



Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Lutas sociais e controle democrático nas políticas sociais.

## OS CONSENSOS E DISSENSOS NA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO DOS INTERESSES EM DISPUTA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS) DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)

KETNEN ROSE MEDEIROS BARRETO<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho sintetiza a tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, cujo objeto de estudo foi a participação da sociedade civil no processo de disputa pela hegemonia junto aos conselhos, enquanto instância de controle social democrático, assim como para as contradições e tensões presentes ao exercício da democracia brasileira. Numa análise crítica do processo de redemocratização brasileira, refletimos as lutas políticas de setores da sociedade civil que caminharam para o reconhecimento da participação social e sua inserção direta no controle social de parte das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Sociedade Civil; Controle Social; Democracia.

**Abstract:** This paper summarizes the thesis presented to the Graduate Program in Social Service of the State University of Rio de Janeiro, whose object was the participation of civil society in the process of contesting for hegemony with the councils, as an instance of democratic social control, as well as for the contradictions and tensions present in the exercise of Brazilian democracy. In a critical analysis of the Brazilian redemocratization process, we reflect on the political struggles of sectors of civil society that have moved towards the recognition of social participation and their direct insertion in the social control of public policies.

**Keywords:** Civil Society; Social Control; Democracy.

### 1 INTRODUÇÃO

A tese de Doutorado em Serviço Social, defendida em maio de 2017, junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), teve como ponto de partida nossa trajetória como conselheira da Política de Assistência Social, representante do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (SSC-UFF), no município de Campos dos Goytacazes, RJ, segmento da sociedade civil, enquanto entidade formadora de profissionais da área social, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) desta cidade durante o período de 2004 a 2015.

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: ketnen@ig.com.br.

As experiências vivenciadas ao longo de mais de uma década como conselheira da assistência social, representante de um grupo da sociedade civil, nos despertaram para a importância dos conselhos deliberativos de políticas públicas, enquanto instância de controle social e democrático, assim como para as contradições e tensões presentes ao exercício da participação da sociedade civil no processo de disputa e luta hegemônica.

Como marco jurídico, a Constituição Federal de 1988 representou, após quase três décadas de ditadura militar, a luta e a resistência de grupos e movimentos sociais em prol da democracia que, além da derrubada do regime militar, levaram a instauração de importantes instrumentos de participação como: eleições diretas, plebiscitos, orçamentos participativos, conselhos e outros mecanismos de participação popular.

Faz-se mister enfatizar que o entendimento de democracia apreendido em nossos estudos e pesquisa foram para além da concepção de democracia burguesa que, para obtenção e manutenção da hegemonia, recorre à efetiva participação das massas, reforçando os interesses da burguesia liberal.

A perspectiva de uma maior participação social sob o paradigma da democracia representativa no Brasil pós-1988, resultou das reivindicações dos movimentos sociais e setores da classe trabalhadora, garantindo-lhes direitos sociais, mas que não se estenderam a partilha do poder econômico e político. O sufrágio universal passou a ser defendido como instrumento de igualdade entre os cidadãos, como condição fundante para concretização efetiva do princípio democrático consagrado pela Constituição Federal; no entanto a luta por melhores condições de vida, abarcada por movimentos dos trabalhadores, ao ser acampada como uma luta pela democracia e pela derrubada do regime militar, fora descaracterizada de suas perspectivas de transformação societária.

A redemocratização brasileira, atrelada à dinâmica capitalista mundial de crise econômica (reflexo da crise do petróleo em 1970) nos anos 1980 e 1990, desdobrou-se num conjunto de reformas políticas macroeconômicas, com base no Consenso de Washington, enquanto estratégia de enfrentamento político e econômico dos países de capitalismo avançado. Pautados nos argumentos da social democracia voltada para o estabelecimento de um Estado social mínimo, para a liberdade de mercado na satisfação das necessidades e para a revalorização da rede de atividades filantrópicas, as medidas adotadas pelo Estado brasileiro, ao longo dos anos 1990<sup>2</sup>, desencadearam um processo de negação dos avanços constitucionais, sob a adequação às reformas econômicas do país, necessárias ao enfrentamento da crise, que atingiram, sobretudo, o sistema de Seguridade Social.

---

2 Após eleição do Presidente Fernando Collor de Melo.

Nesta dinâmica buscamos discutir a extensão do conceito de sociedade civil adotado por diferentes formas de pensamento, servindo para justificar concepções antagônicas de mundo e sociedade. A apropriação do termo sociedade civil de forma generalizada nos aponta para a urgência de conferir uma maior qualificação a este conceito, a partir do resgate de diferentes significados a este atribuído.

Deste modo esta discussão resulta de um estudo de caso que buscou investigar de modo detalhado os interesses que perpassam o controle social da Política de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes, RJ, buscando discutir o significado do controle social, a partir dos sujeitos que participam diretamente no CMAS, como representante da sociedade civil, cujas experiências foram recuperadas, em forma de dados qualitativos para se pensar os conflitos presentes neste espaço.

Nossa pesquisa de campo percorreu o conhecimento e análise dos grupos que compõe a sociedade civil do CMAS (representantes de entidades prestadoras de serviços sócio-assistenciais, representantes de classe, representantes das entidades formadoras e usuários) em suas formas de participação e articulação enquanto espaço democrático, procurando avançar no entendimento de suas características, antagonismos e confrontos entre seus atores.

Desde sua criação em 1995, o CMAS já passou por nove gestões, sendo quatro delas presididas por representantes da sociedade civil, o escolhido entre seus membros na primeira reunião de cada gestão que se inicia, ou seja, a cada biênio. O CMAS é um órgão deliberativo, paritário formado por 20 conselheiros (10 titulares e 10 suplentes), onde os representantes do poder público são indicados pelo gestor público municipal e os da sociedade civil são eleitos através de Fórum Público articulado por este segmento, seguindo a composição de: 04 representantes de usuários, 02 representantes de entidades de trabalhadores do SUAS, 01 representante de entidades formadoras da área de assistência social e 03 representantes de entidades prestadoras de serviços sócio assistenciais.

Assim, entrevistamos 10 conselheiros da sociedade (preferencialmente titulares) que atenderam os seguintes pré-requisitos: estar no CMAS mais de duas gestões seguidas; ter feito parte de comissões temáticas e ser conselheiro da sociedade civil por grupos diferentes. Além destes foram ouvidos os ex-conselheiros da sociedade civil (total de 04 entrevistados) que foram presidentes do CMAS e as ex-secretárias executivas que passaram por gestões presididas pela sociedade civil (total de 05 entrevistados), totalizando 19 entrevistas realizadas.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 A democracia na sociedade brasileira: traços da nossa formação social e política

Pensar o controle social nos dias atuais sob os limites da sociedade civil exige-nos uma dada compreensão acerca da formação social e política do Brasil, abarcando os traços peculiares de sua composição cultural que nos fazem entender os elementos que perpassam a vivência da democracia nos dias atuais e a participação da sociedade civil na vida pública.

A passagem de regime militar para o regime democrático se deu a partir da forte atuação de movimentos sociais em busca de superação da coerção e violência do Estado autoritário. Todavia a sociedade civil brasileira que, não surge no Brasil durante o processo da atual Constituição Federal de 1988, tem em sua trajetória histórica uma forte relação com o Estado e com o processo de formação social e política das classes sociais no Brasil.

Sob o ponto de vista histórico é preciso ponderar que o Estado brasileiro não fora capaz de estabelecer formas de participação democráticas, ao contrário, sempre manteve o paternalismo conjugado a ações coercitivas, como forma predominante de obter e manter sua hegemonia, atrelada aos interesses imperialistas, representados por uma burguesia nacional.

Para Florestan Fernandes (1975), a burguesia, surgida do desumano processo de transbordamento das relações sociais miseráveis europeias e que edificou uma forma extremamente bárbara de exploração da força de trabalho na colônia – a escravidão moderna –, não estava capacitada a empunhar as bandeiras da emancipação revolucionária civilizatória.

Além disso, o processo de formação da burguesia no Brasil estabeleceu em sua estrutura uma linha hierárquica rígida entre esta e seus congêneres imperialistas, redundando num cenário em que há ausência de “(...) autonomia para conduzir e completar a revolução nacional (...)” (FERNANDES, 1975, p. 298). É preciso entendemos que o Estado capitalista, como instrumento das relações sociais, busca criar mecanismos de estímulo à reprodução do capital e não ao lucro diretamente (até mesmo porque sob a lógica capitalista o lucro se realiza a partir da extração da mais-valia no processo capital x trabalho), o que no Brasil se deu sob a conjugação dos interesses capitalistas às posturas paternalistas, cuja meta principal foi a de propiciar a acumulação do capital.

Embora os avanços legais obtidos revelassem a luta da classe trabalhadora em prol de seus direitos, não é possível negarmos que o intervencionismo estatal se fortaleceu numa política de massas, voltado ao processo de esvaziamento político sob o controle e a preservação do operariado no sistema de exploração. Através da política de massas o Estado

brasileiro passou a fazer “concessões” à classe trabalhadora não reconhecendo os resultados e tensões expressas pelas lutas coletivas desta. Ianni (1987) afirma-nos que a política de massas impossibilitou que os movimentos organizados pela esquerda brasileira desenvolvesse uma política de classes.

A forma como a democracia populista vigorou (ainda vigora) no Brasil fez com que as lutas proletárias se conformassem com ações reformistas e não buscassem uma transformação societária. Muitas vezes as demandas da classe trabalhadora foram incorporadas a programas de governo, descaracterizando a luta de classes no país. Nota-se que os movimentos sindicais que eclodiram no país nos anos 1980, atrelados aos movimentos sociais formados por associações populares de bairros, intelectuais, partidos de esquerda, trabalhadores rurais e estudantes, conjuntamente se voltaram para a retomada da democracia no país, assim como para garantia dos direitos trabalhistas antes conquistados.

O período de efervescência política dos anos fora favorável ao ‘novo sindicalismo’ e a composição de novos movimentos sociais, pautados por uma postura pró-democracia que trouxe à cena tanto questões de gênero, raça, etnia, quanto as questões referentes às condições de reprodução da vida social como: transporte, saúde e educação.

É bem verdade que as lutas coletivas, que num primeiro momento uniram os vários grupos sociais a favor da democracia, tão logo sucumbiram aos limites do Estado neoliberal e voltaram para os particularismos de suas demandas. A democracia instituída no Brasil atendeu aos requisitos da sociedade civil brasileira expressa nos movimentos sociais dos anos 1990, à medida que contemplou legalmente os direitos civis, políticos e sociais, num reconhecimento da cidadania nunca antes visto na história do Brasil. Todavia não se propõe a um novo projeto de sociabilidade, voltado para uma sociedade igualitária no sentido de equilíbrio das classes sociais.

Neste sentido, diz Coutinho “que sem democracia não há socialismo, e sem socialismo não há democracia. Acho que as duas coisas devem ser sublinhadas com igual ênfase” (1997, p. 9). Partindo da teoria marxista de que a democracia é a base de uma sociedade socialista, enquanto liberdade política e igualdade econômica entre os homens, é simples compreendermos que sob a ordem burguesa a ideia de uma democracia plena é impossível ou no equivoco da chamada “democracia burguesa” (ibid, p. 12).

A ideia de democracia aqui referenciada está voltada para que a “socialização da participação política se expresse numa crescente socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica na superação da ordem social capitalista” (ibid, p. 12). Essa concepção afina-se com a compreensão de Gramsci acerca da vontade de todos e

aponta para a ideia de democracia, enquanto superação entre governantes e governados, extensão da vida social, econômica e política para além do Estado. Ou seja, a democracia pressupõe uma contra-hegemonia, pautada nos princípios de uma nova sociedade que rompa com a ordem burguesa.

Desta forma os canais democráticos instituídos no Brasil pós 1988 num “florescimento dos institutos políticos democráticos” (Coutinho, 2007) expressam a radicalização da democracia num processo de negociação entre as classes sociais no Brasil, numa falsa aparência de que todos participam e decidem sobre as questões políticas. A redemocratização no Brasil pôs fim à ditadura militar, avançou na institucionalização da participação política dos brasileiros num claro sinal de progresso democrático. Todavia preservou a hegemonia dominante e conservadora nas instituições que se constituem aparelhos ideológicos (no sentido gramsciano), sobretudo o Estado.

O Estado democrático no Brasil revela seu caráter mediador na correlação de forças entre as classes sociais, visto que ao representar uma classe ou grupo, busca para manter o ‘equilíbrio’ superar os interesses estreitos do grupo fundamental que o compõe e abarca os interesses dos grupos subordinados.

O cenário político que adentra aos anos 2000, vem revelando as contradições da democracia brasileira, exaltando seu caráter burguês, ainda que sob lutas e resistências. O que vimos são ataques brutais a democracia no Brasil aos direitos da classe trabalhadora; como visto a partir do golpe político, iniciado em 2016, enquanto uma postura da elite capitalista financeira, industrial e agrícola, que descontente com algumas conquistas sociais obtidas nos últimos anos, busca reafirmar seus interesses diretamente com seus representantes diretos. Esta dinâmica não abre espaço para concessões e denota o “profundo desprezo que as classes dominantes brasileiras têm pela democracia e pela vontade popular”, conforme nos aponta Lowy( 2016).

## 2.2 O controle social da política de assistência social em Campos dos Goytacazes sob a interferência do poder local.

Tratamos aqui de um município do interior do Rio de Janeiro, com uma população estimada em 2016 de 487.18692, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com uma extensão territorial de 4.026.696 km (divida em 15 distritos), situada na região Norte do Estado do Rio de Janeiro, entre duas importantes capitais da região Sudeste, há 280 km de sua capital e a 245 km de Vitória (ES).

Campos dos Goytacazes é uma cidade de contrastes, marcada por profundas desigualdades sociais, produzindo uma dicotomia entre a riqueza (antes do açúcar e depois dos royalties do petróleo) e o universo de pobres, cada vez mais excluídos socialmente., atrelados a cultura política que historicamente marca a região, sob formas de direcionamento do poder, pouco democráticas.

As correlações de força entre as classes, vividas desde o período colonial, persistem sob novas roupagens ainda nos dias atuais, fazendo com que os interesses econômicos de uma “elite agrária”, oriunda dos grandes proprietários de terra, continuassem a dominar hegemonicamente o município. Nesse sentido reforçamos que as relações de poder que perpassam gerações de políticos locais reforçam o caráter controlador de um grupo minoritário, porém dominante economicamente, que ao assumir a direção política, perpetuou formas de dominação conservadoras, fincadas nas bases do patriarcalismo.

Nos dias atuais, os “novos senhores” não são mais os antigos latifundiários, nem os donos das usinas, mas um grupo político, que, sem se desligar totalmente desse passado coronelista, tornou-se hegemônico, assumindo o discurso do desenvolvimento regional. Foram eles os “porta-vozes” de um projeto de retomada do crescimento, após o declínio da economia sucroalcooleira, no final dos anos 1980.

A herança cultural campista, da não participação, do conformismo e da subalternidade, aliada a uma conjuntura atual de forte concentração econômica e desigualdade social, tem revelado uma participação social incipiente da sociedade civil campista no âmbito do CMAS, marcada por relações de poder que limitam e aprisionam a livre participação da população que, por receio de represálias ou perdas de benefícios, acaba reforçando o poder das elites locais.

Nesse sentido o poder local é aqui entendido no âmbito das relações de poder a partir da interação de grupos que se articulam ou disputam seus interesses, não se limitando ao espaço do município de Campos dos Goytacazes, geograficamente falando, posto que para entendê-lo é preciso superar sua identificação com poder político, mas relacioná-lo ao poder exercido de forma econômica, social e cultural que ultrapassam as fronteiras do município.

Daniel (1988, p. 30) também conforma que os grupos dominantes locais,

(...) se representam como portadores da tradição local e do esclarecimento, razão pela qual se percebem como responsáveis pela condução do município e pelo seu futuro. (...) Na medida em que sua constituição se dá no nível simbólico [são formados] por agentes sociais de raízes heterogêneas: profissionais liberais, membros do empresariado local, das classes médias assalariadas do município, etc.

Neste cenário foi aprovado em 12 de fevereiro de 1996, a Lei nº 6.080 e a Lei nº 6.081/1996 que criou o CMAS e o FMAS respectivamente, a partir do debate acerca da política de assistência social, provocada por instituições ligadas à ou em defesa desta política, assim como seus próprios gestores locais, com objetivo de adequá-la à nova realidade jurídico-formal, sem que houvesse ampla mobilização do público alvo desta política, que gerou uma barreira à informação e participação direta dos usuários.

Assim o CMAS de Campos dos Goytacazes, como órgão de deliberação colegiada de caráter permanente do sistema descentralizado e participativo da assistência social de composição paritária, com 20 conselheiros titulares e suplentes, respeitando o princípio da paridade.

Ao longo de nossa pesquisa de campo, vimos que no âmbito do CMAS do município de Campos dos Goytacazes os principais conflitos que envolvem as plenárias se remetem a disputa (na maior parte do tempo velada por interesses imediatos) sobre a concepção da assistência enquanto política pública. A partir de questões fundantes (estruturadas previamente) foi possível identificarmos entre os representantes da sociedade civil pesquisados (sobretudo entre conselheiros e ex-presidentes), que há concepções diferentes acerca da assistência social, mas que não se configuram em divisões políticas divergentes, à medida que não chegam a se constituir em visões societárias diferentes. Trata-se de formas diferenciadas de conceber as políticas públicas, que acabam diretamente influenciando o exercício do controle social, cujas formas de participação encontram-se vinculadas aos interesses corporativistas dos grupos que pertencem e/ou representam.

A existência de posições diferentes a nosso ver revelou entendimentos diferenciados sobre o controle social da política social da seguinte forma: um grupo cuja inserção dos sujeitos em movimentos sociais e lutas coletivas mais amplas, compreendem o controle social como espaço de democrático, de confrontos, embates e correlações de forças, inerente a seu caráter heterogêneo e democrático, representados historicamente por sindicatos, associações de moradores, entidades de classes; E outro grupo cuja inserção nos espaços de controle social se deu de forma mais institucionalizada, marcada pela defesa de interesses corporativos, como no caso das entidades sócio assistenciais. Há ainda outro segmento, cuja participação tem sido inexpressiva na história do CMAS, mas que nos demonstra os caminhos que a participação tem trilhado neste conselho, que são os usuários, representantes diretos do público-alvo desta política de assistência social.

Para o primeiro grupo, vimos formas de participação mais amplas, que se volta para um controle social mais democrático, numa postura propositiva em relação à política de assistência

social, que se dá em momentos cruciais no planejamento e gestão desta. Trata-se de sujeitos que a partir da vivência política, buscam potencializar o espaço do conselho, não apenas como órgão burocrático de controle social, mas como instância de participação popular.

Já para o segundo grupo, vimos uma relação com o CMAS de forma institucionalizada, que se restringe a garantia das exigências jurídico-legais que criaram e regulamentam os conselhos. São formas de participação reguladas pela lógica do Estado liberal que concede para não perder sua hegemonia, constituída sob os marcos da democracia liberal burguesa. Constatamos que para este grupo de entrevistados, formados por representantes de entidades sócio assistenciais conveniadas a PMCG, há o reconhecimento legal da assistência como direito social, e dos avanços do SUAS na gestão descentralizada desta política, mais ao mesmo tempo se preserva o caráter assistencial desta política, sobretudo na defesa das entidades filantrópicas, como co-parceiras do Estado.

Faz-se mister destacarmos que os debates sobre a relação público x privado no CMAS, ocorreram essencialmente nos períodos de renovação dos contratos e abertura de editais, ao final de cada ano, como vimos em nossa pesquisa documental. Ou seja, as discussões que envolvem as demandas da população e as responsabilidades do gestor, não foram prioridades no CMAS ao longo das gestões passadas, principalmente a partir dos anos 2000, quando o município passa ter uma alta arrecadação de royalties, tornando um potencial financiador das políticas públicas, entre elas a de assistência social.

Tatagiba (2002, p. 58), destaca que "para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e, não uma forma de construir coletivamente o que seria de interesse público em cada área específica."

Por fim vemos um grupo marcado pela falta de participação dos usuários apontada em nosso estudo de caso (corroborada pelas análises das atas pesquisas), que expressa os traços mais perversos do assistencialismo, além do vínculo de dependência que produz a exclusão política da massa nos espaços participativos.

Este esvaziamento é reflexo de uma vida marcada por privações que condicionam os sujeitos e os afastam de sua condição de cidadania, tornando-os reféns da classe dominante. Trata-se de uma realidade onde os sujeitos se tornam desmotivados da participação, desacreditados das mudanças e, ao mesmo tempo vulneráveis as práticas políticas imediatistas.

A cultura que herdada em Campos dos Goytacazes reforça a ideia de que os sujeitos são responsáveis por sua condição de pobreza, marcando a forte culpabilização dos mesmos pela

realidade que vivem. Neste contexto há uma desvinculação das bases estruturais das relações sociais, fortemente marcadas por fatores histórico-políticos brasileiros, cuja trajetória remota a escravidão e a exploração massiva da força de trabalho. A ideia de um público-alvo da assistência social enquanto usuários, portanto, um grupo subalterno e vulnerável, a nosso ver contribuiu para reforçar o lugar periférico ocupado por estes sujeitos numa sociedade de classes como a capitalista, e ainda conforma relações estigmatizadas presentes na trajetória da assistência social brasileira.

Conforme Resolução do CNAS n. 24/2006 são consideradas os usuários da assistência social,

(...) são sujeitos de direitos e público da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário. § 1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. § 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso (ART. 1)

Não restam dúvidas de que esta regulamentação, assim como tantas outras, representa um importante avanço no reconhecimento da participação dos usuários, permitindo que estes pudessem ser representados por grupos de usuários, vinculados aos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social nos Municípios e Estados e não apenas por associações formalmente constituídas. Todavia, a participação não passa por ordenamento legal, mas pela construção política, onde os sujeitos como cidadãos possam de condições sociais e econômicas para participar. A não participação é fruto de um processo histórico onde as relações de poder sempre se deram “pelo alto”, sem que a massa fosse considerada importante nas decisões.

A disputa por vagas nos fóruns da sociedade civil se deu historicamente, conforme mostrou a pesquisa entre as instituições que já ocupam vagas no CMAS e que querem permanecer, o fato das quatro vagas dos usuários ficarem historicamente em vacância, ampliava as chances das entidades prestadores de serviço sócio assistenciais em se manterem na gestão do CMAS, posto que este grupo pelo regimento possuem três vagas, totalizando assim 70% das cadeiras da sociedade civil.

Nessa lógica, a potencialidade do CMAS, em seu papel como instância de controle social democrático para além da fiscalização e distribuição transparência das verbas públicas, vem se revelando muito mais numa luta de poucos conselheiros da sociedade civil, que apesar dos entraves e obstáculos presentes, ainda trilha os caminhos tortuosos da participação.

Trata de uma sociedade civil atrelada a grupos sociais “tradicionais”, que possuem seus interesses corporativos, e que tem mostrado ao longo da história do CMAS, serem contraditoriamente os responsáveis pelas lutas travadas na assistência social do município de Campos dos Goytacazes e ao mesmo tempo, os limitadores desta, quando a colocam sob a égide das exigências jurídico-legais que fundamentam o controle social, nos moldes da democracia burguesa.

### **3 CONCLUSÃO**

Nosso estudo de caso apresentado ao longo da tese, aqui brevemente sistematizada, revelou-nos que o CMAS de Campos dos Goytacazes, em seu caráter democrático e heterogêneo, se constitui como uma instância política, que ao longo de vinte anos de existência debate questões fundantes, que atravessam a política de assistência social; ao mesmo tempo preserva as tradicionais práticas do “toma lá, da cá”, das pactuações e negociações que expressam a hegemonia do Estado capitalista na condução da política pública, onde: “A palavra final tem que ser como o governo deseja, porque o governo tem dinheiro, é ele que tem a questão do recurso então é ele que tem que dar a palavra final” (Entrevistado n.6).

Não se trata de uma questão atual, que se aplica um ou outro gestor, mais de uma questão estrutural que perpassa a Política Nacional de Assistência Social, cujos avanços ampliaram as possibilidades para efetivação de práticas democráticas no interior desta mas que , ainda não foram traduzidos em maior participação enquanto construção de um novo projeto societário.

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

A nosso ver trata-se de uma forma de controle por parte do Estado que limita e retira a autonomia dos conselhos. Os dados pesquisados e analisados serviram para nos mostrar que em sua história Campos dos Goytacazes, viveu vários ciclos de alto de desenvolvimento econômico, mas que estes não serviram para melhoria na qualidade de vida de sua classe

trabalhadora, nem tampouco, conseguiu uma cultura de participação entre seus cidadãos. Vimos sim que, há uma herança cultural campista (atrelada a brasileira) da “não-participação”, do conformismo e da subalternidade, que tem revelado a falta de participação social, sobretudo no interior das instâncias democráticas, como no caso dos conselhos.

Vimos assim que democracia como regime político tornou-se imperativa em quase todos os países do mundo, mormente, pela forma como esta se tornou um mecanismo capaz de “solucionar conflitos”, mantendo a liberdade entre os sujeitos, onde as disputas por não representam o questionamento da ordem capitalista vigente.

#### 4 REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. R. Notas sobre o financiamento da Assistência Social no âmbito da Seguridade. In: SOUZA, N. R. O. Q.; OLIVEIRA, A. L. S.; ALMEIDA, V. F. S. M. (org.). *Política de assistência social no Brasil: desafios para o assistente social*. Brasília: Comando da Aeronáutica, 2007. 310
- BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BEHRING E. R. et alli (orgs.). *Política social no Capitalismo tendências contemporâneas*. 2 Ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez, 2000.
- COUTINHO, C. N. *Um estudo sobre seu pensamento político*. 3. ed. [S.l.]: Civilização Brasileira, 2007.
- \_\_\_\_\_. A democracia como valor universal. In: SILVEIRA, Ê. et al. *Encontros com a civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. v. 9, p. 33-47. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/49636615/A-Democracia-como-ValorUniversal>>. Acesso em: 10 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Democracia: um conceito em disputa*. 2008. Disponível em: <<http://www.socialismo.org.br/portal/filosofia/155-artigo/699-democracia-um-conceito-emdisputa>>. Acesso em: 03 maio. 2018.
- DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. *Revista Espaços & Debates*, São Paulo, n. 24, p. 26-39, 1988.
- FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- IANNI, O. Imagem e semelhança. *Revista de Psicologia social*, maio 1987.
- LOWY, Michel. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, Ivana. DORIA, Kim. CLETO, Murilo (orgs.). *Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016, p.61-69.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.