

## CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONCEPÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Diana Galone Somer<sup>1</sup>

Solange Aparecida Barbosa de Moraes Barros<sup>2</sup>

**Resumo:** Este ensaio traz um debate sobre os conselhos e sua relevância para a sociedade civil. O objetivo central desse trabalho é refletir sobre os conselhos e as concepções de controle social e participação, os quais estão interligados. Partiu-se de uma concepção disposta na literatura quanto aos conselhos e o conceito de Controle Social o qual está ligado ao Estado e ao Capital sobre a Sociedade Civil. O termo controle social está relacionado à possibilidade da participação da sociedade civil na tomada de decisão, que teve início com a Constituição Federal de 1988. A metodologia empregada é um estudo exploratório de cunho bibliográfico: artigos, resenhas, livros sobre a temática dos conselhos, da participação e do controle social. A partir da literatura estudada compreende-se a importância dos conselhos nos três níveis de gestão, federal, estadual e municipal principalmente no que tange ao repasse de recursos. Considera-se o conselho uma ferramenta eficaz para a descentralização das Políticas Públicas (Sociais), bem como no processo de democratização. Palavras-chave: Conselho, Controle social, Participação.

168

## ADVICES POLICIES PUBLIC AND CONCEPTIONS PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL

**Abstract:** This paper provides a discussion of the advice and its relevance to civil society. The main objective of this work is to reflect on the advice and views of social control and participation, which are interconnected. Left is a design prepared in the literature as to the advice and the concept of social control which is on the State and the Capital on Civil Society. The term social control is related to the possibility of participation of civil society in decision making, which began with the Federal Constitution of 1988. The methodology is an exploratory study of bibliographic nature: articles, reviews, books on the subject of advice, participation and social control. From the literature studied understands the importance of councils in the three management levels, federal, state and municipal especially regarding the transfer of funds. It is considered the advice an effective tool for the decentralization of Public Policy (Social), as well as in the democratization process.

**Keywords:** Advice, social control, participation.

---

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social Universidade Estadual de Ponta Grossa/ PR-UEPG. Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR- UEPG. Bolsista do órgão de fomento à pesquisa CAPES.

<sup>2</sup> Dr<sup>a</sup>. Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professora adjunta da UEPG.

## INTRODUÇÃO

Os conselhos são espaços de controle social e de participação que promove a execução das Políticas Públicas. Por isso, o objetivo deste ensaio é refletir sobre os conselhos e as concepções de controle social e participação, os quais estão interligados. Entendendo que para a ampliação dos conselhos é necessário que haja uma perspectiva de participação em três níveis, segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 375 apud BEHRING; BOSHETTI, 2011, p.178, grifo nosso)

a) a participação social que promove **transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório**; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, **provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas**; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

Assim, entende-se que os conselhos têm grandes potenciais para negociação sendo um campo fértil de ações e propostas que podem favorecer milhões de pessoas bem como aprofundar a democracia, porém ainda ocorrem dificuldades de participação nos três níveis mencionados (BEHRING; BOSHETTI, 2011).

Dessa forma, Silva, Jaccoud e Beghin (2005a apud BEHRING; BOSHETTI, 2011, p.179) afirmam que atualmente existem “[...]17 Conselhos Nacionais, que se desdobram nos estados e municípios [...] considerando-se que a federação se constitui com 26 estados e 5.563 municípios, segundo o Portal do Governo Federal [...]”, neste contexto faz parte a tríade constituída por: fundos, conferências e conselhos. Para Almeida e Tatagiba (2012, p. 69) “[...] o Munic/IBGE, de 2001, mostra que mais de 90% dos municípios brasileiros registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência e criança e adolescente.” Partindo deste breve apontamento para refletir sobre os conselhos, com a intenção de contribuir para o debate sobre a importância do controle e participação nestes órgãos. Tem como base metodológica a pesquisa bibliográfica: artigos, dissertações e livros sobre a temática dos conselhos, controle social e participação.

Para tanto, apresentam-se inicialmente as concepções de controle social e participação social a partir das décadas de 1980/1990, que estão ligados no cotidiano dos conselhos, com os autores: Peruzzo (1998); Gohn (2003); Calvi (2008); Leal (1986) e Behring e Boshetti (2011). Em seguida, este ensaio enfatizará algumas reflexões em torno dos Conselhos Gestores e Conselhos, com os autores Gebeluka (2008); Almeida e Tabagiba (2012) e Ribeiro, Azevedo e Junior (2004).

Por fim, as considerações finais, ressaltando a relevância e a dimensão dos conselhos, visto que foram criados para aprimorar o processo democrático. Ao mesmo tempo, que o controle social e a participação estão interligados na prática cotidiana dos conselhos, e são fundamentais para que ocorra a participação efetiva na Política Pública (Social).

## **CONCEPÇÃO DO CONTROLE SOCIAL FORMA DE PARTICIPAÇÃO EFETIVA NA POLÍTICA PÚBLICA (SOCIAL)**

A literatura indica que não existe uma definição única para a concepção de controle social e participação. A partir dessa afirmação, delineiam-se concepções de controle social e participação com base nos seguintes autores: Calvi, Peruzzo e Gohn, Leal, Behring e Boshetti. Segundo Calvi à questão da participação e controle social no Brasil definiu-se:

A partir da década de 1980 o termo controle social começou a ser usadas pelos movimentos sociais e demais instituições da sociedade civil para significar a possibilidade da participação nos momentos de decisão das políticas sociais. [...] até esta década predominava outro significado para controle social. Ele era usado, pela classe política e economicamente dominante, como uma forma de controle social do Estado e do Capital sobre as classes subalternas. (CALVI, 2008 p.10).

Portanto, o conceito de controle social esteve ligado à classe dominante e pelo Estado sobre a classe subalterna. Calvi (2008, p.12) explica que o controle social “é o resultado histórico das relações humanas engendradas pelas forças políticas, econômicas e sociais de determinadas sociedades”. Segundo Mézáros (apud CALVI, 2008, p. 12) a função do Controle Social foi “[...] alienada do corpo social e transferia para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o

critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição.” Compreende-se que o Sistema Capitalista e seus antagonismos reforçaram a necessidade de um novo tipo de controle e de participação social. De tal modo, o que sucede é o controle do capital sobre a sociedade como um todo,

[...] e de reprodução social [...] reforça a compreensão de que esse controle hegemônico do capital se desenvolve contraditoriamente, defrontando-se cotidianamente com o movimento de lutas sociais e forças políticas antagônicas, o que se viabiliza a emergência de outras formas de controle. (CALVI, 2008, p. 13).

A partir da literatura pesquisada percebe-se que esta subordinação ao capital defronta-se com os movimentos da década de 1980 que reivindicavam por uma participação efetiva da classe subalterna nas decisões políticas, econômicas e sociais. Conforme Peruzzo (1998, p.74) a dominação, “[...] por um lado, assim como a submissão e a resignação, por outro, perpassam o cotidiano, a sociedade civil e o Estado, da família ao condomínio, à escola, ao sindicato, ao partido político e ao governo [...]].

171

Com isso é importante frisar, que a perspectiva da participação das classes historicamente excluídas do processo de tomada de decisão só será discutida/avaliada/inserida no contexto brasileiro a partir da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Anteriormente da constituição de acordo com Gohn (2003, p.34) “a base territorial do poder local era uma dada região, que usualmente ultrapassava um município [...] uma dada localidade e hegemonia política em uma dada base territorial [...]”. Entende-se que o poder local era do tipo coronelista centralizado nas mãos dos coronéis caracterizado principalmente pela troca de favores desde necessidades básicas até compra de medicamentos e indicação para vagas públicas. Portanto, o poder dos coronéis ocupou lugar de destaque na política devido ao poder extralegal que esses possuíam.

Em relação a esse poder discorre Leal (1986, p.51) que a “[...] autonomia extralegal [...] consiste na carta-branca que o governo estadual outorgava aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do coronelismo [...]”. O poder dos coronéis segundo Leal (1986) perpassa por longos períodos históricos desde o Brasil Colônia até a redemocratização do

Estado em 1946. Assim, o controle sobre as massas era realizado devido a categorias como mandonismo (que se manifestava em forma de perseguições aos opositores dos coronéis). Ainda, como filhotismo (onde os coronéis utilizam as situações de dependência da população para forçá-los por coibição ao voto de cabresto), devido a esse tipo de controle social a população foi excluída do processo político, econômico e social no contexto brasileiro durante muitos séculos.

Deste modo, uma perspectiva de controle social como se entende atualmente como possibilidades de participação/implementação/execução das Políticas Públicas só será implementada e regulamentada a partir da Constituição Federal de 1988. Verifica-se avanços nesse sentido a partir da Constituição Federal, da criação dos Conselhos gestores, fóruns de participação popular, programas, orçamentos participativos etc. Complementado essa perspectiva Behring e Boshetti (2011, p.178) afirmam que a concepção de controle democrático da Constituição de 1988 é o início da experiência dos “conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos no Brasil foram grandes inovações políticas e institucionais no formato das políticas públicas brasileiras, [...] num país em que a democracia sempre foi mais exceção que regra.”

Segundo Behring e Boshetti (2011) a criação dos conselhos transcorria depois do fim dos regimes militares, e fez parte de um momento histórico, com uma onda democrática no Brasil e no mundo. Segundo Gohn (2003, p.35) “[...] ampliaram-se os espaços para o desenvolvimento de novas formas de cultura política [...] novos agentes sociais e políticos”, dessa forma rompeu ou tentou desfazer as amarras históricas de não participação.

Quanto à categoria participação Demo (apud PERUZZO, 1998, p.74) discorre que: “[...] a participação não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. A participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada”. De acordo com Bordenave (apud PERUZZO, 1998, p.76) a participação está relacionada com poder, e pode ser identificada em três níveis: “[...] o da formulação da doutrina e da política institucional; o da determinação de objetivos estratégicos, da elaboração de planos, programas e projetos, da alocação de recursos, da administração e da

execução das ações; e o da avaliação dos resultados.” Segundo Peruzzo (1998, p. 78) a participação pode ser classificada em três modalidades: “de participação popular, numa perspectiva mais ampla de ação coletiva: a participação passiva, a participação controlada e a participação-poder.”

As principais características da participação para Peruzzo (1998, p. 78) são: participação passiva “mesmo que não se envolva ativamente ao assumir uma postura de espectador e de conformismo, a pessoa desenvolve um tipo de participação”. A participação controlada, “pode ter seu início em decorrência de pressão das próprias bases, como uma conquista, ou ser concedida, como uma oferta de cima para baixo”. [...] (idem, 1998, p.78-81). Por fim, a participação-poder se caracteriza por não ser “passiva nem manipulada, apesar de por vezes ser limitada, no sentido de não atingir todas as instâncias da estrutura política ou não abarcar todas as decisões, o exercício do poder é partilhado”. (PERUZZO, 1998, p.81)

É relevante elucidar que o controle social assim como a participação não tem um único significado, dependendo da conjuntura histórica assume características diferentes. A respeito dessa afirmação de Controle Social Calvi (2008, p.13) esclarece que não existe um único controle social, “[...] mais sim controles sociais que coexistem num mesmo contexto histórico [...] dependendo da sociedade e da época, o mesmo pode ocupar uma posição de subordinação ou de hegemonia sobre os demais sentidos o controle social.” Calvi (2008, p.13), além disso, alerta que o controle do capital procurou e ainda procura “assegurar a manutenção ampliada do capital em detrimento do trabalho”. Por isso, é importante enfatizar que a categoria controle social historicamente foi utilizada pelo Estado e Capital coercitivamente sobre a população.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 embora tenha ampliado e legitimado o acesso da participação e do controle social da sociedade na esfera pública, não constituiu uma nova sociedade que tenha rompido com a subordinação do Capital. Percebe-se essa tendência também na década de 1990 onde as lutas são fragmentadas por meio de ONGs, entidades, conselhos etc. Com essa afirmação, observa que a participação e o controle social se dão cada vez mais, por políticas setorializadas. Desse modo, as decisões

importantes são tomadas, por exemplo, nas câmaras, assembleias legislativas, ministérios etc. Onde a participação e o controle social não se efetivam, confirmando essa perspectiva:

Apesar dos avanços constitucionais de 1988, as energias criativas dos diversos grupos sociais continuaram reprimidas e a participação da sociedade civil reprimida [...] o controle social e participação popular são ainda retóricos, uma vez que a maioria dos cidadãos fica de fora do momento de tomada de decisão que ocorre por meio de espaços institucionalizados. [...], pois as mais importantes decisões são tomadas nas câmaras, assembleias legislativas, senados, congressos, ministérios, por meio de medidas provisórias, sem consulta a população. (CALVI, 2008, p. 16).

Diante do exposto, Calvi (2008, p.18) permanece elucidando que perante a fragmentação crescente das “[...] políticas sociais também está crescendo o número de conselhos para responder a cada política fragmentada, sem que isto acarrete avanços nas mesmas.” Nesse sentido, a seguir, trazem-se questões essencialmente em volta da importância dos Conselhos Gestores, mas destacando nos Conselhos (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, entre outros) instâncias criadas em conformidade com as finalidades dos Conselhos Gestores, as duas visam a fortalecer a cidadania.

174

## **QUESTÕES EM TORNO DOS CONSELHOS E CONSELHOS GESTORES**

Após, pensar sobre o controle e a participação, considerados neste ensaio fundamentais para adentrar em Conselho Gestores. A primeira questão para refletir em relação aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas é que já atingiram a maioria (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Assim, enquanto instâncias criadas a partir de uma compreensão de gestão participativa se compõem em todos os municípios. Para Almeida e Tabagiba (2012, p.69) “[...] não são mais ‘experiências’ ou ‘apostas’, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representam desde que emergiram nos debates constituintes como demanda da sociedade brasileira.”

A segunda questão é que os Conselhos Gestores e os Conselhos (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, entre outros) refletem conquistas inegáveis e tiveram sua origem a partir da Constituição Federal de 1988. As duas instâncias tiveram sua procedência nos movimentos sociais

reafirmando a institucionalidade democrática. Os movimentos sociais enraizaram o modelo de participação nos Conselhos Gestores e dos Conselhos, ambos visam o fortalecimento da cidadania. Entende-se que os Conselhos Gestores deliberam sobre as Políticas Públicas (Sociais) nos fóruns de participação popular, programa, orçamentos participativos, entre outros.

Os conselhos (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, entre outros) atuam na ausência das políticas, são espaços que propiciam as relações de forças existentes entre poder público e sociedade civil que podem ser ativados quando os indivíduos/coletivos são prejudicados nos seus direitos. Assim, surge um novo modelo de gerenciar políticas um caminho novo para abrir espaços, com a função de propiciar diálogo entre as agências públicas e os movimentos sociais através dos conselhos.

A terceira questão de suma relevância é que os Conselhos de Gestores são compostos de representantes estatais, da sociedade civil e prestadores de serviços públicos. De acordo com Almeida e Tabagiba (2012, p. 69) essa composição “torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das Políticas Públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas”.

Os conselhos estão presentes na maioria dos municípios, eles têm uma relação importante entre o Estado e a sociedade civil e são articulados desde o “[...] nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, os conselhos figuram como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo” (ALMEIDA; TABAGIBA, 2012, p. 69).

Assim, é relevante elucidar que os conselhos municipais iniciaram-se na década de 1990, com a participação da sociedade civil na elaboração e gestão das Políticas Públicas, que passou a ser legitimada com a Constituição Federal de 1988. Vale ressaltar que se encontram presentes em vários capítulos da Constituição, a participação da comunidade, como no da saúde, no art. 198, inciso III; na assistência social, no art. 204, inciso II; e na educação, no art. 206, inciso VI. Portanto, com a constituição de 1988, a criação dos conselhos se tornou obrigatória nos três níveis de governo, sendo assim considerados indispensáveis, principalmente no repasse de recursos Federais quer para o

Estado ou Municípios, sendo ferramenta eficaz para a descentralização das Políticas Sociais como no processo de democratização. Sendo assim, são de suma relevância os Conselhos na Gestão das Políticas Públicas, visto que a construção das Políticas Sociais é fundamentada sobre o colegiado paritário nas esferas: Federal, Estadual e Municipal.

Confirmando essa perspectiva Ribeiro, Azevedo e Junior (2004) afirmam que os conselhos Federais, Estaduais e Municipais se estabeleceram pelo país, com organização de canais institucionais de participação da sociedade civil na gestão e no controle social das Políticas Sociais. Ribeiro, Azevedo e Junior (2004, p.22) elucidam que os conselhos possuem as seguintes características:

a) Temáticos, ligados a políticas sociais específicas, notadamente àquelas regulamentadas no âmbito federal – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, e emprego -, mas também a políticas regulamentadas tanto no plano estadual quanto no municipal, em que se encontram diversas outras temáticas, como transporte, política urbana, meio ambiente, direitos das mulheres e dos negros etc; b) De caráter semi-representativo, geralmente com mandatos sociais não-remunerados. Os conselhos são canais que prevêm a participação voluntária de representantes das organizações sociais da sociedade civil, e não a eleição direta, em sufrágio universal, dos seus integrantes. Ao mesmo tempo, os representantes geralmente não são remunerados e podem ser substituídos sempre que as organizações sociais assim decidirem; c) Em geral, são deliberativos, abrangentes e permanentes. As atribuições dos conselhos não se restringem à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas, mas abrangem a deliberação sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação de normatização e da regulação das ações do governo, e a aprovação da proposta orçamentária, e incidem, portanto, na definição de macroprioridades e na formulação de políticas públicas regulatórias.

176

Assim, é relevante elucidar que o primeiro a ser criado foi o Conselho Nacional de Saúde em 1990, o segundo o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em 1991. Logo na sequência os Conselhos de Assistência Social em 1993, e em 1996 os Conselhos Nacional de Educação com a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB). É evidente que quando os conselhos foram criados era para negociar demandas dos movimentos populares como a implementação dos programas e resolver reivindicações, uma relação do Estado com o cidadão à ordem vertical. No entanto essa realidade passa por um processo lento e gradual na prática. De acordo com Martins (2004,

apud GEBELUKA, 2008, p.57) existem algumas barreiras a partir do momento em que o conselho passa a existir e a funcionar que são:

[...] enfrentar alguns obstáculos políticos e organizacionais. Dentre as dificuldades políticas, podemos destacar os casos em que o poder executivo municipal não proporciona aos conselhos condições mínimas de funcionamento ou ignora suas deliberações. Há casos em que o conselho é composto por parentes/amigos pessoais do prefeito, o que não garante a participação efetiva da comunidade nesses órgãos. Outras vezes o executivo municipal oferece resistência ao conselho e apresenta obstáculos para o seu funcionamento, tentando impor condições ilegais, como, por exemplo, a escolha da presidência do conselho.

Diante dos fatos expostos, Gebeluka (2008, p.57) afirma que no espaço público “[...] de conselho há limites e possibilidades, e o Executivo contribui para o fortalecimento ou para o enfraquecimento do conselho. Porém, a força maior tem de vir do Conselho, consciente de suas atribuições.” Além disso, os conselhos possuem algumas peculiaridades como caráter permanente, deliberativo e paritário, são espaços compostos pela sociedade civil e poder público. Souza (2004, p.181 apud GEBELUKA, 2008, p.54) afirma que os conselhos,

[...] são espaços estratégicos de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, visando também o estabelecimento de mecanismos de negociação e pactuação, permitindo a penetração da sociedade civil na lógica burocrática estatal para transformá-la, e também exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais. [...] O principal objetivo dos conselhos é discutir, elaborar e fiscalizar a política social em tela, em cada esfera de governo.

Dessa forma, os conselhos viabilizaram uma inovação que se faz necessário na dimensão do Estado quanto da sociedade civil, em suas relações, pois ambos caminham direcionados para a construção da esfera pública, independente no campo das decisões políticas, que é democrática. Essa participação formal se demonstra a partir dos agentes e beneficiários da política que podem exercer o controle social por meio da formação de conselhos. Para Ribeiro, Azevedo e Junior (2004) os conselhos, em síntese nas temáticas aos quais estão vinculados,

[...] incidem sobre todo o circuito de gestão de uma política pública, desde a formulação até a sua implementação (Gohn, 1998, 2003); d) Em geral, são de composição paritária entre governo e sociedade. Os conselhos são compostos por representantes tanto da sociedade organizada quanto do governo, do que resulta uma composição que, na grande maioria dos casos,

garante metade da representação para as organizações da sociedade civil e metade para a representação de órgãos governamentais. Em alguns setores, essa composição é tripartite, como no caso dos conselhos de saúde, em que a divisão é estabelecida de modo a respeitar a seguinte proporção: 50% de organizações representantes dos usuários (organizações da sociedade organizada) e os outros 50% divididos entre instituições representantes do governo (25%) e instituições prestadoras de serviço e organizações representantes dos trabalhadores do setor (25%); e) De autonomia ou semi-autonomia em relação ao governo, apesar de não serem órgãos executivos. Apesar de estarem vinculados aos órgãos do poder público, os conselhos têm autonomia em suas atribuições para definirem suas regras e dinâmica de funcionamento, o que deve ser estabelecido com a participação de todos os segmentos sociais representados no seu âmbito, incluindo, portanto, o próprio poder público. É exatamente o fato de serem espaços vinculados ao poder público e ao mesmo tempo constituídos de representantes da sociedade que torna os conselhos órgãos públicos de natureza ambivalente (Teixeira, 1996) ou uma forma particular de controle público não-estatal (Genro, 1998). Nesse mesmo sentido, os conselhos são chamados também de “instituições híbridas”, por serem “instituições mistas, formadas em parte por representantes do estado, em parte por representantes da sociedade, com poderes consultivos e/ ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta” (Avritzer, 2000: 18), (RIBEIRO; AZEVEDO; JUNIOR, 2004, p. 22-24).

Vale ressaltar que, enquanto esferas de participação os conselhos, proporcionam determinadas diferenças em relação às experiências anteriores de participação da sociedade civil. Posto que, os anteriores centravam-se na abertura de espaços de diálogo entre governo e organizações populares específicas como, por exemplo, as associações de moradores. De acordo com Ribeiro, Azevedo e Junior (2004) não existia um espaço de diálogo com áreas temáticas (os movimentos de mulheres, criança e adolescente, negros, defesa dos direitos humanos, entre outros) integradas pelo conjunto das representações sociais. Ocorria também, a vinculação a dirigente das diversas instâncias do governo, podendo suceder a descontinuidade, devido às trocas de mandato. Contudo, nos conselhos instituiu-se a participação em todos os campos de ação do governo, e essa é permanente. Isso representou uma relevante inovação institucional no gerenciamento das Políticas Sociais (RIBEIRO; AZEVEDO; JUNIOR, 2004). Diante disso, os conselhos passaram a serem considerados como canais de participação de um novo sistema político de ação pública no plano local, para situações emergenciais. Tendo como característica a abertura na interlocução entre governo e sociedade civil no que refere as Políticas Sociais.

Os conselhos possibilitaram a interação entre governo e sociedade civil e são baseados em quatro princípios:

- (i) a representatividade das instituições do Poder Executivo (democracia representativa);
- (ii) o compromisso político do governo com essas esferas públicas, do qual depende o cumprimento das decisões tomadas em seu interior;
- (iii) a organização da sociedade em associações civis (representação semidireta), já que os conselhos são espaços de representação dos interesses dos setores sociais que estão organizados e;
- (iv) a representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, de forma que as posições assumidas pelos conselheiros dessas entidades expressem, de fato, os interesses sociais existentes em dado contexto social (RIBEIRO; AZEVEDO; JUNIOR, 2004, p. 25).

Complementando essa perspectiva, Gebeluka (2008, p.57) afirma que é necessário que os “[...] representantes da sociedade civil sejam escolhidos em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais, prestadoras de serviços, de defesa dos direitos, movimentos, sindicatos, associações.” Portanto, faz necessário explicar de acordo com Behring e Boshetti (2011, p. 179), “percebe-se que houve uma expansão formal da democracia, ao lado de enormes dificuldades de tomar decisões substantivas acerca de conteúdos efetivamente democráticos [...], houve ampliação no acesso à cultura, à riqueza, e à participação política pelas majorias.

179

Assim, os conselhos são instâncias estratégicas que foram criados para aperfeiçoar o processo democrático. São espaços que promovem a discussão das demandas, bem como os interesses de áreas determinadas. Deste modo, o número de representantes do Estado e da sociedade civil, na sua composição deve ser o mesmo, no entanto, há uma desigualdade devido à cultura política que traz reflexos históricos de não participação, das relações corporativistas, assistencialistas. Em vista disso, pode-se apreender que ainda não conseguiram entender a relevância da sociedade civil no processo decisório e deliberativo do qual fazem parte. O conselho está ainda se preparando para a participação, isso demanda tempo para conseguirem compreenderem a verdadeira responsabilidade abrangida, favorecendo o governo com profundos desequilíbrios ao processo decisório.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Mediante essas questões expostas, ficou evidente, que a Constituição Federal de 1988 representou muitos avanços para a sociedade brasileira, na garantia da participação popular quanto às demandas emergentes, nos espaços deliberativos das Políticas Públicas (Sociais).

Nesse sentido, vale enfatizar que a Constituição Federal proporcionou novas formas de participação e de controle social, entre essas formas destaca-se: a criação dos conselhos gestores e conselhos, fóruns de participação popular, programas, orçamentos participativos etc. A partir do estudo empregado sobre as concepções da participação e do controle social, e dos conselhos, compreendeu-se que o termo controle social e participação podem ter diferentes significados e atores sociais de acordo com a conjuntura histórica, econômica, política e social. Também, que o termo controle social era utilizado pela classe política e pelo Capital como coerção objetivando controlar as massas através da dominação perpessada no cotidiano por meio das Escolas, sindicatos, partidos etc.

180

Com base nas exigências advindas dos movimentos sociais das décadas de 1980 e 1990 houve uma ampliação dos espaços de participação e de controle social como meio de legitimação do próprio Estado. A partir de então o termo controle social passou a significar a possibilidade de a população participar efetivamente. Os conselhos, como se observou, são um espaço excelente para efetivação do controle e participação. Entende-se, assim, que os antagonismos gerados pelo Sistema Capitalista fomentaram a necessidade de um novo tipo de controle e de participação social nos processos políticos, econômicos e sociais pela sociedade civil.

Constatou-se que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, são um espaço público formado por um número de representações governamentais e representantes da sociedade civil para que possa haver igualdade nas resoluções. De acordo com Calvi (2008, p.10) a transição democrática: “trouxe alguns avanços, principalmente, no campo das políticas sociais. Esta trouxe diretriz como: a descentralização político-administrativa e participação popular.”

Portanto, o controle social e a participação social trouxeram novos agentes sociais e políticos, para as Políticas Públicas, buscando romper com o contexto histórico anteriores de não participação. No entanto, apesar dos avanços alcançados, nos níveis de poder político a participação se dá na maioria das vezes controlada/limitada outras vezes consentida e tutelada. Esses espaços “abertos” legitimam a atuação do Estado “democrático” como forma de garantir sua eficácia, entretanto, também contribui para atender aos interesses, dos atores que estão à frente do poder para legitimar a ordem vigente. Acredita-se que as reflexões sobre os conselhos, controle social e participação, necessitariam de mais aprofundamento, visto que estão interligados e de certa forma condicionados na prática cotidiana.

Nesta direção traz-se uma análise crítica de Behring e Boshetti (2011, p.184) que afirmam que houve uma disseminação dos conselhos em questão de territorialidade e política. Porém, segundo Behring e Boshetti (2011, p.184) “não significa que houve uma redemocratização efetiva do Estado brasileiro, mas que este é um processo em curso e em disputa, com potencialidades democráticas [...], as mesmas autoras afirmam que ainda existem práticas antidemocráticas. Para que a democratização seja efetiva demanda a participação da sociedade civil na busca da negociação e do consenso para as decisões, na descentralização e na integração das ações.

Atualmente diante da segmentação dos conselhos e das fragmentações das Políticas Sociais, vê-se que não há uma efetiva participação da sociedade civil. Isto reflete como um todo nas decisões públicas, e abre uma brecha, que responde diretamente aos interesses do Estado e da classe dominante. A não participação da sociedade civil nos conselhos, o torna frágil nas tomadas de decisões para a coletividade, prejudicando os possíveis avanços da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n.109, p.68-92, jan./mar.2012
- BEHRING, Eliane Rossetti; BOSSETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 9 ed.São Paulo: Cortez,2011, p.2013.

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.
- CALVI, Kéttini Upp. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa- PR. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em 28 de maio 2012.
- CONANDA, **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://www.aldeiasinfantis.org.br/getmedia/0f13e352-b6b4-491f-832b-dd6b14ac8d97/O-que-e-CONANDA.pdf>> Acesso em 20 de jun. 2016.
- GEBELUKA, Rosmeri Aparecida Dalazoana. Configuração e atribuições do Conselho Tutelar e sua expressão na realidade Pontagrossense. Ponta Grossa. 2008. 202 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas)- Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa/PR.2008.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 2.ed. São Paulo: Cortez,2003. Cap. 1-2, p. 13-45.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 5.ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986, 276p.
- PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. **Comunicação nos Movimentos Populares. A participação na construção da cidadania**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. Cap.2, p.73-89.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p.286
- VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. Legislação que disciplina os Conselhos de Políticas Públicas. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005\\_740.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf)> Acesso em: 29 de jul.2016.