

# UFF CAMPOS E SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

*UFF Campos and Civil Society in the social control of Social Assistance Policy in Campos dos Goytacazes, RJ*

**Ketnen Rose Medeiros Barreto\***  
Universidade Federal Fluminense

**Neusa Cavallante Lima\*\***  
Universidade Federal Fluminense

## Resumo

O texto aqui apresentado versa sobre o processo de controle social da Política de Assistência Social instituído a partir do princípio constitucional da participação popular, que estabeleceu novas formas da relação entre Estado e sociedade civil que alteraram a gestão das políticas públicas em nosso país. Os conselhos serão aqui apreendidos como espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade, voltados para a publicização de diferentes interesses e discursos e não apenas para conformação das exigências jurídico-legais, o que significa que devem ir além de uma instância burocratizada, formalizada para fiscalização dos recursos públicos. Entende-se a sociedade civil como o terreno de disputa, e busca-se, ao longo deste, retratar a trajetória do Conselho Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes, RJ, ao longo dos seus vinte anos de existência (1995-2015), tendo, como ponto de partida, um estudo de caso realizado entre 2017.

**Palavras-chave:** Controle social. Conselhos. Participação Social.

## Abstract

The text presented here deals with the process of social control of the Social Assistance Policy instituted from the constitutional principle of popular participation, which established new forms of the relationship between the State and civil society that changed the management of public policies in our country. The councils will be understood here as spaces for dialogue between the State and society, aimed at the publicization of different interests and discourses and not just for the conformation of juridical-legal requirements, which means that they must go beyond a bureaucratized, formalized instance to supervision of public resources. Civil society is understood as the terrain of dispute, and we seek, throughout this, to portray the trajectory of the Municipal Social Assistance Council of Campos dos Goytacazes, RJ, throughout its twenty years of existence (1995-2015), having, as a starting point, a case study carried out in 2017.

**Keywords:** Social Work in History; Federal Fluminense University; Campos Social Service Course.

## Introdução

No Brasil, no bojo da redemocratização e da legitimação do Estado de Direito e Democrático, a Constituição Federal de 1988 (CF-1988) trouxe, como direção, a maior participação dos municípios na gestão das políticas públicas, com novas atribuições na implementação de projetos e serviços, com diretrizes de democratização e de transparência na implementação e na execução desses. A partir dos anos 1990, esse movimento envolveu um amplo e longo processo de luta para a regulamentação dos artigos previstos na CF-1988 e, na direção de consolidar a participação da sociedade civil, acarretou maior complexidade nas estruturas organizativas e

construiu espaços públicos democráticos em forma de fóruns, conselhos, câmaras e outros canais de participação e de fiscalização das políticas públicas. Nesse contexto, os conselhos gestores dessa matéria se passam a constituir espaços privilegiados de discussão, de deliberação, de regulação e de controle, com importante papel na construção e na consolidação da democracia.

Esse processo ganha particularidades nas diferentes políticas públicas e, no caso da Política de Assistência Social, na dinâmica de democratização e de descentralização, destaca-se o desafio de ultrapassar ações de caráter clientelista e de favor, desenvolvidas de maneira improvisada e isolada, e de enfrentar a herança de desigualdade social do país. Desse modo, consolida a perspectiva prevista na CF-1988 de política pública de caráter universal e de direito, entendida no tripé da Seguridade Social (Saúde–Previdência– Assistência). No que se refere aos Conselhos, foram previstos, nas três esferas de governo (União, Estado e Município), pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993<sup>1</sup>, na conformação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Bravo e Pereira (2000) destaca que os conselhos devem ser visualizados como *locus* do fazer político, que podem tanto consolidar a participação da sociedade, quanto regulamentar os conflitos e buscar consensos. Ambas as possibilidades revelam as contradições do processo de redemocratização no Brasil, posto que, ao tornar a participação o “combustível” da democracia, o Estado brasileiro soube atribuir-lhe novos significados, condizentes com o projeto neoliberal, o que implica um movimento contraditório, desencadeado a partir da década de 1990<sup>2</sup>. Por um lado, a luta pela implantação de serviços sociais públicos de qualidade e com controle social; por outro, o processo crescente de privatização e de terceirização desencadeado pelo Estado.

Em Campos dos Goytacazes, o processo de controle social da Política de Assistência Social tem, como marco, a criação de uma comissão, em agosto de 1995, quando membros da sociedade civil e do poder público municipal se articularam com os objetivos de realizar a I Conferência Municipal de Assistência Social e de criar o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social, seguindo as determinações da Loas.

Este artigo aborda a trajetória do Conselho Municipal de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes, RJ, com o enfoque na participação da sociedade civil, na sua construção e consolidação, buscando expressar os interesses e o movimento articulado a projetos em disputa, tanto em nível nacional, como naqueles que se traduzem particularidades locais, evidenciadas pela presença de consensos e de dissensos. O ponto de partida é o estudo de Barreto

---

<sup>1</sup> Atualizada pela Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011.

<sup>2</sup> A partir do Consenso Washington, de 1989, que preconizava medidas de reforma do Estado para liberalização do mercado e para a redução da estrutura estatal, delegando ao mercado e à sociedade civil a prestação de serviços públicos.

(2017) sobre o Conselho Municipal de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes, RJ, que abrangeu o período que antecedeu a criação do Conselho em 1995 e sua trajetória até 2015, contemplando nove gestões/mandatos.

O objetivo da obra foi resgatar o processo de protagonismo que colocou a sociedade civil na configuração, na implementação e no controle de uma política pública e problematizar suas possibilidades e limites, no sentido de apreender processos do passado que possam iluminar o enfrentamento dos desafios do presente e alternativas de futuro. Para tanto, este debate se faz mister, na medida em que busca pensar a participação social no controle social, implicando uma reflexão sobre os elementos que constituem o processo democrático brasileiro, de modo a contribuir para o olhar crítico do controle social, sobretudo no interior do Cmas de Campos dos Goytacazes, RJ. Apreender e problematizar processos de construção democrática ganha relevância, em especial, no sentido de construir estratégias de lutas e resistência contra seus desmontes, no contexto de deslegitimação dos espaços de participação e de controle social, desencadeado pelo Governo Federal, desde 2016.

### **O controle social da política de assistência social em Campos dos Goytacazes, RJ: trajetória e desafios**

A constituição do Conselho Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes (CMAS), como o espaço público privilegiado de debate e de confrontação dos projetos sociais em disputa, tem sua origem atrelada à implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no país. Em estudo sobre seu processo de implantação, no início da década de 1990, conforme Barreto (2017), nas primeiras atas e registros de funcionamento do CMAS de Campos dos Goytacazes, havia, por parte do gestor público municipal, duas grandes preocupações em relação à Assistência Social: a primeira delas voltava-se ao paralelismo das ações, sobretudo pela existência do Programa Comunidade Solidária, estrutura paralela à proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que, na época, representava a maior frente de atuação do Governo Federal no combate à miséria no país; em segundo lugar, as incertezas quanto à operacionalização da Loas, na forma como o município assumiria suas responsabilidades, a partir da descentralização político-administrativa. No desenho proposto, os repasses dos recursos, desde a promulgação da LOAS, eram realizados via Governo do Estado do Rio de Janeiro, que os transmitia aos cofres públicos municipais. Tratava-se de preocupações pertinentes, num contexto de novidades, num país cujo histórico das políticas públicas era o de poder centralizado (BARRETO, 2017).

A I Conferência Municipal de Assistência Social em Campos dos Goytacazes resultou na representação local na I Conferência Estadual<sup>3</sup> e teve, como desdobramentos, a criação de duas

---

<sup>3</sup> A presença de Campos dos Goytacazes na I Conferência Estadual de Assistência Social deu-se com representação paritária (Estado e sociedade), levando os seguintes pontos aprovados na Conferência

comissões de trabalho: uma voltada para elaboração de um diagnóstico sobre a situação social do município, destinado a embasar a construção de um futuro Plano Municipal de Assistência Social, e outra para a preparação de um anteprojeto de criação do CMAS e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

Ambas as comissões foram compostas por membros da sociedade civil e do poder público, respeitado o princípio da paridade, e contaram com a efetiva participação de grupos da sociedade civil que se relacionavam diretamente a essa política, como: trabalhadores da Assistência Social, por meio de sua entidade de representação – Conselho Regional de Serviço Social (CRESS); docentes do curso de Serviço Social da região, pertencente ao então Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF); Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos (FAMAC); representantes de entidades prestadoras de serviços de Assistência Social; e representantes sindicais.

A proposta de diagnóstico social, assumida por uma das comissões, foi levada a termo com a produção do Diagnóstico do Município de Campos, realizado pelo Centro de Estudos do Norte Fluminense (Cernor),<sup>4</sup> que abordou dados referentes à renda, à infância e à adolescência, à saúde, à educação e à habitação no município, voltados a apontar as principais demandas locais.

O primeiro debate do CMAS pôde ser registrado antes mesmo de sua criação oficial, quando se discutia a composição dos segmentos que comporiam a sociedade civil do futuro conselho, posto que a apresentação de um documento prévio apresentado pela Secretaria Municipal de Assistência Social<sup>5</sup> não contemplava a Universidade Federal Fluminense (UFF) na composição do CMAS, alegando que a universidade é um órgão de caráter público federal. Tal fato gerou polêmica e descontentamento por parte dos outros grupos da sociedade civil, que alegavam a relevância da Universidade para o município e sua contribuição para a política de Assistência Social<sup>6</sup>.

A Universidade Federal Fluminense, na ocasião, dispunha de um departamento no município, com apenas o curso de Serviço Social, única entidade formadora disponível na região para o referido curso. Destaca-se que a representação seria para entidades formadoras, mas o fato de a UFF ser a única naquele perfil que participava ativamente na criação do Conselho de Assistência Social fez com que a discussão se desse de modo personalizado e não como um segmento representativo da sociedade civil.

A criação do Cmas, em Campos dos Goytacazes, ficou a cargo de uma comissão paritária, eleita na I Conferência Municipal de Assistência Social. Constituiu-se a partir de então, um grupo

---

Municipal: fim do Comunidade Solidária; habitação atrelada à Assistência Social, também em nível municipal; desvinculação da liberação de recursos à inadimplência dos municípios; criação de um Fórum da Cidadania e articulação com o Conselho da Criança e do Adolescente.

<sup>4</sup> Coordenado pelo sociólogo e professor do Departamento de Serviço Social (SSC/UFF) José Luís Viana da Cruz.

<sup>5</sup> Atualmente denominada Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS).

<sup>6</sup> Sobretudo com a repercussão do diagnóstico apresentado pelos professores, que despertou para as demandas sociais do município.

formado por instituições da sociedade civil, atrelado diretamente à política de Assistência Social no município, seja por executarem serviços assistenciais (como no caso das entidades prestadoras de serviços), seja pela luta firmada em prol da Política de Assistência Social como direito (como no caso das entidades representantes de classe), ou ainda por interesses afins vinculados às políticas públicas do município, de modo geral, como no exemplo de associações e de sindicatos.

Evidencia-se uma articulação entre diferentes grupos em prol Assistência Social, ou seja, que lutavam para implantar a Loas, por meio das articulações construídas, participação em fóruns de discussão, estudos e debates públicos. Da mesma forma, esses grupos também estiveram mobilizados e articulados para a criação do Cmas (no ano de 1995)<sup>7</sup> e, posteriormente, tiveram seus representantes assumindo a composição do conselho e que lá permaneceram por várias gestões (alguns permanecem até os dias atuais). Essa presença contínua, por mais de duas décadas, coloca em questão a perpetuação dos interesses desses segmentos e provoca o debate sobre a formação de novas lideranças e a ampliação do controle social como algo de interesse público.

Assim, por meio da Lei n. 6.080, de 2 de fevereiro de 1996<sup>8</sup>, o Cmas de Campos dos Goytacazes foi regulamentado como órgão de deliberação colegiada de caráter permanente do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social de composição paritária, com 20 conselheiros titulares e suplentes, respeitando o princípio da paridade. As cadeiras governamentais totalizavam nove por indicação do chefe do poder executivo municipal e uma, de representante do Legislativo municipal. Representando a sociedade civil<sup>9</sup>, a composição ficou distribuída da seguinte maneira: uma cadeira para representantes de entidades formadoras de profissionais da Assistência Social; duas, para representantes dos profissionais da Assistência Social; três, para representantes de entidades prestadoras de serviços na área de Assistência Social; e quatro, para representantes dos usuários da Assistência Social.

O primeiro passo do CMAS foi a eleição da presidência e da vice-presidência, ficando respectivamente com a Secretaria de Promoção e Desenvolvimento Social (SMPDHS)<sup>10</sup> e com a representante da Associação Norte Fluminense de Assistentes Sociais (ANFAS).

No transcorrer do período de estudo, abordando a composição do Conselho nos diferentes mandatos, constatou-se que, no que se refere à participação de entidades formadoras de profissionais da Assistência Social, o Curso de Serviço Social da UFF mantém permanência nesses vinte anos e cinco gestões de Cmas, não havendo disputa pela cadeira, embora já haja atualmente, no município, outras instituições de ensino que formam profissionais da área.

---

<sup>7</sup> Campos dos Goytacazes já possuía, anteriormente ao CMAS, outras instâncias de controle social, como o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, criado em 1990, e de Saúde, criado em 1991.

<sup>8</sup> Alterada pela Lei n. 8.373, de 05 de dezembro de 2011.

<sup>9</sup> A primeira composição do CMAS foi pelas instituições: UFF; ANFAS; CRESS; Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos (FAMAC); Sindicato da Indústria e Vestuário; Associação do Norte Fluminense de Deficientes Físicos; Associação dos Aposentados e Pensionistas de Campos (BARRETO, 2017).

<sup>10</sup> Atualmente Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social.

Ainda, no que tange à representação dos profissionais da área, o CRESS esteve presente em todas as gestões, inclusive ocupando as duas vagas previstas, quando não havia outra instituição do segmento candidata ao seu preenchimento. Destaca-se que a Ordem dos Advogados de Campos (OAB) acionou o Ministério Público por discordar do IV Fórum da sociedade civil no ano 2002, que não a incluiu nos debates. A denúncia não teve consequências formais, mas a entidade que chegou a compor com o CRESS a primeira gestão nunca mais participou do processo para concorrer a uma vaga e deixou de participar das plenárias no conselho.

Quanto ao segmento das entidades prestadoras de serviços na área, na trajetória de 20 anos do estudo realizado, identifica-se uma diversificação no perfil das entidades participantes do Cmas, com particularidades que refletem o movimento que partiu da mobilização social para a implantação do SUAS e da LOAS, e se deslocou no próprio processo de consolidação da Política de Assistência e em sua regulamentação para uma presença mais institucionalizada.

Inicialmente, tratava-se de entidades filantrópicas que, no bojo dos movimentos sociais, ao final da década de 1980, engajaram-se na luta por reivindicar a assistência como direito e a representar politicamente seus usuários. Elas lutaram pela implementação da LOAS no município e integraram o conselho de forma a cumprir o controle social e, ao mesmo tempo, resguardar seus interesses específicos.

Depois a promulgação da LOAS, as entidades socioassistenciais passaram a buscar o cadastro no Conselho Nacional de Assistência Social para a regulamentação jurídica, cuja concessão de certificado de filantropia lhes conferia (e ainda o faz) uma série de isenções. Além do certificado, ainda conforme Artigo 9.º da LOAS, o funcionamento das entidades e organizações de Assistência Social passa a depender da prévia inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social.

A regulamentação exigida para a obtenção de isenções, de auxílios e de subvenções e firmar parcerias com a administração pública fez com que, nas quatro primeiras gestões do CMAS (1996-2004), houvesse uma “corrida” por novas entidades em busca de inscrição no conselho. Nesse movimento, surgiram grupos de entidades diferentes daquelas mais antigas que participaram da criação do Cmas e que lá estavam representadas.

No início dos anos 2000, entrava, como demanda para o Cmas de Campos dos Goytacazes, o pedido de inscrição de inúmeras entidades não governamentais, que buscavam apenas garantir recursos financeiros e que, apesar disso, passaram a buscar seu reconhecimento público na sociedade campista, que, sob a justificativa do associativismo, almejavam a “aprovação” do CMAS. Destaca-se que parte dos pedidos de inscrições no Cmas provinha de escolas particulares e de instituições de saúde, que, por atenderem a população com baixa renda, em alguns de seus projetos, julgavam-se como entidades de Assistência Social.

Assim grande parte das discussões e dos debates que tomaram conta das plenárias do CMAS, por longos anos, voltara-se para a concessão de inscrições a novas entidades/ONGs



que se buscavam integrar à rede socioassistencial local e solicitar parceria pública por meio de convênios<sup>11</sup>.

As demandas por inscrição e por celebração de convênios com a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes tornaram o Cmas, em sua primeira década de atuação, um órgão de avaliação e de fiscalização de entidades e organizações, deixando, para o segundo plano, todas as funções que envolviam o controle social, uma vez que o processo de seleção dessas entidades era realizado pelo Cmas<sup>12</sup>. Isso deixou evidente a expressão da tendência de deslegitimar os espaços públicos, como os Conselhos e as Conferências, como locais da disputa de projetos de política social, conforme as análises de Neves (2005) e de Raichelis (2011).

Os anos 1990 revela-nos uma ressignificação da sociedade brasileira, pautada em sua despolitização. Para Neves (2005), trata-se de um projeto desenvolvido com base nos ideais neoliberais que buscavam o fortalecimento da sociedade civil na condição de *locus* da ajuda mútua, da solidariedade e da colaboração. Nessa perspectiva, os Conselhos deixam de se caracterizar como canal da relação entre Estado e sociedade e de refletir as complexidades sócio-políticas dos seus contextos.

Para Raichelis (2011), na virada dos anos 2000, configuram-se duas tendências no que se refere às perspectivas defendidas para os espaços de controle social: por um lado, a perspectiva de democratização das políticas públicas pela constituição dos espaços públicos – como conselhos gestores, conferências, fóruns, reconhecidos como esferas de participação social de caráter de consulta e de decisão. Por outro, a deslegitimação desses espaços de discussão e decisão das políticas, pela defesa do discurso técnico e de natureza gerencial, centrado no poder da burocracia estatal, já que o “interesse” é público, de gestão racional dos recursos.

Em comum entre as autoras supracitadas, há o reconhecimento da emergência a partir dos anos 1990, da tendência de esvaziamento da dimensão política da participação da sociedade civil nos espaços públicos democráticos, como os Conselhos de Políticas Públicas. Contraditoriamente essa tendência se constitui concomitantemente à própria instituição das estruturas participativas, com a implantação dos Conselhos de Políticas Públicas, nos anos 1990<sup>13</sup>.

A análise do período compreendido, mais especificamente, entre os anos de 1998 e 2004, mostra que o Cmas direcionou o controle social para a legalização das entidades, buscando aprimorar os serviços prestados no campo da Assistência Social e moralizar

---

<sup>11</sup> Pelo Regimento Interno do CMAS, o Conselho deve apreciar e aprovar, ou não, a inscrição de entidades e de organizações sociais, que devem ter caráter permanente e desenvolver, de forma sistemática, contínua e planejada, sem qualquer tipo de discriminação, serviços, programas e projetos assistenciais conforme preconiza a própria Loas.

<sup>12</sup> Atualmente a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, marco regulatório das organizações da sociedade civil, exige que o edital de chamamento público seja de responsabilidade do gestor e acompanhamento dos conselhos.

<sup>13</sup> Na mesma linha de análise, ver as contribuições Bravo (2000).

a questão das falsas organizações que surgiram na “onda” dos recursos dos royalties e das participações especiais<sup>14</sup>.

É possível reconhecer, nesse período, um trabalho conjunto das comissões técnicas do CMAS (em especial das políticas, normas e fiscalização), que, para além do cumprimento das exigências documentais, esforçavam-se para dar apoio e direcionamento técnico às ONGs, para que essas se pudessem adequar às bases legais estabelecidas. Nesse contexto, outras questões passaram a ser reivindicadas pelos conselheiros nas plenárias, nas conferências e nos fóruns, como: falta de capacitação para os conselheiros, aprovação de relatórios e de contas em caráter de urgência; ausência de diagnósticos e de estudos sobre a realidade local; avaliação da efetividade dos programas desenvolvidos pelo gestor público e fiscalização de órgãos municipais de Assistência Social; falta de estruturação do conselho e não interlocução com outras políticas.

Na trajetória da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foi sistematizada e promulgada nova legislação, em especial a NOB/SUAS/05<sup>15</sup>, que buscava ampliar o controle social, fortalecendo o papel dos conselhos municipais e garantindo a participação da sociedade civil, principalmente dos cidadãos usuários da Assistência Social. Nesse sentido, podemos afirmar que o SUAS não se estabeleceu apenas como um sistema de gestão, mas também como um elemento que reforçou a atuação dos conselhos, na medida em que enfatizou suas responsabilidades como instância deliberativa de controle social.

Assim se identifica que, a partir do ano 2004, quando as discussões da PNAS já sinalizavam para as alterações que ocorreriam em 2005, o CMAS de Campos dos Goytacazes mobilizou-se na direção dessas mudanças, que implicariam uma nova postura do controle social, em especial no protagonismo do segmento da sociedade civil.

As questões referentes à Assistência Social, no município, passaram a compor mais o cotidiano do Cmas, com atividades mais relacionadas ao controle, responsável pela fiscalização não apenas das entidades privadas, mas da PNAS como um todo e, portanto, fazendo-se relevante como formulador e fiscalizador dessa política pública, com maior rigor no planejamento e nas ações governamentais.

Pode-se ressaltar que a segunda década (2005-2015) do Cmas foi marcada por uma sociedade civil mais propositiva e questionadora quanto aos programas e as ações do governo. Como exemplo, citamos o Serviço de Atendimento Integral a Família (SAIF), criado em 2004, a partir de uma demanda apontada e reivindicada pelo conselho, “[...] cujo objetivo era prestar atendimento a famílias de população carcerária e vulnerabilizadas que sofrem medidas socioeducativas, a crianças e adolescentes em abrigos, a deficientes físicos e dependentes, cujas famílias

---

<sup>14</sup> Royalties são os valores em dinheiro pagos pelas petroleiras à União e aos governos estaduais e municipais dos locais produtores para ter direito a explorar o petróleo. Já as participações especiais são uma compensação adicional e são cobradas quando há grandes volumes de produção ou grande rentabilidade.

<sup>15</sup> Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que orienta as ações para as três esferas de governo.



tenham renda per capita de até meio salário mínimo.” (ATA DO CMAS, 2004). O SAIF foi executado pelas entidades privadas, gerido pela SMPDSH, mas foi mantido sob apreciação e fiscalização do conselho.

Ao organizar a rede de serviços em ações e benefícios de diferentes complexidades por níveis de proteção social, o SUAS reforçou a primazia do Estado, como garantia de direitos, mas também levou a um movimento de readequação, enfatizando as entidades socioassistenciais como parte essencial da rede pública, sobretudo nos níveis de proteção especial, em que a complexidade técnica e o custo das atividades especializadas são maiores. Segundo Martinelli (2011), uma rede privada não pode ser vista como substituta do sistema de proteção social, mas sim como parte integrante desse sistema, haja vista a responsabilidade e os recursos do Estado, responsável pelas políticas sociais e pela garantia dos direitos para a promoção da cidadania.

Esse reordenamento da Assistência Social, por meio do SUAS, culminou estabelecendo regras e critérios que propiciaram, ainda mais, o uso do fundo público em prol do privado, ao mesmo tempo em que legitimou condições para que o privado pudesse estar “contribuindo” para o sistema público, bem apropriadas à lógica da contrarreforma do Estado<sup>16</sup>.

A dinâmica do SUAS trouxe aos conselhos, na esfera municipal, maior rigor no acompanhamento e na fiscalização da Assistência Social, colocando os direitos dos usuários como foco das ações, incorporando a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. Ao integrar e definir responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, vê-se que o SUAS buscou consolidar os princípios da descentralização, da participação e do controle social, previstos na Constituição Federal de 1988, que ainda se configuram como verdadeiros desafios à democracia no país. A PNAS/04 e sua normatização pela NOB/SUAS/05 buscaram ampliar o controle social, fortalecendo o papel dos conselhos municipais e garantindo a participação da sociedade civil, principalmente dos cidadãos usuários da Assistência Social.

No âmbito do controle social, importante destacar a atuação do Cmas no município sobre as irregularidades que incidiram sobre gestão da Assistência Social, em Campos dos Goytacazes, nos anos de 2007 e 2008, especificamente sobre denúncias de financiamento de ONGs que não passaram pelo crivo do Cmas e que estabeleciam, ainda assim, convênios diretamente com o gabinete do prefeito. Esse acontecimento provocou um posicionamento da sociedade civil no interior do conselho, na defesa da assistência como direito, reforçando que o Fundo Municipal de Assistência Social “não é do governo”, como defendiam os conselheiros municipais e que, portanto, deveria ser controlado também pela sociedade. Nesse processo, a inserção da UFF nesse espaço se fez de grande relevância, sobretudo nas representações legais, em formas de denúncias ao Ministério Público.

A influência da presidência do Conselho (iniciada em 2005), que passara a ser por um líder comunitário representante de uma associação de moradores de bairro, resgatou a aproximação

---

<sup>16</sup> Contrarreforma do Estado, conforme Behring e Boschetti (2008).

com movimentos sociais e com lideranças populares, fato importante para dinamizar o Conselho. Ao longo do ano de 2005, a participação das associações de moradores e as novas exigências do processo de descentralização, que envolvia a gestão da Assistência Social por meio do SUAS, instituíram um importante momento para que o Cmas pudesse discutir as demandas sociais da cidade, a partir daqueles que as vivenciavam, de maneira especial, para pensar o processo de territorialização e de implantação dos Centros de Referência da Assistência Social no município.

No entanto as atas dos fóruns da sociedade civil revelam a continuidade das entidades socioassistenciais na representação do Cmas, que se articulavam nos fóruns para serem reeleitas e assim permanecerem ocupando vaga no conselho, mesmo que houvesse alterações do conselho. Tendência verificada na análise de Gohn (2010), de que as imagens dos movimentos dos anos 1980, de caráter popular e reivindicatório, sucumbiram ao modelo associativista, que passa a predominar nas formas de participação da sociedade civil, a partir dos anos 1990.

As mudanças ocorridas com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, em 2009<sup>17</sup>, também foram responsáveis pela recomposição da sociedade civil nos Conselhos, ao delimitar o campo de atuação da Assistência Social, fazendo com que só pudessem ser consideradas entidades socioassistenciais aquelas que eminentemente se voltassem para esse tipo de prestação de serviço. Assim foram excluídas instituições sindicais, associações de moradores de bairro e escolas que faziam parte do Conselho em seu período de criação. Tais mudanças alteraram o perfil da sociedade civil no Cmas, transformando-o num espaço delimitado a grupos específicos, marcado por caráter apresentado como predominantemente de perfil técnico dos sujeitos que integravam a Política de Assistência Social ou de grupos cujos interesses políticos e econômicos se tornaram presenças constantes no referido conselho.

No que se refere à participação dos usuários, o processo de descentralização na gestão da Assistência Social ainda não pactuou o efetivo espaço da presença da sua voz e sua influência “[...] a voz das ONGs, sobre os usuários ainda abafa nosso ouvido para com a voz dos próprios usuários para quem, de fato e de direito, deve se orientar prioritariamente a política de assistência social.” (BARRETO, 2017, p. 157). O afastamento do povo, de modo geral, em especial dos protagonistas da Política de Assistência Social, isto é, os usuários, ainda é um imenso obstáculo no cotidiano dos conselhos.

A não participação, o conformismo e a subalternidade configuram uma forte característica da cultura da política local, dadas as heranças históricas e políticas antepassadas, marcadas por relações de poder autoritárias e de mandatárias das elites locais, que não se distanciam da configuração do Estado brasileiro de forma geral. Por várias gestões, o Cmas de Campos não conseguiu completar o número total de cadeiras para usuários (quatro), o que revela a falta de legitimação dos usuários no controle social e na gestão local da política de assistência.

---

<sup>17</sup> Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social.

Trata-se de um conselho historicamente frágil quanto à participação dos usuários, com representação da sociedade civil, marcada predominantemente por interesses das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, vinculadas ao poder público municipal, na prestação de serviços. Por isso, as entidades de formação profissional e de representantes de classe vêm-se destacando em sua representação junto ao Cmas, ainda que sob os limites da democracia representativa, que estabeleceu os espaços de controle social.

No mesmo movimento de disputa entre projetos sociais e políticas, mecanismos de descentralização foram apresentados como alternativa ao centralismo do Estado sob duas abordagens. Na primeira, pela melhoria da capacidade administrativa justificada pelo discurso de incapacidade gerencial do Estado, que legitimava reformas administrativas e transferência de atividades do setor estatal para o privado. No outro, como possibilidade de consolidar o processo democrático e superar práticas clientelistas, situando o usuário dos serviços públicos como interlocutores na formulação e no controle das políticas públicas (FARAH, 1998).

Nesse processo, a perspectiva de uma maior participação social, sob o paradigma da democracia representativa no Brasil pós-1988, resultante das reivindicações dos movimentos da sociedade civil e de segmentos da classe trabalhadora, veio, ao longo das primeiras décadas do Século XXI, consolidando-se com mecanismos de participação popular<sup>18</sup>. No entanto esse movimento foi constituído entre tropeços, de forma conflituosa e ambígua, sob instauração do neoliberalismo no país.

Assistimos à institucionalização dos movimentos sociais, num dilaceramento dos sujeitos coletivos, submissos a uma cultura política regulativa do Estado na qual, cada vez mais, esse exerce seu poder, não de forma repressora, como antes vivida, mas de maneira consensual, mantendo sua hegemonia no controle das instituições políticas, ainda que essas sejam, hoje, eminentemente democráticas.

Nessa dinâmica, os conselhos tendem a assumir o caráter “cartorial”, sob a lógica neoliberal que conforma lugares, burocratiza as relações e despolitiza os sujeitos, afastando-os de suas capacidades de questionar e de participar. Trata-se de uma realidade caracterizada pelo desmonte da coisa pública, pela desconstrução dos direitos sociais, pela redução do Estado e dos recursos governamentais, pela fragilização das relações do mundo do trabalho, que, incorporada à gestão da Assistência Social, vem se refletindo em entraves na defesa dos direitos das classes trabalhadoras.

---

<sup>18</sup> Nesse movimento, é importante reconhecer a contribuição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) na luta pela legitimidade dos Conselhos de Direitos como espaço público democrático, pela sua composição paritária bipartite entre Estado e Sociedade, com eleições para a representação não-governamental e caráter deliberativo, conforme se pode verificar pelos estudos de Silva, Jaccoud e Beghin (2005) sobre os Conselhos Nacionais. Ainda no período estudado, o Cnas foi categorizado como Conselho Gestor Amplo (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p. 384) pela natureza de suas atribuições que envolvem, dentre outras, a aprovação do Plano Nacional e da proposta orçamentária para a política.

## Considerações finais

Ao recuperar a constituição e trajetória do Conselho Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes, RJ, no período de 1995 a 2015, possibilitou-se apreender elementos do processo de construção dos espaços públicos democráticos no Brasil, em especial, com a criação dos Conselhos de Assistência Social. Esse movimento foi desenvolvido em contexto contraditório que, ao mesmo tempo que os legitimavam com a regulamentação da CF-1988, no que se refere à criação dos Sistemas de Gestão de Políticas Públicas, coexistiam com medidas de privatização e de terceirização, que caminhavam no desmonte dessas mesmas políticas. O século XXI tem revelado à realidade dos conselhos uma perspectiva bem diferente daquela pensada e articulada por grande parte dos movimentos sociais na agenda pública dos anos 1980, que os concebiam como uma das formas de participação social na elaboração de políticas, tendo em vista sua natureza democrática e transparente. Sua efetivação foi construída em permanente tensão entre tendências antagônicas, que, por um lado, reconheciam seu papel na construção de políticas públicas de caráter universal e democrático e, por outro, deslegitimavam-no como espaço de construção política. De certo modo, expressa também movimentos presentes no conjunto da sociedade brasileira, de mudanças na atuação e do perfil das entidades sociais organicamente ligadas à temática da Assistência Social.

No nível municipal, ao lado de tentativas de esvaziar o papel de controle social do Conselho de Assistência Social, vê-se um processo marcado por resistências em prol da Assistência Social, ainda que por caminhos e concepções diferenciadas ou perpassadas por interesses corporativos. Constata-se, no estudo realizado por Barreto (2017), que o Cmas se constituiu, para a grande parte dos conselheiros da sociedade civil, o mais importante (e talvez único), espaço onde as demandas da Assistência Social podem ser colocadas. Como expressão desse reconhecimento, destaca-se, por exemplo, a realização da Conferência Municipal de Assistência Social em 2019, contrariando a direção nacional, que suspendeu a realização das Conferências naquele ano. As Conferências realizadas foram as assumidas pelos Conselheiros, em nível local, evidenciando o compromisso e o posicionamento de reafirmação da Política de Assistência Social.

Os componentes contraditórios e de tensão apreendidos nessa construção são essenciais para entendermos a participação da sociedade civil na dinâmica de controle social da Política de Assistência Social e para apreendermos que os processos de cooptação e de subalternidades afetam diretamente grupos da sociedade civil e fazem do Cmas, em Campos dos Goytacazes, uma instância deliberativa com desafios ainda a enfrentar, no sentido de ampliar e consolidar o exercício da democracia.

Da mesma forma, elementos de formatação da política, como a Tipificação das Entidades Socioassistenciais, formulada no sentido de garantir as particularidades da Política de Assistência Social, acabou por “regular” e limitar as possibilidades de representação da população usuária dos serviços passíveis de compor o Conselho.

A história do Cmas construiu-se com movimentos de embates e de resistências, com disputas de interesses, com projetos e com a construção de consensos e de expressão de dissensos. O desafio é não perder sua natureza de espaço de debate e construção de projeto de política pública, esfera de participação social com caráter consultivo, deliberativo e de controle social.

Recuperar sua história é possibilidade de apreender processos de conquista, de derrota e de busca no passado do diferente, do dissonante, que permita iluminar formas de enfrentar os desafios do tempo presente. Trata-se de produzir história, no seu movimento, reconhecendo, nas suas contradições, suas potências para mudanças e suas transformações.

## Referências

BARRETO, Ketnen Rose Medeiros. **O controle social da Política de Assistência Social em Campos dos Goytacazes (RJ): os consensos e dissensos na representação da sociedade civil no Cmas.** 350 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Suas – 01/2005: construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, DF: MDS, Snas, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas). **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009.** Brasília, DF: Cnas, [2009]. Disponível em: [https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arq\\_pdf/cdedica/conanda/Resolucao\\_109.2009.pdf](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arq_pdf/cdedica/conanda/Resolucao_109.2009.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (org.). **Política Social e Democracia.** São Paulo: Cortez, 2000.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei n. 6.080, de 2 de fevereiro de 1996.** Regulamenta o Conselho Municipal de Assistência Social (Cmas). Campos dos Goytacazes, RJ: Diário Oficial, [1996]. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/app/assets/diario-oficial/with-2104>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Resolução n. 191, de 10 de novembro de 2005. Brasília, DF: Cnas, 2005.

FARAH, M. F. S. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. SP: **Revista de Administração**, v. 33, n. 1, p. 51-59, jan./mar. 1998.

GOHN, M. da G. M. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MARTINELLI, Tiago. **O Sistema Único de Assistência Social (Suas) e as entidades privadas sem fins lucrativos: a primazia estatal colocada em xeque.** 53 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

NEVES, L. M. W. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005. 311 p.

RAICHELIS, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público - 20 Anos Depois. Conferência I. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Seminário nacional: O controle social e a consolidação do Estado Democrático de Direito.** Brasília: Cfess, 2011. p. 19-31. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite\\_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

SILVA Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, L.; SILVA, F. B. da. *et al.* (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2005.

## NOTAS

### \* Ketnen Rose Medeiros Barreto

Assistente Social e Doutora em Serviço Social pelo PPGSS/UERJ. Professora do Departamento de Serviço Social de Campos da Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social, Políticas Públicas e Controle Social (GEPSSCS) do SSC da UFF.

E-mail: [ketnenrose@id.uff.br](mailto:ketnenrose@id.uff.br)

<https://orcid.org/0000-0001-9534-4284>

### \*\* Neusa Cavalcante Lima

Assistente Social e Doutora em Serviço Social pelo PPGSS/PUC/SP. Professora do Departamento de Serviço Social de Campos da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social, Trabalho e Proteção Social (Getraps) do Serviço Social de Campos da UFF e do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Identidade (Nepi) da PUC/SP.

E-mail: [neusalima@id.uff.br](mailto:neusalima@id.uff.br)

<https://orcid.org/0000-0002-0436-0519>

## CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

## FINANCIAMENTO:

Não se aplica.



**CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM:**

Não se aplica

**APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:**

Não se aplica.

**CONFLITO DE INTERESSES:**

Não se aplica

**LICENÇA DE USO**

Os autores cedem à Revista Goitacá os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 Internacional. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

**PUBLISHER**

Universidade Federal Fluminense. Publicação no Portal de Periódicos UFF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

**EDITORES**

Ana Claudia de Jesus Barreto e Juliana Desiderio Lobo Prudencio

**HISTÓRICO**

Recebido em: 21-01-2022 – Aprovado em: 16-04-2022 – Publicado em: 14-06-2022