



---

## UMA ANÁLISE DAS PESQUISAS SOBRE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NOS ENPESS 2010/2012

Cristiane Ferrari Canez Machado  
Tania Regina Kruger

### **Resumo**

O trabalho mostra análises sobre participação e controle social nas políticas sociais brasileiras desde os anos 90 seguindo os princípios constitucionais de 1988. O estudo se completa com o levantamento de pesquisas realizadas pelo Serviço Social sobre participação e controle social publicadas nos Anais/CD do ENPESS 2010/2012, buscando conhecer as tendências das pesquisas da profissão nesta área.

**Palavras-chave:** controle social, participação e Serviço Social

### **Abstract:**

The work shows analysis of participation and social control in Brazilian social policies since 90 years following the constitutional principles of 1988. The study is completed with the survey of research conducted by Social Service on participation and social control published in the annals/ENPESS CD 2010/2012, seeking to know the trends of the researches of the profession in this area.

**Keywords:** social rights, social control, participation and Social Work

## Introdução

A partir de 1988, ocorreram diversas mudanças na sociedade brasileira; ocorreu um amplo reconhecimento dos direitos sociais na Carta Constitucional, representando assim, um ganho histórico e civilizacional para nossa sociedade, pois o reconhecimento destes direitos sociais representou algo inédito em nossa história que é caracterizada por uma estrutural desigualdade social. Porém, é importante destacar que a regulamentação e implementação destes direitos sociais tem sido marcada por inúmeras tensões que vão desde as propostas de desregulamentação, desfinanciamento, focalização das políticas sociais até o sucateamento das estruturas dos serviços sociais.

O texto constitucional, no capítulo da ordem social, indica que os direitos sociais serão realizados por meio de um conjunto de ações de caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade. A participação da comunidade aparece como diretriz ou princípio em todos os direitos sociais. Na regulamentação de cada um destes direitos sociais por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei Orgânica da Saúde, da Lei Orgânica da Assistência Social, da Lei de Diretrizes de Base da Educação, do Estatuto do Idoso, do Estatuto das Cidades, entre outras legislações, a participação da comunidade deve se organizar por meio de espaços democráticos, como Conselhos e Conferências de políticas sociais nas três esferas de governo, com composição paritária entre sociedade civil, trabalhadores e gestores públicos e prestadores privados.

Os espaços dos Conselhos e Conferências de políticas sociais que materializam as diretrizes da participação da comunidade, também vêm sendo reconhecidos desde os anos de 1990 como espaços de controle social. O termo controle social vem de uma origem conservadora e funcionalista das ciências sociais, mas passou a ser utilizado no sentido democrático, ou seja, tendo como foco central a participação da sociedade civil na formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Esse controle social, segundo Correia (2005), deve ter como objetivo atender as finalidades sociais, ao invés de interesses privatistas. É neste segundo sentido, de democratizador e socializador das decisões públicas que este termo será usado neste texto.

A partir do texto constitucional o controle social passa a se constituir como a capacidade da sociedade em intervir na gestão das políticas públicas, na sua elaboração, implementação, deliberação e fiscalização.

Historicamente, a categoria controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas (...) Entretanto, o sentido do controle social inscrito na Constituição é o da participação da população no sentido de elaborar, implementar e fiscalizar as políticas sociais. Esta concepção tem como marco o processo de redemocratização da sociedade brasileira com o aprofundamento do debate referente à democracia. (BRAVO, 2006, p.83).

O termo controle social é bastante ambíguo e pode ser concebido com dois sentidos distintos. Primeiramente, pode ser entendido como controle do Estado sobre a sociedade, prevalecendo às práticas autoritárias, clientelistas e filantrópicas, buscando o Estado reprimir e amenizar os conflitos de classe. A segunda concepção é a que contempla a organização de setores da sociedade sobre as

ações do Estado, buscando controlar essas ações em favor das classes menos favorecidas (Correia 2005). A autora assim, demonstra o sentido contraditório do controle social, afirmando que no campo das políticas sociais surge um novo conceito para esta expressão, como sendo:

a atuação dos setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas públicas, no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, as necessidades e demandas sociais e aos interesses da coletividade. Nessa perspectiva, o controle deverá ser realizado por setores organizados na sociedade civil sobre as ações do Estado, para que este responda aos interesses das classes subalternizadas, ou seja, da maioria da população. (CORREIA, 2005, p.49).

Neste contexto o objetivo do presente texto é apresentar algumas reflexões referentes aos espaços da participação e controle social nas políticas sociais brasileiras a partir dos anos de 1990 seguindo princípios democráticos da Constituição de 1988, sobretudo de seus espaços institucionalizados que são Conselhos e Conferências de direitos e políticas sociais. Para observar a tendência das pesquisas realizadas pelo Serviço Social sobre participação e controle social nas políticas sociais, na continuidade do estudo, será apresentado um levantamento realizado nas pesquisas publicadas nos Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social - ENPESS - de 2010 e de 2012.

### **Conselhos, conferências e participação social**

Conforme Bordenave (2007), participação é fazer parte, tomar parte e/ou ter parte. Esses três processos integram a participação em seu modelo ideal, mas não ocorrem necessariamente de modo simultâneo: podem fazer parte nas decisões, ou podem ter parte de um processo, sem ter parte do resultado. A participação pode ser considerada diretamente um exercício político, na medida em que ela nega qualquer forma de postura neutra. Mas na perspectiva da implementação dos direitos sociais a participação da população tem o sentido de fazer parte nas discussões, nas decisões, nos processos e nos resultados.

A participação social nas políticas públicas se realiza formalmente por meio dos Conselhos e Conferências, sendo importante destacar que estes não são os únicos espaços de participação e controle social existentes para a classe trabalhadora.

É com uma participação política no âmbito institucional e extra – institucional de forma ativa e contínua que se aposta na expansão gradual do “direito a ter direitos” – sociais e culturais. É esse processo que é descrito como democratização. (DURIGUETTO, 2007, p.213).

As Conferências são importantes espaços de discussão e deliberação das políticas públicas e assim como os Conselhos, estão dispostas em leis orgânicas de cada uma das políticas sociais e se dão em nível nacional, estadual e municipal. As Conferências são espaços onde também os cidadãos podem e devem exercer o controle social, buscando materializar os direitos que estão previstos em lei, para que assim possam tomar posse dos mesmos; elas devem garantir a participação popular, oportunizando a prática da democracia representativa.

Já referente aos Conselhos, destaca-se que foram implantados segundo os preceitos de um Estado Democrático de Direito, afirmado nos princípios constitucionais, se constituindo como um dos principais mecanismos para a efetivação de direitos. Pode-se afirmar que são espaços importantes de participação; pois possuem o papel de elaborar, implementar e avaliar a execução das políticas públicas, com base nas proposições das Conferências. A sua atuação nas três esferas de governo tem como base a descentralização político-administrativa. Para Bravo (2006, p.84), os Conselhos:

Foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na perspectiva de estabelecer novas bases de relação Estado - sociedade por meio da introdução de novos sujeitos políticos. Nesse contexto, podem ser visualizados como inovações na gestão das políticas sociais, procurando assegurar que o Estado atue em função da sociedade, no fortalecimento da esfera pública.

Os conselhos, apesar de representarem fortes espaços de controle da sociedade na perspectiva democrática, também podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante, já que os interesses que circulam em seu interior não são homogêneos (Correia, 2005). Este espaço pode servir para legitimar ou modificar o que está posto. Um exemplo disto ocorre quando os usuários não participam das decisões políticas, tornando-se apenas receptores de políticas públicas, não participando de uma parte fundamental deste processo que é a formulação das mesmas.

A partir do controle social a sociedade tem a possibilidade de discutir, formular, propor e deliberar sobre as políticas públicas, monitorando programas e projetos e, também acompanhando o orçamento público; seu principal exercício tem se dado através de mecanismos como os Conselhos e Conferências, que constituem-se como espaços democráticos nos quais diversos grupos de segmentos populares historicamente excluídos podem participar, expor e negociar seus interesses (KRUGER, 2012).

Complementando, para Raichelis (2005), o controle social pode ser entendido como uma forma de democracia direta e participativa, vinculado às formas organizativas da sociedade na fiscalização de políticas públicas. Certamente, para que o controle social seja efetivado, a sociedade deve buscar mudanças na gestão pública vigente.

O controle Social significa o acesso aos processos que informam decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões segundo critérios pactuados. (RAICHELIS, 2005.p.43).

Correia (2007) entende, que na perspectiva gramsciniana, o controle social é entendido na ótica do Estado ampliado, como um instrumento de classes sociais e não do Estado ou da sociedade; o Estado incorpora demandas da sociedade e assim, ocorre à possibilidade de ser controlado por estas classes. Sendo assim, o controle social nesta perspectiva, envolve a capacidade das classes subalternas, através de lutas na sociedade, interferir na gestão pública.

É importante destacar que ocorrem conflitos quando o assunto é a partilha de poder nos espaços da gestão pública. Na lógica do Estado ampliado, com os Conselhos e Conferências, a

participação da sociedade civil é muitas vezes dificultada por fatores, como por exemplo, conhecimento técnico, burocrático e político. “O poder deliberativo previsto para os conselhos com frequência se transforma na prática em uma função consultiva ou até mesmo legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (DAGNINO, 2002, p.282- 283). Esses problemas ocorrem, pois muitas vezes a sociedade civil não tem conhecimento referente às legislações e a documentação que circula neste espaço conflituoso.

Outro desafio a ser salientado é em relação aos limites impostos ao exercício do controle social. Entre os limites que se impõe, estão a falta de informação e conselheiros da sociedade e também de usuários, o que segundo Correia (2007) criam resistências a participação e aprovação de políticas públicas. Como desafios podem ser destacados: desprivatizar os recursos públicos e combater o clientelismo, propondo investimentos na rede e, também priorizar políticas que busquem reduzir a desigualdade e a exclusão social.

Entende-se assim que a concretização dos direitos sociais nos espaços participativos e de poder deliberativo, deve vir de encontro aos interesses da sociedade e, para que isto ocorra é necessário que a própria sociedade se mobilize e participe, controlando as ações estatais. O exercício do controle social, por meio dos Conselhos e Conferências, deve refletir o poder da sociedade em modificar, formular e deliberar sobre as políticas, buscando assim a construção da cidadania dos excluídos.

### **As produções do Serviço Social sobre participação e controle social**

O tema da participação e controle social por meio dos espaços colegiados como Conselhos e Conferências tem sido objeto de muitas pesquisas na área do Serviço Social, como também um espaço privilegiado para o exercício profissional. Para o presente estudo foram acessados os Anais do XII e XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS – com objetivo de conhecer quais as tendências e áreas das políticas sociais que a categoria profissional tem pesquisado sobre participação e controle social.

O XII e XIII ENPESS foram realizados nos anos de 2010 e 2012, nas cidades do Rio de Janeiro e Juiz de Fora respectivamente. Estes eventos são representativos e de abrangência nacional das pesquisas realizadas pelo Serviço Social. Os Anais do ENPESS de 2010 contam com 1293 pesquisas publicadas e os Anais do ENPESS de 2012 com 1343 trabalhos. A pesquisa dos artigos que foram publicados nos dois eventos foi feita usando termos de referência como controle democrático, participação, controle social, conselhos e conferências.

O levantamento foi realizado por categoria (ou seja, por forma de apresentação, primeiramente pelas apresentações orais e posteriormente em pôster). Foi feita então uma busca primeiramente pelos títulos, seguida pelos resumos; a partir de então foram verificados a qual política pertenciam: saúde, assistência, entre outras, sendo importante destacar que alguns artigos traziam concepções gerais sobre o exercício democrático, não referindo-se

especificamente a nenhuma política. Foi feito um mapeamento e os textos foram aproximados por área afins. Posteriormente, foi realizado um levantamento sobre a formação acadêmica dos autores, buscando verificar quais são os profissionais que enviaram trabalhos para ambos os eventos (se doutores, mestres, profissionais graduados); esse levantamento foi feito através da Plataforma Lattes, sendo importante destacar que alguns autores não foram identificados, pois estavam com o currículo desatualizado ou não possuíam o mesmo. Por fim então, foi verificado de qual região do Brasil, os trabalhos faziam referência.

Sobre as áreas temáticas das políticas sociais em que se dividem as pesquisas apresentadas no ENPESS de 2010 e 2012, com temas centrados na participação e controle social, encontramos os seguintes percentuais:

Tabela 1 – Caracterização dos trabalhos contidos nos Anais do XII e XIII ENPESS realizados nos anos de 2010 e 2012.

<b>Caracterização</b>	<b>ENPESS de 2010</b>	<b>%</b>	<b>ENPESS de 2012</b>	<b>%</b>
Total de trabalhos	1293	-	1343	-
Total de trabalhos com o tema participação, controle social, conselhos e conferências	59	4,6	46	3,4

Fonte: ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UERJ. Rio de Janeiro. 2010. ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UFJF. Juiz de Fora. 2012. Elaboração das autoras

Pode se constatar na Tabela 1 que o número de artigos referentes às práticas participativas é pequeno diante do número total de trabalhos que foram apresentados. No ENPESS de 2010, com um total de 1293, somente 59 eram sobre o tema da participação ou controle social, totalizando 4,6% dos trabalhos apresentados. Já no ENPESS 2012 dos 1343 trabalhos aprovados, o número referente ao tema foi ainda menor: apenas 46 referiam-se a concepção participativa, totalizando 3,4%.

Tabela 2 – Caracterização dos trabalhos contidos nos Anais do XII e XIII ENPESS realizados nos anos de 2010 e 2012, conforme a política social setorial dos estudos sobre participação e controle social.

<b>Caracterização</b>	<b>ENPESS de 2010</b>	<b>%</b>	<b>ENPESS de 2012</b>	<b>%</b>
Total de trabalhos com o tema participação, controle social, conselhos e conferências	59	-	46	-

Assistência Social	26	44,1	17	37,0
Saúde	12	20,3	11	23,9
Criança e adolescente	5	8,5	3	6,5
Idoso	3	5,1	3	6,5
Outros	13	22	12	26,1

Fonte: ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UERJ. Rio de Janeiro. 2010. ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UFJF. Juiz de Fora. 2012. Elaboração das autoras

Pode-se constatar analisando a Tabela 2, que exhibe a quantidade de artigos referente a cada área da participação que a assistência social predomina em ambos os eventos com o maior número de trabalhos, 44,1% em 2010 e 37% em 2012, o que mostra que se tem buscado entender essa realidade, de como a participação se efetiva nesse campo de embates, que é o campo da política de assistência social. Em segundo lugar no quantitativo de estudos vem a área da saúde, totalizando 20,3% dos trabalhos em 2010 e 23,9% em 2012. Posteriormente pode-se observar a área da criança e adolescente e idosos; o restante dos trabalhos refere-se a controle social e participação na educação, habitação, meio ambiente e movimentos rurais ou como já dito anteriormente, abordam a participação como um todo e não somente uma política específica. Os artigos buscaram destacar a importância dos canais participativos, da participação e do exercício do controle social, mostrando quais os limites, dificuldades, fragilidades e ambigüidades encontrados nestes espaços.

Tabela 3 – Formação acadêmica do primeiro autor dos trabalhos enviados para o XII e XIII ENPESS realizados nos anos de 2010 e 2012.

<b>Caracterização</b>	<b>ENPESS de 2010</b>	<b>%</b>	<b>ENPESS de 2012</b>	<b>%</b>
Total de trabalhos com o tema participação, controle social, conselhos e conferências	59	-	46	-
Doutores	12	20,3	11	23,9
Mestres	18	30,5	10	21,8
Especialistas	4	6,8	1	2,2
Graduados	13	22,0	20	43,5
Graduandos	9	15,3	2	4,3
Não Informado	3	5,1	2	4,3

Fonte: ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UERJ. Rio de Janeiro. 2010. ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UFJF. Juiz de Fora. 2012. Elaboração das autoras

Pode-se constatar na tabela 3 que em 2010, o maior número de trabalhos foi apresentado por mestres, totalizando 30,5%, seguido de profissionais graduados com 22% e doutores com

20,3%. Já em 2012 os profissionais com graduação foram maioria com 43,5%, seguido por doutores com 23,9% e mestres com 21,8%.

Tabela 4 – Regiões do Brasil as quais os trabalhos enviados para o XII e XIII ENPESS realizados nos anos de 2010 e 2012 fazem referência.

<b>Caracterização</b>	<b>ENPESS de 2010</b>	<b>%</b>	<b>ENPESS de 2012</b>	<b>%</b>
Total de trabalhos com o tema participação, controle social, conselhos e conferências	59	-	46	-
Centro Oeste	3	5,1	1	2,2
Nordeste	7	11,8	10	21,7
Norte	5	8,5	4	8,7
Sudeste	12	20,3	4	8,7
Sul	6	10,2	5	10,9
Sem região específica	26	44,1	22	47,8

Fonte: ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UERJ. Rio de Janeiro. 2010. ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UFJF. Juiz de Fora. 2012. Elaboração das autoras

Constata-se analisando a tabela 4 que grande parte dos trabalhos apresentados nos eventos citados, não faz referência a nenhuma região específica do país, totalizando assim, 44,1% em 2010 e 47,8 em 2012, ou seja, quase a metade dos trabalhos em ambos. Na região sudeste predominou o maior número de trabalhos em 2010, com 20,3% e na região nordeste em 2012, com 21,7%. Pode-se analisar que um fator importante para que grande parte dos trabalhos seja proveniente dessas regiões deve-se ao fato de nelas estarem localizadas importantes universidades: na região sudeste UFRJ, UERJ, UFF, PUC-RJ, UNESP, PUC-SP, UFES E UFJF e na região nordeste UFAL, UFPI, UFMA, UFPB, UFPE, UFRN, UCSAL, que são universidades importantes e que concentram programas de pesquisa e pós graduação em serviço social.

### **Considerações finais**

A análise realizada no trabalho aborda diversos conceitos referentes à questão participativa e também ao exercício do controle social, tentando demonstrar a sua importância na atual conjuntura da sociedade, e de quanto seu exercício é importante para que ocorra a ampliação dos direitos sociais. A Constituição de 1988 trouxe para o campo dos direitos um grande avanço, universalizando-os, porém não é essa a realidade vivenciada por grande parte da sociedade brasileira, que se vê a mercê de um Estado baseado nos princípios neoliberais, regulado pelo mercado.



É necessário que a sociedade participe das decisões de âmbito político e não se torne apenas uma mera receptora de recursos. Essa participação deve se dar através de mecanismos, como os conselhos e as conferências, que se constituem em espaços democráticos no qual a sociedade deve participar conjuntamente com o Estado das decisões sobre os rumos das políticas. É importante destacar que além destes mecanismos, a sociedade também pode participar de espaços não institucionalizados, como por exemplo, os fóruns de políticas públicas, as associações e os movimentos sociais. Essa participação é de extrema importância, já que o rumo destas decisões pode influenciar na sua forma de vida.

Quanto ao Serviço Social, este deve buscar cada vez mais pesquisar e aprofundar seus conhecimentos sobre participação; certamente isto é um grande desafio nos dias atuais, já que os canais participativos constituem-se na maioria das vezes como espaços de legitimação do poder dominante. É necessário romper com o conservadorismo que se coloca nestes espaços e que acabam formando barreiras para a participação popular. Cabe ao profissional propor mudanças, pesquisar cada vez mais sobre o tema, que é um instrumento de extrema importância no processo de democratização.

Nos ENPESS de 2010 e 2012, objeto deste estudo, as publicações e resultados de pesquisas na área da participação e controle social, realizados pelo Serviço Social parecem bastante tímidas. É necessário, que o serviço social pesquise e se atualize cada vez mais neste assunto, que é de extrema importância para que ocorram transformações sociais. Os percentuais de pesquisas nesta área são contraditórios com toda a retórica do Projeto Ético Político da profissão. Ou seja, a ênfase que é dada ao tema da participação em todos os documentos e publicações que se referem à direção ética-política da profissão nas duas últimas décadas não se revela neste conjunto de pesquisas apreciadas.

## REFERÊNCIAS

ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UERJ. Rio de Janeiro. 2010.

ABEPSS. Anais/CD do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. UFJF. Juiz de Fora. 2012.

BORDENAVE, Juan Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 2007 (Coleção primeiros passos; 95).

BRASIL Constituição da República de 1988

BRAVO, Maria Inês de Souza. *Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS)*. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 88. Ano XXVI, São Paulo, Cortez, novembro de 2006.

CANEZ, Cristiane Ferrari. Os espaços de controle social como instrumentos de efetivação direitos sociais. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Católica de Pelotas, 2008.

CORREIA, Maria Valéria Costa. *Desafios para o controle social - Subsídios para capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2005.

\_\_\_\_\_. *Controle social na saúde*. In: Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional, 2. Ed. São Paulo, Cortez, 2007.

DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* – São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia : um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2.ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

KRUGER, Tânia (org). *As Conferências de saúde e os planos municipais de saúde. Considerações sobre o significado da participação popular em Santa Catarina*. – Florianópolis:DIOESC, 2012.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – Caminhos da construção democrática*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.