

# A PARTICIPAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO NORTE FLUMINENSE

*The participation of social workers in public policies councils in North Fluminense*

**Ketnen Rose Medeiros Barreto\***  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Gabrielle Silva Santos de Vasconcelos\*\***  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

## Resumo

Tomando por base os dados da pesquisa: “O(A) Assistente Social e sua participação nos Conselhos na Região Norte Fluminense: o controle social das políticas públicas enquanto espaços de tensão e luta ético-política”, desenvolvida entre agosto de 2022 a julho de 2023, pelo Grupo de Estudos em Serviço Social, Políticas Públicas e Controle Social, o artigo ora apresentado consiste numa sistematização de dados empíricos, de modo a apresentar e discutir como a inserção de trabalhadores/as das políticas públicas nos espaços de controle social tem contribuído para a organização política, em defesa da pauta da classe trabalhadora, em especial, os(as) assistentes sociais. Busca-se, através do mapeamento e do perfil dos conselheiros no Norte Fluminense, junto aos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, pensar os espaços de controle social como formas de sociabilidade e de relação com o Estado, sendo capazes de avançar no atendimento de necessidades e de garantia de direitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação popular. Serviço Social. Controle Social.

## Abstract

Based on research data: “The Social Worker and her/his participation in Councils in the North of Rio de Janeiro: the social control of public policies as spaces of tension and ethical-political struggle”, developed between August 2022 and July 2023, by the Study Group of Social Work, Public Policies and Social Control, the article presented here consists of a systematization of empirical data, in order to present and discuss how the insertion of public policies workers in spaces of social control, has contributed to the political organization, in defense of the agenda of the working class, especially social workers. Through the mapping and profile of counselors in the north of Rio de Janeiro, together with the Public Policies and Rights Councils, the aim is to think about spaces of social control, as forms of sociability and relationship with the State, being able to advance in the service of needs and guaranteeing rights.

**KEYWORDS:** Popular participation. Social Work. Social Control.

## Introdução

O texto em questão tem, como objetivo principal, discutir a participação de assistentes sociais em instâncias de controle social, especialmente nos espaços dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Direitos, considerando a inserção histórica e a participação política desses profissionais na defesa por ampliação dos direitos sociais, tomando por base os dados da pesquisa: “O(A) Assistente Social e sua participação nos Conselhos na Região Norte Fluminense: o controle social das políticas públicas enquanto espaços de tensão e luta ético-política”, desenvolvida entre agosto de 2022 a julho de 2023, pelo Grupo de Estudos em Serviço Social, Políticas Públicas e Controle Social.

Por serem espaços de conflitos, os conselhos configuram-se (ao menos deveriam) como instâncias polêmicas, questionadoras da ordem social, à medida em que confrontam questões governamentais, sendo arena de lutas e enfrentamentos em prol dos direitos. Portanto, exercer o controle social nos espaços dos conselhos ainda é um desafio, mesmo após três décadas de sua implantação no Brasil; um deles, em especial, é a superação da falta de consciência política, por grande parte da população brasileira que historicamente vive subalternizada por relações de controle.

Segundo Dagnino (1994), a falta de condições econômicas e a necessidade de sobrevivência inviabilizam a participação nos espaços de controle social, ocasionando o abandono de lutas coletivas, numa valorização de condutas pragmáticas que desmantelaram movimentos e organizações dos trabalhadores, transformando os espaços de controle e participação social em mecanismos instrumentalizadores da participação.

Almeida e Tatagiba (2012, p. 71) argumentam sobre o baixo poder dos conselhos como espaço de participação, capaz de impactar significativamente no andamento de uma dada política pública. Na visão das autoras, não basta pensar na resistência que os governos revelam na partilha do poder, principalmente quando pensamos num país como pouquíssima tradição democrática, como o Brasil, cujas decisões são pautadas “pelo alto”, sem participação popular, mas também é preciso um olhar para a dinâmica interna dos conselhos, no que tange a seu poder relativo e à sua baixa capacidade de funcionar como instância democrática.

A partir disso, buscou-se, através da pesquisa, problematizar o papel desempenhado pelos(as) assistentes sociais nos espaços de controle social, na região Norte Fluminense, ressaltando que o controle social se faz importante na realidade brasileira, para que sejam geradas resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e à mercantilização (Correia, 2005 *apud* Bravo; Correia, 2012).

A experiência dos Conselhos não é nova, como mostram Gohn (2003), Raichelis (1998) e Bravo e Souza (2009). No Brasil, as referências aos conselhos já eram empreendidas junto às práticas operárias do início do século passado, com forte inspiração do anarquismo autogestionário e com as comissões de fábrica estimulada pelas oposições sindicais entre 1970/1980. Entretanto, é com o crescimento dos movimentos sociais, nestes anos, e a complexa dinâmica com o Estado na transição democrática que a temática dos Conselhos vem à tona com mais veemência.

Os conselhos de políticas públicas e de direitos são instrumentos fundamentais para o exercício da participação, do controle social e da transparência sobre a coisa pública, pela sociedade civil. Além de serem espaços de participação social, promovem o acesso às informações, apontando para a possibilidade da construção de uma cultura política democrática, orientando, fiscalizando e formulando a política pública em conjunto com o governo municipal, estadual e federal, como mostram Sgorlon e Suguihiro (2017).

Assim, a inserção dos Assistentes Sociais nos conselhos possui dupla possibilidade; primeiro, como conselheiro, deve ser entendida na dimensão de participação política, quando representam um segmento que disputa a hegemonia das propostas. Correia (2002, p. 302) ressalta que “o Assistente Social pode ter um papel auxiliar na perspectiva de fortalecer a atuação dos grupos subalternos representados nos conselhos, seja qual for seu tipo de inserção”; a segunda inserção do Assistente Social no controle social exige um perfil de profissional que, na dimensão técnico-operativa, seja capaz de potencializar ações estimuladoras “da participação dos sujeitos nas decisões que lhes dizem respeito, na defesa de seus direitos e no acesso aos meios de exercê-los” (Iamamoto, 2009, p. 368).

Assim, se, por um lado, os conselhos tiveram, por parte dos representantes públicos, grandes resistências e se fizeram valer mais por uma exigência jurídico-legal do que por expressão da democracia, por outro a expansão desses revela que eles não podem ser ignorados e que a participação social na gestão das políticas públicas é um caminho irreversível. Com isso, os conselhos tornaram-se espaços de atuação do assistente social e de muita relevância para ampliação de sua competência ético-política e de reafirmação do seu compromisso com a classe trabalhadora.

### **A contribuição do(a) assistente social face ao controle social através dos conselhos de políticas públicas**

O serviço social, na condição de profissão, inscreve-se como uma atividade produtiva, que não produz diretamente mercadorias, gerando mais-valia aos detentores dos meios de produção, mas que são indispensáveis ao movimento do capital, à medida que suas atividades estão vinculadas diretamente ao controle político-ideológico das classes subalternas.

Faz mister salientarmos que a legitimação do Serviço Social como profissão se deu pela ocupação de espaços sócio-ocupacionais, garantida pelo Estado e por empresas privadas, no sentido de buscar o enfrentamento e as respostas às expressões da questão social. Segundo Iamamoto e Carvalho (1993), a demanda da ação profissional do(a) assistente social não deriva dos trabalhadores, daqueles a quem se destina a sua intervenção, mas sim do patronato, colaborando, dessa forma, para sua legitimação.

Nesse sentido, numa sociedade de classes onde as políticas sociais se constituem numa importante mediação entre dominantes e dominados, na garantia de acesso aos direitos àqueles que, desprovidos dos meios de produção, buscam recuperar parte daquilo que lhe foi expropriado pelo trabalho, o trabalho do assistente social é de extrema importância para que se garanta a qualidade dos serviços prestados aos trabalhadores, que cotidianamente buscam seus direitos como usuários dos serviços.

Ao reafirmarem seu compromisso com projeto ético-político, conforme prevê o Código de Ética Profissional, é com a classe trabalhadora, que os(as) assistentes sociais assumem a responsabilidade de agir na garantia dos direitos e lutar pela justiça e igualdade social, o que se torna um complexo e árduo desafio, pois envolve relações de poder desses profissionais como trabalhadores que dependem de sua força de trabalho para sobreviverem.

Assim, ao se inserirem como conselheiros nos mais variados conselhos de políticas e de direitos, os(as) assistentes sociais buscam avançar em termos de organização e construção coletiva, enveredam-se na luta das políticas públicas, enquanto direito de cidadania e nos enfrentamentos, para que se consolide uma plena cidadania.

Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras; Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida e o posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática. (CFESS, 1993, p. 10).

A participação dos(as) assistentes sociais nos conselhos de políticas públicas, tanto como representantes governamentais, quanto da sociedade civil, representa uma forma de inserção política, de fortalecimento dos usuários como cidadãos de direito. O papel do(a) assistente social como conselheiro(a), independentemente do segmento representado, é conduzir os interesses corporativos e institucionais, conforme os princípios de seu Código de Ética profissional, assegurando interesses coletivos das classes subalternas. Além disso, sua atuação nos conselhos tange fomentar a participação dos usuários, exercer o controle democrático por meio de comissões e articular-se a outros conselheiros e movimentos sociais para que as decisões tomadas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) resultem em políticas democráticas, para não se tornar um burocrata das demandas localizadas (Silva; Santos; Neves, 2012, p. 120).

Segundo Iamamoto (2010, p. 198), esta "inserção privilegiada" do(a) assistente social junto às políticas de proteção social refere-se à particularidade interventiva do profissional em lidar cotidianamente com as "múltiplas e diversificadas expressões da questão social". Tanto como representantes do governo, quanto da sociedade civil, conselheiro(a), secretário(a) executivo(a) ou assessor(a) técnico(a), o(a) assistente social deve ser inserir tanto como sujeito político, mas também agente condutor dos interesses coletivos, em especial daqueles que acessam e dependem das políticas públicas, devendo contribuir para a participação desses no processo de controle democrático, articulado com suas bases e aos movimentos sociais.

O(A) assistente social conselheiro(a) exerce seu papel num campo privilegiado, pois participa diretamente na formulação e no controle social, na execução das políticas públicas, como assistência social, saúde e criança e adolescente. Trata-se de uma oportunidade de

adensar e qualificar o desempenho profissional que ajude a direcionar e pautar sua intervenção na perspectiva ética da profissão. (Silva; Santos; Neves, 2012, p. 120).

A Lei de Regulamentação da Profissão de 1993, que, em seu Art. 4.º “prevê que o profissional deve formular, implementar e avaliar políticas sociais junto aos órgãos da administração pública, e avaliar programas e projetos com participação da sociedade civil” (Lei n. 8.662, de 7 de junho de 1993), traz direitos e deveres importantes para ampliação da participação política e viabilização de mecanismos de ampliação da democracia e cidadania da classe trabalhadora que demanda o seu atendimento.

Ancorados nos princípios do Código de Ética Profissional (Lei n.º 8.662/1993), é direito do assistente social, conforme o Art. 2., “participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais”. No entanto, o atrelamento da democracia participativa ao projeto neoliberal, a partir dos anos 1990, na contrarreforma do Estado, foi responsável por questões que atingiram e atingem diretamente a participação desse profissional nos espaços de controle social, como os conselhos.

O ideal de liberdade incentivada pelo neoliberalismo, vivido nas últimas décadas, tem gerado uma sociedade de consumo cada vez mais despolitizada e voltada aos interesses individuais, em detrimento do coletivo. As medidas de ajustes agravaram as condições de vida e emprego da classe trabalhadora (Antunes, 2006), assim como as mudanças no processo de produção que substituem a mão-de-obra do trabalhador pela eficiência automatizada dos equipamentos tecnológicos têm gerado uma nova dinâmica social, submetida às exigências do mercado globalizado.

A “expulsão” da classe trabalhadora do mercado e sua inserção como modo de sobrevivência financeira, em atividades não formais, gerou um segmento socialmente desprovido dos direitos trabalhistas, o que contribui para a fragilização dos espaços coletivos, à medida que desencadeou a cultura do corporativismo. Esta é uma das influências do neoliberalismo na democracia brasileira, ou seja, a exacerbação dos individualismos em detrimento dos projetos societários coletivos.

A luta cotidiana pela sobrevivência contribuiu para que os sujeitos busquem garantir suas necessidades mais básicas, ao mesmo tempo que os afastam das questões societárias mais abrangentes. Nesse processo, o neoliberalismo conforma lugares, burocratiza as relações e despolitiza os sujeitos, afastando-os de suas capacidades de questionar e 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 aos espaços sócio-ocupacionais dos(as) assistentes sociais, vem se refletindo diretamente em sua prática profissional. Para Santos, Machado e Silva (2017), face ao neoliberalismo, as ações inerentes ao processo de reestruturação produtiva refletem diretamente na profissão de Serviço Social, uma vez que

o(a) Assistente Social está inserido na divisão sócio e técnica do trabalho e sofre igualmente as consequências das metamorfoses capitalistas, logo a atuação desse profissional como conselheiro nem sempre é uma tarefa simples e livre de desafios.

## **Os conselhos de políticas públicas na região Norte Fluminense: dados da pesquisa**

A pesquisa como um importante processo de construção do conhecimento, que, conforme Minayo (1993, p. 23), permite-nos “uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados”, busca, através da investigação científica, a participação dos assistentes sociais nas instâncias de controle social, procurando apreender e discutir a contribuição desses na organização política em defesa das pautas demandadas pela classe trabalhadora.

Desse modo, o público-alvo da pesquisa foram os(as) assistentes sociais atuantes no mercado de trabalho, na região Norte Fluminense. A saber, a Região Norte Fluminense é uma das seis mesorregiões do estado do Rio de Janeiro, formada pela união de nove municípios, agrupados em duas microrregiões: Campos dos Goytacazes e Macaé. Os outros municípios: Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Carapebus, Conceição de Macabu e Quissamã<sup>1</sup>.

Para que as questões norteadoras da pesquisa fossem respondidas, fizeram-se necessárias análises representativas do real, através de amostras por agrupamentos, ou seja, onde os sujeitos da pesquisa foram identificados e incluídos com base no município de atuação. Os conselhos escolhidos para compor a pesquisa foram: Assistência Social, Saúde, Pessoa Idosa, Educação e Criança e Adolescente, considerados conselhos de políticas setoriais voltados à elaboração, implantação e controle de políticas públicas e sociais, sendo o formulário aplicado a todos os conselheiros titulares e suplentes, com questões específicas para àquelas(as) que possuem formação profissional em Serviço Social.

É importante ressaltar que, em vários municípios, os dados sobre os conselhos e seus conselheiros não são publicizados, e muitas informações publicadas nos sites oficiais das prefeituras se encontram desatualizadas, exigindo uma busca mais apurada nos diários oficiais ou em documentos legais. Essa dificuldade de acesso a informações básicas como e-mails, endereços e números de conselheiros expressa a falta de participação popular nesses

---

<sup>1</sup> A pesquisa teve sua fase da coleta de dados iniciada em março de 2023 e finalizada em agosto de 2023, onde foram obtidas 36 respostas, através de formulários virtuais na plataforma Google Forms®. Do total dos nove municípios pertencentes à região Norte Fluminense, apenas os municípios de Carapebus e Quissamã não responderam ao formulário. Em Conceição de Macabu, apenas uma pessoa respondeu, ela também atua em Campos dos Goytacazes, no entanto, não obtivemos respostas da composição dos Conselhos em Conceição de Macabu.



espaços, como estratégia política para distanciar a sociedade do controle social; tal fato reforça o caráter privatista dos conselhos que, apesar dos avanços obtidos em termos de discussão das políticas públicas, ainda convivem com a falta de transparência nos recursos públicos para maioria da população. A falta de informações leva ainda ao esvaziamento dos conselhos, afastando os sujeitos de sua condição de cidadania, tornando-os desmotivados da participação, desacreditados das mudanças e, ao mesmo tempo, vulneráveis a práticas imediatistas e subalternizadas dos direitos sociais.

Outro fato importante observado foi a repetição de nomes dos conselheiros em diferentes conselhos e até mesmo em municípios diferentes. Em Macaé, Quissamã, Cardoso Moreira, São João da Barra e São Fidélis, observou-se repetição em todos os conselhos encontrados. Em Campos dos Goytacazes, foi possível observar, nos Conselhos de Assistência Social, Saúde, Criança e Adolescente; já em São Francisco do Itabapoana, foram observadas repetições nas instituições que representam o Conselho de Saúde e o Conselho de Assistência Social, assim como repetição de nomes nos Conselhos de Assistência Social, Pessoa Idosa e Criança e Adolescente.

Tal fato nos leva a uma análise crítica dos conselhos, como um espaço de poder, muitas vezes com pouca rotatividade, cujos interesses corporativistas se perpetuam, reforçando o caráter burocrático e cartorial dos conselhos, como um órgão legitimador das exigências jurídico-legais, que estrategicamente retrai os conflitos, questionamentos e proposições.

Em relação ao número de conselheiros (incluindo titulares e suplentes), foi possível levantar (Quadro 1):

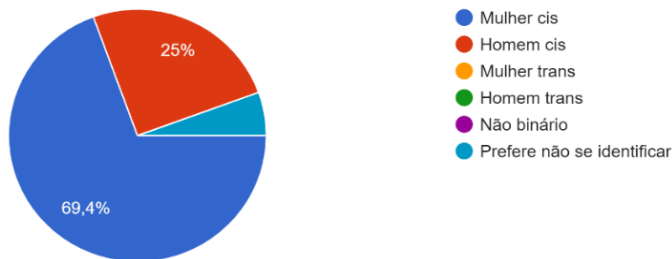
Quadro 1 – Números de conselheiros

<b>Município</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Criança e Adolescente</b>	<b>Pessoa Idosa</b>
Campos dos Goytacazes	40	78	30	30	30
Macaé	34	56	Não encontrado	28	34
Quissamã	20	16	34	16	16
Cardoso Moreira	16	24	18	16	Não encontrado
São João da Barra	18	24	Não encontrado	20	16
São Francisco de Itabapoana	24	24	10	20	21
São Fidélis	24	Não encontrado	Não encontrado	24	24

Fonte: elaboração própria.

No tocante ao perfil dos conselheiros de modo geral, destacamos (Gráfico 1):

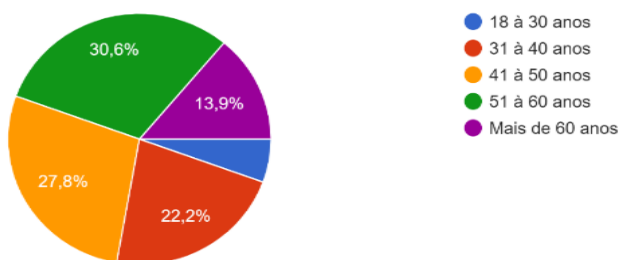
Gráfico 1 – Gênero



Fonte: Elaboração própria.

A predominância de mulheres em praticamente todos os conselhos pesquisados (conforme o Gráfico 1), fato já comprovado em outras pesquisas e estudos<sup>2</sup>, está associada à expressiva presença do gênero feminino nas áreas sociais, como Assistência Social e Criança e Adolescente, sobretudo na inserção de profissões historicamente atribuídas às mulheres, como Serviço Social, Psicologia e Educação.

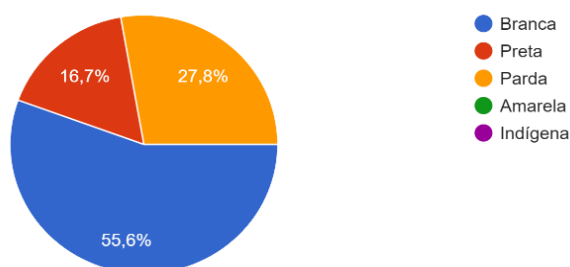
Gráfico 2 – Faixa Etária



Fonte: Elaboração própria.

Na faixa etária dos 51 a 60 anos (30,6%), na sequência, vem o grupo de 31 a 40 anos (22,2%); após, o grupo de 41 a 50 (27,8%) e o grupo de mais de 60 anos (13,9%). O grupo de 18 a 30 anos quase não aparece (Gráfico 2).

Gráfico 3 – Cor



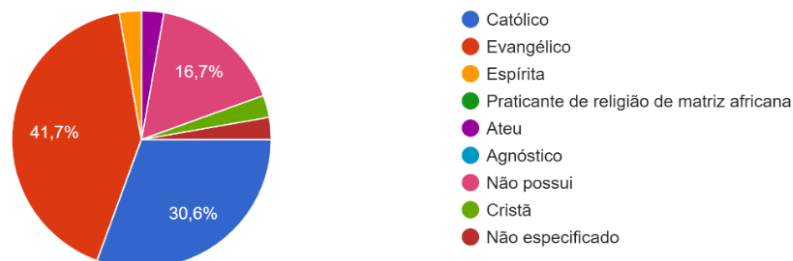
Fonte: Elaboração própria.

<sup>2</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2010. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.scielo.br/j/rk/a/Mpp5tjD745V9jrKrVZQGG6b/%3Fformat%3Dpdf%26lang%3Dpt&ved=2ah-UKEwjYxrD70NH9AhVOuJUCHQz5CkQFnoECBIQAQ&usq=AOvVaw3rtDcsD1ch\\_3FLTfXLF-nq](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.scielo.br/j/rk/a/Mpp5tjD745V9jrKrVZQGG6b/%3Fformat%3Dpdf%26lang%3Dpt&ved=2ah-UKEwjYxrD70NH9AhVOuJUCHQz5CkQFnoECBIQAQ&usq=AOvVaw3rtDcsD1ch_3FLTfXLF-nq). Acesso em: 7 mar. 2023.



Através do Gráfico 3, podemos observar que, nos conselhos, há a predominância de pessoas brancas (55,6%), seguida de pessoas pardas (27,8%) e, por fim, de pessoas pretas (16,7%), enquanto há ausência de pessoas amarelas e indígenas. Portanto, o perfil dos Conselhos pesquisados é de pessoas brancas.

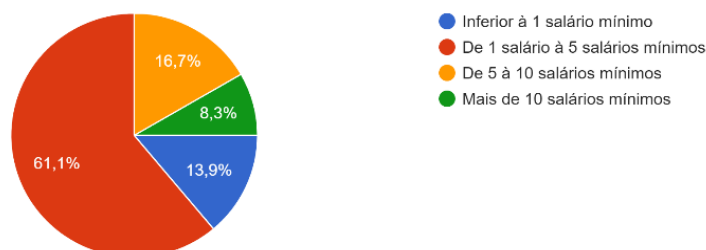
Gráfico 4 – Religião



Fonte: Elaboração própria.

Também é possível observar (Gráfico 4) que o perfil dos conselhos em relação à religião é evangélico (41,7%), seguido pela religião católica (30,6%) e, por fim, de pessoas que declararam não possuir religião (16,7%).

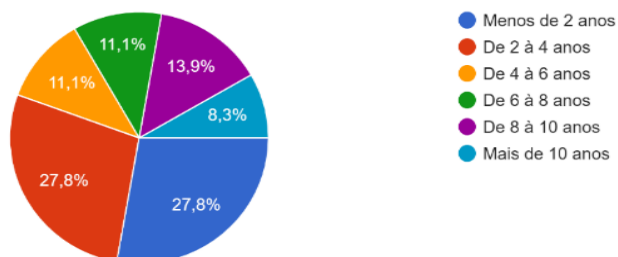
Gráfico 5 – Renda



Fonte: Elaboração própria.

Já em relação à renda dos conselheiros, pode-se observar que a maioria recebe de um a cinco salários-mínimos (61,1%), seguido do grupo com renda de cinco a dez salários-mínimos (16,7%). Quanto à porcentagem de pessoas com renda inferior a um salário-mínimo é uma parcela pequena (13,9%), e, por fim, os conselheiros com mais de 10 salários-mínimos que quase não aparecem (8,3%).

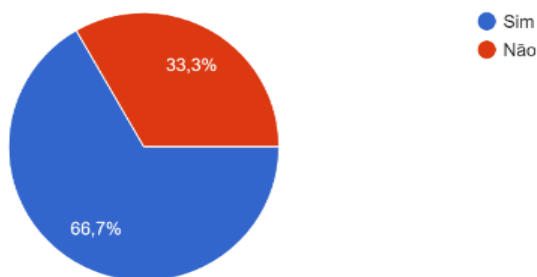
Gráfico 6 – Tempo de atuação nos Conselhos



Fonte: Elaboração própria.

Através das respostas coletadas, podemos ver que a maioria dos conselheiros pesquisados está nos espaços de conselhos por menos de dois anos ou de dois a quatro anos (27,8%). Isso demonstra que a maioria dos conselheiros tem uma participação ainda “nova” em relação à criação dos conselhos, que, em sua maioria, data dos anos 1990. Isso revela ainda uma rotatividade entre conselheiros, o que não significa que haja rotatividade entre as instituições representativas.

Gráfico 7 – Participação em comissões



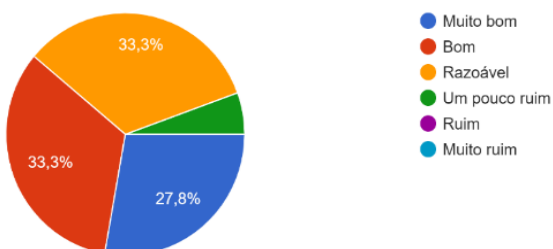
Fonte: Elaboração própria.

Quanto à participação dos conselheiros em comissões dos conselhos, 66,7% responderam que já integraram ou integram alguma comissão, enquanto 33,3% responderam que não. Ressaltamos que a participação em comissões exige dos conselheiros uma integração maior no processo social, assim como um conhecimento mais específico sobre temas específicos do controle social, como, por exemplo, financiamento.

### Avaliação e composição dos conselhos

Esta sessão é dedicada a apresentar a percepção dos conselheiros sobre a própria representação e a efetividade dos conselhos, cujos dados referentes às questões relacionadas a tal discussão serão abaixo colocados.

Gráfico 8 – Escolha das entidades nos conselhos

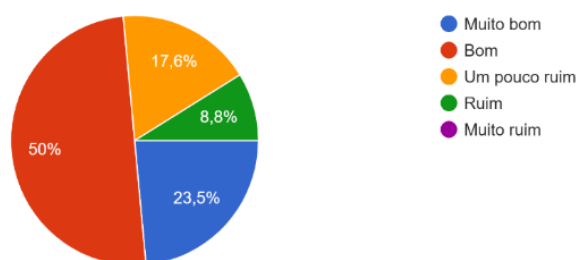


Fonte: Elaboração própria.

Em relação à escolha das entidades nos conselhos (gráfico acima), 33,3% dos conselheiros avaliaram ser razoável, sendo esse o mesmo percentual de avaliação boa; já 27,8% avaliaram ser muito bom. No tocante à escolha dos(as) conselheiros(as) (gráfico abaixo), a maioria considera bom (50%); já 23,5% consideram muito bom; 17,6% consideram um pouco

ruim e só 8,8% consideram ruim. Enfatizamos que o modelo mais frequente entre os conselhos estudados é o de composição por eleições, no qual as entidades da sociedade civil que possuem interesse no tema tratado no conselho são convocadas a candidatar-se a uma cadeira. As eleições são feitas entre essas entidades. O processo, muitas vezes, ocorre por meio de fórum convocado para essa finalidade. É o caso dos conselhos de assistência social, criança e adolescente, saúde, etc. No modelo de “entidades predefinidas”, as entidades já estão estabelecidas no regimento interno do conselho. O terceiro modelo é o de “processo seletivo”, que ocorre quando há um edital contendo regras a partir das quais o órgão define quais serão as entidades que ocuparão as vagas, entre as que se candidatam para essa finalidade (Gráfico 9).

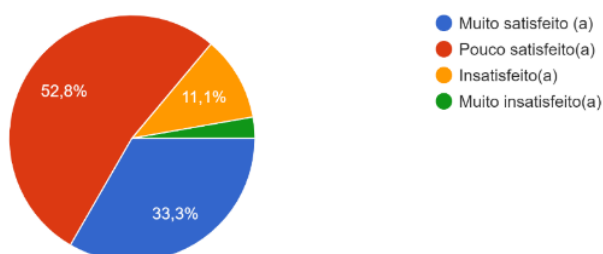
Gráfico 9 – Escolha dos(as) conselheiros(as) representantes de entidades



Fonte: Elaboração própria.

Segundo Young (2006, p. 179), representação é um “relacionamento entre uma base eleitoral e um representante no qual a base discute internamente sobre as questões a serem representadas e convoca o representante a prestar contas”. Nesse sentido, é importante que esses atores sejam capazes de manter uma relação constante com seus representados. A pesquisa revela que metade dos conselheiros que responderam o formulário avalia como boa a escolha de seus representantes, considerando aqui que não se trata de uma relação de substituição, em que o representante fala o que o representado falaria, mas, sim, um “relacionamento diferenciado entre atores plurais” (Young, 2006, p. 149).

Gráfico 10 – Grau de satisfação com a articulação entre os membros do(s) conselho(s)



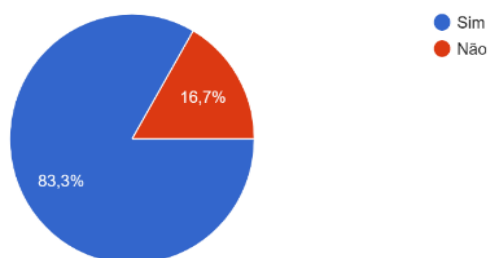
Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao grau de satisfação com a articulação entre os conselheiros (Gráfico 10), 52,8% dos conselheiros estão pouco satisfeitos, 33,3% estão muito satisfeitos, e 11,1% estão insatisfeitos. A partir disso, podemos refletir que, se os conselheiros estão pouco satisfeitos, é

porque essa articulação está sendo deficitária, o que compromete a troca de conhecimentos e de experiências entre os membros, haja vista que os conselhos são plurais, ou pelo menos deveriam ser, assim interferindo na participação das decisões em prol dos direitos, principalmente das classes subalternas.

Nisso, Almeida e Tatagiba (2012, p. 71) argumentam sobre o baixo poder dos conselhos como espaço de participação capaz de impactar significativamente no andamento de uma dada política pública, pois não basta pensar na resistência que os governos revelam na partilha do poder, principalmente quando pensamos num país com pouquíssima tradição democrática, como o Brasil, cujas decisões foram pautadas “pelo alto”, sem participação popular, mas também é preciso um olhar para a dinâmica interna dos conselhos, no que tange a seu poder relativo e à sua baixa capacidade de funcionar como instância democrática.

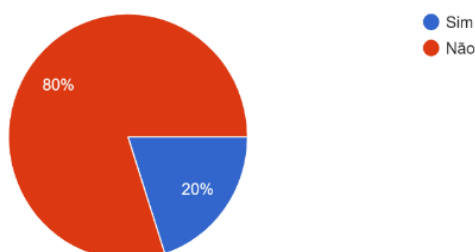
Gráfico 11 – Acesso à informação e dados sobre as pautas do(s) conselho(s)



Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito ao acesso à informação e dados sobre as pautas dos conselhos (Gráfico 11), 83,3% responderam “sim”, e somente 16,7% responderam “não”, o que mostra que, de certa forma, há uma transparência em relação às questões tratadas e deliberadas nos conselhos, o que não garante uma participação efetiva, considerando que somente o acesso às informações e pautas não é suficiente, principalmente pelo fato de vermos que a articulação entre os membros dos conselhos de alguma maneira é deficitária.

Gráfico 12 – Capacitação para ser conselheiro(a)

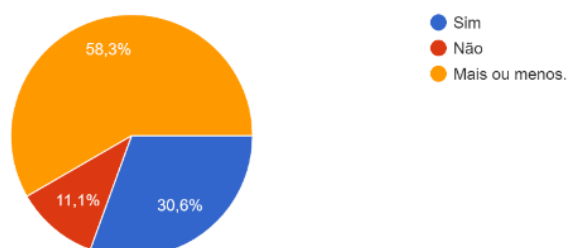


Fonte: Elaboração própria.

Acerca da existência de capacitação para atuar como conselheiro(a), 80% responderam que não há capacitação suficiente, enquanto apenas 20% responderam “sim”, ou seja, têm

capacitação. A respeito disto, Lira e Maciel (2013) mostram que a falta de entendimento de questões básicas para a participação, como a função principal do Conselho a que está vinculado, é um fator que também impacta na efetividade dos Conselhos para uma proposta democrática.

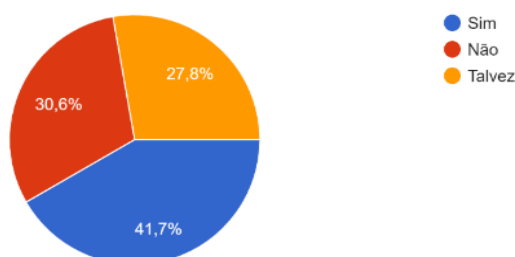
Gráfico 13 – Atuação do(s) conselho(s) no controle das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Já em relação à atuação dos conselhos no controle das políticas públicas, 58,3% avaliaram ser mais ou menos qualificada, 30,6% avaliaram ser qualificada, e 11,1% não consideraram qualificada, o que pode ser em parte explicado pela deficitária articulação entre os membros e pela falta de capacitação evidenciada na pesquisa.

Gráfico 14 – Efetividade do funcionamento do(s) conselho(s)



Fonte: Elaboração própria.

E, por fim, no que concerne à efetividade do funcionamento dos conselhos (41,7%) responderam “sim”, 30,6% responderam “não”, e 27,8% responderam “talvez”. Observa-se que a diferença entre os que responderam sim e os que responderam não é de apenas 11,1%, o que não garante que haja efetividade no funcionamento dos conselhos, haja vista que o percentual dos que responderam talvez seja de 27,8%, tendo uma diferença de apenas 2,8% em relação aos que responderam não.

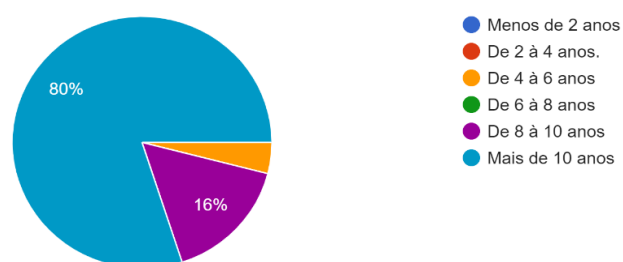
### Discutindo a inserção dos(as) assistentes sociais nos conselhos

Os dados coletados e sistematizados cumprem o objetivo de responder às questões fundantes da pesquisa, aqui apresentadas: como se dá a inserção dos assistentes sociais do norte fluminense nos espaços dos Conselhos de Políticas e de Direitos? E de que forma a

participação de trabalhadores(as) das políticas públicas nos espaços de controle social tem contribuído para organização política e defesa das pautas dos usuários das políticas públicas?

Assim, o terceiro e último bloco de perguntas enviadas aos conselheiros, durante a fase da pesquisa de campo, voltou-se especificamente aos profissionais formados em Serviço Social, de modo a compreender a inserção desses nos conselhos pesquisados; das 36 respostas coletadas, 26 foram de profissionais formados em Serviço Social, que ocupam cadeiras como conselheiros.

Gráfico 15 – Tempo de formação profissional



Fonte: Elaboração própria.

A partir de uma análise teórica dos dados, destacamos que, entre os profissionais pesquisados (total de 26), a expressiva maioria (80%) tem mais de 10 anos de formado e possui vínculo como servidor público (61,5%), revelando que a prática profissional vem sendo constituída juntamente com a participação desses nos espaços de controle social, aliada à inserção dos(as) assistentes sociais na execução e/ou gestão das políticas públicas. Desses, 65,4% colocam-se como representantes da sociedade civil nos conselhos, enquanto 34,6% são representantes governamentais, ou seja, ainda que ocupem funções públicas, a maioria dos(as) assistentes sociais se apresenta como segmento da sociedade civil nos espaços de controle.

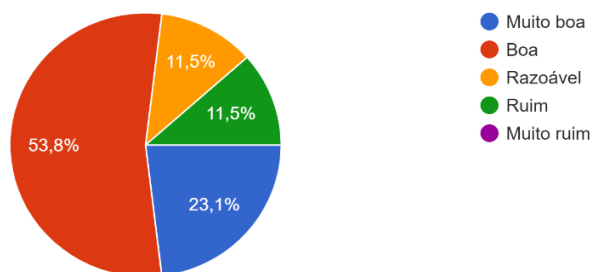
Assistentes sociais na posição de conselheiros governamentais que direcionam sua atuação à militância política, à defesa de projetos político-partidários ou que contribuem para reproduzir os conflitos entre os governantes e governados, distanciam-se do projeto ético-político profissional. (Silva; Santos; Neves, 2012, p. 177).

As expectativas democráticas vivenciadas por segmentos da sociedade civil que se organizaram em movimentos sociais e despontaram no início dos anos 1990, reflexo do processo de redemocratização brasileira, foram tão logo desmanteladas pela realidade política do capitalismo mundial, que, num contexto de contrarreforma do Estado, passou a regular a participação e a intervenção dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil, buscando moldar o controle social das políticas públicas.

Assim, ressaltamos que os conselhos de políticas públicas, embora diretamente associado ao processo de luta pela democracia, vêm estabelecendo a construção de uma nova

arquitetura, pautada na participação de diferentes atores da sociedade civil, onde os(as) assistentes sociais possuem papel fundante.

Gráfico 16 – Autonomia para exercício do Controle Social



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à autonomia profissional no exercício do controle social, a maioria (53,8%) respondeu ser boa, o que requer a ruptura com práticas cartoriais, burocratizadas, apenas como provimento ou cumprimento dos ditames legais. No entanto, a pesquisa também revelou que o fortalecimento popular nos espaços de conselhos teve apenas 15,4% avaliado como muito bom, o que pode indicar uma falha dos(as) assistentes sociais nos Conselhos fluminenses, no cumprimento do seu papel de estimular as classes mais baixas a reivindicarem seus direitos e a participarem nas decisões em prol das políticas públicas.

Destacamos ainda a autonomia dos(as) assistentes sociais para o exercício do controle social, o qual pressupõe autonomia e capacidade de os sujeitos pensarem as políticas públicas para além de suas questões internas e requer a ruptura com práticas cartoriais, burocratizadas, apenas como provimento ou cumprimento dos ditames legais. Logo, exercer o controle social nos espaços dos conselhos ainda é um desafio, mesmo após sua maioridade. Ampliar a consciência política em defesa dos direitos sociais, sem dúvida, ainda é um deles, sobretudo para os assistentes sociais, cujo projeto profissional está atrelado a uma dimensão política, voltada a uma determinada direção social.

A inserção dos Assistentes Sociais nos conselhos, portanto, tem dupla possibilidade. Primeiro, a inserção como conselheiro deve ser entendida na dimensão de participação política, quando representam um segmento que disputa a hegemonia das propostas. Correia (2012, p. 302) ressalta que “o Assistente Social pode ter um papel auxiliar na perspectiva de fortalecer a atuação dos grupos subalternos representados nos conselhos, seja qual for seu tipo de inserção”. A segunda inserção do Assistente Social no controle social exige um perfil de profissional que, na dimensão técnico-operativa, seja capaz de potencializar ações estimuladoras “da participação dos sujeitos nas decisões que lhes dizem respeito, na defesa de seus direitos e no acesso aos meios de exercê-los” (Iamamoto, 2009, p. 368).



Os conselhos, nesta perspectiva, constituem-se espaços importantes para atuação política dos(as) assistentes, pensando a política pública na sua formulação, avaliação e tencionando a ampliação dos direitos e a democratização do acesso aos serviços. Participar desses espaços constitui atividade fundamental do assistente social no reconhecimento da sua competência em formular, implementar e avaliar políticas sociais junto aos órgãos da administração pública, além de avaliar programas e projetos com participação da sociedade civil, conforme disposto na Lei de Regulamentação da Profissão de 1993, em seu Art. 4. (Lei n.º 8.662/1993).

Segundo Barreto (2017), o exercício do controle social via conselhos pressupõe autonomia e capacidade dos sujeitos em pensar as políticas públicas, para além de suas questões internas, para tanto se faz necessário que os conselhos não se resumam a um espaço de discussões técnicas, de consensos dos interesses corporativos, de modo a atender aos interesses legais, nem tampouco se restrinjam a um espaço para resolução de questões locais. E sendo os(as) assistentes sociais profissionais que atuam diretamente com as expressões da questão social, têm a oportunidade de se inserir nos espaços de participação, priorizando o processo de publicização e de socialização das informações em consonância com o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

Com isso, os conselhos vêm se tornando espaços de atuação do assistente social extremamente relevantes para ampliação de sua competência ético-política e de reafirmação do compromisso com a classe trabalhadora, mas que ainda precisam ser debatidos, daí a relevância dos dados pesquisados.

## **Considerações Finais**

Através do artigo aqui apresentado, cuja base foi a pesquisa sobre conselheiros de políticas públicas e direitos no Norte Fluminense, em especial assistentes sociais, podemos entender que “ser conselheiro” não é algo que vem “por acaso”, nem tampouco esses sujeitos são alienados de suas responsabilidades, ou seja, esses têm compreensão de que o controle social se constitui num importante espaço para o exercício da democracia, numa instância política de poder, onde interesses são cotidianamente conflitados.

As características dos conselheiros que compõe os conselhos retratados ao longo da pesquisa auxiliam-nos a pensar o controle social sob as bases da democracia brasileira e os interesses políticos e econômicos vinculados aos grupos que integram os espaços de democráticos. São sujeitos cuja trajetória política nos leva a entender o processo de disputa pela hegemonia, expressa hoje nas democracias existentes, ou seja, a forma de realização do

poder sofre as determinações de representantes coletivos, que apresentam suas ideias e visões de mundo, em sua maioria, atrelados a grupos a que pertencem e expressam seus interesses corporativos em nome da maioria.

Buscamos, através da pesquisa, ultrapassar dados puramente descritos, numa tentativa de conhecimento das complexidades que envolvem a participação dos(as) assistentes sociais nos conselhos de políticas públicas, buscando evidenciar o controle social, a partir das respostas dos sujeitos envolvidos na pesquisa. No geral, os/as assistentes sociais presentes nos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos do Norte Fluminense participam de forma assídua e comprometida, onde a maioria enfatiza a importância da participação nesses espaços de controle e como essa vem contribuindo de maneira significativa, na prática profissional e no atendimento às demandas da classe trabalhadora, conforme previsto no Código Profissional, o que não significa que esses profissionais têm conseguido defender plenamente pautas da classe trabalhadora.

A nosso ver, o papel de um conselheiro exige uma identificação com as demandas das classes menos favorecidas, com a luta dos usuários das políticas públicas, no sentido de estabelecer a correlação de forças, tendo em vista a sua emancipação política e social. Na perspectiva das classes subalternas, o conselheiro deve buscar cada vez mais consensos em torno de um projeto de classe, que deveria estar atrelado a superação da racionalidade capitalista e, não a conformação do consenso como simples busca da harmonia. Nessa perspectiva, vemos que os consensos e dissensos não podem se restringir a processos de construção e desconstrução dos interesses comuns que levam a sociedade civil a se unir, em prol de decisões que se limitam a questões imediatas e que não rompem formas participativas, instituídas legalmente em nosso país que, apesar do direito a participação social, ainda exclui a massa (Barreto, 2017, p. 243).

Vimos que a autonomia profissional, no exercício do controle social, embora tida como boa, ainda requer a ruptura com práticas cartoriais, burocratizadas, voltadas apenas para o provimento ou cumprimento dos ditames legais. A pesquisa também revelou que o fortalecimento popular nos espaços de conselhos se revela como um desafio aos assistentes sociais no cumprimento do seu papel político, que é de estimular os(as) usuários(as) das políticas públicas a reivindicar seus direitos e a participarem nas decisões coletivas. Assim, a forma de realização do poder ainda sofre as determinações de representantes, que apresentam suas ideias e visões de mundo, em sua maioria atrelados a interesses corporativos, que se expressam em nome da maioria.

## Referências

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

BARRETO, K. R. M. **Os Consensos e dissensos na participação da sociedade civil no processo de controle social**: um estudo de caso dos interesses em disputa no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Campos dos Goytacazes/RJ. Tese (Doutorado

em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 348, 2017.

BRAVO, M. I. S.; SOUZA, R. de O. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. **SER Social**, [s. l.], n. 10, p. 57-92, jan./dez. 2009. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12922](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12922). Acesso em: 26 jan. 2023.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CORREIA, M. V. C. Que controle social na política de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 23, v. 1, n. 72, p. 119-145, 2002.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de Cidadania. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo, SP: Brasiliense, 1994.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2003b. (Coleção questões da nossa época, n. 84).

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo, SP: Cortez, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. *In*: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: Cfess/Abepss, 2009. (p. 342-375). Disponível em: <https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/os-espacos-socio-ocupacionais-do-assistente-social-marilda-201608200501015865260.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

LIRA, R. A.; MACIEL, F. B. Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais em Campos dos Goytacazes. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 72-85, jan./jun. 2013 p. 42-91, 2012.

MAGINI, M.; DAMASCENO, J. C. M. Proposta de Modelagem de um Sistema Web, utilizando dados abertos, para apoiar na tomada de decisão do Conselho Municipal de Assistência Social de Macaé. **Revista Femass**, [s. l.], n. 1, [s/p], jan./jun. 2020.

OLIVEIRA, J. T. de; LIRA, R. A. A participação do Conselho Municipal de Educação na Política de Educação do Município de Campos dos Goytacazes. *In*: SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO, 14., 2015, Campos dos Goytacazes. **Anais [...]**. Campos dos Goytacazes: UCAM, 2015.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

OLIVEIRA, M. C. G.; MATTA, L. G. da; LIRA, R. A. A saúde em Campos dos Goytacazes pede socorro: uma análise do Plano Anual de Saúde a partir do Conselho Municipal. **Revista Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas**, [s. l.], p.1-14, jan./dez. 2018.

PEREIRA, B. M. **“Se Conselho fosse bom”**: Reflexões sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região Norte e Noroeste Fluminense. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, UENF, Campos dos Goytacazes, 2008.

PINHEIRO, B. de A. S. **Participação social**: Dificuldades do Protagonismo da População no Controle Social a partir da Análise sobre o Conselho Municipal de Saúde de São Fidélis. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – UFF, Campos dos Goytacazes, 2017.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo, SP: Cortez, 1998.

SGORLON; C. T. da S.; SUGUIHIRO, V. L. T. A atuação do Serviço Social nos conselhos de políticas públicas e de direitos e o seu papel na democratização de informações. *In*: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE MÍDIA CIDADÃ, 12., 2017, Juiz de Fora. **Anais** [...]. Juiz de Fora: UFJF, 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/midiacidada2017/files/2018/10/Atua%C3%A7%C3%A3o-do-Servi%C3%A7o-Social.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

SANTOS, C. de O. V.; SILVA, S. H. da.; NEVES, A. V. Conselhos Municipais de Assistência Social: novas competências para o trabalho do assistente social. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v.15, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802012000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802012000200003). Acesso em: 16 jun. 2023.

SANTOS, C. **Capital Social e Capital Humano**: subordinação ou independência? Uma análise a partir do estudo de caso dos Conselhos Municipais de Macaé e Resende. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, UFF, Niterói, 2006.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-267, jan./dez. 2006.

## 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>

### \*\* **Gabrielle Silva Santos de Vasconcelos**

Graduanda em Serviço Social pelo Departamento de Serviço Social de Campos da Universidade Federal Fluminense.

E-mail: [santos\\_gabrielle@id.uff.br](mailto:santos_gabrielle@id.uff.br)

<https://orcid.org/0009-0004-7020-9413>

### **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: 05-10-2023 – Aprovado em: 05-12-2023 – Publicado em: 29-12-2023.