



**6º Encontro Internacional de Política Social**  
**13º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl  
Marx para pensar a crise do capitalismo  
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

---

**Eixo: Democracia, participação e movimentos sociais.**

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL**

**Ketnen Rose Medeiros Barreto <sup>1</sup>**

**Resumo:** Este artigo constitui-se numa discussão sobre uma experiência de controle social a partir dos estudos realizados junto ao Programa de Pós Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ), concluído em maio de 2017. Tem como ponto de partida a investigação os interesses em disputa, expressos na participação da sociedade civil no cotidiano do controle social da Política de Assistência Social, refletindo os projetos societários apontados na correlação de forças presentes ao “jogo democrático”, cujo objetivo central é analisar os consensos e dissensos no segmento da sociedade civil ao longo da trajetória histórica do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Campos dos Goytacazes (RJ) ao longo dos seus vinte anos de história (1995 a 2015).

**Palavras-chave:** Sociedade civil; Democracia; Controle social.

**PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN THE PROCESS OF SOCIAL CONTROL**

**Abstract:** This article is a discussion about an experience of social control based on the studies carried out with the Graduate Program of the University of the State of Rio de Janeiro (PPGSS / UERJ), completed in May 2017. Its starting point is the the interests in dispute, expressed in the participation of civil society in the daily social control of Social Assistance Policy, reflecting the corporate projects pointed out in the correlation of forces present to the "democratic game", whose central objective is to analyze the consensus and dissent in the segment of civil society along the historical trajectory of the Municipal Council of Social Assistance (CMAS) of Campos dos Goytacazes (RJ) during its twenty years of history (1996 to 2016).

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

**Introdução**

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, instaurou importantes espaços participativos e democráticos como: eleições diretas, plebiscitos, conselhos deliberativos, orçamentos participativos e outros canais institucionais de participação popular. Entre as conquistas constitucionais obtidas no âmbito dos direitos sociais, ressaltamos a

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense (ESR/UFF), de Campos dos Goytacazes (RJ). E-mail: <ketnen@ig.com.br>.

reconfiguração das políticas públicas brasileiras, sobretudo a de proteção social enquanto Seguridade Social. No campo da Seguridade Social a política de assistência social encontra-se regida pelos princípios da Constituição Federal de 1988, da descentralização político-administrativa, da universalização e da participação popular, enquanto consolidação das novas formas da relação entre Estado e sociedade civil que alteraram a gestão das políticas públicas em nosso país.

A realidade brasileira tentou no plano jurídico, equiparar-se à política dos países desenvolvidos, adotando uma nova concepção de gestão pública que tão logo a Constituição Federal de 1988 fora promulgada, já sofria os ataques do projeto neoliberal numa incorporação à contrarreforma do Estado, trilhando os caminhos da terceirização e do repasse de suas responsabilidades à sociedade civil.

É importante lembrar que, historicamente, o Brasil se consolidou numa nação economicamente dependente do capital estrangeiro, pertencente à periferia do capitalismo mundial, marcado por um Estado patrimonialista, focalista e nada redistributivo, visto que, até 1988, todas as políticas sociais no país se davam exclusivamente sob a forma de contribuição direta em que o acesso a bens, serviços e benefícios ocorria através dos descontos financeiros nos salários dos trabalhadores formais.

Destacamos que o Estado brasileiro não pode ser considerado como um Estado de Bem-Estar Social, tanto por sua natureza periférica, responsável pela cultura política da não redistribuição social, quanto por sua inserção tardia no processo de industrialização dentro do sistema capitalista. Para países como o Brasil, que não pertence ao centro do capitalismo mundial, a análise a respeito da proteção social requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento.

Mesmo tendo avançado consideravelmente no processo de industrialização durante o século XX, por exemplo, o Brasil não foi capaz de abandonar as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho (POCHMAMM, 2007, p. 94).

Ao se pensar a democracia brasileira, conforme constituída na Constituição Federal, podemos analisar que, após sua promulgação em 1988, não se estabeleceram relações sociais democráticas capazes de contemplar como horizonte a emancipação humana. Ao contrário, viu-se a regulamentação dos direitos sociais não como forma de

igualdade entre os cidadãos brasileiros, mas submetida à lógica do mercado financeiro mundial, conformando o caráter periférico de nosso país.

As reflexões estabelecidas ao longo deste artigo cumprem a função de apresentar o processo investigativo, voltado para o conhecimento dos interesses que perpassam o controle social da Política de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes, (RJ); E a participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social, enquanto espaço de consensos e dissensos<sup>2</sup>.

Através do estudo de caso, retratamos o significado do controle social, a partir dos sujeitos que participam diretamente CMAS, como representante da sociedade civil, cujos dados serviram para se pensar os conflitos presentes neste espaço. A pesquisa de campo percorreu o conhecimento e análise dos grupos que compõe a sociedade civil do CMAS (representantes de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, 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.

Assim as questões analisadas ao longo deste artigo, buscam avançar para além da realidade aparente, na apreensão de contradições veladas por aparências fenomênicas que perpassam os espaços democráticos, como no caso dos conselhos, procurando desvelar os interesses, enquanto consensos e dissensos inerentes a representatividade dos diversos atores que assumem as cadeiras da sociedade civil no referido conselho.

### **Sociedade civil e democracia no contexto brasileiro**

Ao se pensar a democracia brasileira, conforme constituída na Constituição Federal, podemos analisar que, após sua promulgação em 1988, não se estabeleceram relações sociais democráticas capazes de contemplar como horizonte a emancipação humana. Ao contrário, viu-se a regulamentação dos direitos sociais não como forma de igualdade entre os cidadãos brasileiros, mas submetida à lógica do mercado financeiro mundial, conformando o caráter periférico de nosso país.

Faz-se mister enfatizar que o entendimento de democracia não pode ser confundindo com a concepção de democracia burguesa que, para obtenção e manutenção

---

<sup>2</sup> A sistematização final desta pesquisa resultou na tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ), em maio de 2017.

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.

Contudo 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. Entende-se a perspectiva de democracia enquanto estratégia de emancipação humana, com vistas à superação do sistema capitalista, defendida pela teoria de Marx e repensada por Gramsci (no início do Séc. XX), ao enfatizar que esta não pode se dar sob uma ordem social que aliena e aprisiona o homem ao processo de exploração.

Na perspectiva marxista, o conceito de emancipação é um processo social que está estreitamente ligado à liberdade, não na ausência de interferência como pressupõe o pensamento neoliberal, mas enquanto “múltiplo desenvolvimento das possibilidades humanas e a criação de uma forma de associação digna da condição humana” (BOTTOMORE, 1988, p.123-124).

Neste processo expressam as ideias de Coutinho (1997), enquanto autor marxista que nos alerta para o equívoco quando se fala em “democracia burguesa”, já que esta resulta das lutas e movimentos operários em prol da participação social, o que seria um contrassenso aos interesses capitalistas da burguesia. Essa contradição só pode ser superada, segundo o supracitado autor,

[...] a medida 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 (COUTINHO, 1998, p. 12).

Numa análise crítica do processo de redemocratização brasileira, Coutinho (1993) afirma que a Constituição de 1988 revela a falta de hegemonia na sociedade brasileira,

expressando dois projetos de sociedade “ocidental”<sup>3</sup> (no sentido gramsciano): o da democracia de massa, que buscava representar organicamente as classes subalternas, consistindo na busca da unidade dentro da heterogeneidade; e o liberal-corporativismo, caracterizado por interesses múltiplos, de forma pulverizada.

As lutas políticas que aglutinaram forças dos mais variados setores da sociedade civil caminharam para o reconhecimento legal da participação social e abriram canais de inserção direta da sociedade civil no controle social de parte das políticas públicas (entre elas a de Seguridade Social), mas sob os limites da democracia burguesa.

Mota (1995) reforça a ideia de que um processo de transição “pelo alto”, a favor dos interesses das elites brasileiras, que marcou a década de 1980, combinada às pressões populares, foram fundantes para o avanço da democracia no Brasil. Contudo, não foram suficientes para consolidar o protagonismo das massas, dadas as tendências regressivas, principalmente a partir da influência do projeto neoliberal em nosso país, na década posterior.

A redemocratização brasileira, atrelada à dinâmica capitalista mundial de crise econômica (reflexo da crise do petróleo nos anos 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. Sob a dinâmica do capitalismo mundial, a crise nos países centrais é integrada aos países periféricos como se atingisse a todos da mesma forma, desconsiderando as desigualdades econômicas e políticas existentes entre estes e o contexto histórico de cada país.

Apoiada pela burguesia nacional composta em sua maioria pela oligarquia agrária (uma elite política oriunda dos grandes proprietários rurais e pecuaristas), o Estado ditatorial chegava a seu fim, com total descontrole financeiro das contas públicas e com expressivo aumento da dívida externa e do desemprego, recorrendo aos credores internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), para a busca de empréstimos financeiros.

O projeto neoliberal, ao reforçar as leis de mercado, impondo a privatização das estatais, abertura comercial, desmantelamento dos serviços públicos, subordinou os

---

<sup>3</sup>As sociedades “ocidentais” em Gramsci são aquelas onde existe um maior equilíbrio na relação do Estado e Sociedade Civil. Diferente das “sociedades orientais”, onde o Estado era tudo e a sociedade civil mais primitiva e gelatinosa.

valores democráticos nacionais ao grande capital e sufocou os valores da justiça social, tão defendidos pelos movimentos sociais e sindicais dos anos 1970 e 1980.

Nesta dinâmica passa-se a 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 do conceito, a partir do resgate de diferentes significados a este atribuído.

Para entendermos as formas principais pela qual o conceito de sociedade civil vem sendo reivindicado, dentro daquilo que Gohn (2003) denomina de “Confluência perversa”, ou seja, hoje um conceito de múltiplos significados e entendimentos, usado para justificar projetos políticos divergentes. A sociedade civil é o âmbito principal da disputa de interesses, espaço político por excelência e arena da luta de classes, um campo de dissonâncias, enfrentamentos e correlação de forças, ora para reforçar o exercício da hegemonia, ora pra enfraquecer os consensos historicamente estabelecidos.

A sociedade civil é entendida, portanto, como o terreno de disputas pelo poder econômico, político e ideológico, conforme concebida por Gramsci, configurando-se num espaço de correlação de forças onde se pode concretizar o consenso enquanto legitimação da ordem vigente, mas também pode se dar o questionamento, a crítica e a luta de classes.

Tal discussão serve de embasamento para pensarmos criticamente o processo de redemocratização brasileira, buscando o entendimento sobre democracia e os projetos societários em disputa a este vinculado, onde o conceito de sociedade civil se justifica tanto para a autonomia dos cidadãos, quanto para a desestatização das políticas públicas, sob o discurso neoliberal da terceirização, onde o conceito de democracia foi esvaziado de seu conteúdo social, nada mais tendo a ver com a distribuição de poder social ou econômico entre as classes.

Assim democracia hoje no Brasil pode ser entendida em termos sob os limites da cidadania passiva, ou na melhor das hipóteses, como os direitos dos indivíduos de assegurar algumas proteções contra o poder de outros. Esse processo de domesticação, ou neutralização da democracia, que a transforma em uma democracia formal, não poderia ter sido possível sem o capitalismo (WOOD, 2004, p. 45).

### **A assistência social na reprodução das contradições da relação capital-trabalho**

O item anterior serve de base para pensar o controle social democrático no interior da sociedade capitalista, em especial na política de assistência social, cuja trajetória no

Brasil ao longo das duas últimas décadas, vem sinalizando para os dilemas centrais que acompanham seu desenvolvimento como um direito social.

Para tanto, é necessário que as interpretações estruturalistas, que pensam as políticas de modo unilateral, ou seja, apenas como estratégia de garantia da hegemonia por parte do Estado ou como produto da pressão dos trabalhadores sejam ultrapassadas.

Ambas concepções não abarcam as políticas no processo de correlação de forças, que cumprem a função econômica de reduzir custos no processo produtivo e a função política de cooptação e legitimação da ordem capitalista. A essência das políticas sociais se relaciona às várias formas de expressão da questão social, da qual os efeitos são determinantes no processo de exploração da mais-valia.

No âmago das relações de produção e reprodução do capital que as políticas sociais se inserem como expressão dos interesses de classes, não apenas por questões econômicas, mas também como estratégia de direção intelectual hegemônica da burguesia.

As políticas sociais estimulam a mais-valia socialmente produzida enquanto mediação entre a taxa de lucros e o valor do trabalho, à proporção que se configuram como estratégias da burguesia, para atender a pressão dos trabalhadores, através do Estado e se originam a partir do reconhecimento deste na relação capital x trabalho, sob a dinâmica da reprodução capitalista.

Dentre estas, destacamos a assistência social, como integrante do conjunto de políticas de proteção social, que embora não nasça como iniciativa do Estado capitalista, à medida que nas sociedades pré-capitalistas havia ações de caráter solidarista, fora historicamente sendo consolidada como estratégia de manutenção da ordem social capitalista.

A assistência por meio de ações pulverizadas, historicamente, era realizada pela família, atrelada a iniciativas da igreja na defesa de valores como solidariedade, fraternidade e caridade, aos mais necessitados e desprovidos de suas capacidades físicas e mentais para provir sua subsistência.

A assistência social ganha neste contexto de redução do papel do Estado na reprodução ampliada do capital uma dimensão maior, à medida que se propõe a atender as necessidades sociais dos trabalhadores cada vez mais expropriados dos meios de produção.

A assistência social enquanto política de proteção social se constitui uma estratégia de regulação do capital, que num contexto de crise estrutural busca garantir, ainda que minimamente, a sobrevivência dos desempregados para que retornem ao processo produtivo, consistindo assim numa reprodução da superpopulação relativa. Nestes termos Boschetti (2016, p. 123), nos fala em “políticas de ativação”, enquanto medidas de desestruturação do trabalho determinantes para reestruturação capitalista em contexto de crise do capital, reforçando a primazia do trabalho a qualquer custo. As “políticas de ativação” buscam amenizar os efeitos da degradação do trabalho, através de soluções imediatistas e ao mesmo tempo perversas, que levam os sujeitos a aceitarem as novas regras do mercado de trabalho. No âmbito da assistência social, as “políticas de ativação”, reforçam a ideia de que a renda do trabalhador deve provir da venda da força de seu trabalho e que a assistência (ainda que tida como direito), se coloca como uma ajuda temporária, validando o antigo discurso de que o „trabalho dignifica o homem“, mesmo sabendo que nem todos disponibilizaram de postos para trabalhar.

No campo da seguridade social a política de assistência social encontra-se regida pelos princípios da Constituição Federal de 1988, da descentralização político-administrativa, da universalização e da participação popular, enquanto consolidação das novas formas da relação entre Estado e sociedade civil que alteraram a gestão das políticas públicas em nosso país. Assim, baseando-se nos moldes do Estado de Bem-Estar Social dos países de capitalismo central, a Política de Seguridade Social brasileira se reconfigurou a partir de 1988, enquanto mediação entre Estado e sociedade, definida a partir de três princípios básicos: - Universalização: ruptura com a cidadania meritocrática propôs regulamentar em seu texto princípios como a universalidade na cobertura das políticas sociais; o reconhecimento dos direitos sociais e a afirmação do dever do Estado como agente responsável pelas ações de proteção social; - Descentralização: implica na divisão do poder executivo nas três esferas de governo, principalmente nas instâncias municipais e Controle Social que configura-se na representação da sociedade civil no controle e fiscalização das políticas públicas. Contempla a participação dos cidadãos na implementação e gestão das políticas sociais, cujo intuito é garantir a transparência das ações governamentais e a efetiva participação popular na gestão pública, como veremos melhor no item que se segue.

**Controle social e os consensos e dissensos na participação da sociedade civil no CMAS de Campos dos Goytacazes (RJ)**

Os conselhos se constituem em instâncias políticas de caráter permanente, órgãos colegiados que tem como principal atribuição, propiciar a participação da sociedade civil na implementação, deliberação e controle das políticas públicas. Estes vêm se configurando como espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade, com potencial para a publicização de diferentes interesses e discursos, de modo que possam ser confrontados e negociados; ou seja, são espaços de expressão pública dos conflitos presentes nas relações sociais e de decisões coletivas vinculadas a uma área de política pública.

Historicamente, no Brasil o controle social é visto como a forma que o Estado brasileiro enquanto representante da classe burguesa, utilizou para exercer seu poder e obter a reprodução social de classes dominadas. Contraposto a este entendimento ressaltamos o controle social como a “capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população (CORREIA, 2002, p.121).

O caráter deliberativo e fiscalizador impõem aos conselhos gestores de políticas públicas um importante papel na construção e consolidação da democracia, através do exercício da participação, sobretudo na área da Assistência Social, cujo desafio ao longo dos anos 1990, foi ultrapassar a ambiguidade que se remete a duas concepções básicas: a primeira diz respeito ao controle do Estado sobre a sociedade civil e a segunda da sociedade civil sobre o Estado (CORREIA, 2002, p.120).

Tal dicotomia se deu num contexto emblemático, onde a sociedade civil aparece como um conjunto de diferentes grupos e segmentos, opositores ao Estado, dotada de valores positivos e capazes de representar os interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública.

A expansão dos conselhos revela a magnitude que o controle social tomou no Brasil, enquanto participação da sociedade civil, paralelamente expressa os dilemas da correlação de forças presente a uma dada política pública. É fato que passada a efervescência dos movimentos sociais dos anos 1980, que culminaram com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, vimos que a separação entre Estado e Sociedade Civil, cedeu lugar a uma relação de parceria, de negociação e ação conjunta, conforme propunha o projeto neoliberal nos anos 1990.

A incorporação do projeto neoliberal, cuja proposta centra nos princípios do Estado Mínimo, estimulou a participação da sociedade civil conforme exigências dos

organismos internacionais, de modo que esta foi “obrigada” a assumir os custos da crise, passando a desenvolver ações, programas e serviços sociais de responsabilidade estatal. Assistimos assim junto ao crescimento dos conselhos, a expansão do chamado “terceiro setor”, que colocado à parte do Estado, se configura como,

[...] ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as funções de resposta às demandas sociais solidariedade, voluntariado, auto responsabilização e individualização (substituindo os valores de solidariedade social e universalidade e direito dos serviços, típico de ‘Bem-estar’ (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 306).

No município de Campos dos Goytacazes, um importante município da região norte-fluminense, que historicamente constitui-se como um forte centro político e econômico do Estado do Rio de Janeiro e do país desde o período colonial, quando foi referência para o Brasil<sup>4</sup>. Trata-se de uma de uma “cidade economicamente rica”<sup>5</sup>, mas que não produz sua riqueza, cujo grupos políticos se revezam políticos se perpetuam na liderança do poder local, através dos repasses de programas populistas e benesses individuais que reforçam a figura do “benfeitor”.

A tradição do cacique ou do coronel, hoje vestindo gravata e dotados de poderosos apoios de grupos financeiros é simplesmente uma realidade. Em outros termos, os chamados caciques são os que mantêm o município subordinado às políticas centralizadoras, tanto do Estado como dos grupos privados (DOWBOR, 2008, p. 60).

Através do estudo de caso realizado junto ao Conselho Municipal de Assistência Social<sup>6</sup>, foi possível apreender que o controle social neste espaço é marcado por contradições e interesses em disputa, entre os grupos que compõe a chamada sociedade civil. Especificamente, entre aqueles que representam grupos de movimentos sociais e entidades de classes, voltadas para a mobilização social e lutas coletivas e, que por isso buscam politizar o espaço do controle social; e aqueles em defesa dos usuários, como no caso das entidades prestadoras de serviço socioassistenciais, que exercem um controle social corporativo e voltado a interesses mais corporativos.

---

<sup>4</sup> Campos dos Goytacazes é o maior município do interior do Rio de Janeiro, com uma população estimada para 2016 em 487.18687, 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).

<sup>5</sup> Campos dos Goytacazes tem sua história atrelada ao desenvolvimento da cana de açúcar, na primeira metade do século XX, com grande expansão econômica, através da promoção da indústria sucroalcooleira. A Partir dos anos 1970 com a descoberta de petróleo em sua bacia, tornou-se a maior produtora de petróleo e gás do Brasil, nos últimos vinte anos.

<sup>6</sup> Lei municipal n. 6.080 de 12/02/1996.

Ressaltamos que, a busca pelo consenso que se dá no CMAS, contraria ao entendimento gramsciano sobre conflitos em torno de um projeto da classe subalterna, que deveriam ultrapassar o momento “econômico-corporativo para o ético-político”, em busca de superação da racionalidade capitalista, o que se vê são articulações políticas, que não alteram as relações de poder já existentes e que se configuram em “mediações possíveis”.

É neste sentido que o diálogo no espaço do controle social é apontado no estudo realizado (dados obtidos através de entrevistas e pesquisa documental)<sup>7</sup> como sinônimo de consensos, que se fazem (ou deveriam se fazer) não somente entre poder público e sociedade civil, mas entre os diferentes grupos que compõem a sociedade civil, revelando que a participação social vem sendo posta de lado, perdendo espaço pela luta pela sobrevivência, pela resistência e por pautas já ultrapassadas anteriormente, que agora retomam a agenda política, frente a desconstrução de direitos antes adquiridos.

Vê-se um processo de dissolução na perspectiva dos movimentos sociais mais amplo, onde há repressão (ainda que velada) sobre os grupos e setores mais críticos da sociedade, o que afeta qualitativamente a participação dos sujeitos e a inserção destes em espaços de representação política.

A baixa representação dos usuários apontada em nosso estudo de caso (corroborada pelas análises das atas pesquisas), trata-se de uma expressão dos 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 às políticas públicas imediatistas.

Em relação aos dissensos, entendemos que no interior da sociedade civil, estes não se dão exclusivamente em função dos interesses conflitivos que se expressam entre os diferentes grupos da sociedade civil. Nem tampouco pela interferência das entidades sócio assistenciais, que pressionam para tornar seus discursos dominantes em relação a demais representações (como as entidades de classe de trabalhadores do SUAS e as

---

<sup>7</sup> Foram realizadas ao todo 19 entrevistas com conselheiros, ex-conselheiros e ex-presidentes todos indicados pela sociedade civil, assim como as ex-secretárias executivas. Já a pesquisa documental se deu através das atas do período de 1995 a 2015, dividida em três períodos: a criação do CMAS (1995 -1996), sua primeira década (1996-2006) e o pós SUAS (2006-2016).

instituição formadoras) sob a justificativa de garantia do direito do usuário; mas enquanto defesa de interesses divergentes entre os conselheiros da sociedade civil que ao invés de apontarem para uma luta coletiva em prol de questões mais amplas que garantam a democracia para além dos interesses do Estado liberal.

Assim, através dos substratos de depoimentos coletados ao longo do nosso estudo de caso, ressaltamos que entre os principais pontos de divergências entre a sociedade civil, está a ocupação das vagas CMAS, que se dá nas disputas entre as entidades pertencentes à sociedade civil na concorrência pelas vagas no conselho durante os fóruns.

Fica claro que no CMAS em questão, os dissensos não representam a emergência do debate de ideias divergentes, capazes de processar a construção de consensos voltados para a contra hegemonia; Os dissensos no CMAS são sim defesas corporativas de ideias que se conflitam quando os representantes da sociedade civil se sentem ameaçados em lideranças e buscam entre seus pares o seu fortalecimento.

Tanto através das atas, quanto dos discursos proferidos nas entrevistas, foi possível constatar que os consensos, assim como os dissensos se dão entre os grupos que compõe o segmento da sociedade civil e que buscam manter a hegemonia dentro da mesma; Ou seja, buscam articularem entre si e tornarem-se mais fortes no segmento da sociedade civil, como tem sido no caso das entidades socioassistenciais ao longo dos últimos fóruns de assistência social. Também, nos momentos de articulação desta, para garantir as verbas de convênios.

O mesmo se aplica às entidades de classe, que vem ao longo de várias gestões lutando pela garantia da participação dos trabalhadores do SUAS, mas não conseguem um trabalho de base que potencialize a participação dos técnicos que trabalham na rede sócio assistencial no município no espaço do conselho.

Nessa perspectiva, os consensos e dissensos se dão nos espaços do CMAS mais como uma forma de expressão da sociedade civil num espaço de controle social, que como uma coalização de ideias num processo de contra hegemonia, no sentido de mudanças e transformações societárias.

### **Considerações finais**

Ao se pensar a democracia brasileira, conforme constituída na Constituição Federal, pode-se verificar que, após sua promulgação em 1988, não se estabeleceram relações sociais democráticas capazes de contemplar como horizonte a emancipação

humana. Ao contrário, viu-se a regulamentação dos direitos sociais não como forma de igualdade entre os cidadãos brasileiros, mas submetida à lógica do mercado financeiro mundial, conformando o caráter periférico de nosso país.

Faz-se mister enfatizar que o entendimento de democracia apreendido neste artigo não se confunde com concepção de democracia burguesa que, para obtenção e manutenção da hegemonia, recorre à efetiva participação das massas, reforçando os interesses da burguesia liberal.

Pensar o controle social sob as bases da democracia brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, exigiu-nos uma reflexão teórica mais aprofundada das questões fundantes que perpassam a relação Estado e sociedade civil, no interior do sistema capitalista. Neste processo, o conhecimento do conceito de democracia e sociedade civil, sob os projetos políticos e econômicos a estes vinculados, é imprescindível para situarmos teoricamente o que norteia as experiências democráticas de participação da sociedade civil na discussão do controle social da política de Assistência Social.

O controle social da assistência social no CMAS de Campos dos Goytacazes, buscando a representatividade da sociedade civil, nos espaços políticos por excelência e arena da luta de classes, levou a identificação desta num campo de dissonâncias, enfrentamentos e correlação de forças, que ora reforça o exercício da hegemonia dominante na sociedade capitalista, ora enfraquece os consensos historicamente estabelecidos.

Tal compreensão deu-se atrelada após análises e reflexões do processo histórico-social, na qual a sociedade civil do CMAS de Campos dos Goytacazes assume seu espaço no controle social, como no caso dos conselhos deliberativos de políticas públicas, cujo papel na construção e consolidação da democracia, vem revelando um forte caráter deliberativo e fiscalizador dos recursos públicos, numa estratégia de consolidação da democrática representativa; em especial no CMAS de Campos dos Goytacazes, RJ, onde ainda não conseguiu se implantar como um espaço de participação social, no sentido de aproximação dos sujeitos que realmente acessam esta política, como nos apontou este estudo.

Tal fato pôde ser constatado através da não participação dos usuários no CMAS e das relações sociais historicamente construídas e apresentadas em uma sociedade hierarquicamente organizada, que o poder econômico e político se coadunam.

Verificamos que a participação das classes sociais subalternas se dá de modo limitado e cerceado, seja por receio a represálias ou perdas de benefícios, o que a nosso ver reforça ainda mais o poder das elites políticas desse país, em especial as locais.

No estudo de caso foi possível observar o poder hegemônico das elites e o afastamento dos usuários da assistência social. Tal questão serviu para retratar os limites presentes ao exercício da democracia brasileira, em especial a hegemonia dos que insistem em preservar o patriarcalismo de gerações passadas na concentração do poder político e econômico de Campos dos Goytacazes, ainda que a esta seja “dada” o direito de participar.

## Referências

BARRETO, K.R.M. **Os consensos e dissensos na participação da sociedade civil no processo de controle social**: um estudo de caso dos interesses em disputa no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Campos dos Goytacazes (RJ). Tese (Doutorado em serviço social)-Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BOTTOMORE, T. B. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.  
BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado, 1988.

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

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

COUTINHO, C. N. Socialismo e democracia: a atualidade de Gramsci. In: AGGIO, A. (Org.). **Gramsci, a vitalidade de um pensamento**. São Paulo: UNESP, 1998.

DOWBOR. L. **O que é poder local?** ed. rev. e atual. [S.l.], jul. 2008. Disponível em: <<http://www.dowbor.org/08podlocal.doc>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

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

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do serviço social, n. 5.).

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2004.