



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CAMPUS REGIONAL DO VALE DO IVAÍ
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**



GABRIELLE FRANCISCATO DE BASTOS

**CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A INFLUÊNCIA DA
SOCIEDADE CIVIL NA RACIONALIDADE ESTATAL**

Ivaiporã/PR
2025

GABRIELLE FRANCISCATO DE BASTOS

**CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A INFLUÊNCIA DA
SOCIEDADE CIVIL NA RACIONALIDADE ESTATAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Serviço Social da
Universidade Estadual de Maringá (UEM),
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Me. Alana Morais Vanzela

Ivaiporã/PR

2025

GABRIELLE FRANCISCATO DE BASTOS

**CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A INFLUÊNCIA DA
SOCIEDADE CIVIL NA RACIONALIDADE ESTATAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Serviço Social da
Universidade Estadual de Maringá – UEM,
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Alana Morais Vanzela
Presidente da Banca.
Universidade Estadual de Maringá

Arguidor 1
Universidade Estadual de Maringá

Arguidor 2
Universidade Estadual de Maringá

Ivaiporã, ____ de _____ de 2025.

AGRADECIMENTOS

Devo agradecer primeiramente à minha irmã Camila Franciscato de Bastos e ao meu amigo, que, posteriormente viria a ser meu supervisor de estágio com quem eu tanto aprendi, Roberto José de Brito Neto por plantarem a semente do Serviço Social e serem o motivo de eu ter iniciado o curso.

Agradeço aos meus pais Salete Franciscato de Bastos e Silvio Valentim de Bastos pelo apoio, não só durante esses anos, mas pela vida toda de compreensão e cuidado. Agradeço ao meu amor Vinícius Araújo de Lima pela paciência durante esse período,

Agradeço à minha orientadora Alana Moraes Vanzella pelo apoio até o último segundo.

E, finalmente, Bibi, Ju e Nicolle pelo apoio incondicional nos anos finais e na produção desse trabalho, sem vocês esse capítulo não teria chegado ao fim.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo promover uma análise exploratória sobre os limites e possibilidades do impacto gerado pela participação (e representação) desempenhada pela sociedade civil em conselhos de assistência social sobre a racionalidade estatal. E cumpre responder os seguintes objetivos específicos 1) Refletir sobre a composição e paridade dos conselhos; 2) Compreender as condições materiais e simbólicas de participação entre conselheiros governamentais e da sociedade civil; 3) Refletir sobre a legitimidade e autonomia dos Conselhos de Assistência Social no fortalecimento da democracia participativa e no aprimoramento das políticas públicas; 4) Identificar os desafios enfrentados para garantia da representatividade plural e a articulação entre diferentes segmentos da sociedade civil nesses conselhos. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica de caráter narrativo e uma análise documental de informações públicas, contidas no Caderno do Censo Suas de 2022 e 2023, resoluções dos Conselhos Nacional de Assistência Social e acórdão do Tribunal de Contas da União. A partir desses dados, foi possível traçar um panorama geral sobre a expansão e o papel desses conselhos ao longo dos últimos anos, ao longo do trabalho são evidenciados os desafios enfrentados na representação e participação da sociedade civil. Sendo possível concluir que os conselhos de Assistência Social, por si só, não conseguem transformar em profundidade a racionalidade administrativa estatal, isso porque é necessária uma articulação mais ampla com outros mecanismos de mobilização social, isso porque a participação (e representação) nos conselhos de Assistência Social podem ser consideradas como uma forma de “democracia-método”, logo a “democracia enquanto condição social” só será obtida fora do Sistema Capitalista, o que implica uma nova racionalidade administrativa e o desempenho de um novo repertório de ações por parte da sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE: assistência social, conselhos, sociedade civil.

ABSTRACT

This research aims to promote an exploratory analysis of the limits and possibilities of the impact generated by the participation (and representation) performed by civil society in social welfare councils on state rationality. And it must respond to the following specific objectives: 1) Reflect on the composition and parity of the councils; 2) Understand the material and symbolic conditions of participation between government and civil society councilors; 3) Reflect on the legitimacy and autonomy of Social Welfare Councils in strengthening participatory democracy and improving public policies; 4) Identify the challenges faced in guaranteeing plural representation and the articulation between different segments of civil society in these councils. To this end, a narrative bibliographic review and a documentary analysis of public information contained in the 2022 and 2023 Suas Census Notebook, resolutions of the National Social Assistance Councils and a ruling by the Federal Court of Auditors were carried out. Based on these data, it was possible to outline a general overview of the expansion and role of these councils over the last few years. Throughout the work, the challenges faced in the representation and participation of civil society are highlighted. It is possible to conclude that Social Assistance councils, by themselves, are not able to profoundly transform state administrative rationality, because a broader articulation with other mechanisms of social mobilization is necessary, because participation (and representation) in Social Assistance councils can be considered as a form of “democracy-method”, therefore “democracy as a social condition” will only be obtained outside the Capitalist System, which implies a new administrative rationality and the performance of a new repertoire of actions by civil society.

KEYWORDS: social assistance, councils, civil society.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Identificação do Conselho Municipal – Censo SUAS 2022.....45

TABELA 2: Identificação do Conselho Municipal – Censo SUAS 2023.....45

TABELA 3: Análise por Região.....47

TABELA 4: Análise por Porte Populacional.....47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

ANAS - Associação Nacional de Assistência Social

ANASSELBA - Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência

ANG - Associação Nacional de Gerontologia

ARCPF - Atestado de Regularidade de Conselho, Plano e Fundo

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAS/DF - Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social

CENEAS - Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social

CFESS - Conselho Federal de Assistência Social

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social

CRESS - Conselho Regional de Serviço Social

CUT - Central Única dos Trabalhadores

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA - Estados Unidos da América

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social 1993

MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2012)

OEA - Organização dos Estados Americanos

OMS - Organização Mundial de Saúde

Ondenef - Organização Nacional de Deficientes Físicos

ONG - Organização Não Governamental

PNAS - Política Nacional de Assistência Social 2004

PPA - Plano Plurianual

SAS - Secretaria de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TCU - Tribunal de Contas da União

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1	
INTRODUÇÃO	10
2 JORNADA METODOLÓGICA DA PESQUISA	12
3 O ESTADO, RACIONALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA e QUESTÃO SOCIAL	14
3.1 O Estado.....	14
3.1.1 Administração estatal conduzida sob a lógica e empresarial.....	15
3.2 A Racionalidade Da Administração Pública.....	17
3.3 A Questão Social.....	22
4 ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL E OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL E PLANEJAMENTO	27
4.1 Política de Assistência Social.....	27
4.2 Plano, Conselho e Fundo.....	31
4.2.1 O desenvolvimento histórico dos conselhos.....	36
4.2.2 Funções dos Conselhos de Assistência Social e a Estrutura de Funcionamento.....	44
4.3 Censo do Sistema Único de Assistência Social, Um Mapa da Cobertura Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil.....	45
5 OS DESAFIOS DE PARTICIPAÇÃO (E REPRESENTAÇÃO) EM CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA	50
5.1 Composição Dos Conselhos.....	50
5.1.1 Representação Governamental.....	52
5.1.2 Segmento dos Trabalhadores.....	54
5.1.3 Segmento das Entidades.....	57
5.1.4 Segmento dos Usuários.....	61
5.1.5 Desafios A Participação (E Representação) Nos Conselhos.....	65
CONSIDERAÇÕES	

FINAIS.....	73
-------------	----

REFERÊNCIAS.....	78
------------------	----

1. INTRODUÇÃO

Os Conselhos de Assistência Social atuam no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de maneira deliberativa nos tópicos de formulação, controle, fiscalização e avaliação da Política de Assistência Social. De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os conselhos devem ser formados de forma paritária entre representantes governamentais (50%) e da sociedade civil (50%).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993) organiza os conselhos em quatro níveis: o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais, o Conselho do Distrito Federal e, por fim, os Conselhos Municipais.

O interesse pelo tema de Conselhos de Assistência Social surgiu pela vivência de estágio e pelo contato com o Conselho Municipal de Assistência Social do município, dessa forma, o presente trabalho busca dar resposta ao seguinte problema de pesquisa: “Como a representação da sociedade civil em conselhos de assistência social impacta na racionalidade administrativa estatal?”.

Para tal, desenhou-se o objetivo geral do trabalho que busca **promover uma análise exploratória sobre os limites e possibilidades do impacto gerado pela participação (e representação) desempenhada pela sociedade civil em conselhos de assistência social sobre a racionalidade estatal**. O objetivo geral se desdobrou em alguns objetivos específicos, sendo elas: Refletir sobre a composição e paridade dos conselhos; Compreender as condições materiais e simbólicas de participação entre conselheiros governamentais e da sociedade civil; Refletir sobre a legitimidade e autonomia dos Conselhos de Assistência Social no fortalecimento da democracia participativa e no aprimoramento das políticas públicas; Identificar os desafios enfrentados para garantia da representatividade plural e a articulação entre diferentes segmentos da sociedade civil nesses conselhos.

O trabalho apresenta natureza bibliográfica de caráter narrativo pode ser definida como aquela que “[...] permite uma ampla descrição sobre o assunto, mas não esgota todas as fontes de informação [...]” (Cavalcante e Oliveira, 2020, p. 85).

Em busca de responder à questão em pauta, o trabalho se subdivide em capítulos em que aborda, primeiramente, a concepção de Estado para Max Weber (2011) e Karl Marx (2008), a racionalidade da administração pública, discutida por Filho e Gurgel (2018) e a questão social à luz de Yamamoto (2022).

O segundo capítulo trata sobre a Assistência Social enquanto política de seguridade social, segundo Boschetti e Salvador (2006) e seus instrumentos de controle e planejamento: plano, fundo e conselho; e, se desmembra, então, na concepção de conselho, sua história de implementação e sua composição de agentes governamentais e sociedade civil, dividida entre trabalhadores e entidades não governamentais baseado nas discussões de Ribeiro e Raichelis (2012) Raichelis (2015).

Por fim, há a discussão sobre os desafios para a participação e representação nos conselhos, amparado pelos textos de Lüchmann (2008) e Bravo et. al (2024) que buscam argumentar sobre como se dá a participação concreta da sociedade civil nos conselhos de direitos.

2. A JORNADA METODOLÓGICA DA PESQUISA

A participação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social é habitualmente descrita como um canal de fortalecimento da democracia participativa e de promoção de políticas públicas mais justas e inclusivas. No entanto, surgem alguns questionamentos, como por exemplo: “Em que medida essa participação é efetiva no processo de tomada de decisão das políticas públicas?”; “A participação em Conselhos enfrenta desafios para garantir uma representatividade plural?”; “Como é feita a articulação entre diferentes segmentos da Sociedade Civil?”; “A composição dos Conselhos pode de fato ser considerada como paritária?”; “Conselheiros Governamentais e da Sociedade Civil possuem igualdade de condições de participação?”.

Dessa forma, pesquisar e discutir sobre a atuação da sociedade civil nesses espaços é essencial para compreender os obstáculos e as potencialidades dessa forma de participação institucional, bem como, sobre a legitimidade, representatividade e autonomia dos conselhos gestores para o aprimoramento das políticas públicas, reforçando o papel desses órgãos como instrumentos de democratização do Estado.

Logo, essa pesquisa se justifica em nível pessoal porque, enquanto estudante do curso de Serviço Social, é um dever promover o aprofundamento da democracia. E a nível social porque é dever do cidadão contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, pautada nos princípios de direitos humanos e justiça social.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo geral promover uma análise exploratória sobre os limites e possibilidades do impacto gerado pela participação (e representação) desempenhada pela sociedade civil em conselhos de assistência social sobre a racionalidade estatal, trata-se uma revisão bibliográfica de caráter narrativo de artigos e livros. É válido ressaltar que uma revisão bibliográfica de caráter narrativo pode ser definida como aquela que “[...] permite uma ampla descrição sobre o assunto, mas não esgota todas as fontes de informação [...]” (Cavalcante e Oliveira, 2020, p. 85).

Nesta pesquisa, também foram utilizadas informações públicas sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social, a saber: Censo Suas, esse documento apresenta um retrato do panorama nacional de implementação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, o acesso aos dados públicos (não processados) ocorreu mediante documento digital que se encontra disponível no *site* no Ministério do Desenvolvimento Social, cujo tratamento das informações foi dada pela autora desta pesquisa, que utilizou as informações com a finalidade de demonstrar o processo de expansão dos Conselho nos dois últimos anos (2022 e 2023). Outros documentos utilizados foram Resoluções dos Conselhos Nacional de Assistência Social e Acórdão do Tribunal de Contas da União.

Esta pesquisa foi dividida em 4 capítulos, que buscam responder o seguinte problema de pesquisa: “Como a representação da sociedade civil em conselhos de assistência social impacta na racionalidade administrativa estatal?”.

O primeiro capítulo, aborda a concepção de Estado para Max Weber (2011) e Karl Marx (2008); a racionalidade da administração pública, discutida por Filho e Gurgel (2018) e a questão social à luz de lamamoto (2022).

O segundo capítulo trata sobre a Assistência Social enquanto política de seguridade social, a partir da conceituação de autores como Boschetti e Salvador (2006), bem como, indica os instrumentos de controle e gestão planejamento na Política de Assistência Social, a saber: plano, fundo e conselho.

Na sequência, o quarto capítulo apresenta uma definição de conselho de assistência social, sua história de implementação e sua composição de agentes governamentais e sociedade civil (subdividida entre trabalhadores, usuários e entidades não governamentais), tendo como base as reflexões teóricas de Ribeiro e Raichelis (2012) e Raichelis (2015). Para na sequência, refletir os desafios postos a participação (e representação) desempenhada pela sociedade civil nos conselhos, amparando-se nos textos de Lüchmann (2008) e Bravo et. al (2024).

3. O ESTADO, RACIONALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA e QUESTÃO SOCIAL

3.1 O Estado

Segundo o autor Max Weber (2011), o Estado pode ser definido como uma relação de dominação fundada no uso legítimo da violência dentro determinado território. Essa característica distintiva é o que separa o Estado de outras formas políticas, logo, o uso restrito da força física é considerado como legítimo por parte do Estado. Em sua análise, Weber enfatiza que o Estado só pode existir se os dominados aceitarem a autoridade dos dominadores, o que leva à reflexão sobre as condições internas e externas que sustentam essa dominação.

Weber (2011) identifica que esse aceite do dominados se pauta em três tipos fundamentais de dominação, que justificam a legitimidade do poder, sendo elas: tradicional, carismática e legal-racional.

A dominação tradicional está enraizada nos costumes históricos, sendo sustentada por normas e práticas consagradas pelo tempo, como no caso do patriarcado ou do feudalismo; a dominação carismática se baseia na devoção e confiança em líderes considerados excepcionais, cujas qualidades extraordinárias inspiram obediência, como heróis ou líderes espirituais; e a dominação legal-racional está ancorada em regras e normas estabelecidas por um sistema jurídico, onde a autoridade emana de leis previamente definidas e aceitas (Weber, 2011).

Esses três tipos de dominação formam a base das estruturas de poder dentro do Estado e explicam a forma como a obediência é legitimada. Por outro lado, Marx compreende que:

[...] as relações jurídicas, bem como as formas de Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, [...] a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política (MARX, 2008, p. 47).

O autor Marx (1997), em sua obra o Manifesto do Partido Comunista evidencia a análise do desenvolvimento histórico da burguesia, que, ao longo do tempo, acompanhou diferentes estágios políticos: inicialmente oprimida pelo sistema feudal, passou a organizar-se em comunas autônomas, depois como terceiro estado

tributado nas monarquias e, por fim, tornou-se a classe dominante com o surgimento da grande indústria e do mercado mundial. Dessa forma, o moderno Estado representativo nada mais é do que um instrumento de administração dos interesses da classe burguesa, consolidando seu domínio político.

Sendo assim, para Marx (2008) é fundamental compreender que na produção da vida social, os homens estabelecem relações de produção inevitáveis, que não dependem de sua vontade e correspondem ao estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

Essas relações formam a base econômica da sociedade, que sustenta uma superestrutura jurídica, política e ideológica. Para Marx (2008), a vida material condiciona a vida social, política e intelectual, e não o contrário. Assim, a consciência humana é moldada pela existência social, e não o inverso. Em determinado momento histórico, as forças produtivas se desenvolvem a ponto de entrarem em conflito com as relações de produção vigentes, especialmente as formas de propriedade, que deixam de impulsionar o progresso e passam a ser obstáculo. Esse conflito gera crises que culminam em períodos de revolução social, nos quais a mudança na base econômica provoca transformações na superestrutura, alterando a sociedade como um todo. Por outro lado, Simionatto (2011) apresenta uma concepção de Estado menos restritiva, conforme pode ser visualizado abaixo:

A diferença entre noção de Estado “amplo” e “restrito” não significa um entendimento do pensamento marxista no sentido da “sincronia gnosiológica”, mas sim no sentido da “diacronia histórico-ontológica”, [...] a concepção marxista de Estado será tanto mais “ampla” quanto maior for o número de determinações do fenômeno estatal por ele mediatizadas/sistematizados na construção do conceito do Estado; e que, vice-versa, será “restrita” uma formulação que (consciente ou inconsciente) se concretiza no exame de apenas uma ou relativamente poucas determinações do fenômeno político estatal [...] (p. 57).

Nesse sentido, a autora indica que no Estado Ampliado a sociedade civil, segundo a perspectiva gramsciana, desempenha um papel central na estrutura social e política. Ela representa o espaço onde os diferentes grupos sociais constroem consenso, articulam suas demandas e exercem influência sobre a sociedade política, que corresponde ao Estado e seus mecanismos de coerção. Segundo essa perspectiva a sociedade civil é composta por organizações,

instituições e práticas culturais que moldam a hegemonia, sendo um campo de disputa ideológica essencial para a manutenção ou transformação da ordem social.

Ao contrário da visão tradicional que separa rigidamente Estado e sociedade, Gramsci (*apud.* Simionatto, 2011) propõe uma inter-relação dinâmica entre ambas. Ele argumenta que o poder não se sustenta apenas pela força, mas também pela construção de um consenso na sociedade civil. Nesse sentido, escolas, igrejas, sindicatos, meios de comunicação e outras instituições desempenham um papel fundamental na formação da consciência social e na legitimação das estruturas de poder vigentes. Dessa forma, a sociedade civil não é apenas um reflexo passivo do Estado, mas um espaço de resistência e contestação.

Essa interação inevitável levanta questões importantes sobre a autonomia do Estado e seus limites diante das pressões econômicas, no próximo tópico refletiremos sobre até que ponto as decisões administrativas públicas são moldadas pelos interesses privados e pelo mercado.

3.1.1 Administração estatal conduzida sob a lógica empresarial

A administração, segundo Filho e Gurgel (2018), caracteriza-se como a utilização racional de recursos visando determinados fins, porém é possível afirmar que nenhuma administração é neutra, pois ela combina alguns elementos gerais e constitutivos que explicitam as determinações histórico-concretos, materiais e ideoculturais da realidade, logo a administração pode ser vista como um fenômeno sócio-histórico.

Ainda segundo os autores Filho e Gurgel (2018), a racionalidade, sempre será uma tarefa humana, estando, dessa forma, presente nas ações que buscam um objetivo racional; utilizada pela humanidade para produzir bens materiais e ideológicos necessários para a produção e reprodução da sociedade obtidos na relação homem x natureza ou homem x homem. De forma similar, na administração os recursos carecem de ser empregados de forma racional.

Dessa forma, os autores enfatizam que a finalidade é quem determina os recursos utilizados e, também, o tipo de racionalidade a ser empregada. Exemplificando: Uma racionalidade administrativa empresarial privilegia aspectos econômicos, isto é, o objetivo é desenvolver processos de trabalho que deem maior celeridade a produção em menor tempo, tendo como produto a maximização dos

lucros. Isso inclui o controle do tempo de produção e técnicas (a utilização do menor tempo possível e a menor quantidade de meios para a obtenção dos resultados) para que haja maior apropriação de riqueza, por outro lado, a manutenção dessa exploração requer que se mantenham as condições para que parte da mais-valia se converta em mais capital, transformando-se em um processo contínuo de acumulação. Logo, o processo de produção capitalista objetiva a apropriação privada das riquezas da produção por meio da apropriação privada da mais-valia (Filho e Gurgel, 2018).

Dessa forma, o objetivo que vai determinar o processo de produção capitalista é a maior valorização do capital por meio da maior exploração possível da força de trabalho. Isto posto, compreendemos que a produção e acumulação capitalista, na sociedade burguesa, precisa de uma administração que se adeque a essa finalidade (Filho e Gurgel, 2018).

Isso implica em uma administração que ultrapasse os muros da empresa/fábrica, que impacte a reprodução ampliada das relações sociais, através de um sistema de “[...] *manutenção da ordem social política, jurídica, ideológica e cultural que permita a continuidade da dinâmica de exploração, através, inclusive, da aceitação dos explorados à sua condição de exploração*” (Filho e Gurgel, 2018, p. 53).

Portanto, a administração da sociedade capitalista tende a assegurar a dinâmica de exploração da classe trabalhadora, por meio da produção de mais-valia, e favorecer a apropriação privada das riquezas produzidas.

Nessa estrutura jurídica e política, o Estado não expressa racionalidade emancipatória, mas sim, um contínuo das relações de produção existentes.

Na sociedade capitalista, o Estado tem sua estrutura baseada nas relações de exploração capitalista, representando assim “[...] *o principal instrumento de dominação de classe para garantir a manutenção e a reprodução das relações sociais estabelecidas pela ordem do capital*” (Filho e Gurgel, 2018 p. 55).

Filho e Gurgel (2018) dizem que, no capitalismo, as classes que representam o capital e o trabalho possuem interesses antagônicos, uma vez que uma classe que detém os meios de produção, e outra vende a força de trabalho.

A venda da força de trabalho, através de uma relação de assalariamento é o que dá bases para a satisfação do conjunto de necessidades de sobrevivência, porém, na medida em que o capital se acumula nas mãos de poucos, a

desigualdade aumenta (lei de acumulação capitalista), fazendo assim, com que a classe trabalhadora não acesse, por vezes, nem o básico para a sua sobrevivência (Filho e Gurgel, 2018).

No próximo tópico, aprofundaremos a análise da dinâmica da racionalidade, na administração pública e gestão das desigualdades, a partir de questões pautadas no pensamento de Karl Marx e Max Weber.

3.2. A Racionalidade da Administração Pública

A abordagem weberiana sobre burocracia é frequentemente utilizada como ponto de partida para críticas à burocracia capitalista, da mesma forma que Marx utilizou os economistas clássicos e filósofos para dialeticamente transformar seus conceitos em categorias que expressam formas de ser. Este movimento busca identificar e remover elementos sedimentados na gestão pública e privada. Do ponto de vista teórico-metodológico, Weber e Marx possuem concepções radicalmente diferentes.

Weber (1999 *apud*. Filho e Gurgel, 2018) utiliza o conceito de tipo ideal, uma construção que, apesar de se basear em referências históricas concretas, se separa da história ao criar um modelo teórico. O tipo ideal serve como elemento comparativo com a realidade empírica, buscando entender essa realidade através do contraste com o conceito.

Os autores apresentam que o tipo ideal é uma ferramenta metodológica que serve para contrastar com a realidade e identificar elementos conceituais presentes ou ausentes no real. Ao contrário, no materialismo dialético de Marx, em que as categorias são construções lógicas que expressam formas de ser e são vinculadas ao ser historicamente existente (1999 *apud*. Filho e Gurgel, 2018).

Os autores Filho e Gurgel (2018), enfatizam um aspecto central para Weber que já mencionado nesse texto, sobre burocracia enquanto um tipo de dominação. Já sabemos que Weber define dominação como a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo entre determinadas pessoas. Em suas palavras, dominação é uma situação em que a vontade manifesta do dominador influencia as ações dos dominados, de tal forma que essas ações se realizam como se os dominados tivessem feito do conteúdo do mandado a máxima de suas ações (Weber, 2011).

Weber (1999 *apud*. Filho e Gurgel, 2018) descreve a burocracia por meio de características formais e um quadro administrativo detalhado. Destaca-se a descrição de traços da estrutura formal e da relação entre tipo de dominação e ordem administrativa.

A dominação, segundo Weber (2011), é a possibilidade de encontrar a submissão a uma ordem. Esse conceito de dominação se manifesta em três tipos distintos: carismática, tradicional e legal. Cada um desses tipos está associado a diferentes ordens administrativas.

A dominação carismática baseia-se na qualidade pessoal extraordinária de um líder, cujas qualidades são percebidas como sobre-humanas ou excepcionais. A administração correspondente a esse tipo de dominação não se compõe de funcionários profissionais, mas de seguidores escolhidos com base em suas qualidades carismáticas. Esse tipo de administração não tem uma estrutura formal e depende diretamente da vontade e inspiração do líder carismático (Weber, 2011).

A dominação tradicional, por sua vez, encontra sua legitimidade na santidade das ordens e poderes estabelecidos pela tradição. O quadro administrativo nesse tipo de dominação não é formado por funcionários impessoais, mas por servidores pessoais leais ao senhor. Essa estrutura administrativa patrimonial, onde os interesses públicos e privados do dominador se confundem, consolidando uma relação de dominação pessoal (Weber, 2011).

A dominação legal (burocrática) é o tipo ideal que mais interessa ao estudo da burocracia administrativa. Weber (2011) define essa dominação como baseada em regras racionais e normas impessoais. A obediência é devida às leis e não ao indivíduo que exerce a autoridade. A administração adequada a esse tipo de dominação é a burocracia, que Weber (2011) descreve como uma ordem administrativa racional e formal. A burocracia é caracterizada por uma hierarquia de cargos, especialização de funções, impessoalidade nas relações e um sistema de regras e procedimentos bem definidos.

Enquanto Weber (1999 *apud*. Filho e Gurgel, 2018) vê a burocracia como uma necessidade funcional do capitalismo, que requer uma administração contínua, rigorosa, intensa e calculável, a perspectiva marxista argumenta que a burocracia manifesta da sociedade burguesa é uma forma de dominação de classe.

Weber considera que o capitalismo oferece as condições para a existência da burocracia, enquanto a perspectiva marxista enfatiza que a administração

burocrática serve aos interesses do capitalismo, perpetuando a dominação de classe (1999 *apud*. Filho e Gurgel, 2018).

De acordo com Filho e Gurgel (2018), uma administração orientada pela concepção emancipatória reconhece duas dimensões essenciais da racionalidade: a instrumental, relacionada aos meios, e a finalística ou ético-política, que se refere aos fins. Diferentemente de abordagens que se limitam à funcionalidade dos processos, a perspectiva materialista dialética defende que a razão não pode se restringir apenas à dimensão instrumental, mas deve incidir também sobre os fins, avaliando-os criticamente à luz de valores éticos e políticos, ou seja, a finalidade administrativa deve ser pautada por uma concepção emancipatória, fundamentada na expansão e aprofundamento de direitos e liberdade (Filho e Gurgel, 2018).

Sendo assim, é possível inferir que a reflexão weberiana, a relação entre burocracia e capitalismo, deixa implícito que a finalidade da ordem administrativa burocrática é contribuir para a efetivação da sociedade capitalista.

Weber (1999 *apud*. Filho e Gurgel, 2018) argumenta que o capitalismo não apenas exige uma administração burocrática contínua, rigorosa, intensa e calculável, como também oferece, por meio de seus recursos monetários, as condições necessárias para a existência dessa estrutura, consolidando uma forma racional de dominação que responde às necessidades do sistema capitalista.

Sendo assim, o capitalismo, em sua fase atual de desenvolvimento, exige a burocracia como um elemento indispensável, ainda que ambos possuam raízes históricas distintas.

Weber (1999 *apud*. Filho e Gurgel, 2018) demonstra que o capitalismo oferece o fundamento econômico mais racional para a existência da burocracia ao disponibilizar os meios monetários necessários para sua sustentação.

A ampliação das demandas administrativas, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, intensifica-se com o desenvolvimento da economia monetária, que atinge sua expressão máxima no capitalismo. Essas demandas impactam tanto a administração privada, representada pela empresa capitalista, quanto a administração pública, exercida pelo Estado (Filho e Gurgel, 2018)

Embora Weber (1999 *apud*. Filho e Gurgel, 2018) não explicitamente a finalidade da burocracia, suas análises revelam as conexões intrínsecas entre esta e o sistema capitalista, evidenciando que a burocracia funciona como uma ordem administrativa racional voltada à expansão do capitalismo. Essa racionalidade, no

entanto, restringe-se à esfera instrumental, baseada no cálculo, na precisão e na especialização, sem incorporar uma racionalidade que questione os fundamentos do modo de produção capitalista. Sob essa ótica, a estrutura formal-legal e o aparato administrativo burocrático descritos por Weber são expressões normativas que viabilizam tanto a produção e apropriação da mais-valia na esfera produtiva, quanto a dominação de classe necessária para a exploração da força de trabalho na esfera da reprodução social, reforçando, assim, os pilares do capitalismo.

Filho e Gurgel (2018) explicam, portanto, que a administração na sociedade capitalista se expressa de forma a manter a dominação da classe burguesa. E baseia-se na racionalidade formal que visa a produção social e a apropriação privada da mais-valia por meio da exploração da força de trabalho, com necessidade de manter a ordem social, difundir as ideias da classe dominante e reprimindo as reações da classe trabalhadora ao atender determinadas demandas.

Assim, a democracia opera como uma ferramenta que, embora aparente universalidade, está orientada pela lógica burguesa de manter a exploração da força de trabalho. Além disso, a democracia também se manifesta como condição social essencial à legitimação da dominação burguesa (Filho e Gurgel, 2018)

O consentimento das classes exploradas é obtido pela difusão de ideias dominantes e pela concessão de direitos e benefícios promovidos pelo Estado, que se apresenta como entidade acima das classes e orientada para o bem comum (Netto, 1990 *apud* Filho e Gurgel, 2018).

Nesse sentido, a administração capitalista se expressa como uma forma de dominação, sua finalidade é tanto viabilizar a exploração da força de trabalho e a apropriação privada da mais-valia quanto manter a ordem social.

Isso é feito mediante a difusão de ideias dominantes, reprimindo reações contrárias ao sistema e atendendo demandas pontuais das classes exploradas, reforçando a ideia de democracia como mecanismo funcional à reprodução da sociedade burguesa.

A democracia pode ser compreendida por duas dimensões distintas: como método e como condição social. A primeira refere-se aos mecanismos institucionais que garantem a livre expressão de opiniões e opções políticas, assegurando direitos individuais e participação formal no processo decisório. Já a democracia como condição social se caracteriza por um ordenamento que proporciona igualdade real

de oportunidades para que todos possam participar efetivamente das decisões que afetam a coletividade (Netto, 1990 *apud* Filho e Gurgel, 2018).

Essa distinção é essencial, pois revela a limitação da democracia capitalista, que se restringe ao aspecto formal e não assegura condições reais de participação equitativa. Enquanto a democracia-método mantém a ordem vigente, a democracia-condição social propõe a transformação das relações econômicas e políticas, abrindo caminho para uma nova etapa no desenvolvimento social, baseada na justiça e na igualdade efetiva (Netto, 1990 *apud* Filho e Gurgel, 2018).

A democracia-método, é viável dentro do capitalismo, e é considerada um meio importante para a construção da democracia-condição social, que só se torna possível com a tomada de poder pela classe trabalhadora. Nesse estágio, torna-se viável transformar a estrutura econômica para criar condições reais de igualdade, permitindo a participação efetiva de todos na gestão da vida social. No entanto, enquanto o poder continuar nas mãos da burguesia, essa forma de democracia não pode se concretizar, pois o capitalismo, por sua natureza, impede a igualdade plena (Netto, 1990 *apud* Filho e Gurgel, 2018).

Portanto, o sistema capitalista impede a igualdade e submete a classe trabalhadora ao cotidiano repleto de expressões da questão social, que, de acordo com Castro (*et. al*, 2003) são necessidades que afetam diversos elementos das condições básicas de vida da população, gerando principalmente a pobreza e a desigualdade.

O Estado ao responder as expressões da questão social, não o faz na sua integralidade, restringe-se a atuar no mínimo necessário para a manutenção da coesão social, pois conforme já foi explicitado, o Estado exerce papel fundamental na manutenção dessas relações sociais, haja vista que existe uma superestrutura que legitima as relações de produção, a partir de elementos políticos, jurídicos, ideológicos e culturais.

O próximo capítulo discutirá a questão social, abordando como as desigualdades geradas pelo capitalismo resultam em demandas por direitos e políticas públicas que visem à redução dessas disparidades.

3.3. A Questão Social

A questão social é caracterizada por lamamoto (2022), como um: “[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura [...]” (p. 32), e indica que embora a riqueza social seja construída de forma coletiva, a sua apropriação permanece sendo privada. Nesse sentido, a questão social, está presente no cotidiano da população

É nessa tensão, entre a produção de desigualdade e a produção de resistência, que se encontra o cidadão que precisa lutar por sua sobrevivência, mas também participar de canais democráticos, a exemplo de Orçamentos Participativos, Conferências e Conselhos, aspecto que será mais bem detalhado ao longo deste trabalho.

lamamoto (2022) rememora que período do pós-guerra (até cerca dos anos 1970) foi marcaram pela expansão capitalista por meio do capital industrial e organizações de produção baseadas nos meios tayloristas e fordistas que implicava na produção em série, visando o consumo em massa, apresentava a divisão rígida de tarefas, trabalho fragmentado e a constituição da figura do “operário massa”.

O Estado buscava utilizar o fundo público, tanto para financiar o capital, quanto para a reprodução da força de trabalho, então, para impulsionar a produção é necessário ampliar o mercado e manter algum poder aquisitivo para a população, a fim de viabilizar o consumo e estimular a economia. Para tal, é necessária uma política voltada para a ampliação de empregos e a manutenção de um padrão salarial, dessa forma, coube ao Estado regulamentar e fixar um valor mínimo aos salários (lamamoto, 2022).

Perceba que a racionalidade administrativa pública neste caso opera de forma a fortalecer o modo de produção capitalista. A partir dessa concepção de que o cidadão, precisa ter condições mínimas, para que as mercadorias possam circular e serem consumidas.

Já na década de 1970, a economia apresenta sinais de crise, por meio de altos índices de inflação e mudança na distribuição do poder mundial. Durante a década de 1980 se estabelece a concorrência por novos mercados e a necessidade de novos padrões de produção dando espaço para a chamada acumulação flexível (lamamoto, 2022).

Na década de 1980, existe uma busca da flexibilização do processo de trabalho, porém, se mantém a rigidez das linhas de produção, dessa forma, a flexibilização corrobora para o desenvolvimento de processos de

desregulamentação dos direitos trabalhistas, por meio do aceleração da informalidade dos postos de trabalho; e na flexibilização da produção, com vista a satisfazer as demandas de mercado (Iamamoto, 2022).

A competitividade intercapitalista, impulsionada pelo processo de globalização da produção e dos mercados, gera profundas transformações no mercado de trabalho, a precarização das relações laborais como uma de suas principais consequências (Iamamoto, 2022).

Cria-se o modelo de empresas que centraliza operações em uma "empresa mãe" e, que terceiriza funções para pequenas e médias empresas fornecedoras. Nesse cenário, intensifica-se a redução de direitos sociais, no rebaixamento de salários, na expansão de contratos temporários e na instabilidade dos vínculos empregatícios (Iamamoto, 2022).

Essa lógica, associada à terceirização com a expansão de contratos temporários e de instabilidade dos vínculos empregatícios, agrava as condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, que se encontra cada vez mais polarizada. Enquanto uma pequena parcela possui empregos estáveis, alta qualificação e acesso a direitos, a maioria enfrenta trabalhos precários, temporários e subcontratados, refletindo a intensificação da desigualdade e da vulnerabilidade no mercado de trabalho contemporâneo, situação que se expressa primeiramente nos países centrais, mas que atinge os países periféricos (Iamamoto, 2022).

No contexto das transformações impulsionadas pela terceira revolução industrial, surge o trabalhador polivalente, obrigado a desempenhar múltiplas funções com o mesmo salário, resultado direto da redução de quadros nas empresas (Iamamoto, 2022).

O aumento do desemprego estrutural, em certa medida, pode ser considerado como um reflexo da substituição do trabalho vivo por tecnologias, o que resulta na exclusão de amplos contingentes de trabalhadores do mercado formal. O desemprego gera um novo patamar de pobreza, caracterizada por segmentos populacionais cuja força de trabalho se torna descartável, pois não é incorporado na produção. Mesmo nos países desenvolvidos, onde o desemprego estrutural historicamente era baixo, observa-se o crescimento de trabalhadores sobrantados, cujas condições de vida são profundamente comprometidas. Enquanto isso, nas regiões mais pobres, elevados índices de mortalidade infantil, baixa expectativa de

vida e o impacto devastador de conflitos armados refletem uma desigualdade estrutural que reforça a vulnerabilidade de populações inteiras (Iamamoto, 2022).

Nesse contexto de transformações econômicas e sociais, o cenário de insegurança no trabalho se torna uma constante, afetando todas as esferas da vida do trabalhador. A precarização das condições de trabalho é intensificada pelas políticas de ajuste fiscal, que privilegiam o capital financeiro em detrimento do bem-estar da população. A ideia de que o mercado é a solução para os problemas econômicos desresponsabiliza o Estado de seu papel de garantir condições dignas de trabalho e vida, transferindo essa responsabilidade para o indivíduo, que deve “se virar” em meio a um mercado cada vez mais competitivo e excludente (Iamamoto, 2022).

Esse modelo aprofunda as desigualdades sociais, promovendo o desemprego estrutural e desarticulando mecanismos de proteção coletiva, como os sindicatos. A flexibilização das relações trabalhistas, apresentada como modernização, mascara práticas que retomam características exploratórias do passado, como o trabalho informal, o trabalho escravo e a violência nas relações laborais (Iamamoto, 2022).

Assim, a lógica neoliberal não apenas fragiliza os direitos conquistados, mas também consolida um modelo que favorece a especulação financeira em detrimento do desenvolvimento produtivo, ampliando o abismo entre as classes sociais e perpetuando ciclos de pobreza e exclusão (Iamamoto, 2022).

Nesse contexto, as políticas públicas tornam-se instrumentos de controle social, em vez de mecanismos para a garantia de direitos e promoção da cidadania plena. A valorização do indivíduo como consumidor, em detrimento de sua condição de sujeito de direitos, reforça as desigualdades estruturais e reproduz as dinâmicas de exclusão e subordinação que atravessam a formação social brasileira (Iamamoto, 2022).

Iamamoto (2022) explica que a desigualdade histórica do desenvolvimento brasileiro combina o moderno e o arcaico, atualizando marcas do passado em um contexto de globalização. E destaca que a pobreza é uma questão multifacetada, que envolve não apenas a falta de recursos financeiros, mas também a ausência de direitos básicos, como acesso à educação, saúde e segurança. A constante representação da pobreza como uma ameaça social, associada à violência e à criminalidade, agrava ainda mais essa marginalização, afastando o foco das causas estruturais da desigualdade social.

No próximo capítulo discutiremos como a Política de Assistência Social no Brasil se coloca como resposta a parte das expressões da questão social, bem como os seus instrumentos de controle social e planejamento.

4. ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL E OS INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL E PLANEJAMENTO

4.1 A Política de Assistência Social

As Políticas de Seguridade Social nos países capitalistas europeus estão fundamentadas em dois modelos distintos de proteção social. De acordo com Boschetti e Salvador (2006), a Seguridade Social brasileira também não escapa a essa tendência.

De acordo com Boschetti e Salvador (2006), o Modelo Bismarckiano, criado na Alemanha no final do século XIX, tinha como objetivo garantir uma fonte de renda aos trabalhadores nos períodos de desemprego. Esse modelo funciona como um

seguro social, no qual os direitos são adquiridos por meio de contribuições anteriores, e o valor das prestações é proporcional ao que foi contribuído.

Já o Modelo Beveridgiano, surgido na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, tinha como foco o combate à pobreza e a criação de direitos universais, sem exigir contribuições prévias. Nesse modelo, todos os cidadãos têm acesso a um mínimo de proteção, com o financiamento vindo de impostos e a gestão sendo responsabilidade do Estado (Boschetti e Salvador, 2006).

No Brasil, a Seguridade Social é frequentemente vista como uma das maiores conquistas da Constituição Federal de 1988. Ela organizou as ações do Poder Público e os direitos relativos à Previdência Social, Assistência Social e Saúde, além de expandir suas fontes de financiamento, incorporando também os impostos pagos pela sociedade e as contribuições sociais vinculadas (Boschetti e Salvador, 2006). Entretanto, não podemos deixar de considerar que,

Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) [...], aquelas diretrizes constitucionais, como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (C. F., artigo 194), não foram totalmente materializados e outras orientam as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado (Boschetti, 2006, p.8-9).

Esse caráter inconcluso da Seguridade Social, já foi alvo de debate e crítica de diversas categorias profissionais, a título de exemplo temos a Carta de Maceió (2000), que foi emitido pelos delegados do XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, e pode ser identificada como uma carta compromisso dos Assistentes Sociais, que indicam limites e possibilidades deste sistema de proteção.

Ademais, a Carta de Maceió é um documento que apresenta uma análise de elementos fundamentais para defesa da Seguridade Social Ampliada, isto é que se pauta na universalidade de acesso a direitos previstos na Constituição Federal, maior investimento público, maior envolvimento social da classe trabalhadora e de

seus movimentos sociais no processo de disputa pela direção social do Estado, bem como, na melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

A crítica e a luta por uma Seguridade Social Ampliada não aniquilam as conquistas sociais obtidas por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma delas é a previsão da Assistência Social como política pública, ou seja, ela passa a ser reconhecida como um direito do cidadão e um dever do Estado, este é, portanto, um marco fundamental para a Seguridade Social brasileira.

Embora a regulamentação dos artigos constitucionais tenha ocorrido somente em 1993 (após quase cinco anos após a promulgação da CF/1988), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) terá um importante papel no atendimento de demandas sociais, tendo suas provisões regidas pelos seguintes princípios:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:
I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (Brasil, LOAS, 1993).

A LOAS (1993), inova ao atribuir um novo significado a organização da Assistência Social, consolidando-a como uma política pública com previsão de espaços para a participação popular nos três níveis federativos, conforme pode ser visualizado:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:
I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Brasil, LOAS, 1993).

A LOAS propõe mudanças significativas na condução da política pública de Assistência Social, sendo um deles a promoção do acesso igualitário, sendo vedado todas as formas de discriminação.

De acordo com Couto *et. al.* (2014), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reúne as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que ocorreu em Brasília em dezembro de 2003, sendo aprovada pela Resolução nº 145, em 15 de outubro de 2004, pode ser compreendida como o resultado de amplo debate nacional e manifestação da resistência daqueles que buscam construir um projeto de resistência e que rompa com a fragmentação dos direitos que se desenvolve frente ao ideário neoliberal, afirmando, assim, os direitos dos usuários da Assistência Social.

A inserção da Assistência Social na Seguridade Social evidencia seu caráter como uma política de Proteção Social, integrada a outras políticas sociais, com foco na garantia de direitos e na promoção de condições dignas de vida (Couto *et. al.*, 2014).

As autoras ainda esclarecem que a PNAS (2004), aponta as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito, e como responsabilidade do Estado. Sendo assim, a Assistência Social é afirmada como uma política não contributiva, com ações voltadas à proteção dos cidadãos contra os “riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais” (p. 85). Nesse documento também são reforçados os níveis de proteção da política, sendo estes: a proteção social básica e a proteção social especial (nível de média e alta complexidade). A Proteção Social Básica tem caráter preventivo:

[...] tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação [...] e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social [...] (BRASIL, PNAS, 2004, p. 33).

Já a Proteção Social Especial, volta-se para os indivíduos que já se encontram em situação de vulnerabilidade social e pessoal decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, entre outras.

Destinam-se ao enfrentamento de situações de risco e famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ ou em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários (COUTO *et. al.* 2014, p. 85-86).

Outra inovação da Assistência Social é a sua abordagem territorial adotada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005), o que demarca uma mudança importante, alinhada com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), que propõe que as ações públicas nessa área sejam planejadas com foco no território.

Essa perspectiva visa superar a fragmentação, garantir a universalidade da cobertura e permitir o planejamento e monitoramento eficaz da rede de serviços. Nesse sentido, o território se transforma no cenário das políticas públicas, onde as refrações da questão social se manifestam e onde se criam as condições para seu enfrentamento, levando em conta a influência de diversos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que impactam os segmentos sociais e as famílias em situação de vulnerabilidade (Couto, *et. al.*, 2014).

O processo de implementação do SUAS, levantou questões cruciais sobre a territorialização, ressaltando a importância de garantir que essa inovação sirva como um meio para promover direitos, desafiar o uso do espaço urbano e reconhecer a cidadania (Couto, *et. al.*, 2014).

Para tanto, é necessário reconhecer que as vulnerabilidades sociais enfrentadas pelos usuários da Assistência Social¹ não têm origem nas dinâmicas locais, mas sim, em processos estruturais², como a desconexão entre as políticas econômicas e sociais, a precarização do trabalho, o enfraquecimento das

¹ Os usuários da política de Assistência Social são caracterizados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como “aqueles que dela necessitarem”, ou seja, todos aqueles que estão privados de alguma proteção. Tanto o desemprego como a desproteção causada pelo trabalho, aumentam a demanda ao acesso a serviços e benefícios da assistência social (Brasil, PNAS, 2004).

² A dimensão territorial da assistência social deve, portanto, levar em conta diferentes escalas, desde microterritórios até o macroterritório nacional, incluindo as distintas configurações regionais (Couto, *et. al.*, 2014).

instituições de proteção social, a redução do papel do Estado, e a insuficiência de orçamento e cobertura dos serviços (Couto, *et. al.*, 2014).

Nesse sentido, Couto *et. al.* (2014) expressam como a PNAS (2004) expandiu o conceito de usuário na assistência social, incorporando, além do público histórico, ou seja, a população que é considerada “inapta ao trabalho” e que depende diretamente dos serviços, a crescente da população desempregada, em subempregos ou em situações empregatícias precarizadas, e, mesmo nas áreas em que há crescimento, a qualidade do trabalho piorou, a estabilidade diminuiu, e, apesar do aumento das jornadas de trabalho, o salário não acompanha esse crescimento. Dessa forma, a relação entre o trabalho e a assistência social se tornam mais profundas. Conforme pode ser visualizado:

[...] é conhecido o processo de transformação do pobre em trabalhador na transição para o capitalismo liberal, que impunha a renúncia da condição de cidadania aos indivíduos que dependiam da assistência social pública, fazendo uma dualização entre “pobre” e trabalhador (COUTO, *et. al.*, 2014, p. 93).

Logo, podemos compreender que a Assistência Social não era vista como direito de cidadania, mas sim, como contrária à condição de cidadão, ou seja, para acessar alguma forma de proteção social, o usuário estaria renunciando ao estatuto da cidadania.

O movimento que consolidou a Assistência Social como uma política pública desafia a forma tradicional de entender a pobreza, diferenciando-se das ações assistencialistas que, ao longo da história, moldaram a visão social sobre os grupos atendidos. Ao mesmo tempo, é crucial aprofundar as discussões sobre a Assistência Social como uma política não contributiva e seu papel dentro da Seguridade Social (Couto, *et. al.*, 2014).

Por fim, porém não menos importante, um marco da Assistência Social brasileira, firmado na década de 1990 é o estabelecimento da instituição e funcionamento de Conselhos de Assistência Social, o Fundo de Assistência Social e o Plano de Assistência Social, enquanto condição para os repasses aos municípios, estados e ao Distrito Federal. A seguir, o próximo tópico apresentará um maior detalhamento sobre esse assunto.

4.2 Plano, Conselho e Fundo

O Plano de Assistência Social, conforme previsto no artigo 18 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2012), é um instrumento estratégico de planejamento fundamental para organizar, regulamentar e direcionar a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A articulação necessária para a elaboração do referido Plano é de responsabilidade do órgão gestor da política de assistência social, que deve submetê-lo à aprovação do respectivo conselho de assistência social, garantindo a participação e o controle social.

Esse plano deve conter uma estrutura específica que inclua diversos elementos essenciais para sua efetividade, como o diagnóstico socioterritorial, que analisa as características e demandas do território; os objetivos gerais e específicos; as diretrizes e prioridades definidas democraticamente; as ações e estratégias necessárias para sua implementação; metas claras; os resultados e impactos esperados; além dos recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários. Também deve contemplar os mecanismos e fontes de financiamento, a cobertura da rede prestadora de serviços, indicadores para monitoramento e avaliação, e o espaço temporal de execução (Brasil, PNAS, 2004)

Conforme o artigo 19, a elaboração dos Planos de Assistência Social é uma obrigação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo ser realizada a cada quatro anos, alinhada aos períodos de formulação do Plano Plurianual (PPA). Esse alinhamento reforça a necessária integração das políticas públicas e a coerência no planejamento e execução das ações, promovendo maior efetividade na gestão da Assistência Social. Já os Conselhos de Assistência Social, de acordo com a resolução nº 100/2023 do Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (CNAS/MDS), em seu artigo 2º, indica que:

São instâncias deliberativas colegiadas do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, autônomos, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil em cada esfera de Governo, vinculadas a estrutura do órgão gestor da assistência social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, garantindo o controle social desse Sistema (BRASIL, CNAS/MDS, 2023.)

Logo, desempenham um papel estratégico no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atuando de forma deliberativa na formulação, avaliação, controle e fiscalização da política de assistência social. Os conselhos, seguindo as diretrizes do Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993) em seu artigo 16º, precisam apresentar caráter permanente e ter composição paritária entre o governo e a sociedade civil. É importante também lembrar que a Resolução nº 237/2006 do CNAS foi a primeira forma de regulamentação dos conselhos de assistência social, e, posteriormente, a Resolução nº 100/2023 da CNAS foi publicada para fortalecer e consolidar a resolução anterior.

O trabalho dos conselhos abrange desde o planejamento até o monitoramento efetivo das ofertas e da aplicação dos recursos destinados às ações desenvolvidas. É função dos conselhos discutir metas e prioridades orçamentárias, que virão a compor o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com a possibilidade de realizar audiências públicas para subsidiar essas discussões (Brasil, NOB/SUAS, 2012).

Além disso, os conselhos têm a responsabilidade de planejar a utilização dos recursos, controlar e fiscalizar os Fundos de Assistência Social. Para isso, devem aprovar a proposta orçamentária, acompanhar a execução orçamentária e financeira conforme a periodicidade estabelecida, e analisar e deliberar sobre a prestação de contas (Brasil, NOB/SUAS, 2012).

O controle financeiro é realizado com base em critérios como o montante e as fontes de financiamento, os valores de cofinanciamento, a compatibilidade entre a aplicação dos recursos e o Plano de Assistência Social, e os critérios de partilha e transferência dos recursos (Brasil, NOB/SUAS, 2012).

Nesse sentido, demonstra-se a relevância da participação (representação) dos conselheiros, porque isso pode vir a impactar diretamente nas prioridades da gestão orçamentária e financeira e, consecutivamente, na qualidade dos serviços prestados, o que implica em garantir um o financiamento que atenda às demandas e objetivos da política de assistência social, bem como, as necessidades da população usuária do serviço.

Portanto, os conselheiros também devem observar a estrutura e organização do orçamento, garantir a aferição de padrões e indicadores de qualidade na prestação dos serviços, analisar saldos financeiros e suas implicações na oferta e

qualidade dos serviços, e avaliar a aplicação de recursos em gestão e serviços finalísticos. Entre outras responsabilidades, cabe aos conselhos acompanhar a execução dos recursos pela rede prestadora de serviços socioassistenciais, tanto governamental quanto não governamental, assegurando que os padrões de qualidade definidos em diretrizes, pactos e deliberações (Brasil, NOB/SUAS, 2012).

Ainda de acordo com a NOB-SUAS (2012), os fundos de assistência social podem ser considerados sistemas de gestão orçamentária e financeira dos três entes federativos, e congregam a alocação de receitas e despesas relativas às ações, serviços, programas, projetos e benefícios.

Sua administração é realizada pela coordenação da Política de Assistência Social, considerando as orientações e deliberações dos Conselhos. É necessário recapitular que o fundo deve estar inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e seguir as normativas da Receita Federal do Brasil (Brasil, NOB/SUAS, 2012). Todos os recursos previstos no orçamento da Política de Assistência Social devem estar alocados nos respectivos conselhos, conforme pode ser visualizado a seguir:

Art. 49. As despesas realizadas com recursos financeiros recebidos na modalidade fundo a fundo devem atender às exigências legais concernentes ao processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento, mantendo-se a respectiva documentação administrativa e fiscal pelo período legalmente exigido.

Parágrafo único. Os documentos comprobatórios das despesas de que trata o caput, tais como notas fiscais, recibos, faturas, dentre outros legalmente aceitos, deverão ser arquivados preferencialmente na sede da unidade pagadora do Estado, Distrito Federal ou Município, em boa conservação, identificados e à disposição do órgão repassador e dos órgãos de controle interno e externo (Brasil, 2012).

Nesse sentido, para assegurar a regularidade na gestão da Política de Assistência Social, é necessário o cumprimento de critérios e exigências estabelecidos.

Ao tratar dos critérios e exigências estabelecidas para obtenção de repasses financeiros, cabe indicar a função que o Atestado de Regularidade de Conselho, Plano e Fundo (ARCPF) exerce na atualidade, é concebido como uma ferramenta desenvolvida no âmbito do Estado do Paraná, com o objetivo de garantir a legitimidade e a regularidade dos Conselhos Municipais de Assistência Social, bem

como, dos respectivos Planos de Assistência Social e Fundos de Assistência Social, e está previsto na Resolução da Secretaria de Desenvolvimento Social e Família (SEDS) nº 276, de 04 de Outubro de 2018. Esse instrumento surgiu como resposta ao Acórdão nº 2404 de 2017, do Tribunal de Contas da União (TCU) e com o objetivo do cumprimento do artigo 30 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que apontou a necessidade de maior controle e fiscalização sobre os conselhos, planos e fundos em todo o território nacional.

Nesse contexto, o Estado do Paraná criou o ARCPF, com o intuito de verificar a conformidade administrativa, financeira e legal dos Conselhos Municipais, garantindo que as decisões tomadas no âmbito da Política de Assistência Social estejam devidamente alinhadas às diretrizes nacionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O ARCPF estabelece critérios rigorosos para a emissão do atestado, como a comprovação de que o Conselho Municipal está devidamente constituído e em funcionamento; que o Plano de Assistência Social foi elaborado e aprovado conforme as normativas vigentes e; que o Fundo de Assistência Social opera de maneira transparente, com regularidade fiscal e administrativa (Paraná, SEJUF/CEAS).

Dessa forma, além de atender às exigências do Tribunal de Contas da União, essa iniciativa é apresentada como um instrumento que favorece a gestão descentralizada e participativa preconizada pelo SUAS, promovendo maior eficiência, transparência e controle social sobre a política de assistência social nos municípios paranaenses. Seguimos então a discussão sobre os Conselhos de Assistência Social, em seu contexto histórico de construção e expansão nacional.

4.2.1 O desenvolvimento histórico dos conselhos

Segundo Ribeiro e Raichelis (2012), a literatura sobre a origem dos conselhos gestores no Brasil aponta que, a partir da década de 1950, as agências internacionais começaram a promover influência sobre as decisões governamentais, especialmente, no que tange a adoção de modelos de desenvolvimento alinhados aos países hegemônicos do capitalismo. Entretanto, ainda há lacunas sobre como essas orientações internacionais vieram a impactar os processos participativos que culminaram na institucionalização dos conselhos na Constituição Federal de 1988.

As autoras ressaltam que o período de 1950 é marcado por crises econômicas, assim como, pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial e disputas ideológicas da Guerra Fria. Nesse sentido, a pressão pelo reordenamento da economia mundial se torna mais voraz e organizado, tendo como um importante marco deste período a Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, e que estabeleceu o dólar como referência no sistema financeiro internacional, consolidando a hegemonia dos Estados Unidos em cenário global.

A Conferência de Bretton Woods representou um momento decisivo de disputa entre Inglaterra e Estados Unidos da América (EUA), acabando por instituir o Plano White, que foi liderado pelos norte-americanos. O Plano White consolidou a supremacia dos Estados Unidos ao impor condições de ajuste econômico exclusivamente aos países periféricos, isentando-se de tais obrigações. Este Plano também criou algumas agências internacionais, a saber: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Nesse contexto, a hegemonia norte-americana se consolidava por meio de mecanismos institucionais e econômicos estabelecidos em Bretton Woods, como o Banco Mundial e o FMI, que condicionaram o desenvolvimento dos países periféricos a políticas de ajuste estrutural alinhadas ao modelo capitalista liberal. A imposição dessas diretrizes fomentava uma dependência econômica e restringia a autonomia dos Estados nacionais (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Assim como, apontado pelos autores Ribeiro e Raichelis (2012), o sentido difundido socialmente, para a criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, é o de estabilização da economia global e a busca pela oferta de suporte financeiro aos países membros. O Fundo focava em empréstimos de curto prazo e na implementação do novo padrão monetário, enquanto o Banco Mundial priorizava a reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial e o financiamento de projetos de longo prazo. Com o tempo, essas instituições também passaram a promover modelos de desenvolvimento nos países de terceiro mundo, resultando em dívidas externas e maior dependência econômica. É importante ressaltar que este apoio financeiro era condicionado à adoção de medidas macroeconômicas e estruturais que reforçam a relação desigual entre países industrializados e periféricos (Ribeiro e Raichelis, 2012).

No final da década de 1950 e início dos anos 1960, os Estados Unidos intensificaram a sua atuação na América Latina, preocupados com os impactos que

a pobreza e o subdesenvolvimento poderiam vir a promover, criou-se uma situação de alerta sobre como a pobreza poderia vir a contribuir para aproximação, adoção e disseminação do comunismo na América Latina, especialmente após a incorporação deste regime político por Cuba, em 1959 (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Como resposta, os EUA criaram instituições e programas como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1959) e a Aliança para o Progresso (1961), lançada pelo presidente Kennedy. Essa última buscava conter o avanço comunista através do desenvolvimento econômico e social, sendo operacionalizada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), responsável por empréstimos a longo prazo e pela implementação de campanhas “educativas”. Embora os programas promovessem melhorias em infraestrutura, também geraram impactos negativos, como a destruição de valores indígenas e camponeses e o fortalecimento da sociedade de consumo. Além disso, os recursos frequentemente beneficiam elites locais e foram usados para repressão de movimentos populares (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Sendo assim, os organismos criados no pós-guerra foram essenciais para a internacionalização do sistema econômico. Enquanto os governos nacionais são transitórios, as instituições possuem estruturas permanentes que perpetuam valores e interesses específicos, influenciando as dinâmicas sociais e políticas, mesmo com a alternância de governantes (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Nesse sentido, podemos compreender que a intensificação da atuação dos Estados Unidos na América Latina, no final dos anos 1950 e início da década de 1960, reflete não apenas uma estratégia de contenção ao avanço do comunismo, mas também, uma forma de consolidar a hegemonia norte-americana por meio de programas de desenvolvimento que, embora revestidos de um discurso progressista, visavam preservar interesses econômicos e políticos específicos.

Já a criação de instituições como o BID e a operacionalização de programas como a Aliança para o Progresso revelam o caráter ambivalente dessas iniciativas: enquanto proporcionavam investimentos em infraestrutura e melhorias sociais pontuais, também promoviam a disseminação de valores ligados ao consumo e ao modelo capitalista ocidental, enfraquecendo culturas locais e reforçando desigualdades internas ao privilegiar as elites.

Ribeiro e Raichelis (2012), apontam que o final da década de 1960 trouxe mudanças profundas na dinâmica social e política global, impulsionadas por

mobilizações sociais e o surgimento de novos movimentos libertários que questionavam tanto as instituições tradicionais quanto os modelos de desenvolvimento até então impostos. No campo econômico, as crises fiscais e o endividamento revelaram a fragilidade das políticas de planejamento adotadas, minando a credibilidade dos países industrializados.

Simultaneamente, os sindicatos reivindicavam melhores condições de trabalho, enquanto os novos movimentos sociais, mais horizontais e autônomos, rejeitavam a institucionalização por temerem que está se tornasse um mecanismo de cooptação e manutenção do *status quo*. A partir desse cenário de insatisfação e busca por alternativas, emergem lideranças que, desiludidas com os modelos convencionais, impulsionaram a criação de novos espaços participativos, como os conselhos gestores, que visavam incorporar as demandas sociais de forma mais direta e democrática (Ribeiro e Raichelis, 2012).

O final da década de 1960, então, configura-se como um marco histórico em que a contestação ao modelo econômico dominante e às instituições tradicionais se tornou mais evidente e organizada. As crises fiscais e o endividamento demonstraram a falência das políticas de planejamento até então hegemônicas, gerando insatisfação não apenas nas camadas populares, mas também em setores organizados, como os sindicatos, que exigiam melhores condições de vida e trabalho (Ribeiro e Raichelis, 2012; Lavalle e Barone, 2015).

Dessa forma, a ascensão dos movimentos sociais libertários, que propunham novas formas de atuação baseadas na horizontalidade e na autonomia, representou uma ruptura significativa com os modelos institucionais vigentes. O receio de que a institucionalização significasse cooptação pelo sistema impulsionou essas novas forças sociais a buscar meios alternativos de participação, resultando na emergência de lideranças engajadas na criação de espaços participativos mais efetivos. Assim, os conselhos gestores surgem como uma tentativa de materializar essa demanda por participação democrática, oferecendo um canal institucional para que as vozes historicamente excluídas pudessem influenciar as decisões políticas de forma mais direta (Ribeiro e Raichelis, 2012; Lavalle e Barone, 2015).

A década de 1970 é considerada como um período de "transição crítica", com a crise energética, a guerra do Vietnã e a decisão dos Estados Unidos de romper com os acordos de conversibilidade do dólar. Essa ruptura aumentou o custo dos empréstimos internacionais e agravou a situação dos países em desenvolvimento,

que enfrentaram um aumento das dívidas. A instabilidade financeira global e a especulação financeira se intensificaram, enquanto os governos de Bem-estar Social foram pressionados a reduzir despesas, o que resultou em reformas que criaram mecanismos participatórios para pressionar e fiscalizar as burocracias resistentes a mudanças. Durante esse período, diferentes orientações políticas geraram propostas contrastantes de participação. Governos conservadores buscaram privatizar os serviços públicos, enquanto os governos social-democratas defendiam a preservação da provisão pública de bens e serviços, criando formas de participação para que cidadãos expressassem suas opiniões (Ribeiro e Raichelis, 2012; Lavallo e Barone, 2015).

A partir dos anos 1980, a administração da crise global adquiriu novas formas, especialmente com a vitória de políticos conservadores em países como EUA, Grã-Bretanha e Alemanha. Esses países influenciaram as agências internacionais a adotar medidas de ajuste estrutural, com a participação social sendo acionada para reduzir custos e transferir responsabilidades do Estado para a sociedade. O objetivo era diminuir o tamanho do aparelho estatal, promovendo a execução de serviços pela sociedade civil (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Neste contexto tanto Montaño (2014), quanto Ribeiro e Raichelis (2012), verificam uma captura do sentido da palavra “participação”, que ao ser esvaziada de seu sentido originário e conteúdo histórico (enquanto uma bandeira progressista), acaba sendo refuncionalizada em seu conteúdo, que passa a ser um sinônimo de “ação social”, o efeito colateral dessa mudança é a unificação de um vocabulário utilizado pela esquerda e direita, as palavras deixam de informar, e passam a esconder os sentidos.

Isso porque “[...] O grande papel ideológico e mistificador da nova nomenclatura: converter o projeto que responde aos interesses da fração de classe dominante em um projeto aceito por todos, ao entoarem os ‘cânticos das Sereias’” (Montaño, 2014, p. 29). Logo, é possível compreender que:

[...] a ‘participação’ significou o estímulo à ação social, à mobilização popular, à expressão e pressão social por demandas e interesses particulares das populações, este processo geralmente constitui uma ação dentro da ordem, seguindo a lógica do sistema, e constituindo uma verdadeira institucionalização e desarticulação das lutas sociais (Montaño, 2014, p. 71).

Portanto, as ideias impulsionadas pelas agências internacionais e governos conservadores transformou a participação em um mecanismo que reduziu seu potencial de emancipação social, nesse contexto, o discurso participativo foi desprovido do seu sentido original e passou a legitimar interesses privados, assim, como já apontado, a participação deixou de ser uma ferramenta de transformação e passou a operar como instrumento de reprodução de desigualdades, mascarado por uma ideia de consenso e inclusão.

Ainda sobre a intervenção das agências internacionais, Ribeiro e Raichelis (2012) explicam que o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial passaram a adotar políticas de ajuste estrutural, que passaram a ser o foco central de suas orientações e condicionalidades para repasses financeiros aos países. Com o agravamento da crise dos Estados de Bem-Estar Social e dos regimes socialistas, o cenário político internacional foi dominado pelos setores conservadores neoliberais.

De acordo com Montaño (2014), o “Consenso de Washington” (1989) é uma expressão histórica desse tensionamento para que os países, especialmente da América Latina, adotassem os ajustes estruturais, este documento foi elaborado pelo FMI e passou a orientar as políticas econômicas globais, com foco no controle da dívida pública, privatização e redução das responsabilidades sociais do Estado. A participação da sociedade, agora, era vista como essencial para racionalizar custos e até executar diretamente serviços públicos, por meio da ação social.

No Brasil, Ribeiro e Raichelis (2012) dizem que a implementação das orientações do Consenso de Washington na 1990, são um contraponto a década anterior, que é marcada por uma intensa efervescência social que tinha como objetivo a democratização do país, ademais os anos 1980, são marcados pela ampla participação no processo de formulação da Constituição Federal de 1988, que inclusive, chegou a ser popularmente denominada como Constituição Cidadã. Todavia, toda riqueza histórica desse período não conseguiu impedir que o processo de criação de conselhos e a regulamentação das políticas públicas acabassem sendo impactados pelos novos sentidos atribuídos à participação e pelo contexto de contrarreforma estatal dos anos de 1990.

O avanço das políticas de ajuste estrutural impulsionou uma reconfiguração no papel do Estado, que passou a priorizar a privatização e a redução das políticas sociais. Nesse contexto, a participação da sociedade foi redefinida como uma

estratégia de contenção de gastos, utilizando ações comunitárias para suprir funções antes atribuídas ao poder público. No Brasil, essa lógica neoliberal contrastava com o processo de redemocratização vivido na década anterior, quando a sociedade esteve amplamente engajada na construção de uma nova ordem política e jurídica. Apesar das conquistas desse período, o projeto participativo dos conselhos gestores foi afetado pelas novas diretrizes econômicas, que condicionavam a participação social a objetivos meramente gerenciais, comprometendo a possibilidade de um real protagonismo popular na formulação e execução de políticas públicas (Ribeiro e Raichelis, 2012; Lavalle e Barone, 2015).

O impacto foi intenso, mas não chegou a sufocar a mobilização popular, ainda nos anos 1990 havia uma forte pressão popular que reivindicava maior envolvimento do cidadão nas decisões políticas. O que gerava um tensionamento entre cidadão e Estado, uma válvula de escape encontrada pelo governo, sob a influência dos organismos internacionais, foi a implementação de programas de saúde comunitária³ (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Sendo assim, percebe-se que essas orientações estabelecidas, tornaram-se centrais nas agendas reformistas de saúde global. Nos países em desenvolvimento, a implementação das recomendações de Alma-Ata gerou mudanças institucionais e favoreceu a criação de mecanismos de controle externo. Contudo, muitas vezes a

³ A Aliança para o Progresso, por exemplo, foi um marco significativo nesse processo. Programas semelhantes de participação comunitária foram observados em vários países da América Latina, com o apoio de agências internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), entre outras. A Declaração de Alma-Ata (1978), fruto da I Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, representa um marco importante para a consolidação das políticas de participação comunitária na saúde. Este documento estabeleceu a necessidade de envolver a comunidade na implementação de políticas de saúde, destacando a importância de métodos e tecnologias acessíveis e eficazes para todos. Além disso, visava a criação de um controle externo sobre as burocracias que se opunham a mudanças no sistema de saúde. O envolvimento da população foi visto como uma maneira de reduzir custos e garantir a sustentabilidade dos serviços de saúde, com um custo acessível para as comunidades e países. A meta de “saúde para todos em 2000” estabelecida pela Declaração de Alma-Ata visava reduzir as desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, promovendo a participação comunitária no planejamento e na operação dos cuidados primários de saúde. A Declaração também sugeriu uma divisão de responsabilidades entre governos internacionais, nacionais e suas instâncias locais, influenciando políticas de saúde em diversas partes do mundo, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento (Ribeiro e Raichelis, 2012).

participação comunitária foi limitada a reduzir custos⁴, com a população sendo envolvida como cofinanciadora ou força de trabalho.

Nesse sentido, percebe-se que o estímulo à participação da sociedade civil, por parte das agências internacionais, não estava alinhado com a perspectiva democratizante das mobilizações sociais, como as que deram origem aos conselhos no Brasil. Enquanto setores da sociedade civil pressionam por canais de participação nas decisões públicas, as agências internacionais, influenciadas pela agenda liberal, viam a participação como algo que poderia ser contraproducente, aumentando as demandas por bens públicos e legitimando direitos sociais, o que poderia agravar o *déficit* público (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Essa dinâmica das instituições políticas e sociais no Brasil foi determinante para a criação de mecanismos de participação. Durante a década de 1980, com o processo de redemocratização, o Brasil procurou adaptar práticas de participação que estavam sendo implantadas nas democracias liberais (Ribeiro e Raichelis, 2012).

Esse contexto democrático e reformador também gerou impactos na Política de Assistência Social, é necessário pontuar que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS - Lei 8.742/93), em seu artigo 16 estabeleceu a previsão de instâncias deliberativas do Suas, com caráter permanente e com composição paritária entre governo e sociedade civil, a saber: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e; os Conselhos Municipais de Assistência Social.

É importante destacar que o caráter permanente dos conselhos é essencial para que suas atividades técnicas, administrativas e deliberativas não sejam afetadas por períodos eleitorais ou mudanças nos mandatos do executivo.

Conforme já destacamos ao longo desse trabalho, a LOAS (1993), os Conselhos de Assistência Social devem ser instituídos por lei específica, seja estadual, distrital ou municipal, definindo sua natureza, competências e finalidades conforme a legislação vigente.

⁴ A participação comunitária nos programas foi promovida principalmente por agências internacionais durante a década de 1970. Contudo, esses projetos nem sempre alcançaram os resultados esperados, principalmente devido a resistências culturais, conflitos locais e a cooptação de líderes comunitários por benefícios pessoais.

Nesse sentido, legalmente abre-se a possibilidade de implementação do “[...] direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil” (GOHN, 2011, p. 88).

O processo de implantação dos conselhos gestores no Brasil foi marcado por uma forte desigualdade regional, refletindo as diferenças econômicas e sociais entre os Estados (Lavalle e Barone, 2015).

A partir de 1996, a constatação do ritmo lento de criação desses espaços de participação levou o governo federal a estabelecer medidas para acelerar sua implementação, vinculando a existência dos conselhos ao repasse de recursos financeiros nas áreas sociais (Lavalle e Barone, 2015).

Essa estratégia não apenas ampliou o número de conselhos, mas também reforçou a importância desses instrumentos como mediadores entre a sociedade civil e o Estado. Entretanto, a rápida expansão a partir de 1997 levanta questionamentos sobre a qualidade e a efetividade desses espaços, já que muitos podem ter sido criados mais por exigência burocrática do que por um real interesse em fomentar a participação popular (Lavalle e Barone, 2015). Segundo Gohn:

[...] Entre 1988 e 2009, os conselhos se expandiram nos municípios do país, e aquilo que era uma disposição constitucional tornou-se uma realidade institucional de considerável capilaridade. Dentro dessa tendência geral, a penetração dos conselhos ocorreu de modo desigual, seguindo uma tendência que associa –de maneira sistemática e estável ao longo de duas décadas –melhores condições de IDH, bem como variáveis socioeconômicas, à maior presença de conselhos. Um grupo de conselhos escapa dessa tendência e segue uma trajetória de universalização –saúde, educação e direitos da criança e do adolescente -, graças a incidência de mecanismos fortes de indução federal (2011, p. 74).

Percebe-se que a expansão desigual dos conselhos, vinculada a indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e condições socioeconômicas, evidencia como contextos locais influenciam a consolidação da participação democrática. Ainda assim, áreas como saúde, educação e direitos da criança e do adolescente, destacam-se pela universalização, resultado da forte indução federal. Esse cenário reforça a necessidade de pensar em estratégias que não apenas fomentem a criação de conselhos, mas que assegurem sua efetividade e legitimidade como canais de participação cidadã.

Com base no exposto, embora existam desafios, o Brasil se tornou uma referência internacional de democracia participativa, destacando-se pela multiplicidade de canais institucionais e pela força da sociedade civil em influenciar as prioridades públicas, em um modelo considerado único no período pós-redemocratização (Lavalle e Barone, 2015).

4.2.2 Funções dos Conselhos de Assistência Social e Estrutura de Funcionamento

Entre as funções dos Conselhos de Assistência Social, destacam-se o controle social, que avalia a gestão dos recursos e a execução das ações; a deliberação, que regula a assistência social por meio de resoluções; e o acompanhamento das atividades prestadas por entidades públicas e privadas, contribuindo para a implementação e fortalecimento do SUAS e da PNAS (2004) (Brasil, NOB/SUAS, 2012).

No mais, as recomendações das Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social (2013) para a reformulação das leis de criação dos Conselhos de Assistência Social enfatizam a necessidade de adequação às normas vigentes, desde a LOAS (1993) até as resoluções específicas.

Destaca-se a importância de assegurar infraestrutura e recursos suficientes para o funcionamento pleno dos conselhos, incluindo estrutura física, materiais, apoio financeiro para atividades administrativas e deliberativas. e previsão de orçamento específico para custear despesas relacionadas às atribuições dos conselheiros, como viagens e conferências, garantindo que tanto representantes governamentais quanto da sociedade civil possam exercer suas funções de forma efetiva (Brasil, MDS/CNAS, 2013).

O Regimento Interno dos conselhos deve detalhar as competências, atribuições e funcionamento das instâncias do conselho, como Presidência, comissões temáticas e grupos de trabalho. É recomendado também pelas Orientações Gerais do CNAS (2013) a criação de um Código de Ética, alinhado ao modelo nacional, e de comissões para acompanhamento de programas socioassistenciais, reforçando o papel do conselho no controle social. Essas medidas buscam não apenas garantir o funcionamento contínuo dos conselhos, mas também fortalecer sua atuação como instâncias autônomas e deliberativas no SUAS efetiva (Brasil, MDS/CNAS, 2013).

4.3 Censo do Sistema Único de Assistência Social, Um Mapa da Cobertura Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil

O Censo Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) é um documento que apresenta um retrato do panorama nacional de implementação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, o acesso aos dados públicos (não processados) ocorreu mediante documento digital que se encontra disponível no *site* no Ministério do Desenvolvimento Social, cujo tratamento das informações foi dada pela autora desta pesquisa, que utilizou as informações com a finalidade de demonstrar o processo de expansão dos Conselho nos dois últimos anos (2022 e 2023).

Antes de iniciarmos é válido destacar que no último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2022, apontava que o Brasil possui 5.570 cidades e manteve a estimativa até o ano de 2024, sendo desse total de cidades: 5.568 municípios, e os outros 2 - Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ambos acumulam funções estaduais e municipais).

A seguir será apresentada a quantidade de cidades que responderam os questionários relacionados aos Conselhos Municipais, lembrando que o nosso escopo geral são 5.570 cidades:

TABELA 1 - IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL		
Quantidade de Conselho Municipal por Região		
Qtde. do Conselho Municipal		%
Região Norte	446	8,3
Região Nordeste	1774	33,0
Região Sudeste	1590	29,6
Região Sul	1122	20,9
Região Centro Oeste	444	8,3
Total	5373	100,0
Quantidade de Conselho Municipal por Porte Populacional		
Qtde. do Conselho Municipal		%

Pequeno I	3759	69,9
Pequeno II	1016	18,9
Médio	318	5,9
Grande	266	4,9
Metrópole	17	0,3
Total	5373	100,0

Fonte: A autora com base nos dados do Censo SUAS (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, Censo SUAS 2022, 2023).

A partir da análise dos dados, percebe-se imediatamente que 197 cidades não responderam ao questionário, o que representa um percentual de 3,53% cidades brasileiras não apresentaram resposta ao Censo SUAS em 2022. Abaixo, observa-se a Tabela 2, com dados relativos a Censo Suas 2023:

TABELA 2 - IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL		
Quantidade de Conselho Municipal por Região		
Qtde. do Conselho Municipal		%
Região Norte	450	8,5
Região Nordeste	1762	33,2
Região Sudeste	1560	29,4
Região Sul	1082	20,4
Região Centro Oeste	460	8,7
Total	5314	100,0
Quantidade de Conselho Municipal por Porte Populacional		
Qtde. do Conselho Municipal		%
Pequeno I	3649	68,7
Pequeno II	1021	19,2
Médio	329	6,2
Grande	299	5,6
Metrópole	16	0,3
Total	5314	100,0

Fonte: A autora com base nos dados do Censo SUAS (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, Censo SUAS 2023, 2024).

Percebe-se que em 2023, 256 cidades não responderam ao Censo SUAS, isso representa 4,5% do total de cidades brasileiras. E comparando os dados gerais e preenchimento entre 2022 e 2023, percebe-se que houve uma variação de 59 cidades que não preencheram o Censo SUAS.

Logo, podemos observar que, entre 2022 e 2023, houve uma diminuição no número de Conselhos Municipais de Assistência Social que responderam o Censo SUAS. Essa diminuição fez com que a cobertura de Conselhos Municipais no total de cidades do Brasil passasse de 96,5% para 95,4%, o que indica uma tendência crescente de cidades que não informaram ter conselho gestor ativo.

Ao analisar os dados por região, percebe-se uma maior predominância de conselhos na região nordeste, seguida pela região sul e sudoeste. A região Sul, por exemplo, teve uma queda de 40 conselhos. O Sudoeste também registrou uma diminuição significativa, com 30 conselhos. A Noroeste reduziu em 12 conselhos. Em contrapartida, a região Norte teve um pequeno aumento no número de conselhos, com 4. Observemos as tabelas abaixo que exemplificam as mudanças por região e por porte populacional:

Região	2022	2023	Varição	%
Norte	446	450	4	+0,9%
Nordeste	1774	1762	12	-0,7%
Sudeste	1590	1560	30	-1,9%
Sul	1122	1082	40	-3,6%
Centro Oeste	444	460	16	+3,6%

Fonte: A autora com base nos dados do Censo SUAS (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, Censo SUAS 2022, 2023).

Região	2022	2023	Varição	%
Pequeno I	3759	3649	110	-2,23%
Pequeno II	1016	1021	5	+0,49%

Médio	318	329	11	+3,46%
Grande	266	299	33	+12,42%
Metrópole	17	16	1	-5,88%

Fonte: A autora com base nos dados do Censo SUAS (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, Censo SUAS 2022, 2023).

No que se refere ao porte populacional, a maior parte dos Conselhos Municipais estava concentrada nas cidades de pequeno porte I e II. Contudo, em 2023, ocorreu uma queda de 100 conselhos que declaram estar ativos em municípios de pequeno porte I.

A perda de conselhos em municípios de pequeno porte I, isto é, com até 20 mil habitantes, pode prejudicar a articulação e a implementação de políticas públicas, pois essas localidades enfrentam maiores desafios para a organização/composição e credenciamento de instituições prestadoras de serviços socioassistenciais, dessa forma, a redução no número de conselhos municipais gestores ativos, pode resultar no enfraquecimento do processo de fiscalização e a proposição de políticas públicas.

Nos capítulos a seguir, exploraremos mais detalhadamente a composição dos conselhos de assistência social e as representações que os constituem, discutindo como cada segmento contribui para a efetivação das políticas públicas e para a garantia da paridade e participação social no controle dessa política.

5. OS DESAFIOS DE PARTICIPAÇÃO (REPRESENTAÇÃO) EM CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA

5.1 Composição dos Conselhos

Rachelis (2015) explica que em 1993, foi realizada a criação dos Conselhos de Assistência Social no Brasil que estabeleceu um modelo de deliberação colegiada com participação paritária entre representantes do governo e da sociedade civil. Esse arranjo institucional buscou garantir que as decisões relacionadas à Assistência Social fossem tomadas de forma democrática e equilibrada, promovendo o diálogo entre diferentes setores. No entanto, após mais de duas décadas de funcionamento desse modelo, surgiram questionamentos quanto à sua eficácia, com propostas de reformulação que sugeriam uma nova composição dos conselhos, distribuindo as vagas de maneira igual entre governo, usuários, trabalhadores e entidades de assistência social.

A autora ainda aponta que apesar das propostas de mudança discutidas em conferências nacionais e em documentos estratégicos, a alteração na estrutura dos conselhos não foi implementada formalmente, evidenciando a existência de divergências entre os atores políticos envolvidos. Além disso, órgãos de controle,

como Tribunais de Contas, levantaram preocupações sobre a vulnerabilidade do modelo paritário atual, argumentando que ele pode favorecer o governo em votações, especialmente em situações de ausência de membros da sociedade civil (Raichelis, 2015).

A criação dos conselhos de assistência social no Brasil, em 1993, estabeleceu um modelo paritário de deliberação entre governo e sociedade civil, buscando garantir decisões mais democráticas e representativas. No entanto, após mais de 20 anos de funcionamento, surgiram críticas quanto à eficácia desse arranjo, com propostas de reformulação que sugeriam uma distribuição mais equitativa das vagas entre governo, usuários, trabalhadores e entidades de assistência social. A não implementação formal dessas mudanças, somada às preocupações de órgãos de controle sobre a vulnerabilidade do modelo atual — que pode favorecer o governo em votações, principalmente na ausência de membros da sociedade civil — evidencia as dificuldades e resistências políticas em repensar o modelo, levantando questionamentos sobre a efetividade de um sistema que deveria assegurar um equilíbrio mais justo nas decisões (Raichelis, 2015).

A resolução nº 100/2023 do CNAS, em seu artigo 2º, define o Conselho de Assistência Social como uma instância permanente e deliberativa que integra o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Composto de forma paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, o conselho atua em todas as esferas de governo, assegurando o controle social das políticas de assistência. Segundo a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993), os conselhos estão organizados em quatro níveis: o Conselho Nacional (CNAS), os Conselhos Estaduais (CEAS), o Conselho do Distrito Federal (CAS/DF) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

Ainda de acordo com a resolução, os Conselhos de Assistência Social desempenham um papel essencial no controle social das políticas públicas, assegurando o acompanhamento democrático da gestão, avaliação das ações e dos recursos destinados à Política de Assistência Social.

A participação da sociedade civil é garantida por lei, assegurando uma composição paritária com 50% de representantes do governo e 50% da sociedade civil (Raichelis, 2015).

O presidente do conselho deve ser eleito em plenária, com recomendação de alternância entre governo e sociedade civil nos cargos de Presidência e

Vice-presidência, sendo permitida apenas uma recondução ao cargo. Em caso de vacância na presidência, é necessário realizar nova eleição, respeitando a alternância prevista. A composição dos conselhos não deve ser inferior a 6 membros titulares, e o processo de sucessão de cargos deve ser detalhado no regimento interno (Brasil, MDS/CNAS, 2023).

A eleição dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social deve ocorrer em um fórum próprio, coordenado pela sociedade civil e supervisionado pelo Ministério Público. Podem participar como candidatos e/ou eleitores representantes dos usuários ou suas organizações, entidades de assistência social e trabalhadores do setor (Raichelis, 2015).

A nomeação e posse desses conselheiros cabe ao Chefe do Poder Executivo, devendo ser realizadas de forma a evitar descontinuidade na representação. Os representantes do governo, por sua vez, são indicados e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo. Recomenda-se que sejam incluídos setores diretamente relacionados a políticas sociais e econômicas, como assistência social, saúde, educação, trabalho, emprego e fazenda, além de outros que possam contribuir para a atuação do conselho (Raichelis, 2015).

A estrutura paritária, embora existam críticas sobre a formatação atual, é estabelecida com vista a assegurar um equilíbrio entre os interesses do governo e da sociedade, permitindo que as decisões sejam tomadas de forma coletiva e democrática. A seguir, será abordada a composição das representações no conselho, iniciando pela análise da representação governamental, seguida das representações dos trabalhadores, das entidades do setor de assistência social e, por fim, dos usuários. Para a construção das representações, utilizamos a pesquisa de Raichelis (2015), na qual ela entrevistou representantes dos conselhos e fóruns, tanto estaduais, como municipais, em 1996 na sede do CNAS em Brasília.

5.1.1 Representação governamental

De acordo com Raichelis (2015) a representação governamental no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) reflete a complexidade dos sujeitos envolvidos nas instituições estatais, em grande parte composta por funcionários públicos. Esses profissionais, frequentemente associados a estereótipos como ineficiência e acomodação, desempenham papéis essenciais na mediação entre as

estruturas burocráticas e as demandas sociais. Apesar das críticas, é necessário reconhecer a diversidade presente nesse grupo, que abrange diferentes níveis de formação, especialização e posições hierárquicas, bem como uma variedade de perspectivas éticas e políticas. As organizações burocráticas, podem ser vistas de formas distintas. Em alguns contextos, são consideradas como estruturas que reforçam o tradicional e resistem a mudanças; em outros, são percebidas como ferramentas capazes de promover a racionalidade nas decisões e atuar de maneira inovadora.

A representação governamental, observada por Raichelis (2015) no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), caracterizava-se pela fragmentação interna das agências burocráticas e pela ausência de diretrizes claras para a indicação e atuação de seus membros. Geralmente, os representantes eram escolhidos pelos Ministérios sem critérios definidos ou articulação entre as diferentes instâncias governamentais, o que resultava em uma atuação muitas vezes individualizada e desconectada de uma posição governamental formal. Essa representação era, frequentemente, vista como uma tarefa adicional e não prioritária, dificultando a adesão ativa e a construção de um alinhamento estratégico no Conselho.

A representação governamental no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) reflete a complexidade das instituições estatais, compostas em grande parte por funcionários públicos com perfis diversos, tanto em termos de formação quanto de perspectivas políticas e éticas. Embora frequentemente associada a críticas sobre ineficiência e resistência à mudança, essa representação também desempenha um papel crucial na mediação entre a burocracia e as demandas sociais. No entanto, a fragmentação interna das agências e a falta de critérios claros para a escolha dos representantes dificultam uma atuação coesa e alinhada com as diretrizes estratégicas do governo (Raichelis, 2015).

Raichelis (2015) ainda apresenta a ideia de que os conselhos são majoritariamente espaços da sociedade civil, e não do governo, tende a desqualificar sua natureza como espaços públicos de articulação e negociação entre as duas esferas. Essa visão ignora a importância da participação governamental, cuja ausência ou intervenção desprovida de representatividade enfraquece a legitimidade dos conselhos como mecanismos democráticos. Além disso, a rotatividade dos representantes governamentais, frequentemente deslocados para outras funções, compromete a continuidade e a estabilidade dessa representação, em contraste com

a maior permanência observada entre os membros da sociedade civil. Embora, seja fundamental reconhecer que conselheiros de ambos os segmentos possuem a mesma legitimidade e representatividade, uma vez que refletem as perspectivas do Estado e da sociedade, compondo juntos o caráter institucional e democrático desses espaços (Raichelis, 2015).

Pode-se observar que as posições que eram assumidas pelos representantes governamentais no CNAS e que foram observadas por Raichelis (2015) são, em grande parte, influenciadas pelos agentes técnicos diretamente ligados à área de assistência social, como a Secretaria de Assistência Social (SAS). Essa predominância ocorre devido à responsabilidade técnica da SAS na formulação das propostas oficiais do governo para a Assistência Social, bem como, pela força que o discurso técnico exerce no processo de tomada de decisões. Apesar disso, muitos representantes governamentais demonstravam pouca familiaridade com os temas específicos da assistência social, tratando sua participação nos conselhos mais como uma formalidade do cargo do que como um engajamento efetivo. Isso reforça a dependência das discussões aos especialistas técnicos ou à presidência, que conduzem o tom dos debates (Raichelis, 2015).

Mesmo com esforços para construir parcerias e transcender a divisão entre governo e sociedade civil, os resultados práticos, observados por Raichelis (2015), nem sempre avançam em termos de articulação intersetorial.

Assim, embora haja uma tendência de enfraquecimento da representação governamental nos conselhos, especialmente devido à rotatividade e falta de familiaridade com os temas da assistência social, é inegável que a interação entre os segmentos governamental e da sociedade civil é essencial para a legitimidade dos conselhos.

5.1.2 Segmento de Trabalhadores

Raichelis (2015) explica que a representação dos trabalhadores observada no CNAS era significativamente marcada pela atuação dos assistentes sociais, refletindo a trajetória histórica e organizativa dessa categoria profissional. Entidades como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (Anasselba) eram importantes

canais de representação no âmbito do Conselho, consolidando a presença de assistentes sociais como protagonistas nas discussões sobre Assistência Social.

A organização Política dos Assistentes Sociais remonta ao período pré-1964, mas foi nos anos 1970 e 1980, com a rearticulação da sociedade civil e a emergência de novos movimentos sociais, que a categoria se consolidou como um movimento coletivo mais estruturado. A criação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CENEAS) em 1978 e, posteriormente, da Associação Nacional de Assistência Social (ANAS) em 1983, foram marcos fundamentais para a unidade organizativa da categoria, integrando-a ao novo sindicalismo brasileiro e à Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1985. Contudo, a extinção da ANAS em 1994, com a proposta de integrar os Assistentes Sociais aos sindicatos majoritários por ramo de atividade, gerou desafios que ainda perduram. O contexto visualizado pela autora era de desmobilização e enfraquecimento do movimento coletivo dos trabalhadores e refletia as dificuldades enfrentadas pelos assistentes sociais para manter sua organização política ativa e eficiente no cenário nacional (Raichelis, 2015).

A representação dos trabalhadores no CNAS, especialmente dos assistentes sociais, era um reflexo da trajetória histórica e das lutas dessa categoria profissional. Como atores fundamentais na construção da Política de Assistência Social no Brasil, os assistentes sociais, por meio de entidades como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e a ANAS, têm se consolidado como protagonistas na formulação de estratégias e debates sobre a área. A organização política dessa categoria tem raízes profundas, sendo impulsionada por movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980, que buscaram a estruturação de uma atuação coletiva mais forte e influente. No entanto, a fragmentação da categoria e a dispersão das forças organizativas têm impactado sua presença no CNAS e sua capacidade de influenciar as decisões que envolvem a assistência social, exigindo um esforço renovado para resgatar a unidade e a força política do setor (Raichelis, 2015).

O breve retrospecto da organização dos assistentes sociais evidencia um marco na década de 1980, momento em que a categoria passou por um giro político-ideológico significativo (Raichelis, 2015). As entidades sindicais, juntamente com os organismos acadêmicos, assumiram um papel central no direcionamento político e teórico da profissão, ultrapassando os limites corporativos e enfrentando o conservadorismo tradicional do serviço social. A partir de alianças à esquerda,

buscou-se romper com práticas tradicionais, estabelecendo novas bases de legitimidade junto às classes subalternas (Raichelis, 2015).

Raichelis (2015), expressa que esse protagonismo foi consolidado com a reformulação do conjunto Conselho Federal de Serviço Social e o Conselho Regional de Serviço Social (CFESS/CRESS) em 1993, que priorizou uma atuação ético-política e voltada para formas mais democráticas de intervenção. Essa transformação se alinhou às exigências da Constituição de 1988, especialmente na regulamentação de direitos sociais. A participação do CFESS/CRESS em fóruns e conselhos, como o CNAS e outros espaços de gestão de políticas públicas, reflete uma estratégia de luta pela democratização e resistência ao avanço neoliberal.

Esse avanço reflete também a sintonia com as demandas conjunturais, consolidando a Assistência Social como uma política pública de Seguridade Social. Apesar de ser um campo composto por diferentes atores, o protagonismo dos assistentes sociais é amplamente reconhecido, sendo depositada neles a expectativa de contribuir para o enfrentamento dos desafios da área (Raichelis, 2015).

A partir de uma aliança com forças à esquerda, a categoria buscou romper com práticas conservadoras e estabelecer novas formas de legitimidade junto às classes subalternas, o que foi crucial para a sua renovação e para a democratização da atuação profissional. A reformulação do conjunto CFESS/CRESS em 1993, com o foco em uma atuação ética e política mais democrática, refletiu as exigências da Constituição de 1988 e a crescente valorização da assistência social como política pública essencial para a seguridade social. Essa trajetória, no entanto, não se dá sem desafios, mas é reconhecida por sua capacidade de articular e enfrentar as complexidades do contexto social e político, destacando-se como peça-chave na construção das políticas de assistência social (Raichelis, 2015).

Raichelis (2015) explica que os representantes da profissão no CNAS buscavam ampliar a articulação com outros segmentos da sociedade civil, incluindo Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras categorias profissionais, o que forçava novos debates sobre Assistência Social como política de direitos. Essa atuação ocorria em paralelo ao trabalho interno da categoria, que enfrentava preconceitos históricos e visões estigmatizadas sobre a Assistência Social, e à luta externa no Legislativo e Executivo pela legitimação desse campo como parte essencial das políticas públicas de proteção social.

A participação sindical, embora ainda objeto de divergências internas, também demonstrava potencial para qualificar o debate e fortalecer a representação dos trabalhadores nesses espaços institucionais (Raichelis, 2015).

O trabalho interno da categoria, ao lidar com essas questões, se aliava à atuação externa, especialmente no Legislativo e Executivo, para garantir o reconhecimento da Assistência Social como essencial para a Seguridade Social. Embora existissem divergências internas, a participação sindical se mostrava fundamental para qualificar o debate e garantir uma representação mais robusta e estratégica dos trabalhadores nesses espaços, consolidando a Assistência Social como um campo vital de direitos e proteção à população (Raichelis, 2015).

Ademais, na atualidade a Resolução CNAS nº 06 de maio de 2015, permanece reconhecendo como legítima todas as formas de organização dos trabalhadores do setor, tais como:

[...] associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, fórum nacional, e fóruns regionais, estaduais e municipais de trabalhadores, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, na Política Nacional de Assistência Social-PNAS e no Sistema Único da Assistência Social – SUAS (BRASIL, MDS/CNAS, 2015).

E complementa que:

A representação dos trabalhadores deve ser distinta e autônoma em relação aos demais segmentos que compõem os Conselhos de Assistência Social e no processo de conferências, por isso, um profissional com cargo de direção ou de confiança na gestão do SUAS, que pela própria natureza da função representa os gestores públicos ou organizações e entidades de assistência social, não pode ser representante dos trabalhadores (BRASIL, MDS/CNAS, 2015).

É importante destacar, o entendimento de que uma pessoa que atua como cargo de confiança e direção da gestão não pode pleitear vaga no segmento de trabalhadores.

5.1.3 Segmento de Entidades

Raichelis (2015) aponta que as relações entre governo e sociedade civil no campo da Assistência Social revelam um cenário historicamente marcado pela intermediação de entidades sociais privadas na prestação de serviços aos mais pobres. Essas organizações formam uma rede de solidariedade que desempenha papel central na implementação de bens e serviços assistenciais. No entanto, esse modelo brasileiro se diferencia do assistencialismo comunitário europeu, sendo influenciado pela tradição portuguesa das obras de misericórdia, com forte caráter elitista e paternalista.

A Igreja Católica monopolizou as atividades assistenciais por séculos, mesmo após a separação entre Igreja e Estado em 1891, continuando a receber subvenções indiretas para suas obras de beneficência. A partir do século XX, houve uma diversificação dessas entidades, incluindo organizações beneficentes laicas e religiosas de outras denominações (Raichelis, 2015).

No contexto das políticas públicas, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938, que regulamentou o acesso de entidades ao fundo público por meio de certificados de filantropia e outros mecanismos, consolidando a relação entre o aparato estatal e as organizações privadas no campo da assistência social (Raichelis, 2015).

As relações entre governo e sociedade civil no campo da Assistência Social no Brasil refletem uma histórica intermediação de entidades privadas na prestação de serviços aos mais pobres, marcada por práticas elitistas e paternalistas. A atuação predominante da Igreja Católica durante séculos, mesmo após a separação entre Igreja e Estado, revela a continuidade de um modelo assistencial sustentado por interesses particulares e vínculos indiretos com o poder público. Com a institucionalização de critérios e mecanismos de regulação, como os certificados de filantropia, consolida-se a dependência dessas entidades do fundo público, estabelecendo as bases para uma análise mais profunda sobre o atual processo de inscrição das organizações no CNAS e os desafios que emergem dessa relação historicamente estruturada (Raichelis, 2015).

A resolução nº 14/2014 do CNAS estabelece parâmetros para a inscrição de entidades ou organizações de Assistência Social nos Conselhos: para a inscrição junto aos Conselhos de Assistência Social, as entidades devem demonstrar ser pessoas jurídicas de direito privado devidamente constituídas, aplicar integralmente

seus recursos no território nacional e apresentar um plano de ação anual que contemple suas finalidades, objetivos, origem de recursos, infraestrutura e descrição detalhada dos serviços prestados. Esse plano deve especificar o público-alvo, a capacidade de atendimento, os recursos financeiros e humanos empregados, bem como a abrangência territorial e as estratégias de participação dos usuários em todas as etapas das atividades. Além disso, as entidades devem incluir essas informações em seus relatórios de atividades anuais. É vedado aos Conselhos exigir alterações estatutárias ou realizar análises contábeis das demonstrações financeiras das entidades para fins de inscrição.

Raichelis (2015) explica que a articulação entre Estado e entidades privadas no campo da Assistência Social no Brasil tem aprofundado problemas como o clientelismo, a dilapidação do fundo público e a desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais. Essa dinâmica resulta na apropriação do público pelo privado, transferindo para organizações sociais, especialmente filantrópicas e beneficentes, responsabilidades que deveriam ser governamentais. Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido a assistência social como política pública sob condução prioritária do Estado, a lógica da subsidiariedade continua prevalente, relegando ao governo um papel complementar. Nesse modelo, a assistência social é primeiramente responsabilidade da família, depois da comunidade, e apenas em terceiro lugar do Estado (Raichelis, 2015).

Dentro do campo das entidades assistenciais, percebe-se a coexistência de dois grandes grupos com trajetórias distintas: o primeiro é composto por organizações confessionais e laicas que possuem uma longa tradição de atuação junto às camadas mais pobres da sociedade, historicamente marcadas por uma relação de dependência com o Estado e o financiamento governamental; o segundo é formado por associações civis de um novo tipo, surgidas na década de 1970, em articulação com movimentos populares contrários à ditadura, e que se desenvolveram com base na autonomia, no distanciamento do Estado e no apoio financeiro de agências internacionais de cooperação (Raichelis, 2015).

A Igreja Católica, na realidade observada por Raichelis (2015), possuía monopólio da representação das entidades assistenciais confessionais no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), destaca-se como um ator importante nesse cenário, marcado por um processo de transição que busca alinhar as práticas tradicionais das entidades ao novo marco legal definido pela LOAS (1993), sem

perder de vista sua relação histórica com o Estado e a sociedade civil (Raichelis, 2015).

A articulação entre Estado e entidades privadas no campo da assistência social evidencia uma tensão permanente entre a responsabilidade pública e a ação privada, reforçando problemas estruturais como o clientelismo e a desresponsabilização governamental. Apesar do avanço constitucional que reconheceu a Assistência Social como uma política pública de caráter estatal, a prática revela a persistência da lógica de subsidiariedade, que transfere ao setor privado funções essenciais do Estado. Nesse contexto, a coexistência de organizações tradicionais e associações civis autônomas reflete as distintas trajetórias dessas entidades e suas diferentes relações com o poder público (Raichelis, 2015).

A transição da antiga estrutura burocrática da Assistência Social no Brasil, que perdurou por mais de 50 anos, evidenciou um modelo institucional marcado pela centralização decisória e dependência de práticas cartoriais. Apesar da ausência de uma política pública consolidada, órgãos como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) criaram uma ampla rede de articulação com estados e municípios, o que resultou em incertezas sobre a continuidade das ações em curso (Raichelis, 2015).

Raichelis (2015) observa que essa mudança gerou conflitos tanto dentro do aparato governamental, na tentativa de consolidar práticas democráticas, quanto na sociedade civil, dividida por interesses diversos.

O CNAS herdou a cartorialidade do CNSS, assumindo uma função executiva ao gerir processos de registro e certificação de filantropia, o que intensificou tensões e pressões. Paradoxalmente, essa característica cartorial ajudou o CNAS a se estabelecer como um espaço de poder e resistência contra tentativas de inviabilização (Raichelis, 2015).

Na realidade observada a participação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) no CNAS se deu como suplente do Ibase, marcando uma maior aproximação entre ONGs e entidades de Assistência Social. Esse movimento gerou uma troca de influências, com reconhecimento mútuo entre os dois grupos. Embora as ONGs se apresentassem diferentes em termos de visões políticas e capacidades, a mudança no financiamento internacional e a intensificação das parcerias com governos locais, especialmente municipais, trouxe novos desafios. As ONGs agora lidavam com as polarizações internas sobre o

acesso ao fundo público, refletindo as transformações nas relações com o Estado e a redefinição de práticas devido ao contexto neoliberal (Raichelis, 2015).

A transição da estrutura burocrática da Assistência Social no Brasil reflete não apenas uma mudança institucional, mas também um processo de adaptação a novas dinâmicas de governança e financiamento, que geraram complexas tensões tanto no governo quanto na sociedade civil. A centralização e a dependência de práticas cartoriais, características do sistema anterior, revelam um modelo rígido e imerso em incertezas quanto à continuidade das políticas. Contudo, a capacidade de resistência do CNAS, ao absorver essas práticas, também contribuiu para a consolidação de sua posição como um campo de disputa e poder (Raichelis, 2015).

5.1.4 Segmento de Usuários

A autora Raichelis (2015) descreve que a representação dos usuários observada por ela no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) era composta por entidades que congregam grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e crianças e adolescentes, representados pela Associação Nacional de Gerontologia (ANG), pela Organização Nacional de Deficientes Físicos (Onedef) e pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR). Embora a Constituição de 1988 tenha inovado ao garantir o direito à renda mínima para grupos em maior vulnerabilidade, restringiu os beneficiários a idosos e pessoas com deficiência sem renda própria. Essa seletividade foi ampliada com a regulamentação do BPC, que limitou o acesso a quem possui renda inferior a um quarto do salário-mínimo e aplicou um conceito restritivo de deficiência (Raichelis, 2015).

Apesar da previsão de universalização dos direitos sociais na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), a seletividade nos critérios de elegibilidade e a redução de gastos sociais reforçam políticas compensatórias e residuais, distanciando-se do princípio da universalidade (Raichelis, 2015).

O foco da Assistência Social está mais relacionado à privação relativa, baseada na desigualdade, do que à pobreza extrema ou à miséria, justificando sua presença tanto em países centrais quanto periféricos. Como as carências sociais não são estáticas, mas vinculadas a valores e modos de vida de cada sociedade em determinado contexto histórico, o que se considera essencial para uma vida digna torna-se objeto de disputa política (Raichelis, 2015).

Nesse sentido, Raichelis (2015) mostra que a ampliação dos direitos sociais depende do fortalecimento do debate público, com a representação da sociedade civil e a participação ativa dos principais interessados por meio de suas organizações coletivas. Contudo, a ausência desses sujeitos nos espaços de representação revela a dificuldade de organização de grupos vulneráveis, como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Isso resulta em uma super-representação das classes médias, que, atuando como porta-vozes desses segmentos, acabam por exercer um papel de mediação estatal, criando uma dependência do acesso a recursos públicos. Assim, verifica-se uma espécie de substituição, em que técnicos e políticos, tanto do Estado quanto de organizações sociais, falam em nome dos marginalizados sem que estes possam se expressar diretamente (Raichelis, 2015).

No contexto da representação dos usuários no CNAS, observava-se que o fenômeno da desigualdade na representação colegiada se manifestava de forma variada, dependendo da capacidade de mobilização de cada segmento. No caso dos idosos, sua organização é recente e frágil, agravada pela percepção de baixa prioridade na hierarquia das vulnerabilidades sociais (Raichelis, 2015).

Embora o envelhecimento populacional exija maior atenção, a Política de Assistência Social ainda enfrenta o desafio de lidar com idosos pobres, mais vulneráveis às privações. A Associação Nacional de Gerontologia (ANG), ao argumentar a favor do princípio da universalidade, apresentava um discurso que não diferenciava as necessidades dos idosos pobres e ricos, ignorando as clivagens de classe.

Tal lógica desconsiderava que, enquanto medidas públicas de acesso universal beneficiam a todos e devem ser estimuladas, as Políticas de Assistência Social têm como objetivo atender aqueles excluídos dos direitos e recursos essenciais. Dessa forma, políticas específicas devem ser priorizadas para os idosos em situação de maior vulnerabilidade, uma vez que a generalização das demandas pode distorcer as prioridades e aumentar ainda mais a desigualdade social (Raichelis, 2015).

Além disso, há uma tendência à naturalização da pobreza vivida pelos idosos pobres. A ideia implícita de que, para quem já viveu a vida inteira na carência, a exclusão social na velhice representa um sofrimento menor, banaliza a desigualdade

e reforça uma lógica perversa: o benefício, ainda que escasso, é visto como um pouco a mais, algo supostamente suficiente para quem teve pouco (Raichelis, 2015).

Nesse contexto, a discussão acerca das políticas assume um papel central, mesmo que polêmico, a ação afirmativa constitui uma política de compensação baseada no princípio de que a igualdade real implica tratar desigualmente os desiguais, respondendo às necessidades diferenciadas dos diversos grupos sociais (Raichelis, 2015).

Raichelis (2015) explica que no caso de uma sociedade como a brasileira, marcada por extrema desigualdade, essa abordagem se torna crucial para fortalecer uma política de direitos, em especial na área da assistência social. Contudo, avançar nessa direção exige repensar o conteúdo da Política de Assistência Social, deslocando o foco de programas pontuais para a garantia efetiva de direitos. Para os idosos pobres, isso implica definir quais direitos específicos essa política deve assegurar, em articulação com outras políticas sociais.

Essa questão está intrinsecamente ligada à capacidade de organização coletiva dos idosos e à representação nos espaços institucionais, como também foi observado por Raichelis (2015) CNAS, logo, a autora compreende que precisa ser melhor discutida e problematizada.

As pessoas com deficiência, historicamente submetidas ao estigma e à segregação social, constituem uma categoria heterogênea, composta por indivíduos com diferentes tipos de deficiência que enfrentam graus variados de inserção social e econômica. Apesar disso, a sociedade tende a discriminá-los de maneira indistinta.

Na realidade observada por Raichelis (2015), diferentemente dos idosos, esse grupo demonstrava maior capacidade de auto-organização e participação em movimentos sociais, como a atuação destacada da Ondenef, que buscava garantir direitos e promover a cidadania. Mesmo tendo se mobilizado em momentos decisivos, como na elaboração da LOAS (1993), muitas de suas propostas não foram incorporadas. O decreto nº 1.744 é criticado por restringir o conceito de pessoa com deficiência àquelas “incapacitadas para a vida independente e para o trabalho”, reduzindo o alcance das políticas de inclusão previstas na própria LOAS (1993) (Raichelis, 2015).

Cada segmento social apresentava uma trajetória própria e contribui com demandas específicas que deveriam ser consideradas na formulação de políticas de proteção social. O CNAS enfrentava o desafio de integrar essas demandas às

demais políticas públicas de assistência social. Apesar do esforço das organizações representativas dos usuários em trazerem questões relevantes ao conselho, existiam dificuldades em transformar essas pautas em políticas públicas efetivas (Raichelis, 2015).

Além disso, como já dito anteriormente, algumas representações carregam uma visão preconceituosa sobre a Assistência Social, tratando os benefícios como geradores de dependência. Essa visão promove uma separação entre serviços assistenciais e direitos, o que resulta em políticas descontínuas e fragmentadas. Sem a institucionalização de direitos garantidos pelo Estado e passíveis de exigência legal, as ações de Assistência Social permanecem vulneráveis a mudanças conjunturais e interesses políticos momentâneos.

A representação das crianças e adolescentes observada por Raichelis (2015). no CNAS foi conduzida pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), uma organização com ampla atuação nacional e histórico de mobilização social. Embora as crianças e adolescentes não possam se autorrepresentar no conselho devido a restrições legais de idade, o MNMMR desempenhava um papel crucial na mediação, utilizando sua capilaridade nos Estados e municípios e sua experiência acumulada na defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na criação de conselhos tutelares e de direitos.

O movimento priorizava a luta por direitos, com foco nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente como espaços de maior relevância para a participação. No entanto, sua presença no CNAS era decorrente da compreensão de que meninos e meninas de rua são potenciais usuários da Assistência Social, exigindo políticas sociais integradas e articuladas que superem a fragmentação e setorização predominantes (Raichelis, 2015).

A construção de espaços públicos de participação requer mecanismos que assegurem a comunicação e articulação eficaz com a sociedade civil, pois a representação não governamental no CNAS não abrange a si só, todos os interesses sociais. No caso do MNMMR, por exemplo, sua atuação abarcava apenas os grupos mais organizados de meninos e meninas de rua (Raichelis, 2015).

Os conselhos, inseridos em uma nova concepção de democracia, são espaços políticos que demandam um debate constante sobre a política de assistência social. Além disso, há uma necessidade urgente de ampliar a LOAS (1993) para categorias ainda não contempladas, como portadores de doenças

terminais, conforme deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social (Raichelis, 2015).

O CNAS enfrenta desafios quanto à concepção da Assistência Social, especialmente em relação ao seu caráter público e às visões divergentes sobre sua continuidade e impacto na autonomia dos beneficiários. Essas questões apontam para a necessidade de aprofundar o debate acerca da relação entre direitos e serviços, visando garantir uma política social mais integrada e eficaz (Raichelis, 2015).

A partir dessa perspectiva, o próximo tópico se aprofundará nos desafios que à participação nos conselhos enfrenta, destacando a relevância desses espaços de discussão política e a importância de garantir uma representação mais abrangente e democrática.

5.1.5 Desafios a Participação (e Representação) nos Conselhos

Considerando o significado fundamental de participação, entendida como a autoexpressão direta dos sujeitos, e de representação, compreendida como a presença de algo que, de fato, está ausente, a partir da análise proposta por Pitkin (1967 *apud* Lüchmann, 2008), torna-se evidente o peso desigual que cada uma dessas expressões políticas assume nos diferentes modelos de democráticos. No modelo representativo, a participação se limita ao ato de escolher os representantes por meio do processo eleitoral. Nesse contexto, a legitimidade do sistema democrático é assegurada pela expressão da vontade popular durante as eleições, conferindo aos representantes eleitos a responsabilidade exclusiva pelas decisões políticas (Novaro, 1995 *apud* Lüchmann, 2008). Assim, o cidadão participa de forma pontual e delega o poder de decisão aos seus representantes.

Bravo *et. al.* (2024) aponta que a participação democrática por meio dos conselhos e conferências apresenta desafios significativos, mas também representa uma conquista importante na ampliação do controle social sobre as políticas públicas. Esses espaços demandam uma atuação qualificada, tanto do Estado, que precisa garantir transparência e fundamentação técnica nas suas proposições, quanto da sociedade civil, que deve superar interesses fragmentados em prol de projetos coletivos e universalistas.

Ao proporcionar arenas de debate e aprendizado contínuo, a institucionalidade participativa fortalece a construção de políticas sociais mais inclusivas e o desenvolvimento de práticas voltadas à garantia de direitos, exigindo, portanto, um compromisso permanente com a capacitação e a articulação dos diversos atores envolvidos (Lüchmann, 2008; Bravo, 2024).

Lüchmann (2008) corrobora essa ideia mostrando como os modelos participativos propõem uma concepção distinta de legitimidade, fundamentada no princípio de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que serão diretamente impactados por elas, garantindo, portanto, um envolvimento contínuo da sociedade por meio do debate público. Nesse plano, a diferença com os mecanismos da democracia representativa se torna evidente, pois os modelos participativos promovem uma incorporação mais ativa da população no processo deliberativo e decisório.

Bravo *et. al.* (2024) estabelecem como fundamental a criação de novas alianças entre as representações da sociedade civil e as instâncias governamentais, visando ampliar a participação de trabalhadores e usuários nos conselhos. O fortalecimento da representação coletiva dos usuários, especialmente em áreas como a Assistência Social, exige maior investimento na articulação com organizações populares e movimentos sociais. Para tanto, torna-se necessário incentivar a representação autônoma dos usuários, buscando assegurar que suas demandas sejam ouvidas e efetivamente incorporadas às decisões sobre políticas públicas.

Entretanto, a efetiva participação dos segmentos populares enfrenta obstáculos adicionais, como dificuldades de comparecimento às reuniões e custos associados ao deslocamento e à ausência no trabalho. Por isso, é indispensável criar condições políticas e materiais que garantam a presença e a voz desses atores nos conselhos.

A concepção de legitimidade apresentada pelos modelos participativos não se sustenta apenas pela possibilidade de acesso, mas pela criação de condições reais para a participação qualificada e autônoma de trabalhadores e usuários. Nesse sentido, a ampliação do debate público e a promoção de alianças estratégicas entre sociedade civil e governo tornam-se cruciais. Sem enfrentar as desigualdades estruturais que dificultam a presença dos segmentos populares, qualquer tentativa de democratização do processo deliberativo corre o risco de reforçar as mesmas

exclusões que busca superar. Assim, garantir a diversidade de vozes nos conselhos e assegurar a representatividade efetiva são desafios imprescindíveis para que esses espaços se consolidem como instâncias legítimas de poder e de transformação social.

Na tentativa de criar condições de participação para a sociedade civil, uma das regras para o funcionamento dos conselhos se refere a composição paritária entre os setores da sociedade civil e do Estado, em relação à representação da sociedade civil, dois aspectos se destacam segundo Lüchmann (2008): O primeiro, é a representação vinculada a entidades, na qual não há espaço para a participação individual e direta, contudo, na prática, na representação de entidades pode, em alguns casos, prevalecer a representação individual. O segundo aspecto, diz respeito à diversidade contida no termo “sociedade civil”, pois abrange um conjunto de organizações como ONGs, organizações filantrópicas, sindicatos etc., todos esses que apresentam interesses distintos.

Dessa forma, a adoção de um sistema paritário mostra certa “ingenuidade”, que se baseia na ideia de uma sociedade civil unificada e homogênea, desconsiderando assim sua pluralidade, portanto, a regra da paridade apresenta uma visão dualista entre sociedade civil e Estado que deixa de lado as complexidades presentes em ambas as partes. Bravo et. al. (2024) apoia essa visão ao dizer que:

[...] a presença de uma visão comunitarista de sociedade civil como sinônimo de “terceiro setor” atualiza o mito da comunidade harmônica voltada ao “bem comum”, disseminando um discurso aparentemente consensual de defesa da democracia, da cidadania e dos direitos sociais, que não considera a polissemia dessas noções, passando por cima dos interesses das classes, dos projetos políticos em disputa, das clivagens étnicas, raciais, geracionais, de gênero presentes na esfera política. Como resultado, a sociedade civil, espaço do conflito social, perde o sentido da crítica, contribuindo para despolitizar a questão social, as relações entre as classes sociais e destas com o Estado. (Bravo et. al, 2024, p. 14).

A atuação política em espaços institucionais exige, portanto, a superação de uma série de desafios, como a articulação de alianças táticas diante de interlocutores conservadores que disputam legitimidade. Além disso, a presença nesses espaços requer não apenas conhecimentos técnicos, mas também uma postura ética e política voltada à ampliação da participação democrática. Dessa

forma, a construção de estratégias de resistência e politização torna-se essencial para evitar que os interesses das classes subalternas sejam marginalizados no debate público.

A diversidade de organizações e entidades presentes no campo da sociedade civil, cada qual com objetivos distintos e, em muitos casos, conflitantes, dificulta a construção de uma representação coletiva efetiva e coerente. Esse cenário gera contradições internas que podem enfraquecer o potencial transformador dos conselhos, especialmente quando a representação individual prevalece sobre a coletiva e quando interlocutores conservadores buscam ocupar esses espaços para viabilizar interesses privados.

É importante também, segundo Lüchmann (2008), destacar dimensões centrais da representação coletiva em conselhos gestores, primeiramente, esses conselhos se inserem em um modelo de participação institucional, marcado por regulamentação legal e específica, fruto de lutas e empreendimento coletivos, modelo esse que apresenta obrigatoriedade da participação da sociedade civil nos espaços deliberativos, entretanto, apenas essa determinação não consegue garantir que haja participação uniforme, levando em consideração os diferentes contextos locais.

Apesar da luta pela criação dos conselhos tenha sido viabilizada pela correlação de forças favorável durante a elaboração da Constituição Federal (1988), é importante destacar que, no contexto da implementação dos conselhos locais, essa correlação de forças não é a mesma, não havendo, no momento da instalação desses órgãos, uma mobilização social real que lhes dê sustentação. A Lüchmann (2008), ainda aponta que, mesmo nos conselhos que surgem com correlação de forças favorável, e se caracterizam como esferas públicas e autônomas, a capacidade mobilizadora ainda não garante uma sustentação contínua de representatividade e deliberação efetiva.

De forma complementar Bravo *et. al.* (2024) indica que uma intervenção política comprometida com os interesses das classes e grupos sociais subalternos enfrenta desafios significativos em um contexto sociopolítico marcado pela disputa por legitimidade nos espaços institucionais, especialmente pelos atores conservadores que buscam hegemonizar esses espaços para promover interesses particularistas. Nesse cenário, torna-se crucial a construção de alianças táticas, mesmo que provisórias, tanto dentro quanto fora dos conselhos, e a capacitação

teórica, técnica e ética dos representantes sociais para enfrentar essas forças. Isso implica não apenas em uma preparação técnica, mas em uma postura ética e política voltada à ampliação da participação democrática e à politização dos debates, assegurando que as demandas dos grupos marginalizados não sejam marginalizadas no processo decisório.

O segundo aspecto de Lüchmann (2008) é o princípio da paridade combinada com a representação por entidades e as restrições numéricas no número de assentos disponíveis nos conselhos acaba restringindo a ampliação da participação de um conjunto plural de sujeitos o que tende a limitar as representações a setores considerados “legítimos”. Lüchmann (2008) exemplifica tal limitação utilizando os conselhos de Assistência, que são nossos objetos principais de discussão, que na maioria das vezes optam pela prevalência de categorias profissionais, como os assistentes sociais, e pelas entidades que prestam serviços assistenciais em detrimento de outros setores.

Como já dito acima, a sociedade civil é marcada por diferenças, dessa forma, a paridade numérica não implica necessariamente em uma paridade política, pois frequentemente surgem conflitos de interesses entre os diferentes segmentos que compõem a sociedade civil. Mesmo nos conselhos que não adotam a regra da paridade, como os conselhos de saúde, observa-se a dificuldade de garantir uma representatividade que abarque de forma expressiva a diversidade de interesses sociais (Bravo *et. al.*, 2024).

Essas questões levantam debates importantes sobre os critérios de escolha e os mecanismos de autorização da representação nos conselhos. Os critérios de seleção dos integrantes são objeto constante de reavaliações e refletem diferentes concepções sobre a sociedade civil, o Estado e a democracia. Dentre as questões centrais, destacam-se: a sociedade civil pode – ou deve – ser reduzida a certas organizações ou segmentos? Quais setores possuem maior legitimidade para participar nos conselhos? Quais critérios devem nortear essas escolhas? Os conselhos gestores variam em aspectos fundamentais, como o número de assentos, o perfil dos segmentos representados e os mecanismos de escolha dos representantes (Bravo *et. al.*, 2024).

Em alguns casos, os representantes são escolhidos em assembleias ou fóruns abertos, enquanto em outros, a legislação já prevê previamente a inserção de determinados segmentos. Os mecanismos de escolha, portanto, oscilam conforme o

contexto: podem ocorrer por meio de assembleias únicas com participação de múltiplos atores e organizações, por fóruns setoriais de políticas públicas ou por indicações de categorias profissionais e segmentos sociais (Bravo *et. al.*, 2024).

Mesmo quando há articulação por meio de assembleias e fóruns, que garantem maior proximidade com as “bases”, a representação ainda enfrenta limites, frequentemente restringidos à lógica dos atores já mobilizados. Nesses casos, a representação acaba se ancorando em uma noção presuntiva, na qual se presume que determinados segmentos da sociedade civil representam, de maneira autêntica, os interesses sociais, ainda que não haja mecanismos formais que sustentem essa presunção (Bravo *et. al.*, 2024).

Essa concepção de representatividade gera certa confusão quanto aos critérios de legitimidade que permeiam os conselhos. Diferentemente do modelo eleitoral tradicional, no qual há uma relação direta entre representante e representado (o eleitor), a representação nos conselhos apresenta uma natureza difusa, podendo abranger tanto segmentos específicos da sociedade quanto entidades designadas para assumir essa função (Lüchmann, 2008). O caso das ONGs é ilustrativo, pois essas organizações se configuram como um “[...] ator sem mandato direto de sua base de referência [...]” (Lüchmann, 2008, p. 92).

Em muitos casos, a escolha das organizações se dá mais em função de seu reconhecimento técnico e de sua competência do que por seu vínculo efetivo com as bases populares. Isso altera significativamente o debate sobre as exigências de transparência, prestação de contas e responsividade. Assim, não surpreende que o perfil predominante dos conselheiros configure uma espécie de elite cívica – uma comunidade com cultura associativa consolidada, cujos membros possuem maior nível socioeconômico, maior grau de informação e maior capacitação técnica e política, quando comparados à média da população. Como resultado, a composição dos conselhos reflete uma combinação entre participação coletiva, entendida como a autoapresentação de entidades que se colocam como representantes, e representação coletiva, na qual as entidades são escolhidas com base em variados critérios, incluindo sua capacidade de representar outros setores sociais.

Bravo *et. al.* (2024) destaca que o conselho é visto como um espaço importante de controle social, mas não o único ou o mais relevante, sendo essencial que sua atuação seja complementada por outras formas de mobilização social e organização política. A criação de conselhos municipais e estaduais, muitas vezes,

levou à desativação de fóruns setoriais, o que foi um erro estratégico, pois esses espaços precisam ser ativados e articulados com outras formas de participação. Para garantir sua legitimidade, é crucial ampliar a interlocução com bases sociais mais amplas, movimentos sociais e coletivos populares, tornando suas atividades mais acessíveis e públicas, como a divulgação de suas reuniões e deliberações. Além disso, a fragmentação das políticas sociais, decorrente da multiplicação acelerada de conselhos, exige a implementação de mecanismos de articulação entre eles, especialmente em áreas transversais como os direitos da criança, juventude, mulheres, idosos e outros, para promover uma abordagem mais integrada e eficaz das políticas públicas.

Almeida e Tatagiba (2012 *apud* Bravo *et. al* 2024) destacam que, embora a luta pela democratização das políticas sociais envolva a reivindicação do poder de deliberação dos conselhos, a incapacidade de decidir sobre questões substanciais, como a distribuição justa dos recursos públicos e a ampliação de direitos para os grupos subalternos, gera frustração nas expectativas políticas. A confusão entre a função deliberativa e uma suposta autonomia político-institucional dos conselhos é apontada pelas autoras como um obstáculo para o reconhecimento de sua natureza específica. Os conselhos devem ser compreendidos como uma estratégia de luta dentro do Estado, buscando sua democratização, e não como uma força externa ou paralela a ele. Compreender essa especificidade é essencial para superar as frustrações que surgem quando as expectativas não são atendidas, evitando assim o imobilismo político.

Bravo *et. al.* (2024) estabelecem então que, a função deliberativa dos conselhos precisa ser repensada dentro da estrutura do aparelho estatal, que não concede soberania decisória a esses órgãos. Nesse sentido, é crucial que a agenda política dos conselhos identifique as diversas instâncias dentro das políticas públicas específicas, que possuem competência legal para influenciar sua implementação. A partir disso, é necessário definir estratégias para que os conselhos se tornem interlocutores reconhecidos na luta pela legitimidade política, atuando dentro do Estado e dialogando com seus diversos órgãos de controle. Dessa forma, será possível garantir uma maior efetividade na participação e nas deliberações dos conselhos, sem cair na ilusão de que eles possuem autonomia total sobre as políticas públicas.

A análise dos desafios enfrentados pelos conselhos como espaços de controle social revela a complexidade das dinâmicas sociopolíticas em que estão inseridos. Embora a presença desses conselhos seja essencial para a promoção da democratização das políticas públicas, sua atuação, muitas vezes fragmentada, precisa ser complementada por formas de mobilização mais amplas e integradas, como os movimentos sociais e coletivos populares. A multiplicação de conselhos, sem uma articulação eficaz entre eles, contribui para a segmentação das políticas, dificultando uma abordagem mais coesa e abrangente. Além disso, a confusão entre o poder deliberativo dos conselhos e uma suposta autonomia decisória gera frustração, evidenciando a necessidade de compreender os conselhos como instrumentos de luta dentro do Estado, visando sua democratização.

Para que desempenhem efetivamente seu papel, é imprescindível que se estabeleçam estratégias de articulação política e que sua função deliberativa seja repensada dentro dos limites e possibilidades do aparelho estatal, evitando, assim, expectativas irreais e imobilismo político, o que significa a busca e fortalecimento de outras formas de organização fora dos limites estatais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou compreender se a representação da sociedade civil em conselhos de Assistência Social consegue, realmente, promover impactos na racionalidade administrativa estatal, para tal, buscamos fazer uma pesquisa bibliográfica narrativa que busca discutir desde como se configura o Estado e a racionalidade administrativa e estatal, até como a Assistência Social se materializa como uma resposta estatal a questão social sendo configurada como uma política de seguridade social que possui instrumentos de controle social e planejamento.

Buscou-se também discutir como se deu a implementação dos Conselhos no Brasil, bem como a maneira como esses funcionam, os desafios para o real funcionamento da paridade e participação, com foco, principalmente na sociedade civil.

O primeiro capítulo apresentou os procedimentos metodológicos que nortearam a construção deste Trabalho de Conclusão de Curso.

O segundo capítulo procurou discutir a natureza do Estado e suas relações de dominação, conforme analisado por Max Weber e Karl Marx, apresentando uma abordagem crítica sobre como as estruturas de poder e as relações sociais determinam o funcionamento do Estado. Weber destaca o monopólio da violência como a característica distintiva do Estado, enquanto Marx foca nas condições materiais de existência e nas relações de produção que sustentam a superestrutura do Estado, caracterizando-o como um instrumento de dominação da classe burguesa, além disso o capítulo abordou a administração pública, relacionando-a com a racionalidade empresarial. A administração, considerada um fenômeno sócio-histórico, é apresentada como um processo que visa a utilização racional de recursos, sendo moldada pelos objetivos específicos de cada sociedade. No contexto do capitalismo, a administração não é neutra, pois sua função está intimamente ligada à reprodução das relações de exploração, com o objetivo de

maximizar a acumulação de capital. Nesse sentido, o Estado, como parte dessa estrutura, não atua de forma emancipatória, mas sim como um instrumento que garante a manutenção da ordem capitalista e das desigualdades sociais, por outro lado, também foi indicada a concepção de Estado ampliado e restrito.

Por fim, o capítulo discorre sobre a questão social como um reflexo das desigualdades presentes na sociedade capitalista madura, destacando como a produção coletiva de riqueza é apropriada de maneira privada, é enfatizado o papel do assistente social em identificar essas desigualdades e, mais importante, atuar na resistência contra elas, defendendo a vida e os direitos sociais. As transformações econômicas, como a transição do fordismo para a acumulação flexível, resultaram em uma precarização do trabalho e no aumento da exclusão social, refletindo uma intensificação das desigualdades estruturais. Nesse cenário, a lógica neoliberal desresponsabiliza o Estado e impõe ao indivíduo a responsabilidade por sua inserção no mercado, agravando as condições de vida e trabalho das classes populares e desafiando os usuários da Política de Assistência Social a lutar contra as dinâmicas de exclusão e a favor da garantia de direitos fundamentais.

O terceiro capítulo discutiu a assistência social enquanto uma política pública dentro do sistema de seguridade social, com enfoque no Brasil, a partir da sua origem e evolução, envolveu, também, o reconhecimento da Assistência Social como um direito do cidadão e um dever do Estado, abordando os princípios da LOAS e a implementação de um sistema descentralizado e participativo.

O capítulo refletiu ainda sobre as relações entre a Assistência Social e o trabalho, destacando a ampliação do conceito de usuário da Assistência Social para incluir pessoas em situação de precariedade no trabalho, como desempregados e trabalhadores em subempregos. Também se discutiu a territorialização da assistência social, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), focando na importância do planejamento de ações públicas com base no território e nas questões sociais que se manifestam nesses espaços.

Os desdobramentos do terceiro capítulo se iniciam discutindo a importância do Plano de Assistência Social, dos Conselhos de Assistência Social e dos Fundos de Assistência Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ele destaca que o Plano deve ser elaborado de forma estratégica e incluir elementos como diagnóstico, metas e recursos necessários para a implementação da política, sendo submetido à aprovação dos Conselhos, que são responsáveis pela supervisão e

controle social. O papel dos Conselhos é fundamental para garantir a qualidade e a efetividade das ações, incluindo a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e a conformidade com as normas legais. Além disso, o texto aborda a criação do Atestado de Regularidade de Conselho, Plano e Fundo (ARCPF) no Estado do Paraná, com o objetivo de garantir a regularidade e a transparência na gestão dos recursos da Assistência Social, atendendo às diretrizes nacionais e promovendo o controle social.

O quarto capítulo apresenta a história da implementação dos Conselhos de Assistência Social, detalhando sua evolução ao longo do tempo. O texto enfatiza a composição desses Conselhos, destacando a necessidade de uma estrutura paritária entre governo e sociedade civil. Além disso, são exploradas as diferentes representações que compõem os Conselhos, incluindo as do governo, dos trabalhadores, das entidades prestadoras de serviços e dos usuários,

Por fim, o quarto capítulo reflete sobre os desafios e complexidades da participação e representação nos Conselhos de Assistência Social, especialmente no contexto dos modelos democráticos e participativos, também são analisadas as dificuldades de participação de segmentos populares, como trabalhadores e usuários, devido a obstáculos materiais e políticos, e a necessidade de garantir a representatividade efetiva desses grupos.

Apresenta, também, uma análise crítica sobre os conselhos gestores como espaços de participação (e representação) social e controle democrático das políticas públicas, destacando diversas questões centrais, aborda as dificuldades em garantir uma representatividade efetiva e plural nos conselhos, mesmo com regulamentação legal. Embora esses conselhos estejam inseridos em um modelo de participação institucional fruto de lutas sociais, a simples institucionalização não assegura uma participação democrática plena, considerando as diferentes correlações de forças locais e os desafios na mobilização contínua da sociedade civil.

Para finalizar o texto aborda as limitações do poder deliberativo dos conselhos, ressaltando que, embora a luta pela democratização das políticas sociais inclua a reivindicação de maior poder de decisão, a incapacidade de influenciar questões substantivas, como a distribuição justa de recursos, gera frustrações e expectativas irrealistas. Os conselhos devem ser compreendidos como estratégias de luta dentro do Estado, buscando a democratização das políticas públicas, e não

como forças externas a ele. Para superar essas limitações, é necessário estabelecer estratégias de articulação política e redefinir a função deliberativa dos conselhos dentro da estrutura estatal, compreendendo suas possibilidades reais e evitando a paralisia política. Somente assim será possível garantir maior efetividade na participação, ampliar a democracia e promover políticas públicas mais justas e integradas.

A pesquisa buscou **promover uma análise exploratória sobre os limites e possibilidades do impacto gerado pela representação da sociedade civil nos conselhos de assistência social em relação à racionalidade estatal**. A partir de uma revisão bibliográfica de caráter narrativo, foi possível obter compreensão sobre o tema, ainda que sem esgotar todas as fontes de informação disponíveis. Além disso, o levantamento e tratamento de informações públicas, como os dados do Censo Suas e documentos oficiais, permitiram traçar um panorama sobre a retração dos Conselhos Municipais de Assistência Social ao longo dos dois últimos anos (2022 e 2023).

Concluimos então que a representação da sociedade civil em conselhos de Assistência Social tem potencial para promover impactos significativos na racionalidade administrativa estatal, mas enfrenta desafios estruturais e práticos que limitam seu alcance. Na medida em que esses conselhos permitem a participação direta de segmentos da sociedade na formulação e no controle das políticas públicas, eles contribuem para a democratização da gestão pública e podem influenciar decisões, garantindo maior transparência, legitimidade e aproximação das políticas às demandas sociais.

No entanto, como destacado ao longo do texto, o impacto efetivo depende da capacidade dos conselhos de superar obstáculos relacionados à representatividade, legitimidade e poder deliberativo. Quando a composição dos conselhos reflete uma elite cívica ou quando há fragmentação e falta de articulação entre diferentes conselhos, a influência sobre a administração estatal se torna limitada, restringindo a capacidade desses órgãos de gerar mudanças significativas na racionalidade das políticas públicas.

Portanto, embora existam avanços importantes, como o fortalecimento do controle social e a criação de um espaço institucional de diálogo, os conselhos de Assistência Social, por si só, não conseguem transformar profundamente a lógica administrativa estatal sem uma articulação mais ampla com outros mecanismos de

mobilização social e uma redefinição do papel dos conselhos dentro da estrutura estatal. Para que os impactos sejam mais expressivos, é fundamental fortalecer a atuação desses espaços, ampliar a participação popular e garantir maior poder decisório, promovendo uma gestão pública mais integrada, justa e democrática. Compreendemos que a participação (e representação) nos conselhos de Assistência Social é uma forma de “democracia-método”, e que a “democracia enquanto condição social” só será obtida fora do Sistema Capitalista, o que implica uma nova racionalidade administrativa.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação.** s.d. Disponível em: < <https://portalidea.com.br/cursos/bfdaa6c0ecd6e9f622631979427c5a5a.pdf>>.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período de 1999 a 2004: quem paga a conta? In: **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional.** Rio de Janeiro: Cortez, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 237.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2006. Disponível em <<https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-237-de-14-de-dezembro-de-2006/>>.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).** Brasília: DF, 1993. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Censo SUAS 2022.** 2023. Disponível em < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Censo SUAS 2023.** 2024. Disponível em < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Família; Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 6.** Diário Oficial. Brasília. 2015. Disponível em: < <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-6-de-21-de-maio-de-2015/>>.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).** Brasília: DF, 2012. Disponível em < https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília: DF, 2004. >. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2404,** de 2017. Plenário. Brasília, DF, 2017. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2404%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen>

%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO INT%2520desc/0> Acesso em 14 jan. 2025

BRAVO, Maria Inês Souza; PAULA, Renato Francisco dos Santos; RAICHELIS, Raquel. Participação Social e esfera pública: desafios na relação com conselhos e movimentos sociais. In: **Serviço Social e Sociedade**, v. 147, n. 2, São Paulo, 2024.

CASTRO, Jorge Abrahão de; NETO, Manoel Batista de Moraes; SADECK, Francisco; DUARTE, Bruno; SIMÕES, Helenne. **Análise da Evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001**. Brasília, 2003.

CAVALCANTE, Livia Teixeira Canuto; OLIVEIRA, Adélia Augusta Souto. Métodos de revisão bibliográfica nos estudos científicos. In **Psicologia em Revista, Belo Horizonte**, v. 26, n. 1, p. 83-102, abr. 2020.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

FILHO, Rodrigo de Souza; GURGEL, Cláudio. **Gestão Democrática e Serviço Social: Princípios e Propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LAVALLE, Adrian Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, Associações e Desigualdade. IN: **ARRETCHE, Marta (org.). Trajetórias das Desigualdades: Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015

LUCHMANN, Lúcia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, Salvador, 2008.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **O canto da sereia: Crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”**. São Paulo: Cortez, 2014.

PARANÁ. Secretaria do Desenvolvimento Social e Família. **Resolução nº 237**. Diário Oficial. Curitiba. 2018. Disponível em <

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibirImpressao&codAto=209566>>.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** Caminhos da construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

RIBEIRO, Natalina; RAICHELIS, Raquel. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 9, p. 45-67, São Paulo, 2012.

SIMIONATTO Ivete. **GRAMSCI:** sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

WEBER, Max. **Ciência e Política:** Duas Vocações. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.