



3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Democracia, participação e movimentos sociais

O controle social e a gestão de políticas públicas: a perspectiva dos usuários

Edval Bernardino Campos¹
Carlos Alberto Batista Maciel²
Fabiano da Silva Pereira³

Resumo

A partir da década de 1980 no Brasil desenvolve-se um grande movimento político com vistas à redemocratização do país. Deste processo resulta a retomada das eleições diretas e, principalmente, uma Carta Constitucional que consignará em seus fundamentos éticos e políticos valores identificados com a justiça social, a dignidade humana e a democracia. Este processo, ainda inconcluso, reclama a presença da sociedade civil para sua efetivação. Dentre as lacunas mais salientes, merece destaque a participação social, em especial dos usuários, na gestão das políticas públicas. É o enfoque deste artigo, produto de uma pesquisa em andamento na região metropolitana de Belém (PA).

Palavras-chave: Democracia. Políticas Públicas. Participação. Controle Social.

Abstract

From the decade of 1980 in Brazil develops a large political movement for the democratization of the country. This process results in the resumption of direct elections and, above all, a Constitutional Charter that will record in its ethical and political values identified with social justice, human dignity and democracy. This process has not yet finished, claims the presence of civil society for their effectuation. Among the most salient gaps, the social participation, in particular of the users, in the management of public policies. Is the focus of this article, a product of ongoing research in the metropolitan region of Belém (PA).

Keywords: Democracy. Public policies. Participation. Social control.

1 INTRODUÇÃO

A gestão do social é matéria recente na sociedade brasileira. O campo dos direitos sociais aqui adquire mais expressividade a partir de 1988 em decorrência das lutas sociais e políticas que tiveram lugar nas décadas de 1970 e 1980 resultando na conquista da

¹Professor da Faculdade de Serviço Social (FASS), do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA/UFPA).

² Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA). Diretor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA/UFPA).

³ Graduando de Serviço Social (UFPA), bolsista de iniciação científica da pesquisa.

democracia e elaboração de uma Carta Constitucional afiançadora de direitos civis, políticos e sociais em escala universal. Teoricamente, conforme Telles (1999, p. 181):

Os direitos estruturam uma linguagem pela qual os sujeitos elaboram politicamente suas diferenças e ampliam o “mundo comum”⁴ ao inscrever na cena pública suas formas de existência, com tudo o que elas carregam em termos de cultura e valores, esperanças e aspirações, como questões relevantes à vida em sociedade e pertinentes ao julgamento e à deliberação Política.

A inscrição dos direitos sociais no campo das responsabilidades do Estado consagra, pois, um conjunto de compromissos éticos e políticos cuja efetivação se manifesta por meio de políticas sociais públicas. Ao lado da inédita conquista da universalização de alguns direitos sociais, o processo de redemocratização também resultou na definição de princípios e diretrizes para gestão pública, merecendo destaques a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade civil na formulação e controle social das ações governamentais em alguns domínios, notadamente em políticas de corte social.

A Pesquisa “O controle social da Política de Assistência Social na região metropolitana de Belém – PA, a perspectiva dos usuários”, sob nossa coordenação investiga, entre outros objetivos, as influências da sociedade civil, especialmente dos usuários, na definição da agenda pública dos seis municípios integrantes da respectiva mesorregião. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa fundada na observação, na análise documental e bibliográfica, bem como na entrevista. O objetivo central da investigação é apreciar as influências dos usuários na agenda da assistência social dos respectivos municípios. Em outras palavras, importa saber em que medida, se é que ocorre, as deliberações dos Conselhos e, dentre elas aquelas pertencentes às agendas dos usuários, são adotadas como referências para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social. Esta atribuição está inscrita no art. 116 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (2012) como parte do processo de controle social. Assim está disposto:

As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a **definição de diretrizes**⁵ para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁴ Grifos da autora.

⁵ Grifo nosso.

A hipótese que alenta nossa investigação considera que na arquitetura do sistema protetivo inscrito na Lei Orgânica da Assistência Social estão assegurados, do ponto de vista normativo, mecanismos, espaços e instrumentos para a participação sócio-política da sociedade civil. A própria Norma já destacada consagra um capítulo ao controle social no qual estão definidas as instâncias de deliberação do SUAS. Cabe examinar, do ponto de vista histórico e político, em que medida esses mecanismos são propiciadores de uma dinâmica democrática de gestão. Para essa investigação elegemos como sujeitos da pesquisa 36 conselheiros, dentre representantes governamentais e da sociedade civil, destacando-se no segmento não governamental, a presença de representante dos três grupos, a saber: usuários, trabalhadores e entidades de assistência.

A escolha dessa amostra justifica-se pela necessidade de contemplar na investigação, mesmo que de forma lateral, como os demais segmentos com representação nos Conselhos percebem a presença dos usuários.

2 A GESTÃO PÚBLICA SOB O SIGNO DA DEMOCRACIA

Há um consenso no âmbito das ciências políticas em afirmar que as políticas públicas se materializam nas ações governamentais. As divergências se manifestam e se agudizam quando das explicações sobre as motivações governamentais para adotá-las⁶. A perspectiva teórica adotada nessa abordagem considera que as ações governamentais decorrem de uma conjugação de fatores relacionados às interpelações das classes sociais e grupos de pressão. São, portanto, expressões de interesses conflitantes mediados e contemporizados – de acordo como a capacidade de pressão dos atores políticos e opções dos governantes – nas arenas institucionais em contexto históricos específicos.

Pereira (2008, p. 94), se contrapõe ao entendimento de política pública como sinônimo de ação estatal. Em seu entendimento, com o qual comungamos a política pública:

É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.

⁶ Há uma farta literatura sobre a matéria. Destacamos, por exemplo, Heidemann, Francisco (org.), 2010; Hochman, Gilberto (Org.), 2007; Hall e Taylor, 2003.

Está claro que a abordagem de Pereira está filiada a uma opção democrática para a qual política pública não pode basear-se, senão, em princípios republicanos, ou seja, ter a esfera pública como *locus* da sua construção. Desta forma, entendemos que políticas públicas não se confundem com ações governamentais em si mesmas, da mesma forma que sem ações governamentais não haverá políticas públicas.

Neste sentido é importante ter claro que a democracia não pode, sobretudo, no meio acadêmico, ser apreendida em sua dimensão restrita, vinculada apenas a processos de escolhas de governantes, a procedimentos eleitorais ou a formas de exercício do governo. Como processo de governar ela deve estar orientada e comprometida com a efetivação de direitos. Conforme Dahl (2001, p. 62), “a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático”.

Sob o signo da democracia a gestão das políticas públicas significa a mobilização de recursos para atender as demandas da sociedade com vistas a reduzir as desigualdades sociais, erradicar a pobreza, promover a dignidade humana e combater circunstâncias geradoras de inseguranças e desproteção sociais. Todos esses fenômenos, expressões da questão social, podem ser enfrentados no âmbito da sociedade capitalista. Trata-se de uma agenda já efetivada na vigência do estado de bem estar social⁷ e que necessita ser retomada no enfrentamento da agenda neoliberal

A gestão democrática, de corte social, conforme Carvalho (2014, p. 33):

Funda-se na concepção de um Estado social de direito e, portanto, comprometido com a cidadania de todos os cidadãos de uma nação. Ancora-se em princípios constitucionais que dão forma e conteúdo às políticas, aos programas e aos serviços públicos, reconhecendo o Estado como autoridade reguladora das ações públicas.

Do ponto de vista teórico e político propugnamos como características centrais da gestão democrática as seguintes diretrizes: 1) ser orientada para a atenção de necessidades sociais significantes; 2) ter resolutividade, ou seja, ser capaz de resolver situações concretas, basear-se em compromissos com a efetividade das ações; 3) ser

⁷ Esta agenda factível nos marcos da ordem burguesa não se confunde com o desiderato emancipacionista inscrito na teoria revolucionária de K. Marx. A emancipação humana, estágio amplamente desenvolvido das forças produtivas, decorrerá da eliminação da propriedade privada dos meios de produção e do *ethos* social a vinculado a esse modo de produzir, distribuir e ser.

cientificamente planejada, portanto ter previsibilidade; 4) assegurar a estabilidade, a regularidade e a adequabilidade de recursos; 5) ser profissionalizada, com equipes multiprofissionais, tecnicamente qualificadas, contratadas por meio de concurso público, com condições de trabalho adequadas e remuneração justa; 6) ser participativa, ou seja, assegura o diálogo entre gestores e operadores da política e entre o governo e a sociedade; 7) ser socialmente controlada, expressando, desta forma, uma condensação de propostas e compromissos construídos na relação direta com a sociedade; 8) ser avaliada continuamente, submetida à apreciação dos resultados dos vínculos das ações com as diretrizes emanadas da sociedade; 9) ser descentralizada com vistas a fortalecer as instâncias locais para instituir e fortalecer novos centros de poder. A descentralização, na direção aqui abordada, pressupõe a redistribuição de poderes, recursos e prerrogativas; 10) ser gerida em consonância com o princípio da intersetorialidade, deve, portanto, evitar procedimentos autárquicos e insulares; 11) ser de responsabilidade primaz do Estado para assegurar a efetivação do direito. De acordo com Draibe, *apud* Jaccoud (2009, p. 69), “esta é a sua função precípua, não possível de ser substituída por nenhum outro ator, nenhuma parceria.”.

A gestão pública não pode confundir o exercício de parcerias e a adoção de estratégias cooperativas entre governo e sociedade civil com a transferência de responsabilidades pública, tipificadas constitucionalmente como de competência do Estado, para o setor privado.

A gestão pública participativa e socialmente controlada apoia-se em um novo paradigma recentemente adotado na sociedade brasileira. Entre as conquistas resultantes das lutas contra a ditadura militar e o centralismo governamental, destaca-se o papel atribuído à sociedade civil nos processos relativos à gestão pública. Nas palavras de Marco A. Nogueira (2004, p. 117), com a Constituição Federal de 1988 houve uma mudança na forma de tomar decisão para a gestão:

Houve mesmo, nessa inflexão, uma espécie de inversão da hipótese decisionista predominante até antes da redemocratização na qual a eficácia na gestão dos problemas sociais requeria mais autoridade e centralismo do que deliberação expandida.

As abordagens sobre gestão pública sob a perspectiva do controle social não podem recusar essa hipótese. O desafio democrático envolve demandas complexas e de alcance estrutural. Governar com base nos princípios democráticos, valorizando a

expansão dos atores políticos reclama a construção de uma sociedade civil mobilizada, consciente, propositiva e comprometida com o interesse público⁸.

3 O CONTROLE SOCIAL: A PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS

O ideal de democracia participativa contemplado no Título da Ordem Social da Constituição brasileira em vigor e na legislação complementar atribui aos conselhos, nos três níveis de governo, as principais prerrogativas para a efetivação do controle social. O grande mérito da democracia participativa e também o seu desafio é apoiar-se em sujeitos coletivos, em entidades. A virtude consiste exatamente na força coletiva da representação. Em tese, atores coletivos traduzem com maior legitimidade demandas, anseios e agendas que os indivíduos atomizados. O desafio reside na representatividade desses sujeitos. É certo que nem todas as entidades estão organizadas ou foram concebidas para o exercício do controle social. Muitas, mesmo com destacada representatividade social foram constituídas para o trabalho de corte assistencial e benemerente, muitas vezes alheias ao exercício do controle social; outras, organizadas nas fornalhas das lutas sociais, legítimas representantes de interesses coletivos, estruturadas para os embates sócio-políticos ainda demonstram baixa representatividade social. Há também grupos de entidade com posturas fortemente corporativas, etc. Todas elas, ainda assim, disputam espaços nas instâncias de participação e de controle social do SUAS.

A situação é, mormente, desafiadora quando relacionada às entidades de usuários, particularmente no âmbito da política de assistência social. Nesse domínio a tradição tem sido a representação indireta dos usuários. Dito de outra forma, os usuários tradicionalmente estiveram representados por prestadores privados (beneméritos) de assistência. O processo de normatização do Sistema Único de Assistência Social-SUAS vem alterando esse panorama por meio de investimentos para assegurar ao usuário presença, voz e representatividade nas arenas participativas do SUAS. De acordo com a Resolução CNAS Nº 24, de 16 de fevereiro de 2006.

Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa

⁸ O termo interesse público adotado nessa abordagem prende-se a duas dimensões: expressar o interesse da maioria; e expressá-lo legitimamente, sem manipulações.

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.

Nossa pesquisa, ainda na fase inicial, investigará a natureza dessa participação adotando como premissa que o Conselho tem caráter permanente, composição paritária entre governo e sociedade civil e prerrogativa deliberativa. A ideia de conselho, ao mesmo tempo, que valoriza e reconhece a importância da sociedade civil nos espaços de diálogo com o governo, convalida os valores de um ordenamento democrático estruturado em uma lógica coletivista e popular.

3.1 O CONTROLE SOCIAL COMO POSSIBILIDADE

O debate sobre o controle social se inscreve nessa perspectiva apontada por Nogueira de expansão das arenas decisionista. As exigências e as possibilidades históricas do Brasil contemporâneo reclamam mudar profundamente a forma de governar o campo social, valorizando a participação da sociedade no diálogo com o governo, na definição de diretrizes, na formulação de políticas, na avaliação da gestão e, principalmente na adoção de políticas efetivamente capazes de instituir a cidadania com um bem universal.

O suporte analítico desta pesquisa em andamento é a teoria do controle social desenvolvida por Campos (2006), que o compreende como produto das ações da sociedade civil destinadas a influenciar a formação da agenda governamental, a fiscalizar as ações desenvolvidas pelo governo, bem como a construir, difundir e convalidar uma agenda ética e política comprometida com a justiça social, com a cidadania e com a dignidade humana.

O controle social não se efetivará plenamente sem um compromisso com o devir. Seu horizonte é a construção de valores e práticas que se contraponham às tradicionais formas de governança capitalista, conservadoras, centralizadas, arcaicas e elitistas.

Nesta perspectiva teórica o Controle Social se efetiva em três dimensões: uma política, referente às influências que a sociedade exerce na conformação da agenda governamental. Diz respeito, portanto, a capacidade da sociedade para impor diretrizes e compromissos capazes de oferecer respostas efetivas a demandas concretas. O Sistema Único de Saúde – SUS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso, são exemplos notáveis dessa influência. Esta é, certamente, a função principal do controle social. Sem exercer influências sobre a

agenda governamental a participação da sociedade terá mais caráter adjetivo, ornamental que substantivo. A dimensão técnica está relacionada à avaliação das atividades governamentais. Diz respeito a apreciação sobre a efetivação da agenda política, em especial, a avaliação sobre o grau de efetividade das ações. Nessa dimensão o exercício do controle social não se limita nem se confunde com a apreciação de prestações de contas, sobretudo, em sua dimensão contábil.

O controle social na dimensão técnica envolve a apreciação sobre a adequação da agenda governamental em relação às definições políticas bem como, a avaliação dos seus efeitos na gramática social. É importante examinar que mudanças resultaram da intervenção governamental nesse domínio? É dessa matéria que se ocupa a apreciação técnica.

A terceira é a dimensão ética. Nesse domínio o compromisso é com a afirmação e defesa de uma agenda civilizatória. O pressuposto dessa dimensão é a convicção de que o controle social identifica-se com a construção de valores e práticas contra hegemônicas, inscrevendo-se na direção de uma nova sociedade. Filia-se, pois, a ideia gramsciana de guerra de posições onde, segundo Dagnino (2002, p. 300), “[...] ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo [...]” por conter os fundamentos de uma nova ordem social sendo edificados e fortalecidos no interior da ordem vigente.

Apoiados no materialismo histórico e dialético, portanto dialogando com o mundo concreto, compreendemos que o Estado capitalista, mesmo organizando os interesses fundamentais da burguesia, é um espaço permeado por contradições e disputas. Nesse sentido, as iniciativas e práticas sociais e políticas que possam alargar espaços de participação e contemplar a defesa de direitos sociais merecem ser estimuladas.

3.2 O CONTROLE SOCIAL COMO LIMITE

A presença dos usuários da assistência social na cena pública enquanto ator de processos políticos é, indiscutivelmente, algo muito recente na história brasileira. Por isso mesmo merece ser estimulada politicamente e estudada cientificamente. Estamos nos referindo a uma área com histórico de assistencialismo, paternalismo e favor ao lado de

uma contumaz indiferença dos prestadores de assistência e da sociedade com a condição cidadã dos assistidos.

Com essa dinâmica de gestão participativa a presença dos usuários nas instâncias deliberativas e de controle social é uma exigência legal e faz parte da natureza do Sistema Único de Assistência Social. Essa participação, contudo, não é isenta de riscos e dificuldades. O risco principal está relacionado à possibilidade de cooptação política. Historicamente este é o segmento social com maior fragilidade organizativa e com menor tradição de experiências associativas e de intervenção nas arenas políticas. O cooptação poderá ocorrer como consequência de dois fatores: de um lado, pelo não reconhecimento dos usuários como sujeitos de direitos, investidos de capacidades para o exercício protagônico da defesa dos seus interesses; por outro lado, em decorrência do consentimento da participação. Neste caso, consentir a participação é uma forma de negar a cidadania e colocar o direito sob o manto da benevolência e da ajuda.

Em outra oportunidade CAMPOS (2009, p. 37) já destacava que:

Nesse processo de inclusão, os usuários se deparam com dois riscos principais: o primeiro, diz respeito às possibilidades de cooptação política que se expressa na inclusão subalterna; o segundo, é a incorporação artificial que desconsidera a representatividade dos atores e expropria o simbolismo da presença.

Várias dificuldades se interpõem, nesse processo: desde o reconhecimento legítimo da condição cidadã do usuário por parte dos demais atores aos obstáculos para ter acesso às informações qualificada, significantes; limites para a participação no cotidiano do conselho decorrente da falta de apoio material, financeiro; dificuldade de entendimento do léxico dos especialistas. A dificuldade central, contudo, ainda está associada a representatividade. Os segmentos quantitativamente mais expressivos dos usuários ainda não estão organizados como força política capaz de impor inflexões às ações e decisões governamentais.

Ao lado dos óbices relacionados diretamente com as condições históricas da representatividade dos usuários, os conselhos em sua grande maioria são destituídos de meios (infraestrutura e logística) que facultem o adequado exercício do controle social. Soma-se a tais ausências à fragilidade da normatização a cerca do controle social. A legislação ainda não estabelece força vinculante às decisões dos Conselhos. É regra em muitos municípios o descaso e a indiferença dos gestores em relação às deliberações emanadas das instâncias de controle social.

Todavia, dificuldades e riscos não podem ser reivindicados para desestimular, desencorajar ou mesmo elidir a participação dos usuários nestas arenas. A democracia é construída no leito das relações sociais e os seus atores se credenciam por meio da participação e da capacidade de propor agendas aglutinadoras.

Uma democracia de massas, de caráter popular não se constrói sem o envolvimento protagônico dos diferentes atores da sociedade civil. E a democracia de massas, para além do elitismo burguês, é uma das condições essenciais para fazer avançar a luta pelas transformações radicais que a sociedade brasileira precisa enfrentar. Conforme Coutinho (2000, p. 47),

Só numa democracia de massas, onde o protagonismo político passa cada vez mais para a “sociedade civil”⁹ e seus atores, é possível fazer com que uma política consequente de reformas de estrutura conduza gradualmente à superação do capitalismo. E é nessa exata medida que a luta pela democracia e a luta pelo socialismo são duas faces solidárias da mesma moeda.

A participação política dos usuários da assistência social nos espaços de controle social precisa articular a pressão pelo atendimento das necessidades imediatas, da atenção às demandas mais emergenciais com um projeto emancipacionista capaz de inscrevê-los em novos circuitos sociais propiciadores de uma vida cidadã. Para Coutinho (id. p. 51):

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela via social em cada contexto historicamente determinado.

Sabendo-se que grande parte dos usuários da assistência social consome a maior parte de suas energias nas lides pela sobrevivência, querê-los cidadãos é um grande desafio civilizador do presente. A promoção sócio-política destes usuários ao *status* de cidadão de direitos e de fato é empreendimento complexo e exigente que vai além de apoios materiais e psicológicos, demanda, concomitantemente, investimentos em atividades propiciadoras de exercício político. Mesmo reconhecendo com Castel (2005, p. 78) que “para poder projetar-se no futuro, é preciso dispor no presente de um mínimo de segurança”; é válido considerar também que, sem um projeto de futuro é impossível escapar das armadilhas do presente.

⁹ Grifos do autor.

Outro fator limitante do controle social é a prática de gestão assistencialista fortemente arraigada, sobretudo, nos governos municipais onde as primeiras-damas ainda ocupam cargos públicos para diligenciar demandas coletivas sob a ótica do mundo doméstico. O assistencialismo é nesse processo um componente profundamente negativo. Ele é, ao mesmo tempo, uma negação do direito à proteção social pública e um instrumento de manipulação. Por um lado transforma direito em benesse, caridade ou favor; por outro, mantém o assistido na condição dependente, de subalterno.

O antropólogo francês Maurice Godelier (2001, p. 23). Discutindo o dom, o ato de doar de assistir, destaca que em tal relação “o dom aproxima os protagonistas porque é partilha, e os afasta socialmente porque transforma um deles em devedor do outro.”.

O assistencialismo estrutura uma relação desequilibrada entre o “doador” e o assistido, mesmo quando os recursos dessa atividade são públicos. De um lado está alguém investido de autoridade e poder; do outro aquele destituído dos meios básicos de sobrevivência. O assistencialismo corrói a cidadania porque fere o Estado democrático de direitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social no âmbito da gestão de políticas públicas é um empreendimento complexo, particularmente, quando se tem em consideração o histórico de centralismo político no Brasil. Este desafio democrático será, certamente, mais desafiador em regiões com escassa tradição de lutas sociais e políticas protagonizadas pela sociedade. Nossa pesquisa ocorre em uma das regiões metropolitanas da Amazônia, constituída por municípios de pequeno, médio, grande porte e a metrópole. É uma região na qual os Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal estão abaixo da média nacional (0,744), exceto a cidade de Belém cujo índice é 0,746. (IBGE, 2014).

Empiricamente sabemos que, à exceção de Belém, os demais municípios são caracterizados, do ponto de vista político, como espaços sem tradição participativa, sem histórico da presença de forças políticas representativas das agendas democráticas e das bandeiras de lutas mais radicais.

É nesse solo civicamente fértil e precariamente explorado que nossa pesquisa investigará as experiências e cotejará as possibilidades para o exercício do controle social

no âmbito da política de assistência social. Não comungamos com as ideias que não identificam nos espaços desta política oportunidades pedagógicas para o aprendizado de uma cidadania ativa; por outro lado não desfraldamos a bandeira de que a existência de conselhos seja uma condição suficiente para o exercício do controle social. Concordamos com Tatagiba (2002, p. 53) que, em tese, os Conselhos “[...] assumem hoje no Brasil uma importante função pedagógica no sentido da construção da cidadania e da reivindicação dos padrões de convivência democrática”. Não podemos afirmar ou negar que tais funções são desempenhadas pelos Conselhos objeto de nossa investigação.

Diferentemente das ideologias, que se apressam em julgamentos e paixões, o desafio da ciência é compreender e explicar fenômenos que tenham regularidade de existência. O controle social é uma prerrogativa legalmente atribuída aos Conselhos, é, portanto, um fenômeno que apresenta à gestão desta importante política pública. Cabe apreendê-lo. Esse é o desafio da nossa pesquisa.

Não julgamos aceitável o controle social sem um projeto democrático, sem um projeto de futuro. Desta forma não cabe ocupar os espaços concebidos para o controle social com o olhar plantado apenas no presente, no imediatismo. Controle social é um instrumento da democracia, o seu horizonte é o amanhã.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Resolução CNAS N° 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Resolução CNAS N° 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília: MDS/SNAS, 2013.

_____. **Lei n° 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: MDS/SNAS, 2007.

_____. **Lei n° 12.435, de 06 de julho de 2011**. Altera a lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência Social: do descontrole ao Controle Social**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 88, p. 101-121, Nov., 2006.

_____. **Conselhos de políticas setoriais no ambiente municipal**: estudo comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ e UFPA, 2007.

_____. O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In **Cadernos de Texto**: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS. Brasília – DF: CNAS, MDS, 2009.

_____. Participação como desafio e conquista. **Cadernos de textos**: consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores. VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília – DF: CNAS, 07 a 10 de dezembro de 2011.

_____; MACIEL, Carlos Alberto B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 55, p. 143-155, Nov. 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis – RJ: Vozes, 2005.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora da UnB, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10 ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000; v. 1. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

GODELIER, Maurice. **O enigma do dom**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HAGUETE, Teresa M. Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília: UnB, 2010.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Conselho Nacional de Assistência Social na visão de seus conselheiros. **Relatório de Pesquisa**. Brasília, 2012.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PEDRINI, Dalila, M; ADAMS, Telmo e SILVA, ViniRabassada (org). **Controle Social de Políticas Públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

PEREIRA, PotyaraAmazonéida. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In. BOSCHETTI, Ivanete (Org.) **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELES, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos de construção democrática. 2. ed. rev., São Paulo: Cortez, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In. DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.