

## CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ESPAÇOS EFETIVOS DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO USUÁRIA?

Alineane Barbosa Nascimento

*Estudante de doutorado do Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense*  
Darcy Ribeiro

*alineanebarbosanascimento@gmail.com*

Paulo Marcelo de Souza

*Professor Associado I da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro*

*pmsouza@uenf.br*

**Resumo:** Os Conselhos municipais de assistência social são instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil e devem estar implantados e em funcionamento em todos os municípios brasileiros, sendo esta uma condição obrigatória, inclusive para o recebimento de financiamento por parte dos Estados e da União, este artigo pretende trazer algumas reflexões sobre a efetividade destes espaços. Quanto à metodologia foi realizada pesquisa bibliográfica reunindo autores que estudam o tema e pesquisa documental a partir dos dados do Censo SUAS Conselho 2024. O objetivo é analisar os conselhos como lócus privilegiado de controle social, o quanto eles efetivamente participam das decisões tomadas e se propiciam a participação da população usuária da política de assistência social. Uma das conclusões é que os conselhos participam ainda que parcialmente das decisões tomadas em relação aos recursos da assistência social e que precisam aprimorar sua comunicação com a população usuária bem como as estratégias de incentivo a participação desta.

**Palavras-chave:** Conselhos, assistência social, controle social.

**Abstract:** Municipal social assistance councils are deliberative bodies within the SUAS (National Social Assistance System). They are permanent and constituted by equal representation between government and civil society. They must be established and operational in all Brazilian municipalities, a mandatory requirement for receiving funding from the states and the federal government. This article aims to offer some reflections on the effectiveness of these bodies. The methodology involved bibliographic research, including authors who discuss the topic, and documentary research based on data from the 2024 SUAS Council Census. The objective is to analyze the councils as a privileged locus of social control, to what extent they effectively participate in decision-making, and whether they foster the participation of the population benefiting from social assistance policies. One conclusion is that the councils participate, albeit partially, in decisions regarding social assistance resources and that they need to improve their communication with the population benefiting from social assistance, as well as strategies to encourage their participation.

**Keywords:** Councils, social assistance, social control.

### Introdução

A Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã, que marca o período de abertura democrática no Brasil, após vinte e um anos de ditadura militar, prevê no Art. 193 parágrafo único que o Estado deverá exercer a função de planejamento das políticas sociais, e assegurar a participação da sociedade nos processos de

formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas, entre os espaços participativos de maior relevância estão os conselhos.

Os conselhos de Assistência Social são previstos pela LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/93 com as alterações da Lei 12.435/2011), sendo entendidos com parte integrante do SUAS - Sistema único de Assistência Social, juntamente com os entes federativos e as entidades e organizações de assistência social. Estes espaços participativos compõem juntamente com o Plano e o Fundo o CPF da assistência social, sendo obrigatória sua implantação e manutenção.

Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, nas três esferas federativas, que devem prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros.

São instituídos como instância deliberativa do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Materializa-se enquanto espaço de diálogo entre as duas esferas aqui citadas “para um melhor diagnóstico das várias demandas sociais e implementação de políticas inclusivas e eficientes” (Azevedo, Campos, Lira, 2020, pág. 456).

Entre as competências deste colegiado estão acompanhar a execução da política de assistência social e apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação. Essas atribuições sinalizam que tal espaço detém um protagonismo na execução da política.

Além disso, compete ao Conselho Nacional, segundo as normativas legais, aprovar a Política Nacional de Assistência Social, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social, apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar as Conferências de Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Analisando as competências previstas na LOAS (1993) para os conselhos de Assistência Social, observamos que esta instância deve funcionar como um co-gestor da política, cumprindo seu papel fiscalizador e propositivo, tendo uma relação próxima das gestões municipais, estaduais e federal.

Tal proximidade não significa subserviência, uma vez que, em sua natureza, o espaço é lócus de conflito, já que reúne uma diversidade de interesses e também pelo seu caráter fiscalizador. Como são espaços contraditórios, “pensar os conselhos e outros espaços de controle social exige entender que estes são espaços cooptados pela hegemonia burguesa, e ao mesmo tempo capturados pelo Estado, do qual dependem eminentemente para funcionar” (Barreto; Silva, 2024, pág. 3).

Desta forma, os conselhos devem ser espaços democráticos de participação da sociedade, enquanto sujeitos fiscalizadores e propositores da política, o que está legitimado na legislação vigente. Porém, o que trazemos como questão é se este espaço é efetivo e se materializa enquanto lócus de participação social de todos os atores presentes nesta política, especialmente os mandatários desta, ou seja, a população usuária e seus interesses ou se são criados e mantidos apenas para cumprir uma determinação legal e garantir a continuidade do recebimento de recursos do Governo Federal e Estadual (Azevedo, Campos, Lira, 2020), uma vez que são obrigatórios.

Para alcançar o objetivo de analisar os conselhos como lócus privilegiado de controle social, o quanto eles efetivamente participam das decisões tomadas e se propiciam a participação da população usuária da política de assistência social, optou-se

por uma pesquisa de caráter exploratório, que se propõe ao entendimento da questão ora apresentada neste artigo a partir de uma pesquisa bibliográfica através da reunião de autores que estudam a temática e pesquisa documental realizada nos dados do Censo SUAS 2024 publicados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Minayo, 2002, p. 13) .

Objetivamos a realização de uma pesquisa predominantemente qualitativa, aqui entendida como uma abordagem que se aprofunda no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (Minayo, 2002, p. 11). Porém, utilizando os dados fornecidos pelo Censo SUAS como aporte para a análise apresentada neste artigo.

O que nos propomos a refletir, à luz dos autores e dos dados do Censo SUAS Conselho 2024, é se a população que se utiliza da política de assistência social acessa esses espaços de controle social, e como se dá tal acesso, ou se lá estão apenas para cumprir uma determinação legal, uma vez que esses espaços são de disputa de interesses por parte dos diversos atores (observa-se, por exemplo, a presença de instituições socioassistenciais que ocupam o espaço do conselho muito devido a interesses ligados à disputa pelo orçamento da assistência, e de representantes do governo, que vão defender os interesses estatais).

Os questionamentos que se fazem presentes são: A população usuária, em toda a sua diversidade, tem seus interesses defendidos nesse espaço? Ela sabe da existência dos conselhos? Os usuários realmente entendem que os conselhos são espaços de decisão sobre questões que afetam diretamente suas vidas? E em que medida os conselhos municipais se materializam em efetivos espaços participativos, espaços de decisão, participando das decisões acerca de financiamento, por exemplo. Apesar de não nos propormos a discutir o tema até seu esgotamento, traremos alguns apontamentos para pensar a questão.

## **Conselhos: espaços efetivos de participação e controle social?**

Sendo os Conselhos espaços deliberativos e propositivos, onde devem estar congregados representantes do Governo e da Sociedade Civil, iniciamos um debate teórico acerca do tema, analisando se estão se materializando em efetivos espaços de participação e controle social.

A representação nos conselhos de assistência social, além dos representantes do poder público, pode ser daqueles que se utilizam dos serviços ou de organizações não governamentais. Não raro tais cadeiras são ocupadas com atores e organizações com maior capacidade de articulação do que aquelas que efetivamente utilizam-se dos serviços desta política, aquelas que estão no dia-a-dia acessando as unidades públicas de CRAS, CREAS, entre outros.

Uma das análises necessárias diz respeito às organizações da sociedade civil, que estão presentes nestes espaços, em muitos momentos, a fim de garantir apenas os seus interesses, sem uma discussão efetiva sobre as condições de vida da população usuária, as formas de acesso aos serviços e seu grau de satisfação com o que lhes é ofertado.

A questão da participação da população usuária nos espaços decisórios da política de assistência social não é uma discussão nova. Desde o surgimento da LOAS, em 1993, têm emergido estudos importantes sobre a temática, como, por exemplo, a pesquisa de Raquel Raichelis (1998) sobre os conselhos de assistência social e os principais desafios para que estes se tornassem espaços efetivos de participação. Além disso, os estudos de Yazbek (1993) e Silva (2014) fornecem uma grande contribuição em relação ao tema, em suas reflexões sobre a subalternidade da população usuária.

Entendemos que está posto um grande desafio para política de assistência, o de “repensar a representação dos usuários e investir nas articulações com os movimentos e associações populares, e colaborar para estimular sua auto-organização e auto-

representação, considerando que os usuários permanecem subrepresentados em grande parte dos Conselhos” (Raichelis, 2006, pág. 15).

Ao falarmos de controle e participação social no Brasil devemos considerar o contexto social e histórico do país; é necessário analisar ainda a questão da tutela da população usuária, que marca a história da assistência social no Brasil, com decisões tomadas- em muitos momentos - de cima para baixo.

Ao abordar a temática do controle social, analisando os conselhos de assistência social, Chaves (2015, pág. 296) relata que

Os direitos encontram-se totalmente mediados pelas relações de mando e de subserviência, transferidas da esfera do mundo privado para a esfera da vida civil, num conceito de cidadania restrita e consentida. Ressalta-se o histórico que permeia a própria concepção de Assistência Social no Brasil, que foi marcadamente influenciada pelas noções da esfera do mundo privado e da política dos coronéis.

Com as marcas históricas do coronelismo, da benesse, do favor e da subserviência, quais são as chances reais de que a participação social realmente aconteça nas esferas dos municípios, estados e governo federal? Os espaços de participação poderão ser efetivados e ampliados diante de tal contexto? Haverá conjuntura favorável ao protagonismo da população usuária nos espaços decisórios desta política?

Barreto e Silva (2024, pág.1) apresentam alguns desafios ao efetivo controle social nos espaços dos conselhos, tais como a “superação da falta de consciência política, por grande parte da população brasileira que, historicamente vive sob relações de domínio econômico, político e ideológico”.

Azevedo, Campos e Lira (2020, pág. 455) sinalizam algumas fragilidades para a efetividade dos espaços dos conselhos, tais como, “garantir o acesso e a transparência das informações, compartilhar o poder na elaboração de pauta do conselho e nos mecanismos democráticos de escolhas de membros e assegurar que o secretário apresente as contas e resultados das políticas ao conselho.”

Um dos instrumentos disponíveis para uma análise da efetividade dos Conselhos é o Censo SUAS Conselho. Este questionário é aplicado desde 2007 e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010. Um dos objetivos do Censo é produzir dados sobre a atuação dos Conselhos. É um formulário enviado pelo MDS e preenchido pelos Conselhos. Passaremos a análise dos dados apresentados do Censo SUAS Conselho 2024.

## **Efetividade dos Conselhos: Uma análise do Censo SUAS Conselho Municipal 2024**

Ao analisarmos os números do Censo SUAS Conselho Municipal 2024, que foi preenchido por 4.976 conselhos, observamos alguns pontos que nos auxiliam na compreensão deste espaços e se estão tendo efetividade em cumprir com seu papel. O Censo SUAS Conselho traz questões referentes à identificação dos conselhos, sua regulação, infraestrutura, rede socioassistencial e caracterização dos conselheiros.

Quanto ao perfil dos conselheiros, 77% são do sexo feminino, 46,9% possuem nível superior, 28,9% possuem médio completo, 6,8% têm especialização, 7% mestrado e 1% doutorado. Destes, 30,9% estão entre 30 e 40 anos, 28,1% estão entre 41 e 50 anos e 17,4% na faixa de 51 a 60 anos. O Censo não traz dados socioeconômicos dos conselheiros, vínculo trabalhista e raça, elementos fundamentais para traçar um perfil destes atores e melhor analisar a composição dos conselhos no Brasil.

Em relação à representação, 18,8% representam as entidades e organizações da sociedade civil, 16,4% são representantes da assistência social, 10,2% representam a educação, 16,7 são representantes governamentais de outras áreas, 10% da saúde, 6%

são das organizações de usuários, 10% representam organização de trabalhadores e 12% são representação direta da população usuária.

Os dados expostos acima, nos trazem algumas questões a serem discutidas e repensadas no que diz respeito à sociedade civil. Os dados mostram que entre os representantes da sociedade civil o maior segmento representado é das entidades e organizações da sociedade civil. Neste sentido,

Há uma forte prevalência das entidades de assistência social que historicamente operam serviços e ações do Estado e que em muitos conselhos ocupam vaga de segmento de usuários. Há que se questionar quais os motivos da baixa participação e do protagonismo das organizações e representações de usuários da política de assistência social. A desigualdade de recursos, informações e organização estão na base dessa situação (Paz, 2009, pág. 27).

A precária participação direta da população usuária da política de assistência social nos espaços dos conselhos denuncia a presença do assistencialismo (Campos, 2009, pág. 24), que funciona como um impeditivo à autonomia e à voz daqueles que se utilizam da política cotidianamente, que são os beneficiários dos programas de transferência de renda, usuários dos serviços e projetos desenvolvidos nas unidades públicas de assistência social, e aqueles que estão nos serviços de abrigamento (crianças, adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e idosos); que embora não estejam necessariamente organizados, deveriam ser as vozes mais importantes a serem ouvidas nos espaços participativos.

O Censo 2024 nos mostra que 61,3% dos conselhos declaram que possuem local/sede específico para seu funcionamento, 96,6% destes dizem que no prédio onde se localiza o Conselho funcionam outras instituições e 72% dos Conselhos Municipais se localizam no mesmo prédio das Secretarias de Assistência Social, o que nos leva a pensar nas possibilidades reais de autonomia deste colegiado em relação ao órgão gestor.

Observamos que 79% dos Conselhos declararam que disponibilizam espaço para que os fóruns e/ou organização de trabalhadores e usuários realizem reuniões de alinhamento e planejamento. Porém, ao serem perguntados se têm conhecimento da existência de fóruns, colegiados ou movimentos de usuários da assistência social no município, 69,6% respondem que não conhecem.

Ao serem questionados de que forma o calendário de reuniões ordinárias é publicizado, 67,9% dos Conselhos responderam que o calendário fica no conselho, em local de livre acesso para a população usuária. Apenas 7,9% disponibilizam por meio eletrônico, através do site do Conselho. Dos conselhos que responderam o Censo, 48,7% afirmam que publicam todas as deliberações/resoluções em diário oficial. Diante de tais dados há que se pensar em publicizar as decisões dos conselhos em espaços mais democráticos e em linguagem facilitada, a fim de que sejam acessíveis aos cidadãos em geral.

Segundo o Censo SUAS 2024, 78,5% dos conselhos deliberou sobre a proposta anual de orçamento do executivo para o ano de 2024, e 90% participaram do processo de construção do PMAS - Plano Municipal de Assistência Social (2021-2024).

Apesar de observarmos que instrumentos como o orçamento e o PMAS são apreciados pelos Conselhos, quando estes são questionados se o Conselho deliberou sobre os critérios de repasse de recursos para a entidades socioassistenciais, 62% dizem que não. Os dados trazem apontamentos sobre o quanto estes conselhos são efetivos espaços decisórios e de controle social e o quanto o poder público toma decisões unilaterais acerca do orçamento da assistência social sem considerar as instituições participativas.

Quanto aos temas discutidos em plenária pelos conselhos, em uma questão que permitia múltipla escolha, 68,8% responderam que discutem organização e estruturação

do Conselho (processo de eleição dos conselheiros, regimento interno, instituição de comissões, etc), e 89,0% pautam o plano de ação para recebimento dos recursos federais, pauta que é obrigatória, uma vez que exige-se resolução do Conselho para que o Plano de ação do município seja aceito. Ainda 96,7% discutem a prestação de contas dos recursos do Governo Federal, sendo também obrigatório que os municípios apresentem tal documento ao Conselho, 64,6% discutem PPA, LDO e LOA, 75% pautam o Plano de Assistência Social, 76,2% abordam o acompanhamento do Programa Bolsa Família, 57,6% discutem o Benefício de Prestação Continuada e 79,6% os benefícios eventuais.

Em relação a temas que dizem respeito aos interesses da população usuária de forma mais direta e às entidades da sociedade civil, 30,3% discutem reuniões específicas com os usuários da política de assistência social, 54,1% dizem que pautam a inscrição das entidades no Conselho, e 28,3% discutem mobilização social.

Observamos que os Conselhos carecem de discussão sobre as condições reais de vida daqueles que utilizam a política e de seus interesses, além da necessidade de maior fiscalização dos serviços ofertados à população usuária.

Por outro lado, empoderar os beneficiários de programas do porte do Bolsa Família e do Benefício de prestação continuada parece uma demanda inadiável. Ao lado do empoderamento desses usuários no interior do SUAS, outra reivindicação civilizatória diz respeito à vinculação de suas lutas a causa maior da classe social a que pertencem (Campos, 2009, pág.22).

Em relação ao papel fiscalizador dos Conselhos, o Censo informa que 51,4 % responderam que fiscalizam os serviços, programas, projetos e benefícios de toda a rede socioassistencial, sendo que 18,4% realizam a fiscalização por meio de visitas, 22,2 % por meio de relatórios e 51,9% por ambas as formas.

Diante de tais dados entendemos a importância de discutir amplamente a efetividade dos Conselhos, quais são as suas fragilidades e possibilidades de fortalecimento, uma vez que estes precisam ser efetivos espaços decisórios, contribuindo para o amadurecimento e o fortalecimento da política de assistência social no contexto brasileiro.

## **Considerações finais**

Os conselhos devem ser espaços efetivos de participação e controle social, construindo mecanismos para balizar os interesses do poder público e da sociedade civil, contribuindo para transparência na gestão e utilização dos recursos públicos, e para que a política de assistência social seja mais efetiva em abarcar as demandas da população usuária.

Além disso, a fim de construir caminhos para um controle social mais efetivo da população usuária no espaço dos conselhos, é necessária a elaboração de estratégias para fortalecimento e ampliação desta participação.

Deve-se pensar em processos de capacitação para que a população usuária possa se inserir qualitativamente nos espaços institucionalizados de participação, como é o caso dos conselhos, uma vez que “a alienação reduz o indivíduo a um objeto que confere a outros decisões sobre sua própria vida” (Yazbek, 1993, pág. 80). Em contrapartida, o conhecimento de sua própria realidade e dos descaminhos impostos que inviabilizam a superação de sua condição de subalterno podem viabilizar formas de modificação deste lugar. É pensar em espaços onde a população usuária possa pensar sua realidade, suas vivências, se pensar no coletivo.

Raichelis (1998, pág. 282) fala de um vazio da representação de grupos populares, por meio de suas próprias organizações e formas de associação. Os principais interessados não conseguem se auto-representar nos espaços instituintes da esfera pública, e são vistos como os não- cidadãos, sob a tutela do Estado.

A superação de tais questões é condição necessária para que os conselhos se materializem em espaços efetivos de participação e controle social da população usuária da política de assistência social. Entendemos que este caminho perpassa a princípio no fortalecimento desses sujeitos enquanto grupo diverso, porém com interesses comuns, para que os conselhos possam ser espaços também de luta pela melhoria da qualidade de vida daqueles que se utilizam da política de assistência social.

Ainda sinalizamos a importância de aprofundar o conhecimento do funcionamento dos conselhos no Brasil, com investimento em pesquisas, ampliando as questões presentes no Censo SUAS a fim de repensar a estrutura dos Conselhos e criar formas de promover sua maior efetividade.

## Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Nilo Lima; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo Anido. **Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil**. Revista Dilemas IFCS-UFRJ, v. 13, p. 439-461, 2020.

BARRETO, Ketnem Rose Medeiros; SILVA, Lafânia Xavier. **Perfil dos(as) conselheiros(as) no Norte Fluminense**. Anais ENPS. Vitória. 2024.

BRASIL. **Censo SUAS 2024** – Resultados Nacionais, Conselho Municipal. Coordenação Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. SENARC. MDS. Brasília. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República,. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)**. 1993.

CHAVES. **Controle Social: práticas emancipatórias para garantia de direitos**. EM PAUTA, Rio de Janeiro. n. 36, v. 13, p. 293 – 310. 2015.

CAMPOS, Bernardino Edval. O protagonismo do usuário da Assistência Social na implementação e controle social do SUAS. **Cadernos de textos: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS**. CNAS MDS. Brasília. 2009.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social. Teoria, método, criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

PAZ, Rosângela D. O. Representação e representatividade: Dilemas para os conselhos de assistência social. **Cadernos de textos: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS**. CNAS MDS. Brasília. 2009.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social caminhos da construção democrática**. 2º ed. Cortez. 1998.

RAICHELIS, R. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. In: MOTA, M.E. (et al) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006.

SILVA, Marta Borba, **Assistência Social e seus usuários: entre rebeldia e o conformismo**- São Paulo: Cortez, 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo. Cortez. 1993.

