais, resultando na desarticulação de sua integralidade, conforme preconizada pela Seguridade Social legalmente constituída, privilegiando uma abordagem focalizada para cada uma delas (MOTA, 2008).

Essas imposições nas políticas sociais estão diretamente relacionadas aos financiamentos externos, firmados com o propósito de implementar pacotes de medidas que, em sua maioria, já vêm definidos as condicionalidades estabelecidas. A implementação de orientações dos organismos internacionais para as políticas sociais conduz a reformas que acarretam a redução de direitos conquistados, a precarização e o desmonte da proteção social. Tais orientações promovem a formulação de políticas sociais com foco centralizado no combate à pobreza como eixo central, através dos “programas de transferência de renda que passam a ser política central de gestão e administração da pobreza, tendo como foco a intervenção nos índices de pobreza absoluta e indigência.” (Moraes, 2000, p. 185).

A denominada reforma do Estado foi considerada condição essencial para o resgate do crescimento econômico e a melhoria do cenário social. A crise, por conseguinte, seria consequência da excessiva presença do Estado evidenciando o esgotamento do modelo econômico intervencionista e estatizante. O Welfare State nos países desenvolvidos, “o estatismo comunista e a estratégia desenvolvimentista e de substituição de importações nas nações periféricas são experiências fracassadas, cujo grande equívoco foi ter ignorado as capacidades do “mercado auto regulável”(Meneghetti, 2012, p. 99).

Nesse sentido Bresser Pereira (1997, p. 18-19) que expressa e defende o pensamento neoliberal, foi Ministro da administração federal no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), apresenta da seguinte maneira a reforma do Estado:

> (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e "publicização" (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional; (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente, (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

O Programa de Publicização expressou a criação de agências executivas e das organizações sociais (OSs), bem como a regulamentação do terceiro setor para execução das políticas públicas (Behring e Boschetti, 2011, pg. 154). Em essência, trata-se de um processo de desestatização ou privatização das políticas sociais, que tinha como objetivo retirar o Estado da intervenção direta na esfera social, transferindo parte dos custos e responsabilidades para a sociedade, e para o chamado terceiro setor.

No âmbito da saúde, as Organizações Sociais(OSs) assumiram uma parcela considerável das unidades de atendimento, isso ensejou uma dualização do sistema: um modelo de baixa qualidade para os segmentos mais vulneráveis e um padrão de excelência para aqueles que possuíam recursos para custear os serviços. Behring assinala que (2003, p. 268) "a privatização induzida nesta política, por meio do estímulo aos planos de saúde e aos convênios, tende a torná-la um problema de direito do consumidor e não um problema de direito social para parcela significativa de brasileiros".

As ações de assistência social, por sua vez, foram sendo executadas pelas organizações sociais (OSs) do terceiro setor, o que reacendeu práticas clientelistas e assistencialistas, que se pensava haviam sido superadas pela Constituição de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993. O Programa Comunidade Solidária reeditou o primeiro-damismo. Além disso, no âmbito da previdência social, a introdução de elementos aparentemente técnicos mas essencialmente restritivos, limitou os direitos dos trabalhadores, configurando mais uma dualidade: uma previdência básica para os contribuintes de baixa

renda e uma previdência complementar para aqueles que possuem condições para pagar (Behring ,2003).

As políticas sociais, de maneira geral, foram desfavorecidas, uma vez que o pensamento privatista e anti constitucional se alinhou às recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial prevalecendo assim o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais: descentralização, focalização e privatização. Conforme argumenta Draibe (1993, p. 97) pode-se caracterizar esses princípios tais como foram justificados:

> A descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e eficácia do gasto, já que aproxima o problema de gestão, argumenta-se que a descentralização aumentam as possibilidades interação a nível local,[...] a focalização por sua vez significa o direcionamento do gasto social a programas e públicos alvos específicos seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência,[...] e a privatização entendida como descolar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado como resposta que alivia a crise fiscal.

Uma análise da trajetória das políticas sociais no Brasil pode revelar a interrupção de seu desenvolvimento e consolidação, resultante dos ajustes estruturais iniciados na década de 1990. O Estado passou por diversas transformações de caráter organizacional. Para Fagnani (1997, p. 174), “nos anos 90 a dissociação entre os objetivos econômicos e os sociais parece ter chegado a um paroxismo. A marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais”.

3. OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DIANTE DAS MUDANÇAS OCORRIDAS NO CENÁRIO NACIONAL DE 2015 A 2022

Para Bulla, Leal (2006) a Constituição de 1988 também trouxe avanços no que diz respeito aos espaços de participação popular na formulação, gestão e controle das políticas sociais, um dos principais avanços está relacionado à participação da sociedade civil nas decisões políticas é o controle social exercido pela sociedade civil que se viabiliza por meio da participação de organizações representativas nos conselhos deliberativos.

A partir da década de 1990, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei n.8.742/1993), a assistência social se afirma como política pública de proteção social não contributiva, uma etapa fundamental para uma nova forma das relações e trato com

as expressões da questão social que atingem de muitas maneiras a população. A Constituição Federal de 1988 traz a legitimação da política de assistência social, enquanto política de direitos, compondo juntamente com a saúde e a previdência social, o sistema de seguridade social do país. É inegável que a CF/1988, quando insere a seguridade social, explicita a responsabilidade do Estado em proteger a população brasileira de diferentes formas, situações e contingências, contrapondo-se à cultura histórica da seletividade, tratamento de exceção e exposição vexatória às diferentes demandas, principalmente pela população pobre do país. Em vista disso, as políticas sociais são os resultados de processos dinâmicos e não devem ser considerados inertes e independentes do contexto histórico-social-político-econômico de cada sociedade, pois assim como as expressões da questão social, é dinâmica, as políticas sociais também devem ser para que essas expressões sejam respondidas (Behring e Boschetti, 2011).

A inclusão da assistência social como parte da seguridade social brasileira, de acordo Pereira (2007), ao lado da saúde e previdência social demonstra um significativo avanço para os direitos sociais, pois esta adquire um novo status e significado, que deixa para trás aquelas antigas noções de assistência social que a desfiguraram e estigmatizam, neste sentido pode-se dizer que essas antigas noções e esse novo caráter diz respeito à superação das práticas assistencialistas e filantrópicas, sendo assim a assistência social passa a ser vista como uma atividade do poder público que não se atrela somente ao atendimento das necessidades básicas da população.

No artigo 5° da LOAS, a organização da assistência social tem como base algumas diretrizes, como “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Essa participação e controle social também pode ser exercido de várias formas através de conferências; fóruns; orçamento participativo e os conselhos, que será o foco da pesquisa. Os conselhos de assistência social foram instituídos pela Lei Federal nº 8.742/93, a Lei Orgânica de Assistência Social, são de natureza colegiada, de comando único, deliberativo, possuindo composição paritária entre governo e a sociedade civil e estão vinculados ao órgão responsável da política de assistência social. O conselho de assistência social, para que seja assegurado a participação da sociedade, é constituído por representantes dos usuários, de trabalhadores da área e de entidades assistenciais. (Bulla e Leal, 2006).

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os conselhos são um espaço de fomentação da participação social. Pinheiro e Direito (2023, p. 7) definem o CNAS como:

> um órgão colegiado, com paridade de representação entre atores governamentais e não governamentais, sendo que cabe aos conselheiros da assistência deliberar sobre propostas orçamentárias da área, critérios de transferências de recursos para os outros entes e o uso do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), bem como normatizar e regular os serviços socioassistenciais, sejam estes prestados por entes públicos ou privados.

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).

O conselho sendo esse espaço de participação da sociedade civil, onde são discutidas, de forma pública e democrática, as questões relacionadas às políticas sociais, não foi algo dado nem concedido, mas sim resultado de um processo de conquista. A participação da sociedade civil está para além de reivindicar direitos sociais, mas também interferir no direcionamento das políticas sociais. Os conselhos também são espaços de negociações permeados por tensões e disputa de interesses entre os diversos setores da sociedade, sendo o conselho esse espaço onde há diferentes visões sobre a política, permeado por relações de poder que se estabelecem na negociação entre representantes do governo e da sociedade civil. Devido a isso os representantes da sociedade civil podem estar defendendo interesses individuais e corporativos e não os interesses coletivos da população. (Bulla e Leal, 2006).

3.1 Impeachment de Dilma Rousseff e o governo golpista de Michel Temer

Bezerra et al. (2024) traz que a criação e a manutenção dos conselhos nacionais foi um traço presente em governos com orientações político-ideológicas distintas ao longo dos anos, no governo de FHC criou-se 19 conselhos nacionais, no governo Lula, entre os anos de 2003 a 2010, criou-se 41 conselhos. Observamos que o auge dos conselhos ocorreram nos governos do PT, houve também uma expansão a nível nacional e municipal, os governantes demonstraram um compromisso com os conselhos ao longo de todo o período democrático, a partir de 2016 é que começaram a haver alterações.

Após o impeachment da presidente Dilma, quem assume o cargo é o vice Michel Temer a política nacional de assistência social sofre uma série de mudanças, entre elas está reestruturação do ministério que, em 2016, juntou-se ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, se tornando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA); a alteração no regulamento do benefício de prestação continuada (BPC); houveram incertezas acerca das regras e funcionamento do Bolsa Família e dos serviços socioassistenciais; a introdução do Programa Criança Feliz, que altera o funcionamento e retira recursos da prestação de serviços e a perda de recursos na proposta orçamentária de 2017 com a EC 95/2016. (Almeida; Vieira e Kashiwakura, 2020).

Honda e Silva (2024) destaca que com a ascensão do governo de Michel Temer após o impeachment de Dilma Rousseff da Presidência da República, em 2016 estabeleceu um novo cenário, o então presidente Michel Temer promoveu reformas impopulares em torno dos direitos sociais e do orçamento público que impactaram diretamente na rede de proteção social e a organização da administração pública. Sendo um período de retrocesso no que diz respeito às conquistas dos governos anteriores, apresenta que o governo de Michel Temer caracterizou-se pela implementação de medidas impopulares e por uma avalanche de denúncias de corrupção em diversos níveis da administração, consequentemente alcançou índices históricos de impopularidade.

Durante o processo de impeachment vários conselhos se posicionaram publicamente, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) divulgaram nota pública alertando contra os riscos de ruptura democrática. O Conselho Nacional de Educação (CNE) divulgou um manifesto em que questiona o impeachment da dirigente eleita. O Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (CCEBC), se manifestou publicamente contra a exoneração do diretor presidente da empresa, que ocorreu durante a presidência interina de Michel Temer, mas veio a ser suspensa por liminar deferida pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), após a confirmação do impeachment, um dos primeiros atos do presidente da República foi a alteração da estrutura da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) por meio da Medida Provisória no 744, que também extinguiu o Conselho Curador. (Avelino et al., 2017).

Segundo Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) nas reuniões ordinárias do CNAS não houve menção aos acontecimentos políticos, apenas após maio, a crise política aparece

nas falas de alguns conselheiros da sociedade civil e algumas mobilizações são feitas no conselho. Aponta que algumas organizações da assistência social, ativistas e fóruns estaduais de usuários da assistência chegaram a pressionar o CNAS por um posicionamento. Em maio de 2016, a Federação Nacional dos Assistentes Sociais (Fenas) apresentou carta em defesa da Política da Assistência Social e do Suas, a qual foi respaldada pelo CNAS. O CNAS de início se posicionou por meio de nota sobre as alterações nas regras do BPC, posteriormente encaminhou que a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do Conselho acompanhará os desdobramentos da proposta, alguns representantes da sociedade civil mostraram ressalvas com relação às mudanças no BPC, destacando que o decreto fere muitos artigos da Loas.

O Conselho ainda emitiu a Resolução 22/2016 com posicionamentos contrários ao texto da PEC 287/16 da reforma da previdência, que foi entregue ao Congresso Nacional durante uma das reuniões de sua Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência. O conselho emitiu um manifesto em defesa do BPC, o qual foi endossado por outros conselhos como o Conselho Nacional de saúde (CNS), pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa de Deficiência (Conade), pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), entre outros (Almeida; Vieira e Kashiwakura, 2020).

Para Almeida, Vieira, Kashiwakura (2020) CNAS foi meramente comunicativo diante das mudanças na política de assistência. As contestações às medidas governamentais foram feitas pelos representantes do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e do Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (Fonseas), que representam os gestores locais, temendo as mudanças na política, mas reconhecem que houve uma mobilização para além do espaço institucional do conselho sobre a operacionalização do BPC, como uma conversa entre o vice-presidente do conselho e um grupo de deputados federais, a respeito da realização de uma audiência pública para tratar sobre a reforma da previdência e os impactos na vida dos usuários do BPC. Houve também uma reunião entre o governo e o conselho para tratar da proposta orçamentária da assistência social para o ano de 2018, houve também um abaixo-assinado digital em apoio à nota de repúdio do CNAS contra os cortes da proposta orçamentária da assistência social, houve a criação de uma Frente Parlamentar em Defesa do Suas na Câmara dos Deputados, com a presença do presidente do conselho e outros conselheiros da sociedade civil. Percebe-se que houve uma movimentação dos conselheiros junto à Câmara de Deputados para discutir a questão do BPC e tentar restabelecer o orçamento da assistência social, observa-se que há uma insatisfação com relação às medidas adotadas pelo governo, focadas nas questões de

orçamento e no funcionamento da política, porém não há um posicionamento direto sobre o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Conforme demonstra Almeida, Vieira, Kashiwakura, (2020) a 11ª conferência nacional de assistência social expõem a insatisfação com o CNAS e com os representantes da secretaria nacional de assistência social (Snas), acusados de omissão frente aos direitos perdidos. As autoras relatam uma situação no debate, logo no início e durante a fala de abertura da secretaria nacional de assistência social, Maria do Carmo Brant Carvalho, ao fazer uma fala onde o Suas não havia sido desmontado, foi irrompida em vaias e o que não permitiu mais a continuidade da palestra. Elas destacam que as deliberações da 11ª conferência nacional de assistência social, tem um caráter de manifesto e defesa da política de assistência social, possui 20 deliberações divididas em 4 eixos, as principais decisões foram a desvinculação completa do Programa Criança Feliz do Suas, a recomposição do orçamento e a defesa do BPC, porém o governo, não reconhece a deliberação e o CNAS aprova a liberação de recursos para o Criança Feliz, contrariando a conferência.

Com o impeachment, houveram mudanças na composição no CNAS, as vagas ocupadas pelos representantes governamentais titulares no conselho, por exemplo, o até então presidente na época, Fábio Bruni, que após a conferência nacional pede exoneração juntamente com outros dois representantes com vínculo no governo federal que perdem o cargo comissionado, o perfil da nova composição do CNAS apresenta mais pessoas recebendo funções gratificadas a partir de Michel Temer. (Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020).

3.2 O Governo de Bolsonaro

Para Honda e Silva (2024) o governo do presidente Jair Bolsonaro possui um perfil reacionário, houveram medidas de desmonte da estrutura que envolvia as políticas públicas, indicando uma mudança na direção política para o Estado brasileiro, com o afastamento dos princípios estabelecidos na Constituição de 1988.

Sobrinho e Veiga (2023) nos apresenta que no início de seu governo, Bolsonaro anunciou diversos cortes nos programas sociais, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). O Programa Bolsa Família foi um dos mais atacados, chegando até sua extinção sendo substituído pelo Auxílio Brasil, que desconsiderava uma parte das condicionalidades do Programa Bolsa Família, e o período do programa, que foi até o final de 2022, onde também era o período de mandato do até então presidente Jair Bolsonaro.

No governo Bolsonaro a principal medida, no que diz respeito aos conselhos foi o Decreto nº 9759 de abril de 2019, que previa a revogação imediata de todos os colegiados que foram criados via decreto e limitava a criação de órgãos colegiados no âmbito da administração federal, incluindo muitos que contavam com a presença da sociedade civil. Sob o viés da desburocratização e eficiência da administração pública, investiu fortemente contra a representação popular nos conselhos, reduzindo a sua composição, como consequência tivemos um sucateamento e uma dificuldade de funcionamento para os que permaneceram ativos. (Honda e Silva 2024).

O Decreto n. 9759 de abril de 2019, também revogou o decreto da Política Nacional de Participação Social (PNPS), sancionado em 2014 por Dilma Rousseff. Este ato de retrocesso sobre participação social trouxe muitos riscos para a democracia brasileira gerando uma insegurança jurídica e um forte impacto na organização e funcionamento das políticas sociais, “as ações adotadas contra órgãos representativos da sociedade civil durante o governo Bolsonaro podem ser consideradas como o maior retrocesso democrático da história recente do país” (Honda e Silva, 2024, p. 103).

Assim como estes programas, a política nacional de assistência social como um todo sofreu um desmantelamento, por exemplo o orçamento indicado pelo conselho nacional de assistência social (CNAS) para 2021, destinado ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais, foi de 2.6 bilhões, mas apenas foi aprovado R$ 1.1 bilhões, com redução, então, de 59,34%, comprometendo todo o sistema único de assistência social (Sobrinho e Veiga, 2023).

Bezerra et al. (2024) apresenta que já no primeiro dia de governo Bolsonaro interferiu nos conselhos por meio de uma medida provisória nº 870, alterou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2006, paralisando o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e suspendeu temporariamente, sendo depois reativado, as atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), que estas medidas que expõem como governo se posicionaria sobre dos conselhos.

Através do Decreto N. 9.759 de 11 de abril de 2019, o governo Bolsonaro declarou extintos todos os colegiados da administração pública federal, direta e indireta, isto inclui, conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, fóruns e outros. Sendo assim os conselhos nacionais instituídos por portaria ou decreto estavam extintos, se algum conselho tivesse interessado em justificar a sua permanência, deveria contatar à Casa Civil,

subordinada diretamente ao presidente, que iria analisar a justificativa e deferir ou não as solicitações de permanência (Bezerra et al. 2024).

Diante deste decreto houve uma reação da oposição, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6121) composta pelo PT e deferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que restringiu os alcances do decreto resguardando todo e qualquer conselho nacional mencionado em lei, no julgamento da ADI, o STF estabeleceu que se faz necessário detalhar por decreto de forma expressa quais seriam os colegiados a serem revogados. Os conselhos que o presidente Bolsonaro não conseguiu extinguir, o mesmo passou a atacar as pautas, a limitar o funcionamento dos conselhos baseado nas diretrizes do decreto, houveram também reduções na composição, no número de reuniões, nos recursos, alterações nas formas de seleção dos conselheiros e do presidente dos conselhos. Essas alterações buscavam enfraquecer o funcionamento dos conselhos, reduzir a diversidade da sociedade civil, limitar as reuniões presenciais favorecendo as reuniões virtuais, reduzir os grupos temáticos e a possibilidade de uma discussão plural (Bezerra et al. 2024).

Bezerra et al. (2024) argumenta que os conselhos constituídos por lei possuem mais chances de defesa contra os ataques do governo, mas isso não impedem de serem extintos, como foi o dois casos de conselhos previstos em lei que foram revogados, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), que foram excluídos por meio da MP 870 convertida na Lei 13.844/2019, pois em alguns casos a lei apenas prevê o conselho, mas a sua composição, membros, reuniões, isso é definido por meio de decreto ou portaria, permitindo que seja alterado, mesmo tendo sido criado por lei.

Bezerra et al. (2024) expõem que os conselhos das áreas de direitos humanos e de políticas sociais foram os afetados por essas medidas, sendo 11 de 10 conselhos alterados, sendo os conselhos da área de direitos humanos os mais frágeis em termos de garantias legais, sendo 16 dos 25 conselhos constituídos por decreto, portaria ou resolução. Por exemplo, o caso extremo do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), que foi reduzido de 30 para apenas 7 membros, sendo 4 do governo e 3 da sociedade civil, houveram alterações também na suas competências e no seu nome, mudado para Conselho de Combate a Discriminação, com o objetivo de excluir qualquer alusão à temática LGBT, causando um esvaziamento da representatividade do conselho quanto um apagamento de sua pauta. Já os conselhos da área de políticas sociais, as alterações foram sobre a temáticas de cultura e trabalho, em ambos os casos as pastas ministeriais foram extintas. Como defende Oliveira (2022, p.179), o que vemos aqui é “o direito à participação

se transforma em um ódio à participação dos grupos de interesses que sejam contrários ao posicionamento político hegemônico.”

Isso nos mostra que os conselhos mais afetados em seu funcionamento estão relacionados a áreas em que os conselhos possuem uma agenda contrária à agenda política do governo Bolsonaro, sendo as áreas de direitos humanos, políticas sociais e meio ambiente as mais afetadas, reduzindo a participação da sociedade civil, houveram várias revogações, e alguns casos extinção. (Bezerra et al. 2024).

4. A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RECIFE DE 2015 A 2022

Os conselhos gestores de políticas públicas configuram-se como uma das mais relevantes práticas de democracia participativa no Brasil. Presentes na maioria dos municípios brasileiros e articulados a partir do nível federal, abrangem uma vasta gama de temáticas, tais como saúde, educação, habitação, meio ambiente entre outros. Constituem uma conquista no processo de consolidação de uma institucionalidade democrática. Sua inovação histórica reside na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade por meio de canais públicos e plurais, promovendo a alocação dos recursos públicos de forma mais justa e eficiente.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é um órgão permanente, colegiado e deliberativo, composição paritária entre governo e sociedade civil. Sua responsabilidade é formular, aprovar, controlar e fiscalizar a execução da política de assistência social, conforme as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei nº 8.742/1993 (LOAS). É regido por princípios e diretrizes que asseguram um sistema de gestão organizado e descentralizado, o CMAS segue a Norma Operacional Básica NOB-Suas/2005 e a Lei nº 12.435/11 que dispõe sobre a organização da assistência social através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É criado pelo município por meio de uma lei específica que determina sua composição, o conjunto de atribuições e a forma como suas competências serão exercidas.

Para ser reconhecido como uma instância de controle social, deve possuir uma composição paritária, com 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil, criando um espaço propício para a discussão de diferentes grupos e interesses no âmbito das políticas públicas. Nesse contexto, os representantes da sociedade civil incluem as entidades e organizações de assistência social, as entidades e organizações de usuários, além das entidades e organizações de trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social.

CMAS de Recife foi criado pela Lei Municipal 15.893 de 10 de junho de 1994, vinculado à estrutura do Órgão Gestor da Política de Assistência Social, tem as suas competências, responsabilidades, composição, organização e funcionamento fixados nesta Lei. É composto por 24 membros titulares e respectivos suplentes, para um mandato de 02 anos, podendo ser reconduzido, uma única vez, por igual período. A representação social aparece especificamente como 12 representantes do governo municipal e 12 representantes da sociedade civil sendo este; 02 representantes Usuários ou Organizações de Usuários,02

representantes de entidades dos Trabalhadores do SUAS e 08 representantes de Entidades e organizações sociais divididas nos segmentos de defesa e garantia de direitos, de assessoramento e de atendimento, nos termos da Lei Federal nº 8.742/1993. Essa paridade enquanto igualdade numérica é importante, mas ela não significa igualdade no processo decisório.

Tabela 01: Composição do CMAS de Recife - 2015 - 2022

Entidade	Segmento	Titular	Suplente	Total
Secretaria de Educação	Governo	1	1	2
Secretaria de Saúde	Governo	1	1	2
Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas – SDSDHJPD ou congênere	Governo	4	4	8
Secretaria de Segurança Urbana, ou congênere	Governo	1	1	2
Secretaria de Governo e Participação Social, ou congênere	Governo	1	1	2
Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas, ou congênere	Governo	1	1	2
Secretaria da Mulher, ou congênere	Governo	1	1	2
Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer, ou congênere;	Governo	1	1	2
Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano, ou congênere	Governo	1	1	2
Entidades e Organizações	Entidades e organizações	8	8	16
Trabalhadores do SUAS	Trabalhadores	2	2	4
Usuários	Usuários	2	2	4

Fonte: Construída na pesquisa em 2025

Sabe-se que a participação da sociedade civil na formulação e gestão das políticas sociais é um elemento importante para a democratização das esferas governamentais, embora não garanta automaticamente a ampliação efetiva dos direitos sociais. O artigo 204 da Constituição Federal, em seu inciso II, determina como uma de suas diretrizes a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no

controle das ações em todos os níveis". Assim, a Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) firma a importância da participação social, estabelecendo que a criação e o funcionamento dos conselhos é uma condição imprescindível para a transferência de recursos aos municípios, estados e ao distrito federal.

Raichelis (2006) afirma que, para que os sujeitos sociais legitimem suas representações, é imprescindível que se constituam primeiramente como sujeitos coletivos dotados de autonomia, especialmente em relação ao poder público, possuindo a capacidade de se opor, influenciar ou assumir efetivamente seu papel de ator externo. A legitimidade dessa representação deve ser continuamente reforçada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundamentam essa representação.

4.1 Quem são os Representantes da Sociedade Civil

Analisar a representação implica compreender tanto os espaços nos quais ela se materializa quanto os atores envolvidos nessa dinâmica. Essas duas unidades de análise são complementares, uma vez que os espaços participativos constituem, em si, um espaço de representação política e, portanto, devem ser examinados como um todo.

4.1.1 Entidades e Organizações Sociais

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, em seu artigo 1º, dispõe que a assistência social é promovida através de "um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas", dessa maneira, a execução dessa política não é exclusiva do Estado, conforme demonstrado pela história.

As entidades e organizações sociais de assistência social são instituições sem fins lucrativos que atuam em parceria com a administração pública para atender famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal. Essas entidades compõem a rede socioassistencial junto aos entes federativos (órgãos gestores) e aos conselhos de assistência social, constituindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). São acompanhadas pelos órgãos gestores e fiscalizadas pelos conselhos municipais de assistência social. Reconhecidas pelo SUAS, essas entidades executam serviços de interesse público e podem estabelecer parcerias para receber recursos públicos ou obter financiamento por meio de doações de terceiros.

As entidades e organizações de assistência social são chamadas a integrar o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que de acordo com Avritzer (2007, p. 457) que possuírem “uma especialização temática e experiência” demonstram uma proximidade com o Estado e a Política de Assistência Social, e, por esse motivo, são consideradas qualificada na área e estão legitimadas a exercerem a representação junto ao CMAS. Para alcançarem a condição de organização de assistência social e obter legitimidade para a representação no CMAS, devem demonstrar qualificações definidas pela LOAS e serem inscritas no CMAS do município no qual atuam.

A participação de entidades e organizações não governamentais, sem fins lucrativos, na prestação de serviços de assistência social, conforme observado por Yasbek (1996), decorre do avanço do ideário neoliberal no país, que predominou na organização do Estado, especialmente durante a década de 1990. Nesse período, houve uma redução dos gastos estatais, principalmente na área social, e, como alternativa à limitação da ação social do Estado, surgiu no país a concepção da "sociedade solidária” e “especialmente no caso da assistência social a qual é protagonizada por entidades filantrópicas tradicionais com vinculações confessionais ou laicas, bem como por modernas organizações empresariais.” (Yasbek, 1996, p.40).

O Conselho Municipal de Assistência Social CMAS de Recife é composto 08 entidades e organizações, sendo 04 entidades de atendimento, 02 de defesa e garantia de direitos e 02 de assessoramento. As entidades e organizações sociais de atendimento prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, são voltadas para famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, exemplos são as ONGs que oferecem alimentação, moradia, educação e saúde. Já as entidades e organizações sociais de assessoramento prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações dos usuários. Se concentram na formação e capacitação de lideranças e na promoção da cidadania dirigidos ao público da política de assistência social nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

E as entidades e organizações sociais de defesa e garantia de direitos prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais. Trabalham na construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos

públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS.

Tabela 02 : Entidade e Organizações que participaram do CMAS/ Recife de 2015 - 2022

Entidades e organizações	**Participaçã o**	**Titular**	**Suplente**	**Nº de assentos**	**Tipo de entidade**	**Status jurídico**	**Mandato**
Centro de Integração Empresa Escola de Pernambuco-CiEE	**3**	**3**	**0**	**3**	defesa e garantia de direitos	OSs	2015-2017 2017-2019 2021-2023
Associação de Pais e Amigos com Deficiência de Funcionários do banco do Brasil e da Comunidade-APABB	3	2	1	3	defesa e garantia de direitos	OSC/ONG	2015-2017 2017-2019 2021-2023
Associação Beneficente dos Cegos de Recife-ASSOBECER	3	1	2	3	defesa e garantia de direitos	OSCIP	2015-2017 2019-2021 2021-2023
Associação de Pais e Amigos de Pessoas com Síndrome de Down- ASPAD	3	0	3	3	defesa e garantia de direitos	OSCIP	2015-2017 2017-2019 2021-2023
Associação Pernambucana de Cegos-APEC	3	2	1	3	defesa e garantia de direitos	ONG/OSC	2015-2017 2017- 2019 2019-2021
Grupo de Mulheres Cidadania Feminina	2	1	1	2	defesa e garantia de direitos	ONG/OSC	2015-2017 2017-2019
Grupo de Trabalho em Prevenção - Positivo-GTP+	1	0	1	1	defesa e garantia de direitos	ONG/OSC	2019-2021
Casa Menina Mulher-CMM	2	2	0	2	atendimento	ONG/OSC	2015-2017 2017-2019
Instituto Dom Hélder Câmara-Casa Frei Francisco	2	2	0	2	atendimento	ONG/OSC	2015-2017 2017-2019
Instituto de Pesquisa e Estudo da Terceira Idade- IPETI	2	2	0	2	atendimento	ONG/OSC	2015-2017 2021-2023
Centro de Reabilitação de Valorização da Criança-CERVAC	2	2	0	2	atendimento	ONG/OSC	2015-2017 2019-2021
Associação Beneficente O Pequeno Nazareno	2	1	1	2	atendimento	OSC/ONG	2015-2017 2017-2019
Associação de Assistência às Mulheres com Câncer de	2	0	2	2	atendimento	ONG/OSC	2015-2017 2017-2019

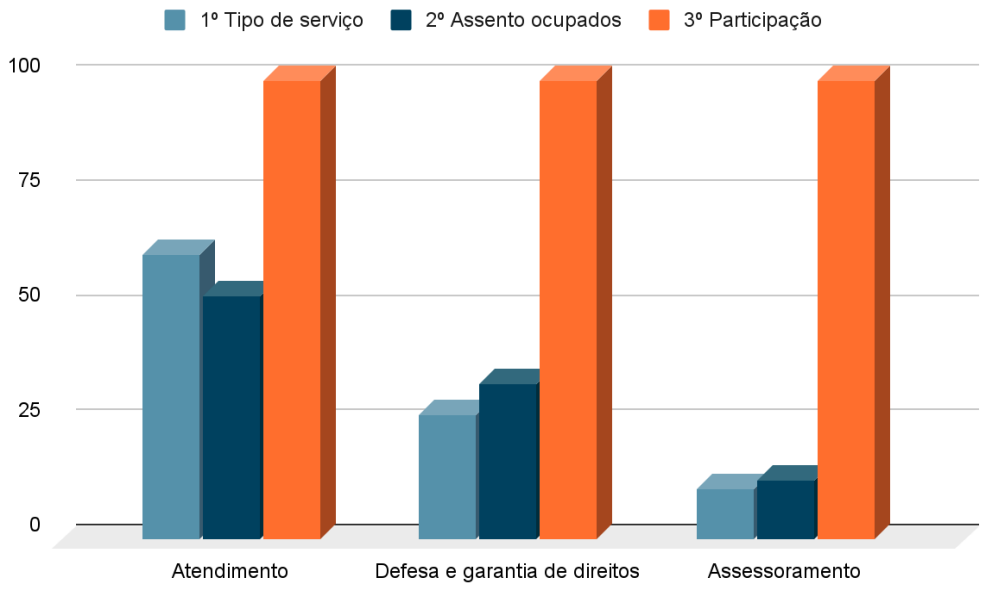
Mama de Pernambuco - CASA ROSA							
Centro Educacional Social e Cultural- CESC COQUEIRAL	3	2	1	3	atendimento	OSs	2015-2017 2017-2019 2021-2023
Núcleo de Apoio à Criança com Câncer- NACC	2	0	2	2	atendimento	ONG/OSC	2019-2021 2021-2023
Instituto Solidare	2	1	1	2	atendimento	ONG/OSC	2019-2021 2021-2023
Projeto Ramá	2	1	1	2	atendimento	ONG/OSC	2019-2021 2021-2023
Sociedade Assistencial Saravida	2	0	2	2	atendimento	OSCIP	2017-2019 2019-2021
Instituição de Caridade Lar Paulo de Tarso	1	1	0	1	atendimento	ONG/OSC	2015-2017
Movimento Cultural Cores do Amanhã	2	2	0	0	Atendimento	ONG/OSC	2017-2019 2021-2023
Em Cena e Cidadania	2	1	1	2	atendimento	ONG/OSC	2017-2019 2019-2021
Instituto de Assistência Social dom Campelo- IASDOC	1	1	0	1	atendimento	OSCIP	2019-2021
Casa da Criança Marcelo Asfora- CCMA	1	0	1	1	atendimento	ONG/OSC	2019-2021.
Sociedade Bíblica do Brasil-SBB	3	3	0	3	assessoramento	OSCIP	2015-2017 2017-2019 2021-2023
Inspetoria Salesiana do Nordeste	2	0	2	2	assessoramento	OSCIP	2015-2017 2017-2019
Instituto de Desenvolvimento e Cidadania- CDC	2	2	0	2	assessoramento	ONG/OSC	2019-2021 2021-2023

Fonte: Construída na pesquisa em 2025

No período de 2015 a 2022, vinte e seis (26) entidades e organizações participaram da composição do CMAS de Recife, dentre estas, as organizações do tipo atendimento que apresentaram um percentual de 61,54%, de participação, em quanta aquelas voltadas para a defesa e garantia de direitos, 26,92% e as de assessoramento com 11,54%. No que se refere ao número de assentos entre titulares e suplentes, as organizações de atendimento ocuparam 52,83%, as de defesa e garantia de direitos 33,96% e as assessoramento, 13,21 %, no que tange a participação nas reuniões, apresentaram um percentual de 100% de participação. E

dentre os segmentos das entidades de organizações, as instituições que mais tiveram participação nas reuniões foram as de defesa e garantia de direitos e as de atendimentos, com destaques para as organizações de apoio à criança e adolescente, pessoas com deficiência e defesa das mulheres.

Gráfico 01- O número de assentos ocupados e participação de entidades e organizações por tipo de serviço de 2015 a 2022. (%)



Fonte: sistematizado pelas autoras na pesquisa (2025)

A primazia da responsabilidade do governo na condução da política de assistência social, em cada nível governamental, está definida no artigo 5º, inciso III da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). No entanto, a administração pública promove o desenvolvimento de ações sociais em cooperação com a sociedade civil, por meio de convênios firmados com entidades e organizações de assistência social. Historicamente, a trajetória das políticas sociais no Brasil, particularmente no campo da assistência social, tem sido marcada pela "diversidade, superposição e até mesmo a paralelismo concorrente das ações sociais do Estado e da sociedade civil, além da dispersão dos recursos humanos, materiais e financeiros, prevalece a fragmentação, o assistencialismo e a flexibilização dos direitos sociais"(Simões, 2009, pg, 379).

O que está em debate neste processo são os mecanismos através dos quais o Estado tem ou não assegurado o acesso a esses direitos. No contexto da assistência social, isso significa considerar a relação entre o governo e as entidades e organizações sociais como um domínio distinto da esfera pública (Raichelis, 2015). Isto porque, conforme Raichelis (2015),

a implementação de bens e serviços assistenciais tem sido fundamentada naquilo que se convencionou chamar de rede de solidariedade o "conjunto de entidades e organizações sociais privadas, filantrópicas, assistenciais, beneficentes, não lucrativas que vem exercendo historicamente a intermediação na prestação direta de serviços assistenciais nos setores mais pobres" (Raichelis, 2015,pg. 277).

No entanto, é importante distinguir as entidades das organizações sociais, "o primeiro critério de distinção é o formulado pela legislação, o conceito de entidade tem referência legal originária nas entidades de fins filantrópicos, e o de organização, origina-se da formação das organizações não-governamentais"(Simões, 2009, p. 390). As entidades podem ser classificadas como de direito público ou privado. No setor privado, são divididas em duas categorias: aquelas com ou sem fins lucrativos, sendo estas últimas o foco do nosso estudo. As organizações sociais sem fins lucrativos apresentam uma variedade de denominações, tais como: centro, instituto, ação, associação, sociedade, fundação, movimento, entre outros. Apesar dessa diversidade de nomes, elas são caracterizadas por dois elementos principais: o interesse público e a ausência de fins lucrativos. Durante a pesquisa, foi possível identificar diversas denominações de instituições que participaram do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Recife, como, por exemplo, a Associação Pernambucana de Cegos (APEC).

Define-se, portanto, como entidades e organizações sociais um amplo conjunto de instituições de direito privado, sem fins lucrativos e autônomas em relação ao Estado, cujas atividades são de interesse público no campo da assistência social, quando registradas nos conselhos municipais e cumprindo os requisitos estabelecidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), são reconhecidas como entidades da assistência social. É importante ressaltar que pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, independentemente da denominação, ao serem registradas no conselho, adquirem a qualificação de entidades conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Já o de organização, não depende desse registro, conferindo-lhes maior autonomia organizativa e permitindo a remuneração de seus dirigentes conforme as Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999, estando, portanto, menos sujeitas ao controle estatal.

As entidades e organizações sociais são classificadas de acordo com a sua natureza jurídica e possuem diversas características que devem ser examinadas em seus estatutos ou contratos sociais. As qualificações e os títulos conferidos pelo poder público incluem: Utilidade pública, entidades filantrópicas, entidades beneficentes de assistência social, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações sociais. A Resolução

CNAS nº 191, de 2005, estabelece algumas características essenciais das entidades e organizações de assistência social para os devidos fins.

> I - ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art. 53 do Código Civil Brasileiro e no art. 2º da LOAS;
> II - ter expresso, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme delineado pela LOAS, pela PNAS e suas normas operacionais;
> III - realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua;
> IV - garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie;
> V - possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente;
> VI - aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Em uma análise mais detalhada, foram identificadas diversas características nas entidades e organizações sociais que participaram do Conselho Municipal de Assistência Social CMAS de Recife entre 2015 e 2022. Essas características incluem a qualificação das entidades e organizações sociais, suas tipologias, as peculiaridades do trabalho social realizado por essas instituições e seus interesses particulares, os quais serão abordados a seguir. Durante o período estudado CMAS de Recife foi composto por (18) dezoito Organizações Não Governamentais (ONGs), participaram também (2) duas Organizações Sociais (OSs,) quanto as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), foram(6) seis (tabela 02).

Desde a década de 1990, o Brasil presenciou um notável crescimento do terceiro setor, que se tornou um tema festejado e promovido entre os teóricos e intelectuais da reforma do Estado no país. Algumas décadas atrás, a ordem sociopolítica era estruturada por apenas dois setores: o público e o privado, tradicionalmente diferentes entre si, tanto em relação às suas características quanto à personalidade jurídica.

De um lado o Estado, tido como primeiro setor, atuando em um conjunto de atividades consideradas essenciais ao interesse público de sua exclusiva responsabilidade, no seu papel de tutelar os interesses da coletividade, e de outro o mercado tido como segundo setor, com o seu objetivo principal de produzir bens e serviços, de forma lucrativa. De um lado, o Estado, designado como o primeiro setor, desempenha um conjunto de atividades essenciais ao interesse público, sendo de sua exclusiva responsabilidade a tutela dos interesses

da coletividade. De outro, o mercado, conhecido como o segundo setor, cuja principal finalidade é a produção lucrativa de bens e serviços. E o terceiro setor constitui-se de forma híbrida é entendido como conjunto de organizações privadas sem fins lucrativos, prestam atividades de interesse social e que operam de maneira autônoma em relação ao Estado e ao mercado e são conhecidas como Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Montaño (2021) aponta que além do crescimento expressivo de ONGs e entidades assistenciais e filantrópicas, conhecida como terceiro setor, que já ocupa um significativo espaço no diz respeito ao números sujeitos envolvidos e o volume de recursos financeiros que mobiliza, um, outro aspecto revela-se importante, o uso do termo. Para autor o uso do termo:

> Funciona ideologicamente para encobrir um fenômeno real e muito caro ao cidadão brasileiro: o desmonte do padrão de intervenção social estatal, construído historicamente e configurado na Constituição de 1988, e a confecção de uma nova modalidade de resposta social orientada nos moldes neoliberais (Montaño, 2021, p. 134).

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs), anteriormente mais conhecidas como Organizações Não Governamentais (ONGs), são definidas como um grupo de indivíduos legalmente constituídos, que formam uma entidade sem fins lucrativos e que executam atividades de interesse público sem objetivo de lucro. O termo foi oficialmente designado pela Lei nº 13.019/2014, a principal legislação que define e regulamenta a atuação das OSCs no Brasil. De acordo com essa lei, uma OSC pode ser classificada em três estruturas possíveis: Entidades privadas sem fins lucrativos, Sociedades cooperativas e Organizações religiosas."

De acordo com a ABONG (2019, p. 1), são consideradas ONGs,

> As entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.

A Organização Social (OSs), segundo Simões(2009, pg. 432) “ é uma pessoa jurídica de direito privado e sem fins lucrativos criada por particulares, sob forma societária, que se habilita perante a administração pública, obter sua qualificação por meio da qual é declarada como entidade de interesse social e utilidade pública”. Tal qualificação permite a formalização de contratos de gestão com o qual são descritas as atribuições, responsabilidades

e obrigações mediante repasse de recursos orçamentários, bens públicos e servidores, permitindo que a organização cumpra seus objetivos.

Regulamentada pelo Decreto nº 3.100/1999, a Lei Federal nº 9.790/1999 estabelece a qualificação jurídica de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Tais organizações devem ser pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse público, que estejam constituídas e operando regularmente há pelo menos (3) três anos, desde que seus objetivos sociais e normas estatutárias estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos por essa legislação (Brasil, 1999). O artigo 4º dessa lei exige que, para obterem a qualificação de OSCIPs, as pessoas jurídicas interessadas devem ser regidas por estatutos cujas normas determinem a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência (Brasil, 1999). Esta lei aplica-se exclusivamente à União, mas não impede que Estados e Municípios regulem a referida qualificação.

A valorização do Terceiro Setor em nosso país começou a ser evidenciada a partir do movimento de Reforma do Estado na década de 1990, caracterizado por transformações significativas tanto no âmbito econômico quanto no político. Tais mudanças reconfiguraram a gestão pública e a estrutura do Estado. Ao contrário das alegações dos defensores das reformas neoliberais, constatou-se um aumento na concentração de renda e do desemprego, além de uma retração no nível de atividade econômica. O crescimento da vulnerabilidade e das desigualdades sociais, o avanço da privatização, a responsabilização da pobreza, a diminuição do Estado, bem como a fragmentação das políticas sociais e diversas restrições aos direitos socialmente conquistados, foram alguns dos custos que a sociedade brasileira teve de suportar devido a essas medidas consideradas modernizadoras. Em face do aumento da pobreza e das desigualdades, as organizações não-governamentais emergiram como atores centrais.

A definição das entidades e organizações de assistência social tem ocupado, nos últimos anos, os espaços de discussão da política de Assistência Social, resultando nas publicações da Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, que estabelece os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social nos Conselhos de Assistência Social, e do Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010, que regulamenta o processo de certificação das entidades beneficentes da assistência social para a isenção das contribuições à seguridade social (Peres, 2011, p. 101).

Tabela 03- Tipologia de representação CMAS- 2015-2022

Entidades	Quantidade	Nº de assentos no CMAS	Porcentagem %
Religiosa	6	9	16,67%
Educacional	2	6	11,11%
Organização de defesa e garantia direito da pessoa com deficiência	5	14	25,93%
Organização de defesa e garantia de direito das mulheres	3	6	11,11%
Organização de defesa e garantia de direito da criança e adolescente	7	14	25,93%
Organização de defesa do direito do idoso	1	2	3,70%
Organização de defesa de direitos humanos	2	3	5,55%

Fonte: tabela construída na pesquisa 2025

A Tabela 03 apresenta a tipologia de representação do CMAS no período de 2015 a 2022, destacando a presença quantitativa das organizações de Assistência Social. As organizações voltadas para pessoas com deficiência e para crianças e adolescentes sobressaíram-se, com uma representação de 5 e 9 entidades, respectivamente, cada uma ocupando 14 assentos no conselho, o que corresponde a 25,93% do total. A representação das entidades religiosas foi composta por 6 organizações, que ocuparam 16,67% dos assentos. As organizações educacionais e as de defesa das mulheres ocuparam cada uma 11,11% dos assentos. Além disso, a pesquisa revelou que o número de entidades religiosas atuando como representação não governamental superou o das entidades educacionais, das organizações de defesa e garantia dos direitos das mulheres, dos idosos e dos direitos humanos.

Foi possível verificar que as entidades religiosas que participaram do CMAS no período mencionado, como parte da representação da sociedade civil, dividiam-se em (2)duas católicas, (3)três evangélicas e (1)uma espírita. As características predominantes nessas entidades eram o trabalho voluntário e a perspectiva da filantropia como forma de atuação dentro da política de assistência social, o que contraria as diretrizes estabelecidas pela LOAS (1993), pela PNAS (2004) e pela instituição do SUAS. No entanto, essas não foram as únicas

entidades a apresentar tais características; das 26 entidades e organizações sociais que compuseram o CMAS de Recife, 69,23% promoveram o trabalho voluntário e 30% possuíam fins filantrópicos."

Sabemos que durante muito tempo, a assistência social foi concebida como uma esfera desvinculada da política, caracterizada por uma cultura do favor, ações caritativas, voluntarismo solidário e assistencialismo, frequentemente associada a entidades religiosas (Oliveira, 2005). A reestruturação econômica ocorrida no início da década de 1990, anteriormente mencionada, redefiniu o papel do Estado na economia e na esfera social. Esse processo resultou, por fim, em uma maior participação de entidades religiosas nas questões relacionadas à promoção da cidadania e inclusão social. Nesse contexto, Burity destaca que:

> o perfil compensatório, a desregulamentação e despolitização das políticas sociais que se mantiveram ou foram reforçadas pelas novas tendências de reforma do estado para torná-lo mais eficaz, recolocaram na agenda a relevância das ações filantrópicas, tradicionalmente associadas às práticas e agências religiosas, mas agora levadas a cabo por diversos tipos de organização religiosa, não apenas a Igreja Católica e não apenas organismos de igreja [...]. Na medida em que os ajustes econômicos geradores de maior pobreza redefiniram para o estado um papel mais (auto-) limitado em suas atribuições (embora não em seu poder normativo), as igrejas vão sendo interpeladas mais aberta e insistentemente como parceiros das novas políticas sociais (Burity, 2006, p. 50).

A presença dessas instituições evidencia os interesses particulares, e a dependência entre o Estado e essas organizações na prestação de serviços públicos, autorizada pela Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, conhecida como a lei da filantropia. As normas que regulam a filantropia estrita, mecanismo pelo qual as organizações sem fins lucrativos recebem apoio estatal por meio de isenção e imunidade tributária, indicam uma tendência significativa de manter os interesses do mercado (segundo setor) em condições de igualdade com as instituições do terceiro setor.

Uma das questões mais relevantes em relação às entidades filantrópicas reside na possibilidade de acesso a recursos públicos por diferentes meios. Em clara conformidade com as teses neoliberais do Estado mínimo, os financiamentos públicos concedidos a essas entidades “configuram-se como subsídios em troca de serviços prestados, em um processo de cooperação estabelecida contratualmente, configurando uma rede sócio assistencial formalmente credenciada para a prestação de serviços sociais” (Yazbek, 2002, p.174). Um exemplo claro é o título de Entidade Beneficente da Assistência Social. O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) é outorgado pelos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação a entidades que sejam pessoas jurídicas de

direito privado e sem fins lucrativos, que atuem nessas áreas e executem atividades contínuas, permanentes e com gratuidade de serviços, priorizando a autonomia e a garantia dos direitos dos usuários.

As entidades que possuem essa certificação gozam de prerrogativas distintas das demais, dado que tal certificação está em conformidade com a lei que regulamenta as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Assim, há um interesse explícito do Estado, fundamentado no ordenamento jurídico vigente, em priorizar a transferência e delegação de atividades de assistência social, saúde e educação (Cardoso et.al 2020). Além disso, essas entidades podem usufruir de isenção do pagamento das contribuições sociais incidentes sobre a remuneração de empregados, bem como transferências de recursos governamentais a título de subvenções sociais.

Prevalecendo assim os interesses privados em detrimento dos coletivos, tornando o espaço do controle social um mecanismo de burocracia e "democracia procedimental" (Iamamoto, 2008, p. 199). Isso promove as tradicionais práticas clientelistas, o cultivo do favor e a apropriação privada da esfera pública. Essas representações refletem, em essência, a reprodução de interesses específicos que historicamente compõem e integram a política social brasileira.

4.1.2 Representantes dos Trabalhadores do SUAS

Com o processo da política de Assistência Social e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), diversas normativas direcionadas às equipes técnicas e de apoio surgiram no cenário nacional, como a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) e a Resolução CNAS n° 17/2011, que reconhecem a diversidade dos trabalhadores que compõem as equipes de prestação e gestão dos serviços socioassistenciais. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) inclui os trabalhadores da política de assistência social na composição dos conselhos, possibilitando-lhes participar ativamente das proposições e deliberações.

A Resolução CNAS nº 23/2006 regulamentou as formas de organização dos trabalhadores, reconhecendo como legítimas as associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais e conselhos federais de profissões regulamentadas, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social.

Dessa forma, a resolução fixa os critérios que definem a organização representativa dos trabalhadores do setor da assistência social. Compõe estes critérios: ter em sua base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social; defender direitos dos segmentos de trabalhadores na Política de Assistência Social; comprometer-se com à defesa dos direitos sociais aos cidadãos e aos usuários da assistência social; ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical ou conselho federal de profissão regulamentada, ou associação de trabalhadores legalmente constituída; e não ser representante patronal ou empresarial (CNAS, 2006). Pontua-se neste mesmo documento, que os trabalhadores públicos ou privados revestidos de cargos de direção, de chefia ou comissionados não podem representar o segmento dos trabalhadores da sociedade civil, uma vez que representam o Governo e o segmento das entidades da Sociedade Civil.

Em consonância, a Resolução CNAS nº 06/2015 que regulamenta o entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), específica no parágrafo 3º do artigo 1º: § 3º que a representação dos trabalhadores deve ser distinta e autônoma em relação aos demais segmentos que compõem os conselhos de assistência social e no processo das conferências. Assim, um profissional que exerça um cargo de direção ou de confiança na gestão do SUAS, cuja função inerente é representar os gestores públicos ou as organizações e entidades de assistência social, não pode atuar como representante dos trabalhadores. (CNAS, 2015). Ou seja, o documento ressalta que os trabalhadores públicos ou privados que ocupam cargos de direção, chefia ou comissionados não podem representar o segmento dos trabalhadores da sociedade civil, uma vez que representam o Governo.

No período de 2015 a 2022, oito entidades de trabalhadores integraram o Conselho CMAS de Recife. O Conselho Regional de Psicologia (CRP) registrou o maior número de participações, totalizando três. Em seguida, destacaram-se o Conselho Regional de Serviço Social - 4ª Região (CRESS-PE), o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (CREFITO), a Associação de Terapeutas Ocupacionais de Pernambuco (ATOPE) e o Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos Municipais da Administração Direta e Indireta do Recife, cada uma com duas participações.

Tabela 04- Entidades que participaram do CMAS de Recife- 2015-2022

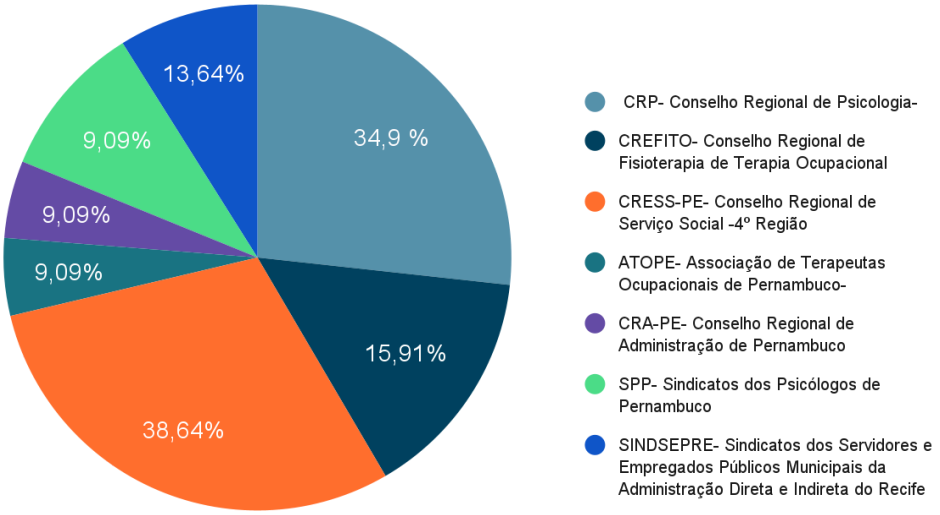
Entidades	Participação	Titular	Suplente	Nº de assentos	Mandato
Conselho Regional de Psicologia- CRP	3	2	1	3	2015-2017 2017-2019

					2021-2023
Conselho Regional de Fisioterapia de Terapia Ocupacional- CREFITO	2	1	1	2	2015-2017 2017-2019
Conselho Regional de Serviço Social -4º Região - CRESS-PE	2	2	0	2	2017-2019 2019-2021
Associação de Terapeutas Ocupacionais de Pernambuco- ATOPE	2	2	0	2	2019-2021 2021-2023
Conselho Regional de Administração de Pernambuco-CRA-PE	1	0	1	1	2015-2017
Ordem dos Advogados de Pernambuco-OAB/PE	1	0	1	1	2015-2017
Sindicatos dos Psicólogos de Pernambuco	1	0	1	1	2017-2019
Sindicatos dos Servidores e Empregados Públicos Municipais da Administração Direta e Indireta do Recife- SINDSEPRE	2	1	1	2	2019-2021 2021-2023

Fonte: tabela construída na pesquisa (2025)

É importante salientar, que os trabalhadores do SUAS desempenham um papel significativo na composição do Conselhos representando diversos segmentos, sejam governamentais ou da sociedade civil. No entanto, é importante destacar a presença dos mesmos na composição dos conselhos como representantes de seu próprio segmento e defensores dos direitos dos usuários, o que implica na defesa do SUAS e das pautas e interesses dos trabalhadores e dos usuários. A pesquisa documental evidenciou que nos processos decisórios do CMAS de Recife de 2015 a 2022, a Associação de Terapeutas Ocupacionais de Pernambuco (ATOPE), o Conselho Regional de Administração de Pernambuco (CRA-PE) e o Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos Municipais da Administração Direta e Indireta do Recife (SINDSEPRE) tiveram uma participação de 9,09%. A participação do Sindicato dos Psicólogos de Pernambuco foi de 13,64%, enquanto o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (CREFITO) registrou 15,91%. As entidades de trabalhadores do SUAS com maior participação foram o Conselho Regional de Serviço Social - 4ª Região (CRESS-PE), com uma participação de 38,64%, e o Conselho Regional de Psicologia (CRP), com 34,09%, sendo estas as duas entidades mais ativas nas reuniões do CMAS.

Gráfico 02- Participação por categoria no processos decisórios do CMAS de Recife de 2015 a 2022



Sabe-se que o conselho possui o potencial de incorporar as demandas das categorias profissionais que integram as discussões pautadas no contexto dessa política. Durante a pesquisa, foi constatado que, embora os representantes dos trabalhadores do SUAS apresentassem um índice de participação ativa de 94,55% no conselho, demonstraram-se pouco propositivos no que tange às pautas e na iniciativas para o debate e negociação, com índices de 7,27% e 8%, respectivamente, resultando em um impacto significativo na sua capacidade de influenciar os processos decisórios. Tal dinâmica acaba por influenciar diretamente a qualidade do trabalho social oferecido à população usuária e nos interesses das categorias profissionais.

Ademais, suas atuações no conselho visam promover a participação dos usuários, orientando os interesses particulares e institucionais para a esfera dos interesses públicos, comuns a todos, exercendo o controle democrático para que as decisões tomadas nos CMAS culminem em políticas democráticas. Compreendendo que não existe uma separação entre teoria e prática, trabalho técnico e projeto ético-político, e execução e gestão, esses temas permanecem presentes e integrados na rotina profissional. Isso permite que os profissionais qualifiquem e aprimorem suas ações, mantendo-se alinhados com o objetivo de assegurar direitos e proteção social.

Diante do cenário continuamente desafiador enfrentado pelas políticas públicas, especialmente no campo da Assistência Social, os trabalhadores do SUAS desempenham um papel de extrema relevância. Eles não são apenas essenciais na busca por soluções coletivas,

mas também atuam como agentes catalisadores da conscientização, promovendo a busca por melhorias. Tais melhorias dizem respeito tanto aos processos de mobilização e articulação dos trabalhadores quanto à efetiva incorporação das demandas dos usuários na agenda de luta. Além disso, visam a superação de obstáculos estruturais e a consolidação de espaços democráticos de participação.(Rodrigues, 2024).

Uma articulação organizada entre trabalhadores e usuários do SUAS contribui significativamente para o fortalecimento das lutas em defesa do SUAS, do sistema de proteção social e, sobretudo, para a unificação dos esforços em prol de uma nova ordem social. Em tempos de crise, quando a questão social se torna extremamente grave, trabalhadores e usuários têm seus direitos violados. Compreender que a luta empreendida é "uma luta comum pelos direitos da classe trabalhadora é um avanço no enfrentamento do agravamento da pobreza, da exclusão e da precarização dos padrões de proteção social a que todos estão submetidos " (Berwig, 2018, p. 156).

4.1.3 Representantes dos Usuários

Os usuários da política de assistência social são definidos pela LOAS "como aqueles que dela necessitarem, o que no caso da realidade brasileira pode ser traduzido por todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública: o trabalho, os serviços públicos e as redes sócio relacionais" (Couto; Yazbek e Raichelis, 2012, p. 68) ou seja, são aqueles que acessam os serviços, programas, projetos e benefícios disponibilizados por esta política, seja pela prestação de serviços direta do Estado, ou indireta através das entidades e organizações de assistência social.

O CNAS por meio da Resolução n°24/2006 estabeleceu uma diretriz para os conselhos municipais definindo que a representação dos usuários deve se dar por intermédio de organizações de caráter jurídico, político ou social. O mesmo documento estabeleceu que seriam considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social.

Tabela 05- Representação de usuários no CMAS- 2015-2022

Representantes de usuários	Número de mandatos	Ano
Marluce Rosa de Sena Gomes	**2**	**2017-2019 (suplente)** **2019-2021 (titular)**
Osvaldo Alexandre Celestino de Amorim	**2**	**2015-2017(titular)** **2017-2019 (titular)**
Neide Maria de Santana	1	2015-2017(suplente)
Josenilda Maria da Silva	1	2015-2017 (titular)
Maria do Carmo Martins de Santana	1	2015-2017 (suplente)
Isaac Machado de Oliveira	1	2017-2019 (titular)
Luiz Paulo Cândido Silva	1	2017-2019 (suplente)
Lucilene do Norte Araújo Ramos	1	2019-2021 (titular)
José Hamilton da Costa	1	2019-2021 (titular)
Valéria Cristina Alves de Santana	1	2019-2021(suplente)
José Nilton Monteiro Silva	1	2021-2023 (titular)
Jailson José dos Santos	1	2021-2023 (titular)
Robson da Silva Pessoa	1	2021-2023(suplente)
Jeferson Alves Ferreira	1	2021-2023 (suplente)

Fonte: Elaboração das autoras com base na atas de reuniões 2015 a 2022

A Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015, que caracteriza os usuários, seus direitos e a participação desses na Política de Assistência Social e no SUAS, cujo objetivo é evitar a presença das/os trabalhadores ou representantes das entidades privadas, ocupando as vagas de conselheiros em nome dos usuários (CNAS, 2015). A categoria de representação de usuários ocupou quinze (15) cadeiras entre titulares e suplentes no período 2015 a 2022, os usuários Marluce Rosa de Sena Gomes e Osvaldo Alexandre Celestino participaram duas vezes da composição CMAS.

A pesquisa documental revelou uma fragilidade acerca dos dados dos representantes dos usuários, não havendo informações além do contato e e-mail, não sendo possível verificar de quais organizações ou entidades coletivas eram membros. Sobre esse aspecto salientamos

que tais dados foram solicitados para o conselho por meio de contatos oficiais e não obtivemos respostas. Acredita-se que isso ocorra em razão das exigências impostas pelas normas que regulam a eleição do representante do segmento, aliada à herança histórica, que não é favorável ao protagonismo dos usuários da assistência social.

A Resolução nº 41/2021 estabelece o processo eleitoral dos representantes da sociedade civil para o CMAS, este processo é conduzido por uma comissão eleita pelo Pleno do CMAS, para a realização das eleições, é convocado um fórum especialmente designado para esse fim, por meio de edital publicado no Diário Oficial do município, com antecedência mínima de trinta (30) dias, sob a supervisão do Ministério Público Estadual. As entidades eleitas indicam seus representantes para atuar como conselheiros titulares e suplentes, podendo substituir seus representantes a qualquer momento. Em até trinta (30) dias após as eleições, os membros do CMAS são nomeados pelo Poder Executivo da cidade do Recife. O presidente e o vice-presidente do conselho são escolhidos dentre os membros para um mandato de dois anos, devendo a escolha destes cargos seguir uma alternância entre a sociedade civil e o governo. Cabe ressaltar que de acordo com a mesma Resolução, os membros do CMAS não recebem qualquer remuneração por sua participação no conselho e os serviços prestados são considerados como de interesse público e de relevante valor social.

Os desafios dos conselhos gestores para a efetivação do controle democrático são inúmeros, uma questão muito presente é a dificuldade da representação da sociedade civil nos processos decisórios. Os usuários são a representação da sociedade civil mais fragilizada no conselho, ainda não conseguem defender plenamente os interesses públicos da política, isso pode ser atribuído tanto à concepção de sua identidade como subordinada no conselho quanto à fragilidade política enquanto sujeitos de direitos e protagonistas desse processo. A tabela (6) abaixo exemplifica essa questão.

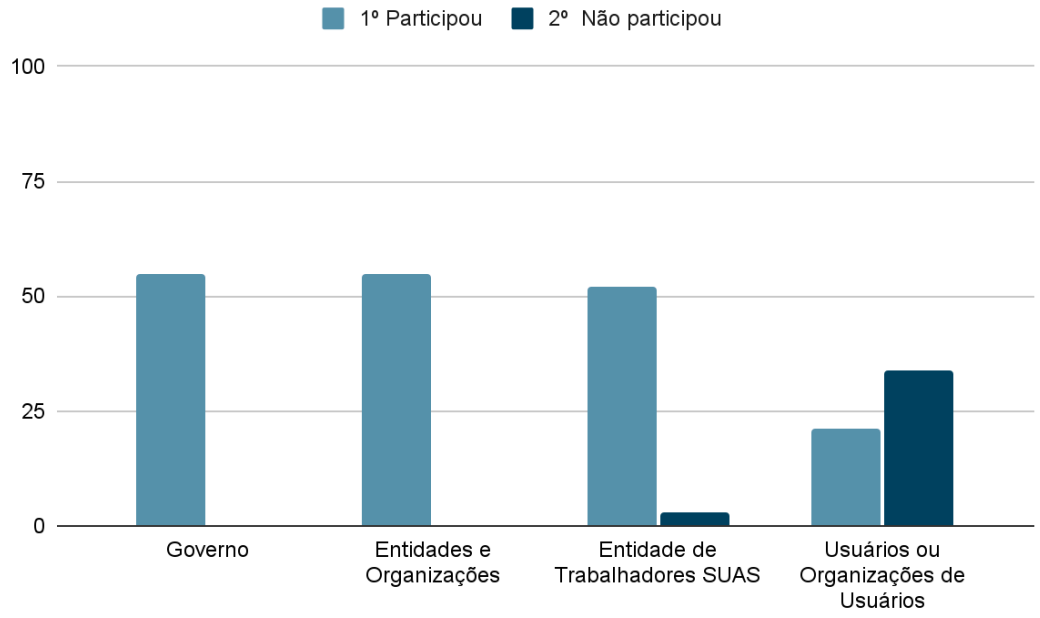
Tabela 06- Participação da sociedade civil nas reuniões do CMAS de Recife 2015-2022

Entidades	**Total de reuniões**	**Participou**	**Não participou**
Governo	55	55	0
Entidades e Organizações	55	55	0
Entidade de Trabalhadores SUAS	55	52	3
Usuários ou Organizações de Usuários	55	21	34

Fonte: Construída na pesquisa em 2025

Os segmentos mais ativos no CMAS de Recife, no período de 2015 a 2022, foram os representantes do governo e das entidades e organizações sociais, com 100% de presença nas reuniões, seguidos pelas entidades de trabalhadores, que participaram em 94,55 % das reuniões. Por outro lado, a participação dos usuários foi de apenas 38,18%.

Gráfico 03- Participação da sociedade civil nas reuniões do CMAS de Recife 2015-2022 (%)



Como forma de enfrentar e romper com o viés tradicional e conservador presente historicamente na prestação dos serviços de assistência social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 assume o desafio de solidificar a compreensão de que a assistência social é uma Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado. A PNAS também demonstra preocupação em desenvolver um método que fortaleça o potencial participativo dos usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios e na sua capacidade organizativa. No entanto, Couto, Yazbek e Raichelis (2012) destacam que, de modo geral, ainda existem dificuldades na criação de estratégias efetivas para ampliar a participação dos usuários, sendo este um dos desafios para o progresso da Assistência Social.

Outra questão refere-se à natureza da tomada de decisões nos conselhos, ou seja, sua qualidade deliberativa. Conforme argumenta Cunha (2007), essa qualidade deliberativa possui duas dimensões: a argumentação e a decisão, as quais variam conforme a capacidade

organizacional de cada segmento. Para a autora, nos conselhos gestores, alguns pontos de pauta envolvem decisões que dizem respeito às opções sobre o tipo de política pública a ser implementada, o que pode gerar intensos conflitos, já que as decisões geralmente envolvem a destinação orçamentária e destacam a pressão de determinados grupos que defendem interesses particulares. No que se refere à qualidade deliberativa do CMAS de Recife, a metodologia adotada para a análise consistiu na leitura das 55 atas de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas entre 2015 e 2022, que permitiu identificar a sua dinâmica deliberativa. Os pontos analisados foram: a identificação do segmento que mais propôs pautas; os indivíduos que mais tomaram a iniciativa de falar durante os debates; o método de encaminhamento das decisões e os segmentos predominantes em cada uma dessas fases.

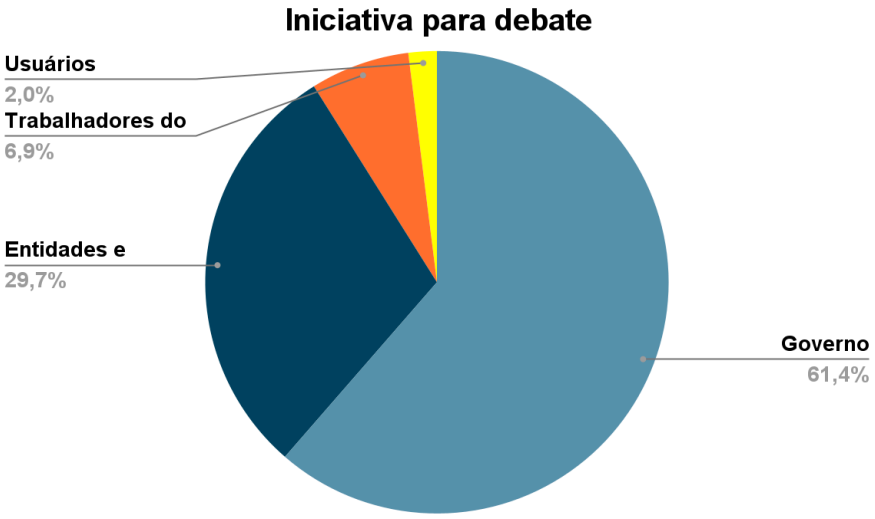
No que tange à proposição de pautas, o estudo revelou que, das 55 reuniões realizadas no período, 60,6% das pautas foram sugeridas pelos representantes governamentais, 29,3% pelas entidades e organizações sociais, 7,1% pelos trabalhadores do SUAS e 3,% pelos representantes dos usuários. Observa-se, portanto, uma centralidade na definição de assuntos de interesse estatal dentro do conselho.

Gráfico 04- Proposição de pautas por representantes de cada segmento de 2015 a 2022.

Já em relação à iniciativa para o debate, a pesquisa demonstrou que os representantes governamentais e as entidades e organizações sociais apresentaram 61,4% e 29,7%, respectivamente, das iniciativas. Os trabalhadores do SUAS apresentaram uma iniciativa de 6,%, enquanto os representantes dos usuários contribuíram com apenas 2%. A análise mostra

que os segmentos que mais realizaram intervenções foram os mesmos que sugeriram mais pautas, sendo os segmentos mais atuantes no conselho.

Gráfico 05- Iniciativa para o debate, por representantes de cada segmento de 2015 a 2022.



Quanto ao processo de encaminhamento das decisões, observou-se a ausência de debate ou negociação, sendo a maioria das deliberações aprovadas por unanimidade, o que indica um certo consenso entre as representações. A análise demonstrou que de acordo com seu regimento interno o conselho deliberou sobre temas relacionados à política de Municipal de Assistência Social em consonância com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como a elaboração aprovação de planos, projetos, programas, benefícios e recursos financeiros seja pela prestação de serviços direta do Estado, ou indireta através das entidades e organizações de assistência social, como exemplifica o trecho abaixo de umas das atas analisadas.

> 1. Emendas Parlamentares – dada a palavra a Giselle Feitosa, gerente de Planejamento e Convênios da SDSJPDDH, a qual apresentou o ofício N° 190/2019 do Gabinete do Deputado Federal Pastor Eurico, referente à Emenda Parlamentar com a Indicação de Beneficiários de Recurso de Programação - Dep. Pastor Eurico que favoreceu as entidades: APAF - Associação Pernambucana de Apoio aos Doentes do Fígado: valor: R$ 430.000,00(Quatrocentos e trinta mil Reais); e o Lar Paulo de Tarso: valor: R$ 200.000,00 (Duzentos mil Reais). Estes valores foram liberados com a finalidade de compra de materiais. Posta em votação a referida emenda foi aprovada por unanimidade. Ato contínuo passou-se ao segundo ponto: 2. Termo de Aceite do Plano de Contingência para Enfrentamento do COVID – 19 o qual foi apresentado por Renata Zovka, gerente da Vigilância Socioassistencial. Renata explicou que foi antecipada a assinatura deste Termo de Aceite tendo em

> vista a urgência pela situação de pandemia. Sabendo-se que normalmente os recursos para a Assistência Social devem ser apresentados para deliberação do CMAS antes da assinatura dos Termos, contudo, estando o Conselho com as atividades presenciais suspensas, em face da contingência, foi assinado para não haver perda de recurso e solicitada a realização deste Pleno extraordinário por meio virtual para a necessária deliberação. Posto em votação foi aprovado por unanimidade. (Ata da Reunião Extraordinária (Virtual) do Conselho Municipal Assistência Social Local Virtual: meet.google.com/mtc-ahwh-wiv Data: 06 de maio de 2020).

Um outro aspecto observado foi a capacidade deliberativa do CMAS e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas, a pesquisa apontou a baixa capacidade de inovação das políticas públicas, assumindo contornos mais reativos que propositivos isso deve-se a sua dinâmica de funcionamento, a centralidade do Estado na elaboração da pauta, e a questão da existência e efetividade dos fundos.

As suas principais deliberações de acordo com seu regimento interno incluíram: aprovação de atas e resoluções, discussão sobre o funcionamento dos conselhos de assistência social e a conformidade com as normas do CNAS, aprovação do plano de ação e relatório de atividades do conselho, fiscalização e monitoramento do orçamento do recursos financeiros, organização e participação nos eventos, monitoramento e fiscalização das entidades e organizações sociais, apresentação e aprovação das demandas das comissões internas, prestação de contas do fundo municipal de assistência social e a apresentação e aprovação de programas sociais e cancelamentos de inscrições de entidades e organizações sociais.

É importante ressaltar que esse cancelamento ocorre quando a entidade e/ou organização social não entrega os seus relatórios e seus planos de ações. E de acordo com artigo n° 39 do regimento interno poderão receber as seguintes sanções, quando do descumprimento da legislação estabelecida para a Assistência Social: advertência escrita, suspensão da Inscrição por período de três a seis meses e o cancelamento da Inscrição. O conselho também deliberou sobre questões relacionadas à organização interna, como o planejamento anual das atividades do CMAS, e demandas das comissões internas. Ademais, não foram feitas provocações para a criação e acompanhamento de novos espaços de ampliação da participação da sociedade civil no conselho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, as transformações societárias decorrentes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, bem como o avanço do neoliberalismo como paradigma político e econômico global, trouxeram profundas contradições para o campo da Seguridade Social

brasileira, ainda em formação. Isso ocorre porque, embora o Estado brasileiro reconheça constitucionalmente os direitos sociais, ele se insere num contexto de ajuste à nova ordem capitalista internacional.

A reforma do Estado implicou uma transferência de responsabilidades do Estado, motivada pela necessidade de atrair investimentos, reduzir a dívida pública interna e externa, promover preços mais competitivos para os consumidores e alcançar a eficiência econômica das empresas. No que diz respeito às políticas públicas, uma tendência marcante foi a privatização de serviços, bem como o fomento à atuação do terceiro setor por meio de organizações não governamentais (ONGs), que passaram a desempenhar um papel fundamental na prestação de serviços sociais.

Com a Constituição Federal de 1988 um novo cenário se estabelece, para democracia, para as políticas sociais e a participação e controle social, surgem novos espaços formais institucionalizados que buscam introduzir novas formas de participação e controle social na das políticas públicas, ampliando a presença da sociedade civil nesses espaços.

Após a análise das atas do CMAS de Recife no período de 2015 a 2022, o estudo documental revelou a existência de um conselho bem estruturado, com regras claras e uma composição numérica igualitária conforme exigência do regime interno do conselho, contudo, essa igualdade na composição não se traduziu em igualdade no processo decisório, uma vez que ficou evidente a ausência de participação principalmente dos representantes dos usuários. Embora haja progresso no aspecto gerencial, destacando a importância do planejamento e monitoramento das ações e submetendo a ação estatal ao controle social, existe um limitado poder de inovação no que se refere à formulação de políticas e aos seus percursos e atores tradicionais.

No que concerne à participação dos representantes da sociedade civil no conselho, a pesquisa revelou que a participação das entidades e organizações sociais evidenciou a relação de interesses particulares e uma dependência mútua entre o Estado e essas organizações na prestação de serviços públicos. De um lado, o Estado que transfere sua responsabilidade de executor de políticas públicas e do outro, as entidades e organizações sociais usufruem de isenção tributária e da captação de recursos públicos.

A representação dos trabalhadores do SUAS, apesar da participação ativa de seus representantes no conselho, revelou-se pouco efetiva. A colaboração entre trabalhadores e usuários é fundamental para fortalecer a luta pelos direitos sociais, visando superar obstáculos estruturais e consolidar espaços democráticos de participação. No entanto, a participação

desses profissionais, quando desvinculada dos demais representantes mostra-se insuficiente para construir um projeto que tenha como horizonte uma democracia participativa.

Quanto ao segmento dos usuários, tornou-se evidente a escassa participação e influência no processo decisório, bem como a ausência de informações sobre seus representantes, evidenciando uma fragilidade nos dados disponibilizados à sociedade. Apesar de garantida institucionalmente a representação dos usuários, na prática vemos que ainda existem dificuldades na efetiva e ampla participação dos usuários. Isso se deve às exigências impostas pelas normas que regulamentam a eleição dos representantes do segmento, aliadas a uma herança histórica que não favorece o protagonismo dos usuários da assistência social.

Constatou-se que a institucionalização não garante a existência/permanência dos conselhos, pois a partir de 2016 com o impeachment da presidente Dilma, o golpe do governo de Michel Temer e o governo de Jair Bolsonaro os conselhos passaram por diversas alterações, alguns chegaram ao ponto de serem extintos, com o objetivo de sucatear e enfraquecer estes espaços de participação e controle social.

Portanto, o CMAS de Recife ainda que se configure como uma prática da democracia participativa, não se configura como um espaço de tensão, pois identificamos que a divisão entre sociedade civil e governo é muito mais formal do que antagonista, sendo assim o CMAS torna-se um mecanismo de manutenção da ordem estabelecida pelo Estado que rege as políticas sociais nos moldes neoliberais.

Para que o CMAS se transforme em um espaço de ampliação da cidadania da população usuária da política de assistência social que frequentemente se encontra excluída, faz-se necessário buscar formas de envolver essa população nas questões discutidas no conselho, o diálogo entre os membros do Conselho torna-se imprescindível, a comunicação possibilita a troca de conhecimentos o que contribui para a objetividade e legitimidade das decisões. É essencial que os conselheiros reflitam sobre as práticas desenvolvidas no âmbito do Conselho, promovendo uma participação ativa, com debates críticos e conscientes, gerando transparência nas decisões e assegurando que as posturas dos membros durante as reuniões sejam democráticas e voltadas para os interesses da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende.; VIEIRA, Anne Karoline.; KASHIWAKURA, Gabriella. **Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment.** Revista do Serviço Público (RSP), Brasília, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). **Estatuto Social**. São Paulo, 2019.

AVELINO, Daniel Pitangueira. et al. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência.** Ipea. Rio de Janeiro, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil**, **Instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação.** DADOS- Revistas de Ciências Sociais.,Vol. 50, Nº3, pg.443-464 2007. Disponível em : (ipea.gov.br) Acesso em 17 jan de 2025.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil,** Texto para Discussão, N.º 1739, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2012. Disponível em https://hdl.handle.net/10419/91210 Acesso em 20 fev. 2025.

BARROS, Maria Elizabeth Diniz. O **Controle Social e o processo de descentralização dos serviços de Saúde.** In: Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IPEA, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história** / Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti. – 9. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011. – (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BERWIG, Solange Emilene. **Os trabalhadores do SUAS: regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro.**. Tese de Doutorado em Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul,(PUCRS) Porto Alegre, 2018. Disponível em : https://hdl.handle.net/10923/14485 Acesso em 10 de Fev. de 2025.

BEZERRA,C. P. et al. **Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro.** Revista Dados, v. 67, n. 4. Rio de Janeiro: Uerj/Iesp, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/sP75X9zY3PFxKVH9LYV7b9B. Acesso em: 03 março. 2025.

BULLA, Leonia Capaverde.; LEAL, Maria Laci Moura. **A Participação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática.** Textos & Contextos (Porto Alegre), 3(1), 1–13.

BURITY, Joanildo A. **Redes, parcerias e participação religiosa nas políticas sociais no Brasil.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2006.
BRASIL. Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: Constituição (planalto.gov.br). Acesso em 10 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.237,** de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7237.htm. Acesso em 10 de fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.435** de 6 de Julho de 2011, que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n° 9.790** de 23 de março de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em 11 de fev. 2025.

BRASIL. **Decreto n° 3.100** de junho de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm Acesso em 09 de fev. 2025.

BRASIL. **Lei Federal n° 13.019** de julho de 2014. Disponível em :https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm Acesso em 12 de fev. 2025.

BRASIL. **lei Federal n° 9.637** de 15 de maio de 1998. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9637&ano=1998&ato=395ATUE1EeNpWTea5. Acesso em 11 fev. 2025.

BRASIL. L**ei Complementar nº 187,** de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social. 2021. Disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp187.htm. Acesso em 12 fev.2025.

BRASIL: . Lei Orgânica da Assistência Social. **Lei n°8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília. 1993. Disponível em: L8742 (planalto.gov.br) Acesso em 12 de fev. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social, PNAS-2004: Norma Operacional Básica NOB-SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: PNAS2004.pdf (mds.gov.br) Acesso em 10 de fev. de 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS.**Brasília: MDS, 2006. Disponível em: Microsoft Word - NOB RH SUAS.doc. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS. Br**asília:2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em 15 fev. 2025.
BRAVO, Maria. Inês Souza., CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Rev. Serviço Social & Sociedade, n. 109, p. 126–150, jan. 2012.Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008 Acesso em 11 fev.. 2025.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de. **A Saúde no Brasil: Reforma Sanitária e Ofensiva Neoliberal. In**: BRAVO, Maria Inês Souza; Potyara Amazoneida Pereira (Org.). Política social e democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ,2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: Políticas Sociais**: Acompanhamento e

Análise, v. 2, n. 17, 2009. p. 17-72. Repositório do Conhecimento Ipea. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4353 . Acesso em 28 fev. 2025.

CARDOSO, Vanilson Viana; MUELLER, Airton Adelar; SIQUEIRA, Carelisa Stoffel de; FINKLER, Mariane Cristina Camargo. **A Relação Estado e Terceiro Setor no Brasil**: elementos basilares e premências investigativas. DRd - Desenvolvimento Regional em debate, [S. l.], v. 10, p. 730–750, 2020. DOI: 10.24302/drd.v10i0.2830. Disponível em: https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/2830. Acesso em: 18 fev.. 2025.

CARDOSO. José Celso Jr., JACCOUD Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da Ação Estatal** In: JACCOUD, Luciana (Org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. P. 182-260. Brasília, 2005. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=5491&Itemid=1 Acesso em 28 de fev. 2025.

CARVALHO, Maria do Carmo,A.A. **Participação Social no Brasil Hoje**. Paper . Instituto Pólis. 1998. Disponível em: Participação (polis.org.br) Acesso em 22 fev. 2025.

CARVALHO, Marília Gabriela; SILVA, Luam Leiverton Pereira da. **O Controle Social na Efetivação das Políticas Públicas com ênfase na Assistência Social**. Id on Line Rev.Mult. Psic., 2018, vol.12, n.41, p.760-773. ISSN: 1981-117. Disponível em : https://doi.org/10.14295/idonline.v12i41.1255. Acesso em 23 fev. 2025.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social.** Rio de Janeiro: FASE/IBM, 1995. Disponível em : https://doi.org/10.1590/1413-812319983102562014. Acesso em 22 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 24 de Fevereiro de 2006** que regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuário**.** Disponível em: Resolução CNAS nº 24 de 16/02/2006 Acesso em 03. fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 06 de maio de 2015** Regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: 7f9ee6_77184ed1b8894988b371f755943ee8ab.pdf Acesso em 17 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 23 de fev. de 2006** regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor. Disponível em: CNAS 2006 - 023 - 16.02.2006 - Regulamenta entendimento acerca de Trabalhadores do Setor.pdf - Google Drive. Acesso em 10 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 17 de junho de 2011** reconhece as categorias profissionais de nível superior. Disponível em:7f9ee6_d825fc918a98454682401c0261ceb251.pdf. Acesso em 10 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 11 de setembro de 2015.** Disponível em : CNAS 2015 - 011 - 23.09.2015 - Caracteriza usuários na Política Pública de Assistência Social (Revogada).pdf - Google Drive Acesso em 03 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL **Resolução CNAS nº 191 de 10 novembro de 2005.** Disponível em : Resolução CNAS nº 191 de 10/11/2005. Acesso em 17 jan 2025. Acesso em 04 de fev. de 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL **Resolução CNAS nº 16 de 05 de maio 2010**..Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social. Disponível em : https://www.blogcnas.com/resolucoes-cnas-2010. Acesso Em 11 de fev. de 2005.

CORREIA, Maria, Valéria, Costa. **Controle Social na saúde**.In: MOTA, Ana Elizabete et al. Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional. Rio de Janeiro: Cortez, 2006. 408 p. ISBN: 8524912669. Disponível em: https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/839. Acesso em: 25 fev. 2025.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social na política de assistência social?.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v.23, n.72, p.119-144, nov. 2002. Disponível em: https://pergamum-biblioteca.pucpr.br/acervo/225019/referencia. Acesso em 17 fev. 2025.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate.** Serviço Social & Sociedade, n. 77, São Paulo, Cortez, 2004.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle Social.** In: PEREIRA, Isabel Brasil. LIMA, Júlio César França. Dicionário de Educação Profissional em Saúde. 2° ed. rev. ampl. pg. 104- 110 Rio de Janeiro EPSJV, 2008.

COSTA, E. M. da .. (2017). **Resenha Materialismo histórico-dialético como fundamento da psicologia histórico-cultural: método e metodologia de pesquisa.** Psicologia Escolar E Educacional,21(1),113–115.Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-3539201702111083. Acesso em 18 fevt. 2025

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: COUTO, Berenice Rojas [et al.]. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 3º ed. rev. e atual, pg. 54-85. São Paulo: Cortez, 2012.

CUNHA, E. S. M. **O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático**. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades.** In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil . São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.** Revista USP, São Paulo, Brasil, n. 17, p. 86–101, 1993. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101. Disponível em: https://revistas.usp.br/revusp/article/view/25959.. Acesso em: 25 fev.. 2025.

FAGNANI, Eduardo. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 183–238, 2016. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175. Acesso em: 24 fev. 2025.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da Universidade de Brasília 2009. cap.1.p. 23-39. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/477577299/do-sonho-do-progresso-as-politicas-de-desenvolvimento. Acesso em 16 fev. 2025.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. 2. ed. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo, Abril Cultural, 1979 (col. Os Pensadores).

HONDA, Nilo Carlos Bandeira; SILVA, Mauricio Ferreira. **O ataque aos conselhos gestores como estratégia de desdemocratização no governo Bolsonaro**. Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, Rio de Janeiro, v 22, nº 57 Especial, pp 94-106, dez, 2024.

IAMAMOTO, Marilda V. Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social, 3ª ed., São Paulo: Cortez Editora, 2008.

IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 6.ed. São Paulo: Cortez/Celats, 1988.

LUCIO, Lucas**, Batista. Terceiro setor no Brasil: avanços, retrocessos e desafios para as organizações sociais.** CONTRIBUCIONES A LAS CIÊNCIAS SOCIALES, *[S. l.]*, v. 17, n. 1, p. 2382–2399, 2024. DOI: 10.55905/revconv.17n.1-140. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/4252. Acesso em: 11 fev. 2025.

LOCKE, Jonh. **Two Trieatises of government.** New York. Hafnner Publishing Co. 1961.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã** / Karl Marx e Friedrich Engels, 2. ed. ; [introdução de Jacob Gorender] ; tradução Luis Claudio de Castro e Costa. — São Paulo : Martins Fontes, 1998. Disponível em: MARX, Karl. A Ideologia Alemã Acesso em 22 fev. 2025.

MEDEIROS Marcelo**. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990.** Brasília, 2001. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2058) Acesso em 21 fev. 2025.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006 Acesso em 24 fev. 2025.

MENEGHETTI, Gustavo. **Estado e Política Social no Brasil Contemporâneo: de volta ao passado e o hesitante futuro.** Sociedade em Debate, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 93-111, 2012. Disponível em: https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/374 . Acesso em: 23 fev. 2025.

MIRANDA Janaína Mapurunga Bezerra de., GUIMARÃES Simone de Jesus. **Controle social e Conselhos Locais de Saúde em Teresina: Limites e Possibilidades**.Revista FSA, Teresina, v. 10, n. 3, art. 13, pp. 212-227, Jul./Set. 2013.ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983. Disponível em: http://dx.doi.org/10.12819/2013.10.3.13. Acesso em 22 fev 2025.

MORAES, Michelle, Rodrigues de. **O Processo de Assistencialização das Políticas Sociais e a Seguridade Social Brasileira**.Temas & Matizes, [S. l.], v. 9, n. 17,p.177-200,2000.Doi https://doi.org/10.48075/rtm.v9i17.4709.Disponível em: https://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/4709.Acesso em 03 mar. 2025.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. CAP. III – As particularidades da seguridade social brasileira no pós – 64,** p. 136 – 148, 2005.

MONTAÑO, Carlos. **O "Terceiro Setor" como uma nova modalidade de intervenção social:** o retiro do direito de cidadania e o dever do Estado: The "Third Sector" as a new modality of social intervention: the withdrawal of the right of citizenship and the State duty. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 5, n. 16, p. 133–151, 2021. DOI: 10.48143/RDAI.16.cm. Disponível em: https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/257. Acesso em: 29 mar. 2025.

NASCIMENTO, Alexsandro, MATOSO,Marceli, MACIEL,Crislaine. A **Política de Assistência Social no Brasil e a Nova Abordagem da Assistencialização**. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. 2017. ISBN: 978-85-64093-50-8. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/179860. Acesso em: 03 mar 2025.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 7ª ed. São Paulo, Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Íris Maria. **Assistência Social após LOAS em Natal:** a trajetória de uma Política Social entre o direito e a cultura do atraso. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2005. Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1556. Acesso em 11 fev. 2025.

OLIVEIRA, Francine Lopes Miranda de. **A teoria do estado moderno: o contratualismo e a crítica marxiana**. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015. Disponível em http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/4621.Acesso em 24 fev. 2025.

OLIVEIRA, Assis da Costa. **Participação social nos conselhos de políticas públicas na "era Bolsonaro": o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** INTERSEÇÕES [Rio de Janeiro] v. 24 n. 1, p.172-195, jun. 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1. Disponível em: caderno 1.pm6 Acesso 23 fev. 2025.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. Ser Socia**l, Brasília, v. 1, n. 20, p.63-83, jun. 2007. Semestral.

PERES, Gislaine. Alves. Lisporini. **Organização das redes socioassistenciais no contexto do SUAS.** Revista Serviço Social Realidade, Franca, V.20, n 01. pg-97-115, 2011. Disponível em: https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/view/2408. Acesso em 10 fev. 2025.

PINHEIRO, Marina Brito; DIREITO, Denise do Carmo. **O Sistema Deliberativo da Política de Assistência Social no Contexto de Ascensão de Novos Projetos Políticos no Governo Federal**. Ipea. Rio de Janeiro, 2023.

RAICHELIS Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil.** In: MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2002. cap.4. p.1-17. Disponível em: https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/3185. Acesso em : 20 fev. 2025.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos Da construção democrátic**a. 7. ed. São Paulo. Cortez, 2015.

RAICHELIS, Raquel. **Conferência I: O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois.** In: SEMINÁRIO NACIONAL "O CONTROLE SOCIAL E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO", 2011, Brasília, DF. Anais [...]. Brasília, DF: CFESS, 2011. p.19-31 Disponível em:http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS. Acesso em 23 fev. 2025.

RECIFE. **Lei Municipal 15.893 de 10 de junho de 1994**. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1994/1590/15893/lei-ordinaria-n-15893-1994-institui-o-sistema-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias.Acesso em 11 fev. 2025.

REIS, Ana Karina Guimarães de. Dumont, Felipe Moreira., SILVA Welesson Flávio da., & MARTINS Simone. **Accountability como atributo ao controle social das políticas públicas no Brasil: Uma revisão integrativa da literatura**. Revista Foco V. 16. n. 07. e2389. 2023.Disponível em https://doi.org/10.54751/revistafoco.v16n7-077. Acesso em 23 fev. 2025.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. pg. 131 e 133**. 20 anos da Constituição Cidadã : avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, 2008. Disponível em: Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 24 fev. 2025.

RODRIGUES Gisele. **A atuação de Trabalhadores e Trabalhadoras do S**UAS. **Blog Gsuas**. 31 jan. de 2024. Disponível em: https://blog.gesuas.com.br/author/eugene/ Acesso em 12 fev. 2025.

ROUSSEAU, Jean- Jacques. O **contrato social: princípios do direito político.** Tradução Ciro Mioranza. São Paulo, Lafonte, 2019.

SÁ-SILVA, Jackson *et al.* **Pesquisa Documental: Pistas Teóricas e Metodológicas.** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I, Número I, Julho de 2009. ISSN: 2175-3423. Disponível em: https://siposg.furg.br/selecao/download/1123/pesquisa_documental.pdf. Acesso em: 18 fev 2025.

SANTANA, Souza, Ed. Antônio.Programa **Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social.** Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v4i6.258. Acesso 25 fev. 2025.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 3.ed. rev. e atual. (Biblioteca básica de serviço social, v.3) São Paulo. Cortez 2009.

SILVA, Heloísa Helena Corrêa da; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lúcia. **Estado/ sociedade e Controle Social.** Divers@!, [S. l.], v. 1, n. 1, 2008. DOI: 10.5380/diver.v1i1.34037. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/diver/article/view/34037. Acesso em: 20 fev. 2025.

SILVA, Jeferson Batista. **Accountability e Gestão Pública: Limites e Possibilidades da Participação no Aperfeiçoamento das Políticas Públicas.** Desenvolvimento Socioeconômico em Debate, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 41–59, 2018. DOI: 10.18616/rdsd.v4i1.4269. Disponível em: https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/RDSD/article/view/4269 . Acesso em: 21 fev. 2025.

SILVA, Vini Rabassa da; ACOSTA DE MEDEIROS, Mara Rosange. **Desafios e possibilidades para o controle social de políticas públicas no atual contexto de retrocesso dos direitos sociais.** Textos & Contextos (Porto Alegre), [S. l.], v. 19, n. 1, p. e36745, 2020. DOI: 10.15448/1677-9509.2020.1.36745. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/36745 Acesso em: 21 fev. 2025.

SOBRINHO, Jodeylson Islony de Lima.; VEIGA, Gabriel da. **O desfinanciamento da Política de Assistência Social no (des)governo Bolsonaro**. Anais do 9º Encontro Internacional de Política Social e 16º Encontro Nacional de Política Social ISSN 2175-098X, 2023.

SOUZA, Patrícia Olsen de. **Florestan Fernandes e os Dilemas da Democracia no Brasil.** Perspectivas, São Paulo, v. 31, p. 85-96, jan./jun. 2007. Disponível: Vista do Florestan Fernandes e os dilemas da democracia no Brasil (unesp.br). Acesso em 15 fev 2025.

SPOSATI, Aldaíza. Coletânea de Artigos Comemorativos dos **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**.Organizadores: José Ferreira da Cruz...[et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 248p. ISBN:

978-85-60700-67-7. Disponível em : artigos 20 anos loas 01.07.14.indd Acesso em 10 de jan de 2025.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando debate.** Revista de Sociologia e Política, n. 25, p. 209–213, nov. 2005. https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017 Acesso em 25 fev. 2025.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Voluntariado e profissionalidade na intervenção social**. Repositório das Universidades Lusíadas, ISSN 0874-1611. - N. 25-26 - p. 171-184 - https://doi.org/10.34628/4nbz-rv12. Disponível em: http://hdl.handle.net/11067/4170 2002. Acesso em 14 fev. 2025.

YASBECK, Maria Carmelita. A **política social brasileira nos anos 90: Refilantropização da questão social.** Cadernos do CEAS, Salvador, n. 164, p. 37-51, Jul/Ago, 1996. Disponível em:http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/2334 Acesso em 15 de fev. 2025.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e políticas sociais**. Revista Praia Vermelha, v. 18, n. 1, p. 1-16, 2008. Disponível em : https://pt.slideshare.net/slideshow/yazbek-maria-carmelita-estado-e-polticas-sociais-1/15307318. Acesso em 03 mar 2025.