

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

LUCIMARA POLETTI

PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESPAÇOS PÚBLICOS:

Uma análise da representação e participação dos usuários da Política de Assistência Social nas Conferências Municipais e na IX Conferência Estadual de Assistência Social no estado de Santa Catarina no ano de 2013.

FLORIANÓPOLIS

2014

LUCIMARA POLETTI

PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESPAÇOS PÚBLICOS:

Uma análise da representação e participação dos usuários da Política de Assistência Social nas Conferências Municipais e na IX Conferência Estadual de Assistência Social no estado de Santa Catarina no ano de 2013.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Rúbia dos Santos

FLORIANÓPOLIS

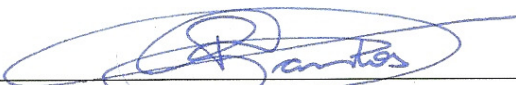
2014

LUCIMARA POLETTI

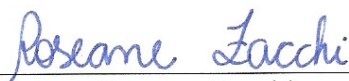
PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESPAÇOS PÚBLICOS: uma análise da representação e participação dos usuários da Política de Assistência Social nas Conferências Municipais e na IX Conferência Estadual de Assistência Social no estado de Santa Catarina no ano de 2013.

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, do Departamento de Serviço Social do Centro Socioeconômico, da Universidade Federal de Santa Catarina.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Rúbia dos Santos
Professora do Departamento de Serviço Social - UFSC
Orientadora



Roseane Zacchi
Assistente Social – SST/SC
Primeira Examinadora



Profa. Msc. Daniele Cima Cardoso
Professora do Departamento de Serviço Social – UFSC
Segunda Examinadora

Florianópolis, 24 de julho de 2014.

Dedico este trabalho a toda a minha família, especialmente ao meu pai

Ivaldir Poletti e à minha mãe Maria Salete Poletti

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, a **Deus** por me iluminar, conduzir, dar força e sabedoria para continuar nesta caminhada.

Ao meu pai, Sr. **Ivaldir Poletti**, pelas palavras de incentivo, que foram essenciais nesta fase.

À minha mãe, Sra. **Maria Salete Poletti**, que sempre rezou por mim, torceu e nunca me deixou desistir deste sonho.

À minha irmã-amiga, **Liamara**, que esteve comigo nesta caminhada, lutando, me motivando para enfim conquistarmos juntas esta realização.

À minha querida irmã, **Lionara**, que sempre esteve pronta para me auxiliar e fez a diferença nesta etapa da minha vida, deixou de lado os seus estudos para ajudar nas tabelas, gráficos, enfim foi meu socorro.

Ao meu irmão, **Jucimar**, pelo apoio e pelas palavras demasiadamente sinceras.

E não poderia deixar de agradecer à minha irmã “genérica”, porém “faz o mesmo efeito”, **Janesca Iurkevicz Pereira Fernandes**, por proporcionar momentos descontraídos e sobretudo pela amizade sincera.

Ao meu amor, **Guilherme Dal Bó de Medeiros**, que sempre esteve ao meu lado, e com muita paciência e amor transformou esses dias incansáveis em dias mais agradáveis. Te amo muito!

À **família Folster** pelo carinho, apoio, incentivo e principalmente ao meu futuro afilhado **Vitor Gabriel**.

A todos os amigos da vida e aqueles que conheci no decorrer do curso, em especial: **Regina Hoffmann, Amanda dos Santos Santiago, Cleuni Fátima Pagno, Juliana Elesbão e Gracielle Cristina de Oliveira Pedro Martins**. Desejo-lhes todo o sucesso em suas vidas profissionais.

À minha supervisora de campo, **Roseane Zachi**, pela qual tenho grande admiração. Obrigada pelo incentivo e por estar sempre disposta a contribuir.

Aos **conselheiros e funcionários** do CEAS/SC pelos momentos passados juntos.

Aos **usuários** da Política de Assistência Social, que contribuíram indiretamente neste trabalho.

À minha orientadora, **Rúbia Santos**, pelas orientações, compreensão e dedicação do seu tempo com muita atenção. Foi essencial neste processo.

À professora **Daniele Cima Cardoso** por ter aceitado participar da minha banca.

E finalmente agradeço a todos que me ajudaram direta ou indiretamente para o desenvolvimento deste trabalho.

O meu muito obrigada a todos vocês!

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como objetivo analisar como se deu a representação e a participação dos usuários da Política de Assistência Social nas Conferências Municipais e na IX Conferência Estadual de Assistência Social no Estado de Santa Catarina no ano de 2013. Para contemplar tal objetivo, o trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro é a introdução. No segundo, aborda-se de forma sucinta a historicidade da Política de Assistência Social, cuja gênese é permeada por valores religiosos e práticas assistencialistas. Posteriormente contextualizam-se os avanços legais até a aprovação do Sistema Único de Assistência Social e, por outro lado, os desafios frente à tendência neoliberal. No terceiro capítulo, destacam-se apontamentos relevantes relacionados à participação popular nos espaços de controle social evidenciando os avanços no processo de democratização da sociedade civil organizada. No quarto capítulo, apresentam-se as questões metodológicas utilizadas na pesquisa e uma síntese dos resultados obtidos a partir da sua realização. Por fim, no quinto capítulo, apresentam-se as considerações finais. Nesse contexto, busca-se refletir, a partir da fundamentação teórica e empírica, sobre a participação popular, em especial, sobre a participação dos usuários na Conferência Estadual de Assistência Social no estado de Santa Catarina no ano de 2013. No campo de formação profissional, esta pesquisa é importante para problematizar a representação da sociedade civil e dos usuários dos serviços, programas e projetos nos espaços de controle social, identificando os possíveis desafios desse segmento. Para que o objetivo fosse alcançado, utilizou-se de uma metodologia de natureza quanti-qualitativa, mediante a pluralidade de instrumentos na coleta dos dados. Como principais resultados, pode-se evidenciar que a partir da implantação do SUAS e da potencialização da participação dos usuários da Política nos espaços, como a Conferência Estadual, o número vem sendo gradativamente ampliado, possibilitando maior inclusão desses usuários nesse espaço de controle social. Porém, destaca-se a necessidade de estudos mais aprofundados que avaliem como está se processando de fato essa participação.

Palavras-chave: Assistência social. participação popular. Controle social. Sociedade civil. Usuários da política de assistência social.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAE	- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APAS	- Associação de Pais e Amigos dos Servidores
BIRD	- Banco Internacional de Desenvolvimento
CEAS	- Conselho Estadual de Assistência Social
CF-88	- Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CLT	- Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	- Conselho Municipal os Direitos da Criança e Adolescentes
CMI	- Conselho Municipal do Idoso
CMS	- Conselho Municipal de Saúde
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	- Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	- Conselho Regional de Serviço Social
CT	- Conselho tutelar
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/RH	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	- Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOBRH/SUAS	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema
ONGs	- Organizações Não Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAIF	- Programa de Atenção Integral a Família
PBF	- Programa Bolsa Família
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
SCFV	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SNAS	- Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Delegados titulares representantes da Sociedade Civil por segmento dos municípios de Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes)
- Gráfico 2 - Delegados titulares representantes da Sociedade Civil por segmento dos municípios de Pequeno Porte II (de 20.001 até 50.000 habitantes)
- Gráfico 3 - Delegados titulares representantes da Sociedade Civil por segmento dos municípios de Médio Porte (de 50.001 até 100.000 habitantes)
- Gráfico 4 - Delegado titulares representante da Sociedade Civil por segmento dos municípios de Grande Porte (de 100.001 até 900.000 habitantes)
- Gráfico 5 - Representação da sociedade civil por segmento dos municípios de Santa Catarina
- Gráfico 6 - Faixa etária dos delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil
- Gráfico 7 - Sexo dos delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil
- Gráfico 8 - Grau de instrução dos delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil
- Gráfico 9 - Delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil com deficiência
- Gráfico 10 - Tempo de atuação da área da política de assistência social dos delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil
- Gráfico 11 - Municípios de SC que realizaram a Conferência Municipal de Assistência Social 2013
- Gráfico 12 - Eventos preparatórios na etapa municipal
- Gráfico 13 - Representantes da sociedade civil nas Conferências municipais de Assistência Social
- Gráfico 14 - Estratégias de Mobilização dos Usuários nas Conferências municipais de Assistência Social
- Gráfico 15 - Estratégias de divulgação das Conferências Municipais de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: HISTORICIDADE, AVANÇOS E DESAFIOS	11
2.1	Sistema Único de Assistência Social: balanço crítico	19
2.2	Direitos socioassistenciais	24
3	PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL	28
3.1	A sociedade Civil e os desafios para o controle social	36
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	43
4.1	Procedimentos de Investigação	44
4.2	Técnicas de pesquisa e análise dos dados	44
4.3	A representação e participação da sociedade civil nas Conferências Municipais e na IX Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina no ano de 2013 com enfoque no segmento dos usuários	47
4.3.1	<i>As Conferências de Assistência Social nos municípios de Santa Catarina</i>	<i>62</i>
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	REFERÊNCIAS	71
	APÊNDICE 1 - QUESTIONÁRIO – Análise da representação dos usuários nas Conferências Municipais de Assistência Social – 2013	78
	APÊNDICE 2 - DECLARAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA	79
	ANEXO 1 - FICHA DE IDENTIFICAÇÃO. Delegados para a IX Conferência Estadual de Assistência Social	80
	ANEXO 2 - INFORMATIVO CEAS/SC	81

1 INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo geral analisar como se deu a representação e a participação dos usuários da Política de Assistência Social nas Conferências Municipais e na IX Conferência Estadual de Assistência Social no Estado de Santa Catarina no ano de 2013. Considerando que o aspecto formal-legal não garante a participação da sociedade civil, e mais especificamente que os destinatários da política de assistência estejam de fato atuando no controle democrático, torna-se imprescindível no atual contexto neoliberal, problematizar o controle social. Interligados a essa problemática, apresentam-se como objetivos específicos: identificar quantos municípios realizaram as Conferências Municipais de Assistência Social no estado de Santa Catarina; sistematizar por portes dos municípios (conforme PNAS) a representação e participação da sociedade civil nos três segmentos (usuários ou organizações de usuários, entidades prestadoras de serviço e trabalhadores da área) nas conferências municipais e estadual; analisar o perfil dos delegados da conferência estadual; analisar a participação da sociedade civil na conferência estadual, a partir da diversidade de sua representação; identificar as estratégias de mobilização dos usuários na etapa municipal; identificar as estratégias de divulgação na etapa municipal; e identificar se houve e quais foram os eventos preparatórios na etapa municipal.

A experiência vivenciada no Estágio Supervisionado em Serviço Social no Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/SC) no período de abril de 2013 a junho de 2014 e o acompanhamento no processo de realização da IX Conferência Estadual de Assistência Social despertaram o interesse sobre a temática, especialmente no que tange aos desafios da participação da sociedade civil, principalmente dos usuários nos espaços de controle social.

Considerando as conferências espaços de amplo debate, onde se sugerem novas propostas e deliberações no campo dos direitos socioassistenciais, torna-se imprescindível analisar como se encontra a representação desses usuários da política de Assistência Social.

O presente estudo se pautará em uma abordagem quanti-qualitativa, por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica onde serão analisadas 778 fichas de identificação dos delegados (titulares e suplentes) da IX Conferência Estadual de Assistência Social eleitos para representar os municípios. Essas fichas foram enviadas ao CEAS/SC pelos 289 municípios do estado de Santa Catarina (SC) no ano de 2013. Para além das fichas, foram analisados 289 relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social do ano de 2013. Como forma de complementar esses dados quantitativos, foi enviado um e-mail aos 289 municípios de SC que

realizaram a conferência municipal com um questionário solicitando maiores detalhes com relação ao número de usuários que participaram das conferências municipais. Destes, 67 municípios responderam.

Esses dados formaram a composição do banco de dados que possibilitou esclarecer o número de usuários que participaram das conferências, o perfil dessa representação nos espaços de deliberação da política de assistência social, quais os eventos preparatórios que antecederam as Conferências Municipais de Assistência Social nos 289 municípios, as estratégias de mobilização dos usuários nas Conferências Municipais de Assistência Social no estado de Santa Catarina, o número de participantes na etapa municipal da representação da sociedade civil e o percentual de municípios que não realizaram a conferência.

Quanto à estrutura da monografia, no segundo capítulo, aborda-se de maneira sucinta a historicidade da política de assistência social, onde se evidencia que sua gênese foi permeada por valores religiosos e práticas assistencialistas, carregada de uma herança conhecida como a do favor, do clientelismo e do caráter filantrópico. Posteriormente serão apresentados seus avanços legais, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/90) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005), e os desafios que encontra frente à tendência neoliberal. No terceiro capítulo, problematiza-se a participação popular nos espaços de controle social evidenciando os avanços no processo de democratização da sociedade civil. No quarto capítulo, apresentam-se as questões metodológicas utilizadas na pesquisa, e seus resultados, onde evidencia-se que a partir da aprovação do SUAS e do estímulo à participação dos usuários nesses espaços, o número de usuários vem crescendo nas Conferências Municipais e na Conferência Estadual. Por fim, no quinto capítulo serão feitas algumas considerações finais.

2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: HISTORICIDADE, AVANÇOS E DESAFIOS

Ao se analisar historicamente a política de assistência social, identifica-se seu vínculo com valores religiosos e práticas assistencialistas, permeadas pela lógica do favor, do clientelismo e da filantropia, tendo nela a Igreja Católica e entidades sociais a responsabilidade de cuidar dos pobres. Segundo Raichelis (1998), “a Igreja Católica, por longo tempo detentora e quase monopolizadora da assistência social, já põe em xeque o caráter privado em que enclausurou sua atuação no passado e mesmo ainda hoje, em muitas situações” (RAICHELIS, 198, p. 12).

Assim sendo, apontam Couto, Yazbek e Raichelis (2011) que a trajetória da assistência social assinala-se

[...] por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto de políticas públicas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 33).

A primeira grande instituição de Assistência Social foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942. A partir daí, a assistência social passou a ter suas ações organizadas por ela. A instituição LBA, segundo Sposati *et al.* (2003),

[...] assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas (SPOSATI, 2003, p. 45-46).

A LBA, que recebia apoio político do governo da época por meio de ações assistencialistas, foi implantada e organizada mediante uma composição nacional, objetivando mobilização e coordenação de iniciativas privadas e públicas, ou seja, atendendo as demandas, mas também repassando recursos para o sistema privado (IAMAMOTO; CARVALHO, 2013).

Conforme Iamamoto; Carvalho (2013), a LBA teve grande importância para o Serviço Social na sua implantação e institucionalização, sobretudo no aumento “quantitativo do volume da assistência e do *uso* do *Serviço Social* para a organização e distribuição dessa assistência da forma mais rentável política e materialmente, não implicando, de imediato, mudança de sua qualidade” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2013, p. 267).

As ações desenvolvidas pela LBA no Governo Vargas (1942) referentes à política de assistência social foram caracterizadas “em moldes clientelistas, com forte discurso populista atrelado à reprodução da ordem capitalista” (NEGRI, 2011, p. 108). Nesse período, as atividades desenvolvidas no âmbito da assistência social são identificadas como “de pronto-

socorro social, ou seja, as de ajuda material e financeira destinadas às populações com problemas agudos de subsistência, em geral procedidas por voluntários ou auxiliares sociais” (SPOSATI *et al*, 2003, p. 46-47).

Posteriormente a assistência social passou a executar, além de programas de pronto-socorro social, os chamados “programas de desenvolvimento comunitário”, difundidos pela Organização da Nações Unidas (ONU) e Estados Unidos para que comunidades e regiões com dificuldades socioeconômicas usufríssem dos programas, rompendo com a dependência de indivíduos e, portanto, promovendo sua inserção no mercado de trabalho com o compromisso da promoção socioeconômica. No entanto, essa promoção visava atender o modo de produção capitalista, ou seja, “reiterava a subordinação e o anestesiamiento através do atendimento tutelado e ilusório prestado pelos programas assistenciais” selecionando indivíduos com mais potencialidades (SPOSATI *et al*, 2003, p. 47).

Com o fim do Estado Novo, ocorre:

[...] um processo de democratização do processo político, com a elaboração de leis sociais pelo Congresso Nacional, porém os trabalhadores não conseguem interferir na elaboração da legislação social, e o Estado privilegia o crescimento econômico, estabelecendo políticas sociais que atendem apenas a questões emergenciais, não alterando em sua essência a questão social (LAJÚS, 2010, p. 167).

A assistência social é utilizada como meio para estabelecer a ordem entre as classes sociais e, principalmente, ter uma postura de enfrentamento da chamada questão social.¹ Por muito tempo, ela foi vista como caso de polícia ou como forma de amenizar as tensões existentes.

Entre 1964 e 1985, o Brasil passou pela Ditadura Militar, regime que foi conhecido pela ausência da democracia, desaparecimento de direitos políticos, censura, forte autoritarismo e repressão (BARBOSA, 2008). Nesse período, “as políticas sociais tinham forte cunho assistencialista e clientelista, tratando-se de um tempo de burocratização, portanto o acesso era extremamente restrito, e o controle dos conflitos sociais era feito pelo uso da força, com atos de tortura, desaparecimentos e mortes” (NEGRI, 2011, p. 109).

Lajús (2010, p. 167) analisa que

Os militares assumem o poder e as leis sociais passam a ser elaboradas por tecnocratas e orientadas por organismos vinculados à Presidência da República e subordinadas aos preceitos da segurança nacional. As políticas sociais passam a ser usadas como

¹A *questão social* “não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão” (IMAMOTO; CARVALHO, 2013, p. 83-84).

forma de neutralizar a oposição, conseguir apoio ao regime, despolitizar a organização dos trabalhadores e reguladora do conflito social (LAJÚS, 2010, p. 167).

Ainda sobre esse momento histórico, Raichelis (1998) salienta que ocorreu um intenso movimento para a concretização de um país de modernização conservadora; ou seja, um modelo “altamente excludente e concentrador, acentuou as desigualdades sociais e agravou a pobreza relativa e absoluta de extensas camadas das classes trabalhadoras” (RAICHELIS, 1998, p. 90). Nesse contexto, a assistência social se colocava dentro de um campo de relações assistenciais, muitas vezes as práticas clientelísticas serviam para desenvolvimento de “redutos eleitorais”, pois os serviços não eram vistos como direitos, mas sim como um favor e, em contrapartida, esperava-se lealdade dos usuários dos serviços (YAZBEK, 1996, p. 41).

No governo de Getúlio Vargas, foi criada uma política de proteção social com o objetivo de controlar os conflitos, atendendo assim as lutas da classe operária. Por meio do Ministério do Trabalho, foram criadas legislações trabalhistas e, por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), se asseguraram, entre outros direitos, a garantia ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), férias remuneradas e fundos de pensões (BARBOSA, 2008).

A assistência social, a partir das relações entre Estado x sociedade contrapõe-se

[...] a interesses contraditórios que se manifestam no bojo das relações conflituosas entre grupos e classes sociais. [...] Assim, em que pese as formas institucionais que vêm assumindo os serviços e programas, a assistência social tem se configurado como campo de luta no qual são engendrados e contrapostos diferentes valores e concepções, conquistas e concessões, avanços e recuos. Considerar a assistência social nesta perspectiva implica, pois, concebê-la como parte do movimento mais amplo de luta pela afirmação e expansão dos direitos sociais, que se intensificou na sociedade brasileira desde a década de 80 (RAICHELIS, 1998, p. 160).

Na década de 1980, o Brasil passa por um avanço nos movimentos populares que, por meio de um amplo processo de luta pela democratização, coloca em crise o governo ditatorial de tal modo que foi promulgada a Constituição Federal no ano de 1988 (F/88) (RAICHELIS, 1998). A assistência social é reconhecida como uma política de seguridade social, sendo não contributiva e prestada a quem dela necessitar, garantindo ao cidadão o mínimo para a sua sobrevivência, constituindo o Estado como responsável pela sua efetivação.

Assim, a CF/88

[...] reconhece a assistência social como integrante do campo da seguridade social, realiza a passagem, ainda que nos limites do texto legal, do universo das ações eventuais de ajuda para a órbita do direito e da responsabilidade do Estado (RAICHELIS, 1998, p. 161).

A CF/88 traz importantes avanços para a área da assistência social, sobretudo pelo seu reconhecimento formal-legal como um direito social e, juntamente com as políticas de

saúde e previdência social, irá compor o tripé da seguridade social. A conhecida “Constituição Cidadã” traz consigo direitos sociais e individuais, como a liberdade, cidadania, justiça, solidariedade e igualdade. Esse reconhecimento no campo dos direitos permite o surgimento de um Estado democrático.

Entre os avanços da CF/88, previstos nos artigos 203 e 204, duas importantes diretrizes redirecionam a maneira de formular, deliberar, organizar, executar e monitorar a política de assistência social (bem como as demais políticas públicas sociais): a descentralização político-administrativa, garantindo às esferas municipais, estaduais e federais a possibilidade de decidir, administrar assuntos relacionados à política pública e, sobretudo, a participação popular no controle social das políticas sociais (BRASIL, 2010).

O texto da Constituição de 1988 precisava ser regulamentado, sendo que o processo de organização e implantação da assistência social deu-se a partir de um amplo movimento e pressão da sociedade civil (LAJÚS, 2010). Portanto, após um longo período de lutas na área da assistência social e após cinco anos, foi aprovada e implantada a Lei 8.742/93 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)², sendo que o primeiro projeto foi vetado no ano de 1991 pelo Governo Collor (RAICHELIS, 1998).

A implantação da LOAS

[...] foi produto da mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar (RAICHELIS, 1998, p. 121).

A mencionada lei dispõe sobre a organização da assistência social, e já no primeiro artigo define:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2011a).

A LOAS define a assistência social como política pública de atenção às necessidades básicas como direito, e não mais compreendida como caridade e ajuda. Essa nova concepção trouxe inovação ao romper com as formas tradicionais (BULLA; LEAL, 2006).

São objetivos da assistência social, conforme artigo 2º da LOAS:

A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia a vida, a redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças

² Alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (BRASIL, 2011a).

e adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II – a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 2011a).

Ainda sobre a LOAS, é válido mencionar alguns mecanismos importantes constituídos por ela: a implantação dos Conselhos, Conferências, Fóruns, Planos e Fundos — organismos fundamentais para o exercício do controle social da política de assistência social (NEGRI, 2011).

Contudo, a década de 1990, durante os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (FHC), mostrou-se uma conjuntura contrária à implantação de um Estado democrático assegurado na CF/88 e na LOAS, assumindo uma direção neoliberal³ para as políticas econômicas e sociais, a partir da sugestão do Consenso de Washington (SOUZA FILHO, 2012).

Segundo Raichelis (1998), o Consenso de Washington foi um plano difundido por organismos internacionais e multilaterais (Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e governo norte-americano), os quais instalaram em diferentes países um projeto neoliberal, que pode ser entendido como:

[...] *estabilização* (medidas para baixar a inflação no curto prazo, reduzir o déficit da balança de pagamentos e equilibrar o orçamento público), *ajuste estrutural* (medidas voltadas para aumentar a competitividade da economia mediante abertura comercial, desregulamentação de preços, reforma tributária) e *privatização* (reforma do Estado e transferência de empresas e serviços públicos para grupos privados) (RAICHELIS, 1998, p. 71; destaque do autor).

Por outro lado, segundo Lajús (2010, p. 169-170), a assistência social, por meio da LOAS, passa a ter um respaldo legal e político, abordando assim uma nova condição “de política de seguridade dirigida à universalização da cidadania social”. Com isso, garante “direitos e serviços sociais de qualidade sob a responsabilidade do Estado e com a participação da população no controle das suas ações”.

³ Vale destacar que, segundo Sposati (2003, p. 75), “na medida em que o mercado é considerado o canal mais adequado para alocação de recursos, o Estado pode reduzir seu tamanho, funções e competências. Advoga-se, dessa forma, a redução de seu papel do campo das políticas de bem-estar social, pois estas constituiriam uma ameaça às liberdades individuais, inibiriam a concorrência privada e ampliariam inadequadamente os controles da burocracia. A ação do Estado na área social deve ater-se, desse modo, a programas básicos de educação, de saúde e assistenciais de auxílio à pobreza — se necessário, e de modo complementar à filantropia privada. É sob esses argumentos que se reduz o grau de universalização dos programas sociais e se dilui a noção de direitos aos serviços sociais. Em contrapartida, acentuam-se as características *focalistas* e *seletivas* que historicamente têm marcado as políticas de corte socioassistencial”.

Do ponto de vista formal-legal, esse controle desempenhado pela população (sociedade) assegura aos indivíduos destinatários dessa política o direito de reivindicar ao Estado a assistência social, não como um favor, e sim como um direito socioassistencial. Com isso, a proposta de controle social é válida pela oportunidade que a sociedade tem de acompanhar e avaliar os serviços a ela prestados e assim fortalecer a participação e as práticas de controle da política exercidas pelo cidadão (YAZBEK, 2004).

Raichelis (1998) destaca que a participação social no cenário público adquire novos aspectos; o direito à participação “vem se contrapor à forma centralizada e autoritária que prevalecera por mais duas décadas na estrutura política brasileira” (RAICHELIS, 1998, p. 75). Com isso, os avanços obtidos na CF/88 referentes à participação social se modificam, ou seja, antes a participação estava inibida em razão de uma estrutura política centralizadora e autoritária.

Contudo, LAJÚS (2010, p. 170) afirma que

[...] apesar de inegáveis avanços na construção da política, a tradição histórica da Assistência Social no Brasil tem-se constituído em dificuldade significativa para afirmação, consolidação da política de Assistência Social, pois contraditoriamente ao previsto na LOAS ainda encontram-se práticas de caráter assistencialista, a partir de relações mediadas pelo favor (LAJÚS, 2010, p. 170).

Quanto a essa característica, a autora Raichelis (1998) entende que, mesmo após a promulgação da LOAS, a assistência social continua por muito tempo sendo não reconhecida como política pública, cabendo à assistência social “a atenção aos ‘incapacitados’ para o trabalho que, por ‘deficiências individuais’, não conseguem vencer a competição dentro das regras estabelecidas pelo mercado. É dessa forma que a perspectiva neoliberal se apropria da política assistencial” (RAICHELIS, 1998, p. 95). No governo Collor, percebe-se um novo redirecionamento do seu papel, reduzindo-se o papel do Estado com o social, “cabendo ao Estado definir e executar políticas complementares ao mercado” (RAICHELIS, 1998, p. 94).

Já o governo de Fernando Henrique Cardoso pode ser compreendido por duas matrizes: pela solidariedade e pela implantação de programas de transferência de renda. A primeira pode ser exemplificada como uma política neoliberal de assistência social que, por meio do Programa Comunidade Solidária, realiza “ações focalizadas, fragmentadas e privatistas”, pautando-se em uma política de desresponsabilização do Estado nas diferentes expressões da questão social (SOUZA FILHO, 2012, p. 17). Ao criar o conselho do Programa Comunidade Solidária e pela forma com que nomeou os membros desse programa, desconsideraram-se avanços garantidos pela Constituição e pela Loas. Entende-se essa prática como antidemocrática, em razão da ausência de um processo de decisão. Presidido pela

Primeira-Dama, o programa Comunidade Solidária tinha como finalidade política acabar com a miséria no país (RAICHELIS, 1998).

Ainda sobre a primeira matriz, a autora Raichelis (1998) faz uma observação sobre as “relações de parceria entre o governo e organizações sem fins lucrativos — a chamada rede de solidariedade social —, voltada para a execução de programas sociais” (RAICHELIS, 1998, p. 117) destacando que essa prática terceirizada⁴ não é novidade, uma vez que:

[...] a distribuição de verbas públicas para entidades assistenciais tem sido realizada por diferentes mecanismos, como subvenções, convênios, contratos que implicam recursos per capita repassados as organizações sociais ou isenções de tributos para efetivação de programas sociais de natureza pública (RAICHELIS, 1998, p. 117).

A autora destaca que a política de assistência social no Brasil

[...] tem sido um mix de ações eventuais e pontuais de órgãos governamentais dispersos e práticas de indivíduos, grupos e entidades privadas que mantém de longa data relações com o Estado nas diferentes esferas, tendo acesso ao fundo público para implementação de variada gama de serviços e programas assistenciais (RAICHELIS 1998, p. 124).

A segunda matriz do governo FHC, referente à política de assistência social, pautava-se na criação de programas de transferência de renda que, por meio “de critérios de elegibilidade e de distribuição de benefícios ínfimos”, colocava condicionalidades aos beneficiários (SOUZA FILHO, 2012, p.17). Portanto, as ações do Governo FHC são consideradas um retrocesso em relação aos avanços alcançados com a CF/88 e Loas. O governo

[...] desconheceu o processo político e os sujeitos coletivos constituídos e reconhecidos por um amplo movimento social que se desenvolvia desde o final da década de 80, a partir da aprovação da Constituição de 1988. Talvez por considerar que a assistência social não se constitui como campo de definições políticas, tomando-a mais pelos seus estereótipos, o governo Fernando Henrique, pela via das medidas centralizadas e unilaterais, acabou desrespeitando até preceitos constitucionais que definem a assistência social como âmbito de responsabilidade governamental na condução da política pública de seguridade social (RAICHELIS, 1998, p. 107).

No ano de 1997, os princípios e diretrizes da Loas foram incorporados à primeira versão da Norma Operacional Básica da Assistência Social. Por meio dela, definiu-se o sistema descentralizado e participativo, alargando-se as atribuições na esfera da União, Distrito Federal, estados e municípios, exigindo dos municípios a implantação de Conselhos, Planos e Fundo de Assistência Social para a garantia de recursos federais e estaduais (NEGRI, 2011).

⁴ Para Menegasso, esse “expansionismo de muitas organizações do Terceiro Setor deve ser creditado à necessidade absoluta de se preencher o vazio deixado pelos setores público e privado na execução de políticas sociais e de produção do bem público. É importante ressaltar que as ações desenvolvidas por essas organizações não substituem a ação estatal, mas podem ser articuladas na perspectiva de redes na coprodução dos serviços sociais e na execução de políticas sociais” (MENEGASSO, 2002, p. 112).

As Normas Operacionais Básicas da Assistência Social (1998 e 1999) são reeditadas com a distinção de serviços, programas e projetos; ampliação das atribuições dos Conselhos de Assistência Social e criação de espaços de negociação e pactuação (Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), compostas por representantes de gestores estaduais e municipais, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), representada por gestores em âmbito municipal, estadual e federal da assistência social) (YAZBEK, 2008). Nesse ínterim, ocorre a ampliação do processo de construção do sistema descentralizado e participativo e, em 1998, se define o texto da primeira Política de Assistência Social (PNAS).

A partir de 1993, com a promulgação da LOAS e mediante a existência de “um movimento permanente de ações políticas com a participação dos profissionais da área, usuários, entidades de assistência social e conselhos de direitos entre outros, no sentido de consolidar a Política de Assistência Social”, concretizam-se a PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005⁵ (LAJÚS, 2010, p. 170).

Assim, as diretrizes assentadas na LOAS e também as bases localizadas na Constituição Federal de 1988, são consideradas alicerces para que a atual Política Nacional de Assistência social se estabelecesse. Segundo a PNAS, são diretrizes para a organização da Assistência Social:

- I. Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 30-31).

Algumas dessas diretrizes postas na política de assistência social evidenciadas anteriormente, sobretudo as três primeiras (descentralização político-administrativa, participação da população e a primazia da responsabilidade do Estado) são identificadas por Negri (2011, p. 112) como:

[...] alicerces aos debates que ocorreram no âmbito das conferências realizadas nos anos de 1990 e 2000, e acabaram tornando-se, no processo sócio-histórico da política de assistência social, as bases para a implementação da atual Política de Assistência Social (NEGRI, 2011, p. 112)

⁵ Alterada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

2.1 Sistema Único de Assistência Social: balanço crítico

No ano de 1995, ocorre a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, assim,

[...] a construção do SUAS é apresentada como forma de operar a Assistência Social na perspectiva de política pública de seguridade social, que tem no seu interior a possibilidade de ampliar o sistema de bem-estar-social⁶, romper com a fragmentação dos programas de Assistência Social, garantir a relação orgânica entre as três esferas de governo como política de proteção social ativa (LAJÚS, 2010, p.170).

No entanto, sua aprovação se dará apenas nove anos depois por meio da principal deliberação da IV Conferência, que reconhece e fortalece as diretrizes da LOAS para a implantação do SUAS, sistema de caráter descentralizado e participativo. Em 2004, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva instituiu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e, desse modo, acelerou-se o processo de criação do SUAS. Em seguida, após intensa mobilização em âmbito nacional, o CNAS editou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que oferece embasamentos necessários para a implantação do SUAS em todo o país (YAZBEK, 2008).

A PNAS/2004

[...] vai explicitar e tornar claras as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada no modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais [...] (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011. p. 38).

Couto, Yazbek e Raichelis (2011, p. 39) evidenciam algumas dimensões da PNAS que, na sua visão, são indicações “frutíferas” de mudanças. A primeira delas trata-se de ações intersetoriais, por meio da articulação com as demais políticas na busca do enfrentamento “das expressões da questão social”. Além disso, a intersetorialidade pode ser compreendida também pelas autoras como

[...] articulação entre sujeitos que atuam em áreas que, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 40).

⁶ Sposati *et al.* (2003, p. 32) apontam que: “O *Welfare State* – o Estado de Bem-Estar Social – foi a alternativa histórica das sociedades capitalistas do pós-guerra para a resolução das desigualdades sociais. A partir daí ocorreu uma forma combinada entre a chamada política econômica keynesiana e o *Welfare State*. Enquanto aquela proporcionava um crescimento econômico sem precedentes – regulado e estimulado –, as políticas sociais amenizam tensões e conflitos, potenciando a produção ou facilitando o consumo”.

A segunda dimensão apontada por Couto, Yazbek e Raichelis (2011) refere-se à ampliação dos usuários da política com o intuito de “superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como o idoso, o adolescente, a população em situação de rua, entre outros)” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 40). Logo, se constituem usuários da Política de Assistência Social:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 31).

Mais um aspecto a ser evidenciado dentro das dimensões demonstradas por Couto, Yazbek e Raichelis (2011) é a abordagem territorial que indicam “no tratamento da cidade e de seus territórios como base de organização do sistema de proteção social básica ou especial, próximo ao cidadão” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 41).

Sobre a centralidade na família, Melo (2012, p. 106) critica essa abordagem feita pela PNAS/2004, pois esta responsabiliza e “devolve para a família a resolução do problema” mediante a institucionalização da matricialidade sociofamiliar.⁷ Do mesmo modo,

[...] ressalta a concepção individualizante e sacralizante da família, que a entende como *espaço insubstituível* por ser o único capaz de dar cuidados e proteção. E quando essa condição fica abalada/fragilizada, cabe à política pública de assistência social trabalhar o resgate da família como espaço de proteção, atuando nas “*suas contradições*” para garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Neste sentido, se evidencia a legitimação da individualização das sequelas da “questão social” na família (MELO, 2012, p. 106).

Assim, segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2011, p. 44), a matricialidade sociofamiliar desloca-se de uma abordagem individual “para o núcleo familiar”, percebendo na relação sujeito e sociedade a mediação fundamental. As autoras demonstram que esse aspecto é polêmico na medida em que envolve o conceito de família e a forma de atenção que deve ser oferecida a ela.

Para Melo (2012),

[...] a família em referência é a família pobre e/ou extremamente pobre, que é chamada a se *reestruturar como espaço de proteção e cuidado*, de acordo com o ideal preestabelecido e determinado pela política social. Para tanto, delegam à família as

⁷ Segundo Melo (2012), “No contexto da hegemonia do capital financeiro (capital fetiche), a matricialidade na família revalida o conservadorismo no trato das sequelas da “questão social” e no entendimento da família contemporânea. O que se constitui em mais um mecanismo de vigilância e punição dos pobres e de responsabilização da família pela ‘proteção social’” (MELO, 2012, p. 107).

fragilidades e contradições. Entretanto, contrários a essa afirmativa da PNAS, entendemos que tais contradições não são da família e, sim, vivenciadas por ela. Pois, as contradições hoje, vivenciadas pela família, são expressões, no espaço cotidiano, das contradições inerentes a uma sociedade de classes, que vive, sobrevive e lucra com as desigualdades sociais (MELO, 2012, p. 107).

Com a PNAS/2004, a assistência social situa-se como política social dentro de um sistema de Proteção Social de caráter não contributivo. Essa política de proteção social aponta para práticas de proteção aos indivíduos, atenção às necessidades individuais ou coletivas e contra qualquer forma de risco social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011).

Ainda sobre as dimensões assinaladas por Couto, Yazbek e Raichelis (2011) como avanços dentro da PNAS, há a questão do financiamento e, segundo as autoras: “a principal inovação é a ruptura com a lógica convenial e a instalação do cofinanciamento pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo, a partir de planos em ação” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 44).

Para Lajús (2010), essa dimensão pode ser compreendida como:

[...] um grande desafio frente à realidade em que há uma forte tendência para que fundos privados sejam aplicados em programas, ações de assistência social, permitindo ingerência em relação aos interesses privados e que os recursos governamentais sejam destinados a ações focais, emergenciais e compensatórias (LAJÚS, 2010, p. 174-175).

Outra dimensão também sinalizada por Couto, Yazbek e Raichelis (2011) é a questão da informação da política de assistência social, sendo necessária a estruturação de um sistema que informe, monitore e avalie essa política pública. A chamada Rede-Suas é um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social. Esse sistema de iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) “objetiva proporcionar condições para o atendimento dos objetivos da PNAS/2004, no que se refere a prover o Suas com bases de dados e informações requeridos para a sua operação em todos os municípios e estados brasileiros” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 45).

Por fim, Couto, Yazbek e Raichelis (2011, p. 45) colocam outra dimensão que ganha destaque com a PNAS: “a questão de uma política de recursos humanos e gestão do trabalho” que visa “a formação de quadros para a operacionalização da PNAS e do Suas”.

Destaca-se que a NOB/SUAS, aprovada em 2005, organiza a política de assistência social mediante a criação do Sistema Único de Assistência Social e por meio de um comando único em todo território nacional, levando em conta a realidade local e regional de cada território (DURIGUETTO, 2011).

Assim sendo, Couto, Yazbek e Raichelis (2011) dizem que o SUAS

[...] está voltado à articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 38).

Dentro desse sistema, evidenciam-se avanços com relação ao financiamento, mecanismos de informação, monitoração e avaliação, estabelecendo um novo conceito de organização dos serviços socioassistenciais: vigilância social, proteção social, defesa social e institucional e a criação de uma rede socioassistencial entre Estado e sociedade civil (DURIGUETTO, 2011).

Segundo Filho (2012), a PNAS,

[...] ao destacar a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência, como na participação, formulação e controle das ações em todos os níveis, reforça que a perspectiva democrática, com centralidade no papel do Estado, deve orientar a relação entre o poder público e as organizações da sociedade civil que atuam no campo da assistência, evitando a manutenção de uma articulação de cunho neoliberal que promove a desresponsabilização do Estado na área social (SOUZA FILHO, 2012, p. 31).

A estrutura da assistência social a partir do SUAS é dividida em dois níveis de proteção social; a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. Couto, Yazbek e Raichelis (2011, p. 41) destacam que “a desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de *desproteção social* que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento”.

A primeira proteção anteriormente citada pode ser concretizada diretamente nos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)⁸ e indiretamente por meio de entidades e organizações de assistência social dentro do alcance dos CRAS (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011). Logo, segundo a PNAS/2004, a proteção social básica objetiva a prevenção de risco social mediante a ampliação de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, tendo como destinatário a

[...] população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos — relacionais e de pertencimento social

⁸ O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) “é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social” (BRASIL, 2011, p. 9).

(discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 31).

A segunda trata da proteção social especial, voltada a indivíduos e grupos que vivem em situações de “alta vulnerabilidade pessoal e social, decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, entre outras” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 42). Dentro da proteção especial, são considerados dois tipos de níveis de complexidade: o de média e o de alta complexidade, estando estes destinados a enfrentar situações cujos direitos já tenham sido violados ou também quando, dentro de um grupo familiar, os vínculos já estejam rompidos.

Por um lado, a Política Nacional de Assistência Social e o SUAS representam um caminho para a concretização das diretrizes propostas pela LOAS com a descentralização político-administrativa, o que possibilita a garantia e a concretização de direitos de cidadania e inserção social. Contudo, por outro lado, confrontam-se com os desafios de ruptura da cultura assistencialista e clientelística e contrapõem-se à perspectiva neoliberal, ou seja, operam na lógica de desresponsabilização das funções do Estado sobre as políticas sociais públicas que, pelo processo de acumulação capitalista, favorecem o mercado (LAJÚS, 2010).

Podemos identificar essa mesma visão quando Souza Filho (2012, p. 31) diz que,

[...] se por um lado a PNAS/SUAS representa um avanço democrático da concepção e do desenho institucional para a operacionalização da política de assistência social brasileira, por outro lado, esse avanço está subordinado à lógica neoliberal da política econômica e da estrutura efetiva da política de assistência social do Governo Lula (SOUZA FILHO, 2012, p.31).

Duriguetto (2011) salienta que outro grande desafio que o SUAS encontra para sua concretização está relacionado ao investimento, tendo em vista que, na área da assistência social, o investimento previsto por parte do Estado vai contra a política adotada (econômica neoliberal), expressa pelo abatimento nos gastos com as políticas sociais.

Assim sendo, alguns dos princípios e diretrizes do SUAS são vistos pela autora como contraditórios, como a qualidade nos serviços prestados e a universalização no acesso aos direitos em vista, pois a maioria dos recursos do orçamento da assistência social é destinada aos programas de transferência de renda, sendo que o SUAS exige a montagem da proteção social básica. Desse modo, apesar de a PNAS representar grandes avanços com o SUAS, ocorre uma reafirmação com a direção neoliberal de focalização por meio da centralidade das políticas sociais nas políticas de transferência de renda, apresentando-se com nova configuração quando o governo Lula amplia os recursos destinados para esses programas, como, por exemplo, o

Programa Bolsa Família (PBF), e quando integra os demais programas da mesma finalidade criados no governo FHC (DURIGUETTO, 2011).

Segundo SANTOS (2012, p. 94), começa a partir dos anos 90 a implantação de programas de transferência de recursos, ou melhor dizendo: “a intensificação dos programas se dá principalmente a partir da década de 1990, reflexo da reforma do Estado e da nova forma de pensar as políticas sociais no Brasil”. Sendo assim, a autora considera que “tais programas, embora possuam diferentes nomenclaturas e diretrizes, têm sido apresentados como grandes inovações nas políticas públicas e principalmente no combate à pobreza”. No entanto, ela salienta que apenas a transferência de renda não é suficiente para promover a autonomia e emancipação dos sujeitos.

Duriguetto (2011) entende que essa dimensão adotada pela Política de Assistência Social se ajusta à política neoliberal, uma vez que é centrada nos indivíduos mais pobres, com ações focalizadas e fragmentadas que não modificam as condições de vida e de acesso aos direitos.

Vale salientar outro avanço na política de assistência social referente à Norma Operacional Básica do SUAS: ela aparece para disciplinar, normatizar e objetivar a gestão da Política de Assistência Social, por meio de objetivos, princípios, segurança e diretrizes. A partir disso, vale destacar, segundo Cardoso (2013), que não só a NOB/SUAS, mas

[...] principalmente a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos trazem elementos essenciais para o debate das equipes profissionais, para além do Serviço Social, que compõe os serviços, programas e projetos organizados no âmbito do SUAS. Estas normas explicitam de forma incisiva a importância dos gestores na efetividade das ações e na garantia da assistência social enquanto política pública, e não uma política de cunho assistencialista e clientelista (CARDOSO, 2013, p. 31).

A NOB/RH/2006 traz avanços para o profissional de serviço social, pois possibilita que ocorra a profissionalização na área da assistência social, por meio de concurso público, e esse avanço é muito significativo ao considerar a história da política de assistência marcada pelo caráter voluntário e clientelista (DURIGUETTO, 2011).

2.2 Direitos socioassistenciais

Outro importante desafio no campo da assistência social na busca de assegurá-la como política pública foi enfrentado com a inauguração da PNAS e NOB/SUAS em 2005. A partir da consolidação do SUAS, faz-se necessário atentar para o significado dos direitos socioassistenciais. Partimos do princípio de que os direitos socioassistenciais

[...] são produtos históricos construídos num processo contraditório em que o conservadorismo tem marcado presença sistemática na perspectiva de não possibilitar a explicitação, no conjunto da sociedade brasileira, de uma nova hegemonia, aquela que garanta como mediação fundamental o acesso à política de assistência social como garantidora dos direitos socioassistenciais (COUTO, 2007, p. 23).

A partir dessa conjuntura, pode-se dizer que, no Brasil, o acesso aos direitos sociais estava vinculado às regulações trabalhistas, ou seja, tinham acesso aqueles que contribuíaam (COUTO, 2007). Concomitantemente “essa noção de contrapartida tão presente nos processos de inclusão das demandas da população produz um caldo de cultura bastante refratário à condição do acesso pela garantia de direito” (COUTO, 2007, p. 23).

Os direitos socioassistenciais, garantidos de diferentes maneiras dentro da política de assistência social, vão ao encontro de seus princípios básicos e democráticos e estão em conformidade com o disposto na LOAS. A descrição dos direitos constitui um processo de defesa a ser realizado por toda a sociedade. É fundamental pensar na perspectiva de universalização da política de assistência social, tendo em vista que os direitos são de todos e de quem necessitar. Sendo assim, é importante para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social o reconhecimento desses direitos e, principalmente, que os usuários entendam e lutem pela sua defesa (COUTO, 2007).

A mesma autora diz que um grande desafio a ser enfrentado pela política de assistência social é que não vá apenas garantir e consolidar os direitos socioassistenciais, mas sim proporcionar uma mudança societária, ou seja, uma nova forma de organizar a sociedade. Ela entende que a garantia dos direitos pode contribuir na transformação da sociedade capitalista, já que parte da população que ficou de fora é incluída como protagonista no debate, concluindo que

[...] somente por meio do debate público, que inclua com prioridade os usuários, com transparência é que seremos capazes de reafirmar direitos assistenciais e quem sabe aprimorá-los no caminho da construção da utopia de uma sociedade mais justa e plena de direitos (COUTO, 2007, p. 26).

A partir disso, o primeiro direito dos dez direitos socioassistenciais colocados pela autora se trata de todos os direitos de proteção social de assistência social, consagrados em lei para todos, ou seja, “direito de todos e todas ao usufruto dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito” (COUTO, 2007, p. 24). Pela legislação estabelecida após 1988, esse direito assegura o acesso não contributivo da política de assistência social e “acima de tudo recoloca a assistência social como política que pode ser buscada por todos que dela necessitarem. Impõe a compreensão da universalidade no acesso, pois assegura acima de tudo

que todos têm direito a buscar atendimento das necessidades sociais, quando se fizer necessário” (COUTO, 2007, p. 24).

O direito à equidade rural-urbana na proteção social não contributiva pode ser entendido como o direito de todo cidadão acessar as proteções sociais da política (básica e especial), configurando assim um sistema articulado com vistas a garantir a igualdade no acesso da população urbana e rural, considerando as diferenças de determinada região e cultura. Dessa forma, o direito à equidade entre as populações reafirma um princípio constitucional da política social (COUTO, 2007).

O direito à equidade social e manifestação pública é o direito de todos terem o poder de manifestar, protagonizar e exercer o controle da política de assistência social, isentando o cidadão de passar por discriminações, restrições ou formas vexatórias de caráter pessoal, racial, cultural, etnia, credo, idade, gênero e limites (COUTO, 2007).

O direito à igualdade do cidadão, ao acesso à rede socioassistencial, visa à garantia de igualdade de todos os cidadãos acessarem a rede socioassistencial, atribuindo a ela o compromisso com o acesso igualitário, regulado pelos princípios da humanidade e emancipação dos usuários (COUTO, 2007).

O próximo direito trata de garantir ao usuário a acessibilidade, qualidade e continuidade nos serviços da rede socioassistencial, considerando práticas de caráter continuado e acolhendo os usuários de forma adequada para garantir a qualidade na oferta dos serviços, levando em conta a localidade, o acesso, o atendimento privativo e sistemático. Esses serviços são prestados por profissionais qualificados e capacitados permanentemente, garantindo aos profissionais e usuários uma estrutura física adequada para o acesso de pessoas com deficiência e idosos (COUTO, 2007).

O direito de garantia à convivência familiar, comunitária e social concede aos usuários dos serviços serem valorizados no convívio familiar (biológico ou construído) em todos os períodos da vida e a primazia da convivência em sociedade e comunitária, indo contra o isolamento institucional. Por meio do direito à convivência familiar, comunitária e social, a política de assistência social compreende que as variadas necessidades de atendimento estão ligadas a uma sociedade desigual, e não a ações individuais, sendo que a sociedade leva essa parcela populacional a situações cruéis de vida (COUTO, 2007).

O direito à proteção social por meio da intersetorialidade das políticas públicas traz a importância da articulação intersetorial entre as políticas públicas de assistência social e demais políticas para assim obter garantia e avanços com a qualidade de vida, levando em conta a moradia, o trabalho, atenção com a saúde, educação, cultura, esporte, lazer, alimentação e

segurança entre outros direitos que garantem o exercício da cidadania, considerando o acesso integral das demais políticas sociais públicas (COUTO, 2007).

O direito à renda dá a todo cidadão e povo indígena o direito à renda individual e familiar, mediante serviços e programas da rede socioassistencial, sendo estes de caráter intersetorial e que visam à inserção e reinserção no mercado de trabalho em meio rural e urbano (COUTO, 2007).

O direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva se refere à garantia de cofinanciamento nas três esferas de governo (estadual, municipal e Distrito Federal) da política de assistência social para que a rede socioassistencial possa ofertar serviços com qualidade aos usuários. Esse direito requer dos entes federados a disponibilidade de recursos satisfatórios assegurando serviços integrados, sistêmicos e continuados aos usuários da rede e o direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais — todo cidadão possui o direito de acesso à informação de três maneiras: individual, pública e coletiva, sobre o que foi e será ofertado na rede socioassistencial, sua forma de gestão e financiamento. Associada a esse último direito, está a defesa dos direitos socioassistenciais, que trata das formas e instâncias de exercer o controle social e assim proteger e resguardar a privacidade e intimidade do ser humano.

Exercendo o controle social e atuando na defesa dos direitos, estão sendo materializados de forma conjunta os dez direitos acima citados (COUTO, 2007).

Após essas breves considerações acerca dos avanços e limites postos para a efetivação do SUAS, Souza Filho (2012) destaca três dimensões que apresenta como desafios para efetivação do SUAS:

- a) combinar a luta imediata de implementação do SUAS (consolidação do desenho e expansão dos serviços) com a luta por uma política econômica voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda e riqueza (luta a ser desencadeada na sociedade civil e nos espaços públicos; conferências, conselhos...);
- b) qualificar, do ponto de vista técnico e político os atores para enfrentar o desafio da luta pela implementação do SUAS, através do reforço de seus aspectos democráticos; e por fim, mas não menos importante, c) criar metodologias de trabalho socioassistencial [...] (SOUZA FILHO, 2012, p. 40).

Assim, os desafios acima citados são fundamentais na contribuição da implementação da PNAS/SUAS, tornando esse caminho democrático e de uma política redistributiva efetiva (SOUZA FILHO, 2012).

3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

Conforme apresentado no segundo capítulo, a década de 1980 ficou conhecida pela efervescência dos movimentos sociais, do movimento estudantil, do processo de reforma sanitária e pela luta por direitos sociais. O país, cansado da repressão do Estado autoritário, passa a perceber a manifestação da sociedade civil como um instrumento de luta e conquistas.

De acordo com Neves (2012, p. 174), “as décadas de 1970 e 1980 no Brasil foram marcadas pelo ressurgimento da participação popular decorrente do “confronto” entre a sociedade civil e o Estado autoritário durante o regime militar”.

Raichelis, (1998) destaca que,

[...] embora os anos 80 sejam um período de aprofundamento das desigualdades sociais, é simultânea e contraditoriamente palco de avanços democráticos dos mais significativos na história política brasileira. Especialmente para o que nos interessa, cabe salientar a luta que se travou na Constituinte em torno da definição de novos processos e regras políticas capazes de redefinir as relações do Estado com a sociedade, no sentido de criar uma nova institucionalidade democrática. Instrumentos de democracia direta como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação popular nas decisões políticas. Nessa mesma perspectiva, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os Conselhos gestores de políticas públicas, que constituem uma das principais inovações democráticas neste campo (RAICHELIS, 1998, p. 5).

Essa década foi palco de um grande movimento com ganhos democráticos na cena pública, como setores diferenciados na organização de movimentos sociais; os sindicatos fortalecidos e maior visibilidade nas demandas da população, que expressa os anseios por uma sociedade mais justa e igualitária (RAICHELIS, 1998).

O processo de “redemocratização do Estado brasileiro” resulta na consolidação da CF/88, que incide no reconhecimento de direitos de cidadania, e considera o “Estado como gestor das políticas sociais” e prevê também a participação da população nas decisões públicas (NEVES, 2012, p. 174).

Nesse sentido cabe colocar que a CF/88 prevê avanços por meio dos artigos 203 e 204 ao preconizar a descentralização político-administrativa e participação popular no controle social das políticas sociais (BRASIL, 2013a). Bulla e Leal (2006, p. 3) destacam que “o controle social exercido pela população que se viabiliza por meio da participação de organizações representativas nos conselhos deliberativos” emerge uma das principais inovações relacionadas à participação nas decisões políticas.

Outros espaços de participação são consolidados, conforme destaca Schevisbiski (2014):

[...] estão ocorrendo novas formas de participação política dos cidadãos desde o início dos anos 1990. Diversos espaços públicos foram institucionalizados como é o caso dos Conselhos Gestores, do Orçamento Participativo, além de experiências como Fóruns e Conferências que contam com a participação de um grande número de atores da sociedade civil organizada (SCHEVISBISKI, 2014, p. 1).

Dos artigos 203 e 204 da CF/88, elabora-se a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), instituindo para a sociedade um novo processo de organização da assistência social, a articulação entre o Estado e a sociedade civil. E esta, representada por diferentes sujeitos sociais, ganha êxito em espaços de deliberação e controle da política pública. No seu artigo 5º, prevê a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

No entendimento de Bulla e Leal (2006),

A aprovação dessa lei representa um marco legal para tal mudança de concepção e também uma inovação nas práticas assistenciais. Assim, ao mesmo tempo que essa discussão propicia o rompimento de práticas antigas, propicia também que segmentos da sociedade civil passem a incorporar espaços de formulação, deliberação e fiscalização da política de assistência social (BULLA; LEAL, 2006, p. 6).

Com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), materializa-se o conteúdo da LOAS proporcionando “concretude à Política de Assistência Social na perspectiva de construir os direitos de seus usuários e sua inserção na sociedade” por meio da definição de conceitos e bases que orientam a estrutura desse sistema nos municípios, Distrito Federal e estados (YAZBEK, 2008, p. 110-111).

Assim, pela primeira vez no Brasil, propõe-se esse arranjo institucional como sistema de gestão, colocando sob responsabilidade do Estado “a organização em todo o território nacional de serviços socioassistenciais destinados a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias, com a participação e a mobilização da sociedade civil nos processos de implantação e implementação do Sistema” (YAZBEK, 2008, p. 110).

Logo,

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do Suas. De fato, no campo da Assistência Social o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais (ARAÚJO, 2011, p. 119).

Nesse contexto, a descentralização passa a ser reconhecida como um progresso nas relações entre os poderes de governo (divisão do poder nas decisões das esferas) e do Estado com a sociedade civil, pois o processo de descentralização fornece rompimento com práticas centralizadoras de governo e com o caráter assistencialista e clientelístico que permeou as ações

da política de assistência social no Brasil (BULLA; LEAL, 2006). E ainda, oferece um “fortalecimento da participação da sociedade civil, pois esta é chamada a participar, opinar e deliberar sobre a política de assistência social” (BULLA; LEAL, 2006, p. 7).

Por outro lado, Yaakoub (2005) entende que o processo de descentralização se dá a partir de uma conjuntura de desresponsabilização do Estado sobre a gestão das políticas públicas, colocando-se na lógica de Estado mínimo. Com isso, a autora assinala dois movimentos que se fazem presentes nessa concepção de descentralização:

[...] de um lado, se quer que haja um enfraquecimento do Estado por parte dos objetivos privatistas e, por outro lado, se quer um Estado democrático onde ocorra um processo de descentralização participativa através do fortalecimento das esferas locais, criando-se canais de participação, como conselhos, fóruns, dentre outros (YAAKOUB, 2005, p. 83).

Segundo Gohn (2002), a partir da conjuntura da década de 90, coloca-se para participação um novo modelo, entendido pela autora como participação cidadã “baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado” (GOHN, 2002, p. 12).

Essa participação passa a ser idealizada como “intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública”, já que as políticas destacam-se e ganham centralidade “nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social”. Esse tipo de participação tem como principal característica “a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis” (GOHN, 2002, p. 12).

A mesma autora cita que essas estruturas caracterizam-se como “mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo” (GOHN, 2002, p. 12). Esse contexto misto de representantes implica a “existência de confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições ideológicas e projetos sociais” (GOHN, 2002, p. 12-13).

Desse modo, almejava-se que a participação organizada da sociedade dentro do Estado contribuísse para que as políticas se tornassem mais transparentes e ajustadas aos principais interessados, pois, mediante decisões do governo, são afetadas. Desse modo, a sociedade poderia fiscalizar as práticas burocráticas estatais, trazendo maior democracia às decisões. Assim a lógica “era democratizar os processos de decisão e ainda garantir a eficácia dos resultados, ou seja, das decisões políticas” (SCHEVISBISKI, 2014, p. 3).

Portanto,

A construção desses novos espaços de participação da sociedade civil, em que são discutidas, de forma pública e democrática, as questões relacionadas às políticas sociais, representa um considerável avanço no que diz respeito às políticas públicas no Brasil. A conquista de participação nesses espaços significa uma mudança em termos de igualdade democrática, pois a participação da sociedade civil não se refere somente à reivindicação de direitos sociais, mas também de definição dos rumos das políticas públicas (BULLA; LEAL, 2006, p. 4).

Contudo, durante a década de 90, “o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização”. O aumento das desigualdades econômicas e sociais é o resultado largamente reconhecido da implementação dessas políticas neoliberais (DAGNINO, 2002). E assim,

[...] menos notórias são *as suas consequências sobre a capacidade de mobilização e organização políticas da sociedade civil*, especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetados pelo desemprego e pela recessão econômica. Transformações importantes nas formas de atuação da sociedade civil como, por exemplo, a crescente importância das organizações não governamentais (ONGs), poderiam ser analisadas nessa perspectiva (DAGNINO, 2002, p. 11; destaque do autor).

Nos últimos anos, bastante se discute a respeito do Terceiro Setor,⁹ entendido “como espaço de valores ligados a formas integradoras de sociabilidade, do voluntariado, da autonomia em relação ao Estado, ao mercado e às religiões e sua atuação na esfera pública. Este setor se constitui num campo marcado por uma diversidade de atores e formas de organização” (MENEGASSO, 2002, p. 111).

O crescimento do Terceiro Setor está relacionado à

[...] desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade, a partir do que o Estado passa a transferir parcelas de responsabilidades para as *comunidades*¹⁰ organizadas, em ações de parceria com as denominadas organizações não governamentais, incluindo-se aí as fundações e a chamada filantropia privada (RAICHELIS, 1998, p. 76; destaque do autor).

As Organizações não Governamentais (ONGs) e as demais organizações sociais são solicitadas “pelo Estado e pelo empresariado para o estabelecimento de diferentes parcerias, como operadores de programas de combate à pobreza”. Surgem algumas críticas sobre esse encaminhamento, uma delas

⁹ Sobre essa expressão, Menegasso (2002, p. 111) coloca que “É chamado de terceiro setor porque o Estado seria o primeiro setor, enquanto as organizações do mercado seriam o segundo setor. Assim, entre o Estado e o mercado existe um universo de organizações sem fins lucrativos, que se dedicam a ações sociais variadas de sentido público, perseguindo, portanto, fins de interesse geral”.

¹⁰ Aumenta o apelo pela participação comunitária e o incentivo a iniciativas privadas, assim “estimulam iniciativas voluntárias de parceria da *comunidade* na realização de projetos de enfrentamento da pobreza, que, na perspectiva que as orienta, não consegue ser equacionada, dada a falência do Estado e sua incapacidade de fazer frente ao volume das demandas sociais” (RAICHELIS, 1998, p. 77).

[...] refere-se ao repasse de recursos públicos a organizações da sociedade civil para a execução de programas focalizados e compensatórios, deslocados de uma política global voltada ao enfrentamento dos determinantes estruturais geradores das situações de pobreza e sem necessária transparência quanto aos critérios de concessão daqueles recursos (RAICHELIS, 1998, p. 78)

Assim sendo, Neves (2012) destaca que a

[...] aposta na possibilidade de uma atuação conjunta do Estado e da sociedade civil emergiu principalmente durante a década de 1990 com o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas. Esse processo é concomitante à ênfase neoliberal, caracterizada pelo desmonte da coisa pública, como a desconstrução dos direitos sociais, com a redução do Estado, a redução dos recursos governamentais e a fragilização das relações do mundo do trabalho (NEVES, 2012, p. 179).

Nesse contexto, Carraro, Paiva e Rocha (2010) apontam que,

[...] se por si só não é pujante o impacto do novo desenho da Política de Assistência Social por meio do SUAS, frente à urgência de ampliação e à imperiosa redefinição ideológica do campo socioassistencial, é grave o ainda pequeno investimento financeiro destinado às políticas sociais em geral. Não se interrompeu a tendência neoliberal de desconstrução da ideia-força do direito social, pela via da combinação perversa entre privatização *versus* contenção relativa do gasto social em relação ao Produto Interno Bruto (CARRARO; PAIVA; ROCHA, 2010, p. 256).

Carraro, Paiva e Rocha (2010) elucidam que, para ocorrer uma expansão no processo de participação política, é necessário redesenhar a história da assistência social no país, sendo necessário

[...] reconhecer que além das adversidades econômicas e conjunturais, o direito socioassistencial no Brasil encontra um óbice à conformação do seu caráter público, social e político, que impede a materialidade de uma política universalizadora e não contributiva: a natureza mesma de sua formação sócio-histórica no país, o modo como sempre foi feito o processamento das demandas dirigidas à assistência social, em geral centralizadas em requerimentos privados, individualizados e com foco prioritário de ação sob o indivíduo vulnerável ou na sua família “em risco” (“aquela que falha”, no linguajar do senso comum conservador) e não a necessidade social, histórica e coletiva e muito menos no âmbito da luta de classes (CARRARO; PAIVA; ROCHA, 2010, p. 256).

Logo, “uma das dimensões fundamentais da agenda de luta dos sujeitos de direitos no âmbito da realização da política de assistência social é exatamente enfrentar essa disputa” (CARRARO; PAIVA; ROCHA, 2010, p. 256).

No sentido de “reescrever a história da política de assistência social no Brasil, haja vista libertá-la do ranço conservador e do papel hesitante que cumpre, desde sua instituição como política pública, requer a construção de um horizonte realmente novo para o direito socioassistencial no país” (CARRARO; PAIVA; ROCHA, 2010, p. 257). Assim, para que o SUAS atue na reestruturação da política de assistência social, as autoras colocam como alternativa o “reposicionamento do eixo que a estrutura para a centralidade da participação

popular” (CARRARO; PAIVA; ROCHA, 2010, p. 257). Desse modo, “dotar as medidas de proteção social de conteúdos e estratégias que deflagrem a efetiva autonomia dos sujeitos é princípio fundamental para avançar na contramarcha dos processos de subalternização política, de exploração econômica e de dominação sociocultural (CARRARO; PAIVA, ROCHA, 2010, p. 257).

Logo, “a reconstrução orgânica da política de assistência social a partir da participação popular constitui-se portanto como uma força expressiva na ruptura do legado histórico que ainda persiste no âmbito dessa política pública” (CARRARO; PAIVA; ROCHA, 2010, p. 257).

Ao falar de participação, cabe destacar espaços de controle democrático: a LOAS e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS 2012) definem as conferências de assistência social como instâncias máximas de deliberação que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS. Esses espaços privilegiados de acesso à informação oferecem oportunidade para a representação dos segmentos da sociedade civil defender seus interesses (BRASIL, 2011a).

Assim, um dos espaços de deliberação da política de assistência social são as conferências, e elas

Estão inseridas no que se denomina democracia participativa e no sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil (MORONI; PINHEIRO, 2009, p. 55-56).

Contudo, os encontros da sociedade civil com o Estado nesses espaços são identificados por Tatagiba (2002, p. 79) como negativos, a partir da “grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão”. Desse modo, a autora diz que

os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas (TATAGIBA, 2002, p. 79).

Novamente remete-se à LOAS, no seu artigo 18, que define como atribuições do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a responsabilidade de realizar a convocação ordinária da Conferência Nacional de Assistência Social. As conferências são convocadas pelos respectivos conselhos de assistência social e sua realização se dá na seguinte ordem: em âmbito municipal, regional e estadual, encerrando-se na Conferência Nacional (MORONI; PINHEIRO, 2009, p. 56).

As Conferências são espaços de extrema importância para o fortalecimento do SUAS. Sua forma de organização, piramidal, possibilita que questões relevantes para os três níveis de governo sejam discutidas em seu próprio âmbito e aquelas que são comuns e mais abrangentes sejam levadas para os níveis mais amplos, chegando a apontar aquelas que têm expressão nacional. A partir das reflexões que nelas ocorrem, que buscam avaliar em que medida a política de assistência social tem produzido os avanços pretendidos e quais são os aspectos que ainda precisam ser aperfeiçoados, os atores sociais e políticos de cada nível de governo podem estabelecer novos parâmetros de ação para o seu âmbito de jurisdição e, no nível nacional, apontar as recomendações que deverão informar todo o Sistema (CUNHA, 2011a, p. 44).

O artigo 117 da NOB/SUAS 2012, ao referir-se às conferências de assistência social, incumbe aos conselhos de assistência social o papel de convocá-las ordinariamente a cada quatro anos e extraordinariamente a cada dois anos, segundo a deliberação da maioria dos membros (BRASIL, 2012, art. 116).

Segundo Campos (2009),

[...] a realização, de forma regular, das Conferências de Assistência Social representa um movimento inequívoco em direção ao alargamento de canais de participação. Tais eventos oportunizam à sociedade civil se pronunciar sobre as ações governamentais e também têm favorecido a definição de políticas (CAMPOS, 2009, p. 36).

Assim, Moroni; Pinheiro (2009, p. 55) destacam que “as conferências são espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada política pública”, sendo percebidas como espaços de maior amplitude, tendo em vista que envolvem diferentes sujeitos políticos que não necessariamente compõem os conselhos, por conta disso, “têm também caráter de mobilização social”. É nas conferências, por meio das representações paritárias do governo e da sociedade civil, que se delibera de maneira pública e transparente a política de assistência social (MORONI; PINHEIRO, 2009, p. 55).

Sendo assim,

É tarefa das conferências de assistência social buscar problematizar as resistências, tensões e limites que se colocam nessas novas relações entre Estado e sociedade civil, e também no interior da própria sociedade civil, entendendo-as como parte da disputa política que se trava hoje, embora se reconheça uma correlação de forças desfavoráveis para o campo popular na conjuntura política atual (RAICHELIS, 2009, p. 14).

Como mecanismos de deliberação popular, as conferências podem ser consideradas um canal de participação deliberativa. Segundo Gohn (2002), a democracia deliberativa é

[...] um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política nos quais havia o envolvimento dos indivíduos, como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, via processos de diálogos interativos realizados no decorrer dos processos de participação na geração e elaboração de políticas públicas (GOHN, 2002, p. 19).

Gohn (2002, p. 20), ao abordar a questão da qualidade da participação dos cidadãos nesses espaços, entende que essa participação “pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação) contido nas opiniões dos participantes”, expondo que, igualmente aos movimentos sociais da década de 80, os novos espaços de participação também exercem um caráter educacional aos participantes, pois, mediante informação, capacitação e experiências vividas, contribuem para “o desenvolvimento político dos indivíduos”.

No entanto, a partir desses experimentos de caráter público nessas instâncias, a participação dos indivíduos pode resultar tanto

[...] em cidadãos ativos no sentido de politizados, com visão crítica da realidade, conhecedores dos problemas que os circundam, com compreensão sobre as causas e as origens desses problemas, tanto quanto pode-se ter cidadãos ativos só na dimensão de simples tarefeiros, executores de “missões”, com atuações individualizadas e personalistas, muito distantes de qualquer sentido público propriamente dito, respaldando-se em éticas e culturas que só contribuem para corroer ainda mais a já desgastada credibilidade nos órgãos públicos (GOHN, 2002, p. 20).

Desse modo, assim como os conselhos, as conferências podem ser compreendidas como “novos instrumentos de expressão, representação e participação” (GOHN, 2002, p. 22). Nesse contexto, a autora identifica como importantes algumas questões, ao se referir à implementação dos conselhos, entretanto essas questões vão de encontro ao debate das conferências:

[...] a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas – o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que compõe; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e o controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros, etc. (GOHN, 2002, p. 24).

Logo, na busca pela eficácia e efetividade em espaços públicos, pondera-se uma condicionalidade necessária que, na visão de Gohn (2002, p. 29), merece destaque: “eles têm que ser paritários, não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício de participação”.

É válido mencionar, a partir de TELLES (1994), que espaços públicos são locais

[...] nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e conflitos que elas carregam e que exigem [...] (TELLES, 1994, p. 92).

Por ora, abordaram-se as temáticas da participação popular e o exercício do controle social nas conferências de assistência social, para fortalecer a participação da sociedade civil

nos espaços de deliberação e controle da política de assistência social. No sentido de clarificar esses novos atores, apresentam-se a composição da sociedade civil organizada e os desafios enfrentados por ela no processo de representação.

3.1 A sociedade Civil e os desafios para o controle social

Conforme já exposto, a noção da sociedade civil foi “manifestação da experiência, da necessidade e da vontade de determinados atores em uma conjuntura muito específica de nossa história recente” (SCHIOCHET, 2005, p. 25). Ou seja, para o mesmo autor, o surgimento da sociedade civil deu-se “como um ato de *vontade política*, um ato inventivo de resistência ao Estado autoritário-militar” (SCHIOCHET, 2005, p. 25).

Nessa conjuntura, denomina-se por sociedade civil

[...] tudo o que escapava ao controle ou constituía oposição à ordem militar – autoritária. O civil foi definido de maneira ampla e negativa: o não militar. Portanto, a sociedade civil era o espaço de reivindicação e de construção democratizadora da sociedade como um todo. O campo da sociedade civil foi definido como o campo das forças democráticas em luta contra o autoritarismo (SCHIOCHET, 2005, p. 25).

De tal modo, nas últimas décadas, o Brasil tem presenciado “um amplo movimento de participação da sociedade civil que vem conquistando importantes espaços de participação democrática em instâncias de deliberações sobre a condução das políticas públicas” (BULLA; LEAL, 2006, p. 1).

No entanto, é importante assentar, segundo Gohn (2002, p. 16), que o surgimento de novos atores por meio da sociedade civil se dá por meio de conflitos e tensões:

[...] por um lado, os espaços construídos no público não estatal são conquistas dos setores organizados; por outro, eles são também parte de reconfiguração de poder de grupos políticos e econômicos em lutas pela hegemonia do poder. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados por meio de lutas pelo acesso às informações e à igualdade nas condições de participação, priorizando sempre na cidadania a questão dos direitos; os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações, resignificando a cidadania pelo lado dos deveres. Essa tensão é mais perceptível a nível local, no qual os atores sociais se relacionam mais diretamente e no qual reconfigurar as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de estruturas clientelísticas e patrimonialistas, é uma tarefa bem mais difícil (GOHN, 2002, p. 16-17).

Ponderando que a sociedade civil teve um papel importante na busca pela democratização na sua relação com o Estado, percebe-se que sua participação popular nesses espaços públicos democráticos, como conselhos, necessita ajustar-se pela participação democrática.¹¹ Assim a composição da sociedade civil por meio dos representantes dos seus

¹¹“Para que uma representação seja considerada democrática, ela deve ser desenvolvida de forma visível e transparente e com a participação dos grupos ou segmentos representados” (BULLA; LEAL, 2006, p. 5).

segmentos precisa ter como desafio a constituição de uma representação democrática pautada em uma prática transparente e que consiga obter respostas aos segmentos que estão representando (BULLA; LEAL, 2006, p. 4).

Nessa perspectiva,

Para que realmente esses espaços se fortaleçam como mecanismos de aperfeiçoamento da democracia e fortalecimento da cidadania, faz-se necessário que os representantes construam uma representação pautando sua intervenção na defesa de interesses coletivos e não de interesses particulares. E, para isso, é imprescindível que se contemple também a participação dos cidadãos nas decisões do conselho (BULLA; LEAL, 2006, p. 4-5).

No entanto, ao abordar a temática do controle social, segundo Martins (2009),

[...] não depende apenas da criação de instâncias institucionais como os conselhos, mas da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, comissões, grupos e outras formas de articulação, por meio dos quais os atores da sociedade civil possam debater, alterar e gerar uma cultura de participação e de construção de direitos (MARTINS, 2009, p. 20)

Nesse contexto, Raichelis (1998, p. 40-41), ao tratar da concepção de esfera pública, propõe alguns elementos que, na sua visão, devem articular-se. São eles: a visibilidade social, representação de interesses coletivos, democratização, cultura pública e o controle social, sendo que o último

Significa acesso aos processos que informam as 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, 1998, p. 40-41).

Nesse contexto, Campos (2009, p. 36) percebe o controle social como “um conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa” desempenhado pela sociedade civil, onde exerce o controle das ações governamentais. Esse processo abrange três dimensões: a primeira delas se trata da dimensão política, pautada “à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades”. A segunda refere-se à dimensão técnica; relacionada “ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários”. Essa última, identificada por dimensão ética, aborda a “construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social” (CAMPOS, 2009, p. 36).

Carraro, Paiva e Rocha (2010, p. 251), ao explanar sobre espaços de controle social, trabalham com a hipótese de que, por meio do “modelo representativo e restrito, tendem a reproduzir os mesmos impasses da democracia representativa, isto é, o distanciamento das

massas e das suas reais necessidades, a corrupção, a representação de interesses pessoais e privados, a burocratização etc.”.

Nesses espaços permeados por “tensões e disputa de interesses” de diferentes sujeitos sociais, se manifesta uma infinidade de opiniões, interesses, ideias, visões políticas e relação de poder entre sociedade civil e governo. Os representantes, a partir da diversidade de interesses, podem contribuir no reforço ou reprodução de práticas autoritárias (BULLA; LEAL, 2006).

Desse modo, o desafio que “a sociedade civil tem, como esfera da totalidade social”, refere-se a “um potencial transformador, pois nela também se processa a organização dos movimentos sociais que representam os interesses das classes subalternas na busca da ‘direção político-ideológica’” (CORREIA, 2005, p. 53).

Sendo assim,

A sociedade civil não é homogênea, mas espaço de lutas de interesses contraditórios. As lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho (ou de desdobramentos dessa contradição, como a exclusão de gênero, etnia, religião, a defesa de direitos, da preservação do meio ambiente, entre outras lutas específicas) na sociedade civil e no Estado em busca pela hegemonia (CORREIA, 2005, p. 53).

A participação popular na formulação e controle da política de assistência social por meio de diferentes sujeitos sociais organizados nos espaços de controle social nos níveis (municipal, estadual, Distrito Federal e Nacional) estão previstos na LOAS (BRASIL, 2011a). Logo, segundo a LOAS, no seu artigo 30, “É condição para os repasses, aos municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil [...]” (BRASIL, 2011a, artigo 30º).

Assim, nas conferências municipais, esses sujeitos podem estar representados de maneira tripartite:¹² usuários e representantes de usuários, representantes de entidades de assistência social e trabalhadores da assistência social e de outras políticas que fazem interface com a assistência social. Em seguida, nas conferências estaduais, os delegados¹³ eleitos

¹² No inciso II do artigo 17 da Lei Orgânica de Assistência Social, os representantes da sociedade civil na composição dos conselhos de assistência social serão escolhidos “dentre representantes de usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal” (BRASIL, 2011a, artigo 17).

¹³ Segundo o Informe nº 02/2013 do Conselho Nacional de Assistência Social, ao abordar quem pode ser delegado na etapa Municipal de uma conferência, expõe: “Delegados Natos: conselheiros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Assistência Social, no caso de CMAS, e conselheira estadual e distrital para o caso das Conferências Estaduais e do DF”. Representantes governamentais; Representantes da sociedade civil, dentre os seguintes segmentos: entidades de assistência social, entidades representantes dos trabalhadores do SUAS; usuários e

representando a sociedade civil na etapa municipal podem estar dentro dos segmentos a seguir: 1) entidades de assistência social, 2) entidades representantes dos trabalhadores do SUAS e 3) usuários e organizações de usuários (BRASIL, 2013b, p. 20-21).

Segundo Campos (2009),

As conferências de assistência social são foros que oportunizam uma participação social mais representativa, por assegurar às diferentes organizações da sociedade civil (entidades de assistência, de usuários e de trabalhadores) espaços para o debate, para avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas para os respectivos níveis de governo (CAMPOS, 2009, p. 31).

1) As entidades de assistência social constituem um dos segmentos de representação nos espaços de participação popular e controle social. A partir do artigo 3º da LOAS, “consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”¹⁴ (BRASIL, 2011a, artigo 3º).

Assim, de acordo com os princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS, as entidades de assistência social integram de forma indireta a rede socioassistencial do SUAS. Entretanto, deve-se lembrar de que

[...] responsabilidade constitucional pela prestação da assistência social a quem dela necessitar é do Estado, em seus três níveis de governo, e as instituições e organizações de assistência social, por suas finalidades e valores, acabam por desempenhar essa nobre tarefa estatal, mediante convênios ou custeio próprio das ações socioassistenciais (COELHO, 2009, p. 30).

Com a descentralização político-administrativa e a participação da população nas ações do governo dentro da política de assistência social, se garante o exercício do controle social. Portanto, segundo Coelho (2009),

[...] a vinculação ao Sistema Único de Assistência Social necessariamente deve passar pelo reconhecimento, por parte do órgão gestor, que qualifica as entidades como

organizações de usuários do SUAS”, lembrando que “deve-se garantir a paridade na participação entre os representantes da sociedade civil e governo” (BRASIL, 2013b, p. 21).

¹⁴ Segundo a LOAS, são entidades de atendimento: “§1º *aquelas* entidades que, de *forma continuada, permanente e planejada*, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial dirigidos às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal [...]”. São entidades de assessoramento: “§2º aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da assistência social [...]”. E são de defesa e garantia de direitos: “§3º aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social [...]” (BRASIL, 2011a, artigo 3º).

parceiras da política pública de assistência social, contemplando ainda sua inserção no cenário do controle social efetivado pela sociedade, através de usuários, conselhos e demais órgãos de controle previstos na legislação (COELHO, 2009, p. 29).

O mesmo autor coloca como válido aprofundar a discussão acerca “da legalidade e limites das fronteiras do controle social a ser exercido sobre essas entidades, bem como a definição de sua autonomia administrativa, posto que são entidades privadas, ainda que sem fins econômicos, e parceiras da política pública de assistência” (COELHO, 2009, p. 29).

Esse controle social “deve estar estritamente limitado ao cumprimento por parte da entidade ou organização ao preceituado pela LOAS, NOB/SUAS, Política Nacional de Assistência Social e outras normas que estabeleçam os pilares da política pública de assistência social em nossa nação”. Ao mesmo tempo, “a entidade e organização de assistência social deve também exercer seu papel de agente de controle social sobre o poder público” (COELHO, 2009, p. 29).

2) As entidades representantes dos trabalhadores do SUAS constituem outro segmento representante da sociedade civil.

Desse modo, a Resolução do CNAS nº 23 de 16 de fevereiro de 2006 preconiza

[...] como legítimas todas as formas de organização de trabalhadores do setor, como associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social (BRASIL, 2006a, artigo 1º).

Logo, são critérios de definição para a organização representativa dos trabalhadores do setor da assistência social:

I. ter em sua base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social; II. defender direitos dos segmentos de trabalhadores na Política de Assistência Social; III. propor-se à defesa dos direitos sociais aos cidadãos e aos usuários da assistência social; IV. ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical ou conselho federal de profissão regulamentada, ou associação de trabalhadores legalmente constituída; e V. não ser representação patronal ou empresarial (BRASIL, 2006a, artigo 2º).

Além da resolução mencionada acima, cabe citar a Resolução nº 17 de 20 de junho de 2011, que ratifica a equipe de referência definida pela NOBRH/SUAS, reconhece alguns profissionais de nível superior e integra-os nas equipes de referência para assim atuar no atendimento dos serviços socioassistenciais dentro do SUAS. Portanto, a partir da resolução acima mencionada, são consideradas obrigatoriamente essas equipes:

I - da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo. II - da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social; Psicólogo; Advogado. III - da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo (BRASIL, 2011b, artigo 1º, parágrafo único).

Contudo, segundo Dallaruvera (2009),

Há um falso dilema na sociedade brasileira sobre a definição de quem é ou não “trabalhador” da assistência social. Entendemos que se trata de um mito. Mito fundado num complexo binômio, que, de um lado, hierarquiza distintivamente os trabalhadores, estabelecendo cisão entre os que gestam e os que operam; e, de outro lado, reforça a desprofissionalização da área, legitimando o voluntarismo (com doses dogmáticas de messianismo) e o primeiro-damismo (travando o processo de superação do assistencialismo e do clientelismo). O fato é que o Sistema Único admite uma gama diferenciada de atuações profissionais, estando assim cada vez mais permeável ao exercício da interdisciplinaridade, ao mesmo tempo em que se concebe a complementaridade entre as funções e ocupações, com preponderância do trabalho profissional e profissionalizado (DALLARUVERA, 2009, p. 33).

3) **O segmento de usuários e organizações de usuários do SUAS** compõe mais um segmento de organização da sociedade civil. Segundo a LOAS, os usuários da política de assistência social são todos que dela necessitarem, nesse sentido, no contexto brasileiro, isso pode ser entendido “por todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 46).

Ainda na Resolução do CNAS nº 24 de 16 de fevereiro de 2006, no artigo 1º, identificam-se os usuários do SUAS como:

[...] sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário. § 1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. § 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos, a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso (BRASIL, 2006b).

Diante do exposto, a representação de um determinado segmento deverá ser compreendida pela “defesa de interesses gerais de determinados grupos por pessoas escolhidas para esse fim”. Logo, a representação escolhida pelo todo implica que, ao representar e defender o grupo ou segmento, precisa-se conhecer as necessidades e suas principais demandas (BULLA; LEAL, 2006, p. 5).

Concomitantemente, essa representatividade relaciona-se com a habilidade de representação para com os interesses coletivos, bem como a capacidade de articulação do segmento que está representando. A articulação “com a base propicia a participação desses grupos no processo de tomada de decisões” (BULLA; LEAL, 2006, p. 5).

Percebe-se que os segmentos que fazem parte da composição e representação da sociedade civil por meio do protagonismo que exerceram “no processo de democratização da sociedade, têm um importante papel a desempenhar nesses espaços” (BULLA; LEAL, 2006, p. 5).

E assim,

Parte-se do pressuposto que, independentemente das posições assumidas pelos representantes governamentais e do comprometimento do governo com as políticas sociais, cabe à sociedade civil o papel de desenvolver uma atuação crítica nos conselhos, de modo a garantir a defesa de interesses da parcela da população brasileira que se encontra excluída (BULLA; LEAL, 2006, p. 5).

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia de uma pesquisa pode ser entendida pelo percurso do pensamento e o exercício da prática na abordagem de uma realidade. A metodologia, segundo Deslandes (2012, p. 14) “inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade). A metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está referida a elas”.

Apreende-se por pesquisa, a partir de Deslandes (2012, p.14): “a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo”. Nesse sentido, “as questões da investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionados. São frutos de determinada inserção na vida real, nela encontrando suas razões e seus objetivos” (DESLANDES, 2012, p.14).

A abordagem desta pesquisa é de natureza quantitativa, contudo, a partir dos dados quantitativos, será realizada uma análise qualitativa, pois isso é fundamental para que ocorra um maior aprofundamento das reflexões. Richardson (1985) ressalta que o método escolhido deve fazer ligação com a forma de pesquisa que se pretende alcançar, porém é a maneira como se aprofunda no problema de pesquisa que originará a base de estudo. Além disso, ao dizer sobre o método quantitativo, entende que ele representa a intencionalidade em garantir resultados precisos, evitando uma análise e uma interpretação distorcida. E ainda expõe que são os dados quantitativos que irão dar segurança aos resultados, logo, o método qualitativo pode surgir de elementos quantitativos (RICHARDSON, 1985).

Já sobre uma pesquisa de abordagem qualitativa, Minayo (1994 *apud* Fernandes, 2011, p. 48) aponta que ela, “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas”.

A pesquisa de abordagem qualitativa

[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes (DESLANDES, 2012, p. 21).

Demo (2011) apresenta a importância de discutir as duas formas de procedimentos metodológicos em uma pesquisa, tanto o método quantitativo quanto o qualitativo, entendendo que uma base nasce da outra. Por fim, a análise da pesquisa se iniciará de forma quantitativa e, a partir dos resultados obtidos, será feita uma análise qualitativa.

4.1 Procedimentos de Investigação

A acadêmica do curso de Serviço Social teve seu primeiro contato com o tema a partir da inserção no Conselho Estadual de Assistência Social do Estado de Santa Catarina (CEAS/SC) no estágio não obrigatório (II) e nos estágios obrigatórios (I e II). A partir da experiência supracitada, surgiu interesse em problematizar a participação da sociedade civil nas Conferências de Assistência Social. As Conferências Municipais de Assistência Social aconteceram no período de 8 de maio a 9 de agosto de 2013, nos Estados e Distrito Federal até 18 de outubro de 2013, e em seguida a Conferência Nacional no período de 16 a 19 de dezembro do mesmo ano.

O objeto de estudo foi encontrado a partir da atuação no processo de organização, participação e realização da IX Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina no ano de 2013, que ocorreu no período de 7 a 9 de outubro de 2013.

A Conferência Estadual teve um total de 793¹⁵ delegados municipais titulares, considerando os governamentais e a sociedade civil, e ficou garantida a paridade na participação entre os representantes da sociedade civil e do governo, ou seja, 50% das vagas para cada representação. É importante frisar que a presente pesquisa debruça-se sobre a representação da sociedade civil, com foco nos usuários da Política.

No processo de coleta e análise de dados, foram respeitados todos os procedimentos da ética em pesquisa, sobretudo em relação à manipulação de dados.

4.2 Técnicas de pesquisa e análise dos dados

A referida pesquisa deu-se em três etapas.

Na primeira, teve como objeto de análise as 778 fichas de identificação dos delegados titulares e suplentes da IX Conferência Estadual de Assistência Social (ANEXO 1) eleitos para representar o município. Elas foram enviadas ao CEAS/SC pelos 289 municípios do estado de Santa Catarina no ano de 2013. A partir das fichas, foi analisado o número de

¹⁵Esse número foi constatado a partir da lista de presença da Conferência Estadual. Cabe dizer que no relatório final da última Conferência Estadual, elaborado pela relatoria, consta um total de 685 delegados. Percebe-se que os números não coincidem, nesse sentido, ressaltamos a importância de um maior cuidado na sistematização dos dados.

representação da sociedade civil com enfoque no segmento de usuários;¹⁶ a diversidade de representantes da sociedade civil e o perfil dos delegados (idade, sexo, escolaridade, se possui algum tipo de deficiência e o tempo de atuação da área da política de assistência social).

Na segunda etapa, foram analisados 289 relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social do ano de 2013. Nessa etapa foram identificados quantos municípios realizaram a Conferência Municipal de Assistência Social no ano de 2013. Nessa mesma etapa, foram identificados os eventos preparatórios que antecederam as Conferências Municipais de Assistência Social nos 289 municípios, para identificar as formas de mobilização popular que envolveram os municípios de SC.

Na terceira e última etapa, para melhor qualificar a discussão da participação popular nos espaços de controle social, foi enviado aos 289 municípios de SC um questionário (APÊNDICE 1) por e-mail. Desses municípios, apenas 67 deram retorno por e-mail, ou seja, 23,18% responderam à solicitação. A finalidade desse questionário foi identificar e analisar a representação da sociedade civil nas conferências municipais; as estratégias de mobilização dos usuários; e as estratégias de divulgação. A partir desses dados, espera-se responder aos objetivos propostos neste estudo.

Para a análise dos dados dos delegados da sociedade civil, seguiram-se as diretrizes preconizadas pelo Caderno¹⁷ de Orientações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), onde se enfatiza que a Plenária nas Conferências deve assegurar pelo menos 1/3 da representação de usuários. Outro instrumento de apoio para a análise foi o informativo¹⁸ do CEAS/SC referente à distribuição de delegados para a IX Conferência Estadual de Assistência Social (ANEXO 2), onde o número de delegados é estabelecido de acordo com o porte dos municípios. Conforme preconizado na PNAS/2004, os municípios são divididos pelo número de habitantes e assim definidos por porte:

¹⁶ Compilamos os dados das 778 fichas dos delegados titulares e suplentes da representação da sociedade civil, porém apenas neste item extraímos os dados das 402 fichas dos delegados titulares da sociedade civil, sendo que os dados dos suplentes ficarão guardados para futuras pesquisas.

¹⁷ O caderno do CNAS, por meio de perguntas e respostas, oferece informações e orientações básicas sobre as conferências de assistência social. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fcnas%2Fconferencias-nacionais%2Fix-conferencia-nacional%2Fo-que-sao-conferencias_21-05-2012.pdf%2Fdownload&ei=_di2U7m9MvOzsQTa9oDoAg&usq=AFQjCNE9Z5gRxXxWYX6ExbmgGV7kAdtp4A>.

Acesso em: 25 jun.2014.

¹⁸ O Informativo CEAS/SC foi elaborado para distribuir o número de delegados por porte, assim cada porte teria um número “x” de delegados e, a partir disso, os municípios elegeriam seus delegados paritariamente.

Quadro 1: Municípios por porte e número de municípios do Estado de Santa Catarina

PORTE	TOTAL DE MUNICÍPIOS
Municípios Porte I (até 20.0000 habitantes)	234
Municípios Porte II (de 20.0001 até 50.000 habitantes)	34
Municípios Médio Porte (de 50.0001 até 100.000 habitantes)	15
Municípios Grande Porte (100.0001 até 900.000 habitantes)	12
Municípios Metrópole (mais de 990.0000 habitantes)	0
Total dos Municípios	295

Fonte: Elabora o própria (2014). Dados obtidos no Conselho Estadual de Assistência Social/SC.

No informativo CEAS/SC para a delega o da sociedade civil citada acima, ressaltou-se que preferencialmente o Pleno da Conferência deveria garantir um percentual maior de usuários, de tal maneira que, para cada delegado titular, tanto da representa o governamental quanto da representa o da sociedade civil, necessitar-se-ia eleger um delegado suplente para substitui o, se necessária.

O total de vagas para a IX Conferência Estadual aos delegados titulares (representantes governamentais e representantes da sociedade civil) foi de 844. Dessas vagas, metade destinava-se   sociedade civil e a outra, a representantes governamentais, pois deve ser assegurada a paridade na representa o.

O CEAS/SC destinou para cada município de Pequeno Porte I (a maioria dos municípios do estado de Santa Catarina se enquadra nesse perfil, somando 234, ou seja, 79%) duas vagas para delegados (uma para representante governamental e uma para representante da sociedade civil) totalizando 468 delegados.

No entanto, a nossa pesquisa deu prioridade   análise dos delegados representantes da sociedade civil, ou seja, 50% ou 234 delegados nos municípios de Pequeno Porte I. Logo, considerando que para cada delegado titular deve-se eleger um delegado suplente, o número de delegados da sociedade civil¹⁹ atinge 468 delegados.²⁰

Aos 34 municípios de Pequeno Porte II, ou seja, 11%, destinaram-se quatro vagas de delegados (duas representa es governamentais e duas representa es da sociedade civil) para cada município, totalizando 136 delegados. Nesse porte, foram analisados 68 delegados, ou seja, a metade. Se os municípios tivessem enviado as fichas dos delegados suplentes no campo da sociedade civil, o quantitativo alcançaria 136 delegados.

¹⁹ Cabe destacar que alguns municípios não elegeram delegados suplentes, outros enviaram fichas de delegados acima das vagas previstas aos municípios, outros a menos e alguns não realizaram a conferência e, conseqüentemente, não elegeram delegados para a conferência estadual.

²⁰ A representa o da sociedade civil está dividida entre os três segmentos (entidades de assistência social, entidades representantes dos trabalhadores do SUAS e usuários e organiza o de usuários do SUAS).

Os 15 municípios de Médio Porte (5%) ficaram com 8 vagas para delegados. Considerando o número de municípios desse porte, eles atingem um total de 120 delegados. Logo, a pesquisa analisará nesse porte um quantitativo de 60 delegados titulares e o número de suplentes eleitos da representação da sociedade civil.

E finalmente, aos 12 municípios de Grande Porte (4%), foram destinadas 10 vagas (cinco para a representação governamental e cinco para a representação da sociedade civil). Assim, os municípios de Grande Porte ficaram com um total de 60 delegados titulares, além dos delegados suplentes da representação da sociedade civil eleitos na conferência municipal.

No intuito, então, de refletir os possíveis avanços e garantias postas nas normativas referentes à participação da sociedade civil em espaços de deliberação da política pública de assistência social, será abordada no próximo item a representação e participação da sociedade civil nas Conferências Municipais e na IX Conferência Estadual de assistência social no estado de Santa Catarina no ano de 2013 com enfoque no segmento de usuários.

4.3 A representação e participação da sociedade civil nas Conferências Municipais e na IX Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina no ano de 2013 com enfoque no segmento dos usuários

Dentre os avanços mais expressivos e relevantes na história do Brasil, destaca-se o reconhecimento da sociedade civil como fundamental, atuante, “na construção das políticas sociais, enquanto direitos, princípio esse garantido na Constituição Federal de 1988”. Sendo assim, a efetivação da participação da sociedade civil se dá pelo exercício do controle social na “formulação e implementação de políticas públicas” (LIRA; NASCIMENTO; ZANRÉ, 2007, p. 48).

Esse controle democrático estabelece instrumentos de participação popular na gestão das políticas públicas de uma forma mais concreta. No campo da assistência social, a novidade é a possibilidade de abertura e inserção dos usuários como integrantes dos conselhos/conferências municipais, estaduais e nacionais de assistência social e permitindo por meio da sua representação nos espaços de controle social o direito a voz.

Historicamente, os destinatários das políticas sempre ficaram impedidos do direito político, direito civil, ocasionando uma ausência na arena pública, constituindo assim um desafio no campo das políticas públicas, principalmente no campo da assistência, na sua inserção no cenário político. Segundo Raichelis (1998), os usuários da assistência social são

entendidos por grupos pobres, identificados por indicadores de pobreza, pelo corte de renda e ainda submetidos a critérios de seleção. Logo, são vistos como grupos que necessitam de "ajuda" e considerados incapazes de decidir sobre sua vida.

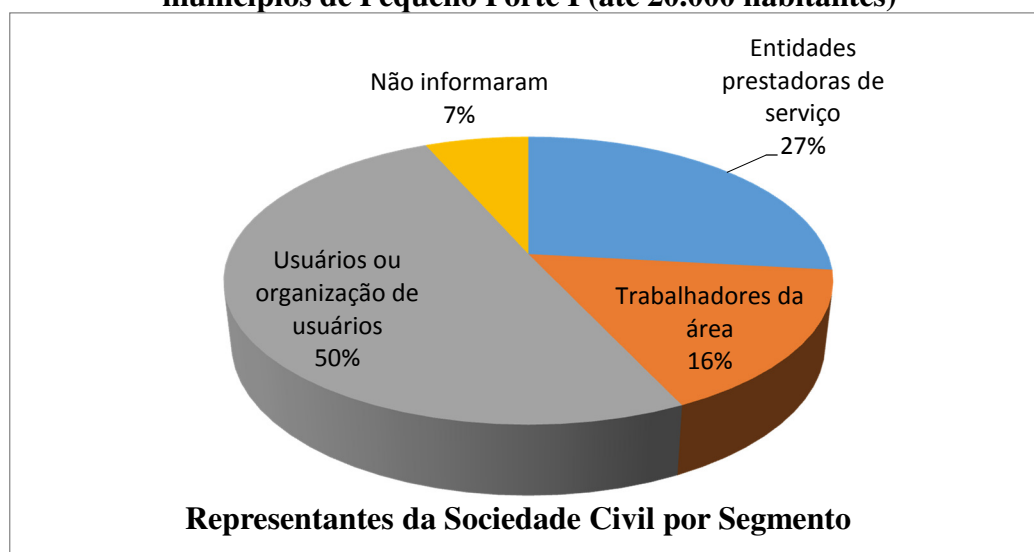
O caráter assistencialista fortemente permeado na política de assistência, mediante combinação filantrópica para com os pobres e as “indiferenças com os fatores causais da pobreza, além de funcionar com estratégia de reprodução social das parcelas empobrecidas, reproduz também subalternidade social,” uma vez que o beneficiário, “nessa modalidade de proteção social,” está longe de ser reconhecido e nem se reconhece como cidadão de direitos (CAMPOS, 2009, p. 34).

Segundo Chiachio (2011),

Diversos estudos apontam a ausência dos usuários nos espaços de controle social da política de assistência social, ou uma subrepresentação desse segmento através de organizações e entidades de assistência social prestadoras de serviços que “falam pelos usuários”, ocupando vagas de conselheiros (CHIACHIO *et al*, 2011, p. 193).

A partir disso, nesta etapa inicial da pesquisa, analisaremos primeiramente os dados relativos à Conferência Estadual de Assistência Social. Nesse contexto, o gráfico 1 refere-se aos delegados titulares da representação da sociedade civil dos municípios de Pequeno Porte I, no sentido de atender um dos objetivos da pesquisa, de sistematizar por portes dos municípios, conforme PNAS, a representação e participação da sociedade civil nos três segmentos (usuários ou organizações de usuários, entidades prestadoras de serviço e trabalhadores da área) na conferência estadual.

Gráfico 1 - Delegados titulares representantes da Sociedade Civil por segmento dos municípios de Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes)



Fonte: Elaboração própria (2014).

Diante do exposto, percebe-se que nos municípios de Pequeno Porte I o segmento de usuários tem um quantitativo de 115 usuários e organizações de usuários, 50%; no segmento de entidades, 61 delegados representam 27% do total, e 37 representam o segmento dos trabalhadores da área, 16%. Ainda se observa um quantitativo de 15 delegados que não informaram o segmento que representam, 7%. A partir desses dados, percebe-se que a predominância de representantes do segmento de usuários ou organizações de usuários na participação e controle da política de assistência social soma a maioria. Isto contradiz as análises anteriores:

[...] durante muito tempo, esses usuários foram vistos como pessoas dependentes do apoio da sociedade e do Estado, incapazes de organizar-se autônoma e coletivamente, meros receptores das ações desses atores, ao que correspondia a aceitação passiva e cordata de tudo que lhes era oferecido (CUNHA, 2011b, p.53).

Campos (2009, p. 34) aponta que existem “milhões de famílias atendidas em programas de distribuição de renda, em projetos e serviços de proteção básica e especial, destituídos de organização e representatividade política”. Na sua maioria, os usuários da política estão praticamente invisíveis na arena política, identificados na categoria de “beneficiários e assistidos” das diversas práticas que a política desenvolve.

Logo, “na medida em que os Conselhos dão voz e poder deliberativo a esses segmentos populacionais, que, para muitas pessoas, eram identificados como subcidadãos, apresentam-se como espaços potenciais para a promoção de sua emancipação social e política” (CUNHA, 2011b, p. 53).

Para Araújo *et al.* (2011, p. 133), “a participação e protagonismo dos usuários constituem um dos marcos estruturantes do Suas”, porém se deve considerar “[...] como premissa a capacitação e fortalecimento desse segmento na perspectiva do controle sobre a Política a partir da publicização de demandas (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 133).

Contudo, não adianta simplesmente um número expressivo, porque

[...] esse potencial precisa ser concretizado, pois não basta a presença desses segmentos na composição dos Conselhos: eles devem fazer uso da “voz”, ou seja, devem ser capazes de expressar suas demandas, opiniões, pontos de vista, a partir de sua própria experiência de vida e conforme suas emoções e capacidades (CUNHA, 2011b, p. 53).

Portanto, para que os representantes populares tenham igualdade de condições de participação, esta necessita ser qualificada para ser efetiva:

[...] não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las simplesmente à teia

burocrática. Elas têm necessidade e o direito de conhecer essa teia para poderem intervir de forma qualificada e exercer uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva (GOHN, 2002, p. 25).

A partir dos dados registrados dos municípios de Pequeno Porte I, ao eleger um maior número de delegados do segmento usuários, percebe-se que esses municípios estão seguindo as orientações do informativo do CEAS/SC. Eles consideram também as orientações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que enfatiza a segurança pela Plenária nas Conferências de pelos menos 1/3 da representação de usuários (BRASIL, 2013b, p. 12).

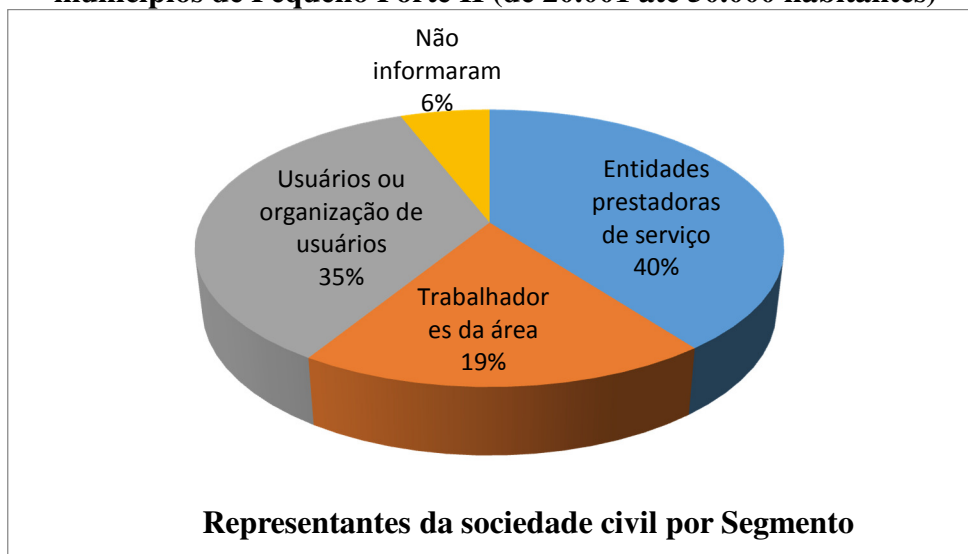
Na mesma perspectiva, observa-se que os municípios de Pequeno Porte I seguiram as legislações vigentes sobre a garantia de um maior número na representação dos usuários, asseguradas no artigo 125 da NOB/SUAS 2012 onde prevê que “o estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais” (BRASIL, 2012, Art. 125).

E ainda a NOB/SUAS 2012 estabelece como estratégias de estímulo à participação dos usuários no SUAS, no artigo 127, inciso III “a garantia de maior representatividade dos usuários no processo de eleição dos conselheiros não governamentais, de escolha da delegação para as conferências, e de realização das capacitações” (BRASIL, 2012, artigo 127).

Refletir o protagonismo desse sujeito, conseqüentemente, demanda “considerá-lo enquanto ação política de pessoas e grupos dotados de capacidade [...]” (CAMPOS, 2009, p. 35). Sendo assim, para garantir “voz e vez” a esses usuários, são muitos os desafios. De um lado deve-se rever a constituição das representações, pois diferentes “organizações representativas de usuários incorporam, ao mesmo tempo, uma dimensão executiva, prestadora de serviços, e outra reivindicativa, defensora dos direitos dos usuários” (CAMPOS, 2009, p. 36). Por outro, deve-se pensar no “empoderamento desses usuários no interior do Suas” (CAMPOS, 2009, p. 36).

Ainda para atender o objetivo proposto de sistematizar por portes dos municípios (conforme PNAS) a representação e participação da sociedade civil nos três segmentos (usuários ou organizações de usuários, entidades prestadoras de serviço e trabalhadores da área) na conferência estadual, os dados registrados no gráfico 2 referem-se aos delegados titulares da representação da sociedade civil nos municípios de Porte II, onde se identifica que eles elegeram como delegados titulares um maior número de representantes de entidades prestadoras de serviços, com 27 delegados (40%). Os usuários, 24 delegados (35%) e os trabalhadores, com um total de 13 delegados titulares (19%). Ainda houve 4 delegados que não informaram (6%).

Gráfico 2 – Delegados titulares representantes da Sociedade Civil por segmento dos municípios de Pequeno Porte II (de 20.001 até 50.000 habitantes)



Fonte: Elaboração própria (2014).

Para Campos (2009, p. 35-36), a presença organizada dos usuários no SUAS é considerada “minoritários com relação aos prestadores de assistência social e representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados à grande legião de usuários atomizados em atendimentos individuais” (CAMPOS, 2009, p. 35–36).

O segmento das entidades prestadoras de serviço, segundo CUNHA (2011b), representa:

[...] importantes atores sociais que historicamente foram responsáveis por ações de solidariedade social aos segmentos mais vulnerabilizados da sociedade brasileira. A efetivação da política de assistência social passa pela cooperação entre o Estado, responsável perante a sociedade pela política de assistência social, e as organizações da sociedade civil que atuam nessa área, seja na defesa de direitos, na oferta de serviços, na produção de informações relevantes para a compreensão dos fenômenos sociais que estão relacionados à política de assistência e para as deliberações públicas para efetivá-la (CUNHA, 2011b, p. 51).

Logo, ao integrar ao SUAS, essas organizações da sociedade civil: “também assumem o compromisso de atuar na direção da garantia dos direitos, na efetivação do Sistema como o mecanismo de articulação das ações socioassistenciais, estejam elas situadas no interior do Estado ou no seio da sociedade” CUNHA (2011b, p. 51).

A partir desse contexto, a participação desse segmento (entidades) nos espaços de deliberação “deve pautar-se pelo interesse público, que corresponde aos interesses da sociedade, superando posturas corporativas ou autointeressadas” (CUNHA, 2011b, p. 51).

Existem questões relevantes no debate sobre o segmento de usuários: primeiramente “a herança conservadora da identidade dos usuários das políticas assistenciais”. São variadas as designações incorporadas às pessoas que acessam esses serviços, onde sempre

têm como título a desvalorização, subalternização desses sujeitos, “destituindo-o da condição de cidadão” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 48-49).

Em segundo plano, Couto (COUTO, YAZBEK. RAICHELIS, 2011, p. 49) aponta “a ausência do debate da classe social na política de Assistência Social”, ou seja, “quem é esse usuário do ponto de vista de sua inserção à sociedade de classes?”. A condição desse sujeito como classe que sobrevive do trabalho quase não é discutida. A visão permeada por longo período acerca do trabalho protegido como “a única forma ‘digna’ de proteção social” vai sendo destituída com o novo modelo capitalista, onde o trabalho protegido sai desse viés protetivo, “os salários ofertados aos trabalhadores têm perdido potência” e a discussão sobre a proteção social é constituída “como direito universal e desmercadorizável”.

Entende-se que: “cada vez mais trabalhadores assalariados necessitam de proteção social das políticas sociais, devido à perda da qualidade do emprego e do rebaixamento dos níveis salariais” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 49). Nesse contexto, é necessário incorporar ao debate a necessidade de disputa do “fundo público como classe social para que as políticas sociais, em especial a Assistência Social possam ser também um instrumento da socialização da riqueza socialmente produzida” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 49).

Em terceiro plano, o atual Sistema Único de Assistência Social precisa proporcionar melhores condições que rompam com o estigma caracterizador da população usuária, saindo da visão: “desorganizada, despolitizada e disponível para manobras eleitorais” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 49). Assim o trabalho com o usuário da política de assistência social “deve partir da compreensão de que esse sujeito é portador de direitos e que esses direitos para serem garantidos exigem um movimento coletivo, de classe social e de suas frações e segmentos” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 49).

O último ponto problematizado pela autora trata dos conceitos colocados sobre vulnerabilidade e risco social, não caracterizando a condição dos usuários. Sendo assim, “a produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re)produzi-la, produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais”. Desse modo, as desigualdades sociais não serão resolvidas apenas “com desenvolvimento de potencialidades individuais ou familiares (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 50).

A autora completa dizendo que

Não se trata de “equipar” os sujeitos, nem de descobrir suas “potencialidades” [...]. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atenda a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 49).

Nesse sentido, para discutir a participação dos usuários, deve-se levar em consideração

[...] que toda participação política tem custos, especialmente aquela que é contínua e tem regularidade, como no caso dos Conselhos. Um primeiro, e muito relevante, é o tempo. Processos deliberativos demandam tempo para debater, apreender informação, pensar, conversar e refletir sobre propostas, a fim de chegar a acordos sobre a melhor forma de conduzir determinadas questões [...]. Outro custo, associado ao primeiro, é o de acessar informações relevantes para participar dos debates e decisões, selecionar e analisar essas informações para produzir sua própria opinião. Muitas vezes, essas informações são de fácil acesso para os representantes do governo, das organizações prestadoras de serviço e dos trabalhadores, mas não chegam aos usuários com tempo e linguagem que possibilitem sua compreensão e a formação de uma opinião (CUNHA, 2011b, p. 62):

No gráfico 3 busca-se mostrar por meio dos dados registrados a questão da representação dos delegados titulares dos municípios de médio porte. A eles foram destinadas 8 vagas para delegados, sendo 4 para a sociedade civil. Portanto, os municípios desse porte, ao indicar delegados titulares, poderiam garantir a representação dos três segmentos da sociedade civil. Ao observar o gráfico 3, verifica-se que a maioria dos delegados titulares veio representando os usuários ou organizações de usuários com 19 delegados titulares (37%). Com relação às entidades prestadoras de serviço, observam-se 19 delegados (36%). Entre os trabalhadores do SUAS foram eleitos 11 delegados (21%). E ainda 6% não informaram o seu segmento dentro da sociedade civil.

Assim sendo, segundo Ferrari (2009)

A representatividade deve ser assegurada àquele ou àquela que melhor representa os interesses do segmento, independentemente de sua condição política, econômica ou social. A quem representará o grupo, que deverá ser identificado por ele, sem nenhum viés do facilitador que conduzirá o processo de mobilização. É fato, porém, que o cidadão usuário da política pode falar por si enquanto sujeito que questiona um serviço, um benefício ou condições de atendimento. Representatividade apresenta-se como fundamental quando o usuário passa a participar dos organismos de controle social (FERRARI, 2009, p. 25).

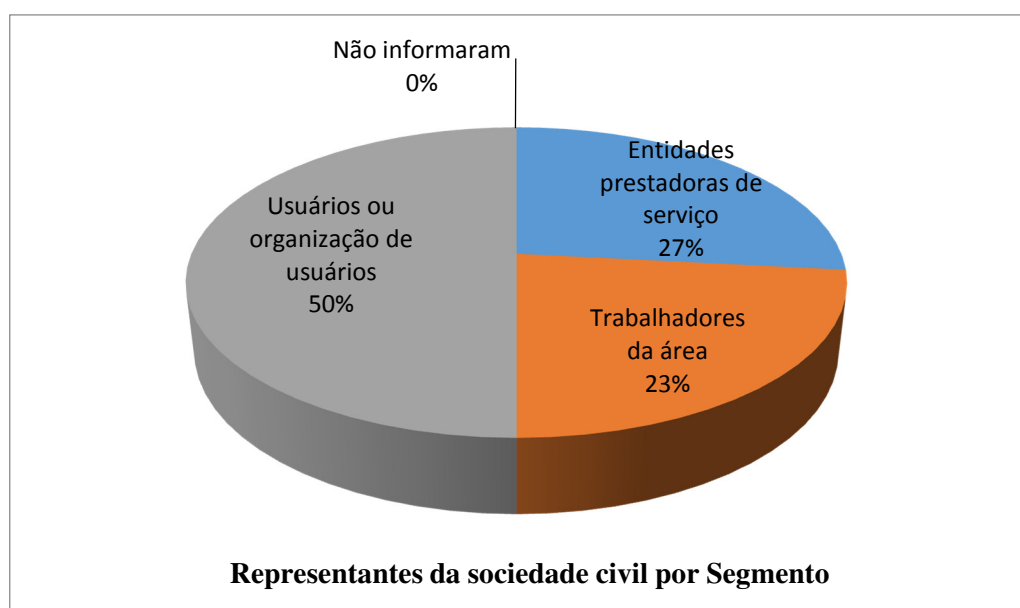
Gráfico 3 – Delegados titulares representantes da Sociedade Civil por Segmento dos municípios de médio porte (de 50.001 até 100.000 habitantes)



Fonte: Elaboração própria (2014).

Seguindo a análise dos dados, chega-se ao gráfico 4, onde se procura demonstrar o número de delegados por segmento nos municípios de grande porte.²¹ Verifica-se que, quanto aos delegados titulares, o segmento de usuários e organizações de usuários é expressivo, com 30 delegados, chegando a um percentual de 50%. As entidades prestadoras de serviço, com 16 delegados (27%) e os trabalhadores da área, com 14 delegados titulares (23%). Os municípios de grande porte também conseguiriam garantir a eleição dos 3 segmentos, considerando que o número de vagas era de 10 delegados (5 titulares governamentais e 5 titulares da sociedade civil).

Gráfico 4 – Delegados titulares representantes da Sociedade Civil por segmento dos municípios de grande porte (de 100.001 até 900.000 habitantes)

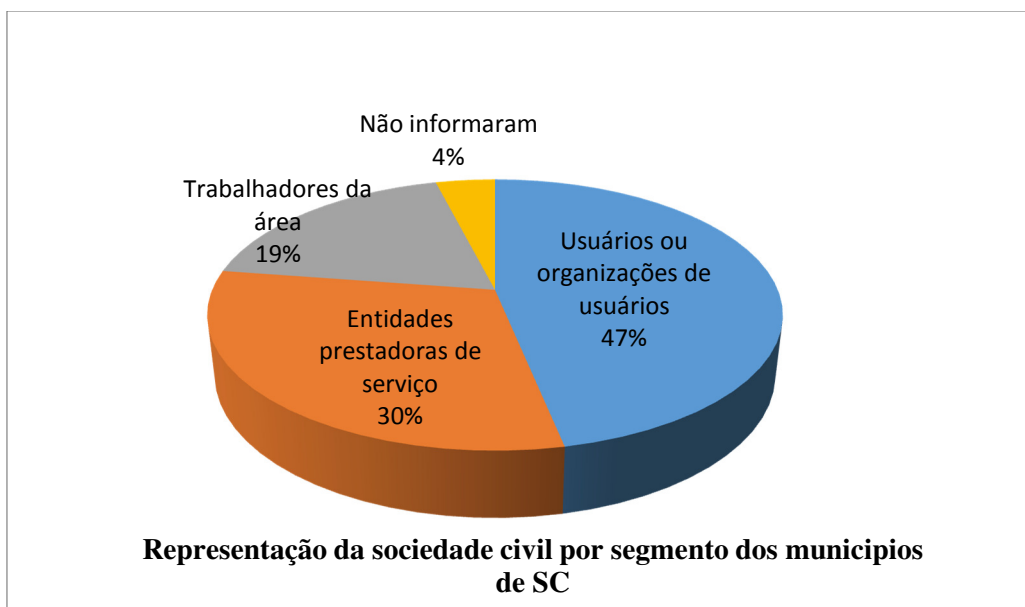


Fonte: Elaboração própria (2014).

Após sistematizar por porte, conforme a PNAS, os dados dos delegados titulares representantes da sociedade civil dos municípios de SC, pretende-se abordar a seguir os dados totais da representação da sociedade civil por segmento dos municípios de Santa Catarina.

²¹ Cabe lembrar que o Estado de Santa Catarina possui apenas 12 municípios de grande porte.

Gráfico 5 - Representação da sociedade civil por segmento dos municípios de Santa Catarina.



Fonte: Elaboração própria (2014).

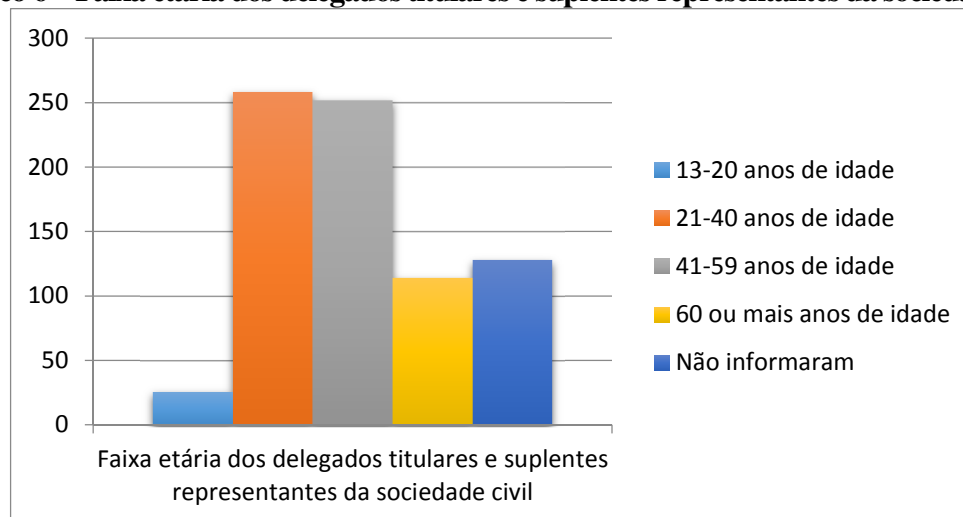
Ao analisar o gráfico 5, do total da representação da sociedade civil por segmento dos delegados titulares dos municípios de Santa Catarina (Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte e Grande Porte), de uma forma geral, a maior parte dos municípios garantiu a representatividade do segmento de usuários ou organizações de usuários, com 188 delegados (47%). Ficando em segundo lugar, o segmento das entidades prestadoras de serviços obteve uma forte presença com delegados em todos os municípios, com 123 delegados (30%). Com relação aos trabalhadores do setor, eles representaram o segmento de maneira muito pequena, sempre os trabalhadores foram o menor número, com 75 delegados, ou 19%. Logo, a maioria dos municípios seguiu as normativas que orientam a Plenária para assegurar um maior número de usuários. Nesse sentido, pode-se dizer que a estratégia de dar prioridade ao segmento de usuários vem dando certo e ampliando sua participação nas conferências.

Dando sequência à pesquisa, buscou-se também analisar o perfil dos delegados titulares e suplentes que foram eleitos na etapa municipal para representar a sociedade civil dentro dos três segmentos na conferência estadual, considerando que um dos objetivos específicos é analisar o perfil dessa representação na conferência estadual.

Assim, no gráfico 6 a seguir, observa-se que houve uma predominância de delegados entre 21-40 anos, com 258 delegados nessa faixa etária (33,16%). A faixa etária entre 41-59 anos teve 252 delegados, um percentual de 32,39%, também considerado alto o índice para essa faixa etária. Aos maiores de 60 anos, o índice de delegados foi relativamente baixo, com 114 delegados, ou 14,65% e enfim, a faixa etária entre 13-20 anos obteve 26 delegados

(3,34%). Não informaram a idade 128 delegados (16,45). Desse modo, os delegados representantes da sociedade civil na sua maioria são jovens/adultos.

Gráfico 6 – Faixa etária dos delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil

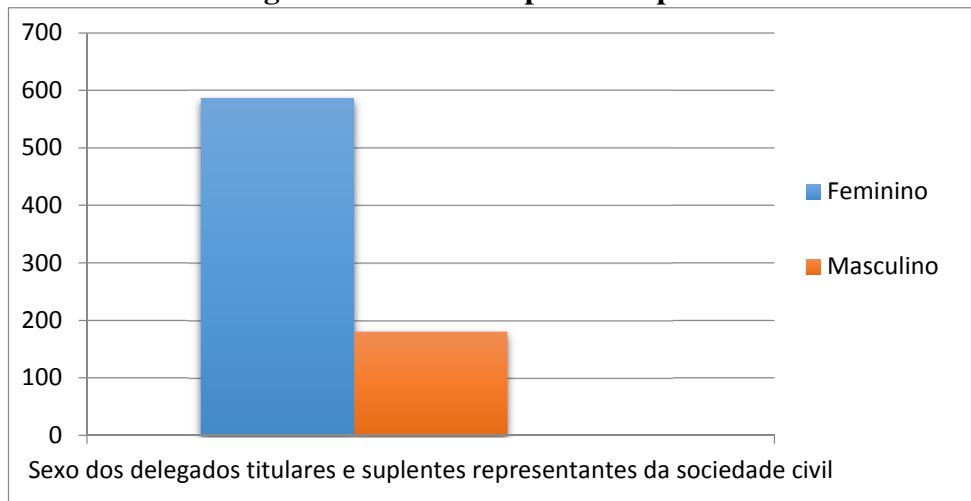


Fonte: Elaboração própria (2014).

Ainda analisando o perfil dos delegados representantes da sociedade civil, por meio dos dados registrados no próximo gráfico 7, procura-se mostrar o número de delegados por sexo feminino e masculino. Verificou-se um número expressivo do sexo feminino, 586 delegados são mulheres representantes da sociedade civil (75,32%), 181 delegados do sexo masculino (23,26%) e 11 delegados não informaram o sexo (1,41%).

Se voltarmos à gênese da Política de Assistência Social, conforme abordado no primeiro capítulo deste estudo, esse dado pode ser analisado a partir do primeiro-damismo e das damas de caridade, que por muito tempo nortearam as práticas assistencialistas dessa política, ratificando assim o grande número de mulheres à frente da assistência social.

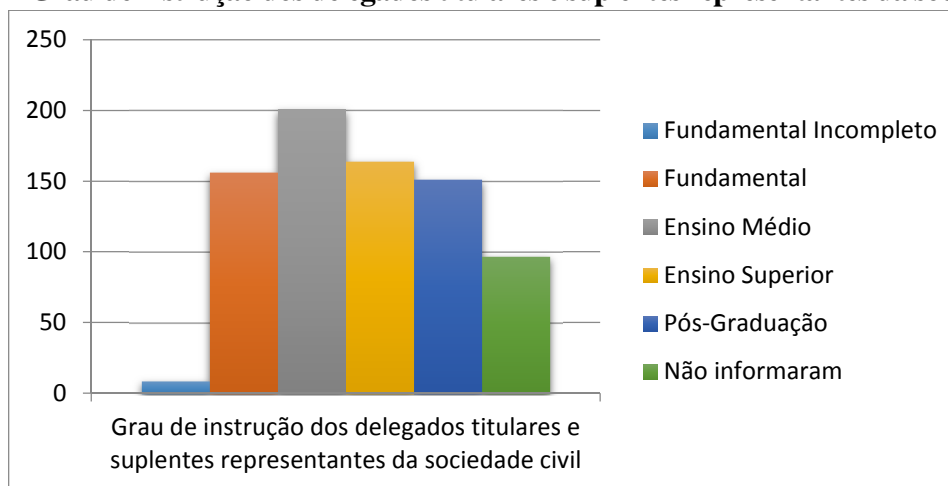
Gráfico 7 – Sexo dos delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil



Fonte: Elaboração própria (2014).

Na tentativa de explicitar ainda o perfil dos delegados, no gráfico 8 a seguir busca-se levantar o grau de instrução dos delegados da representação da sociedade civil.

Gráfico 8 – Grau de instrução dos delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil



Fonte: Elaboração própria (2014).

Verifica-se que a maioria dos delegados titulares e suplentes da representação da sociedade civil possui ensino médio, 201 delegados (24,83%). O segundo maior número, 164 delegados, possui ensino superior (21,07%); em seguida ensino fundamental, com 156 delegados (20,05%). Possuem pós-graduação 151 delegados (19,40%); um total de 9 delegados possui ensino fundamental incompleto (1,15%) e 97 delegados não informaram seu grau de instrução (12,46%).

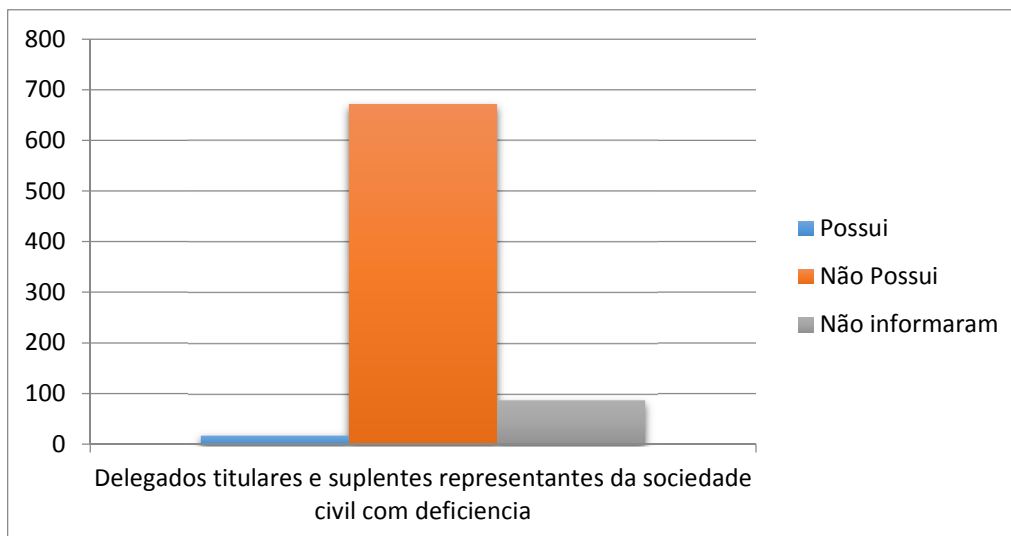
Contudo, segundo Ferrari (2009, p. 25),

A autonomia e a representatividade só podem ser asseguradas pelo conhecimento consistente das demandas de seu segmento por aquele que exerce a representação. Aqui não nos referimos ao conhecimento acadêmico, mais sim a todo o conhecimento adquirido pelo indivíduo em sua vivência enquanto usuário da política e sujeito atuante na luta pelos direitos de seu segmento. O conhecimento protege de manipulações e o “empodera” para o debate (FERRARI, 2009, p.25).

Nesse sentido, mais do que a escolaridade, é necessário o conhecimento da realidade e dos instrumentos do controle social.

No gráfico 9, que segue, procurou-se analisar o número de delegados que possuem deficiência, somente na representação da sociedade civil, e dos delegados titulares e suplentes.

Gráfico 9 – Delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil com deficiência



Fonte: Elaboração própria (2014).

O gráfico 9 expõe que 671 delegados representantes da sociedade civil não possuíam deficiência (86,24%), somente 19 delegados (2,44%) possuíam deficiência e 88 delegados não informaram se possuíam ou não deficiência (11,31%).

Considera-se que constituem usuários da política de assistência social:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; **desvantagem pessoal resultante de deficiências** (grifo meu); exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 31).

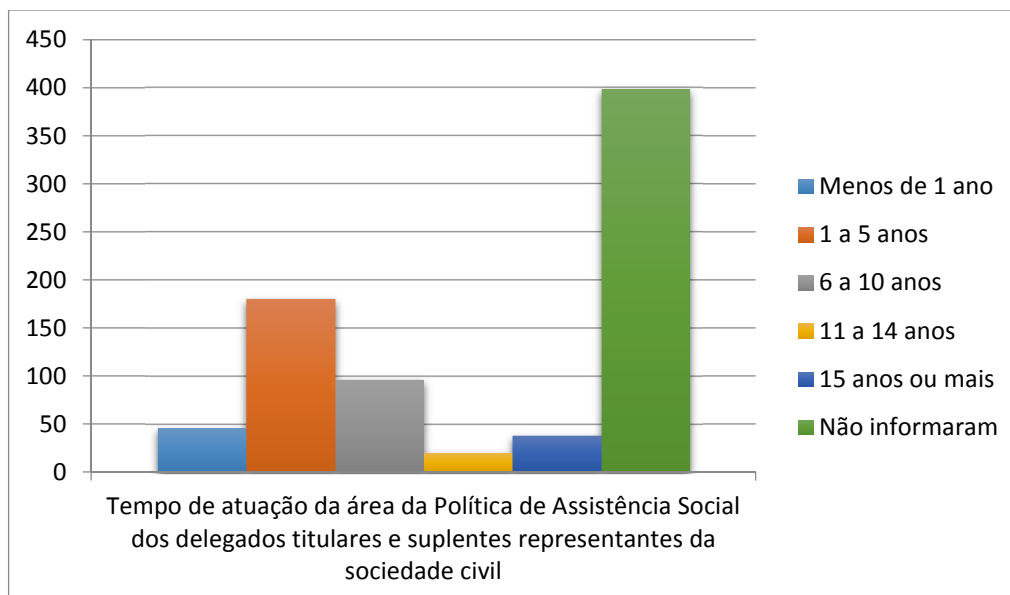
Os dados revelam a pouca participação desse público usuário da política de assistência social como delegado (representando a sociedade civil).

Cabe destacar o informativo 01/2013 do CNAS, com recomendações aos Conselhos de Assistência Social para garantir de acessibilidade nas conferências. Segundo esse informe, a comissão organizadora das Conferências de Assistência Social deve criar

[...] um grupo para acompanhamento da acessibilidade, que contribuirá para o planejamento da Conferência desde o início, definindo questões para garantir a acessibilidade de seus participantes, sendo esses requisitos inseridos no Termo de Referência da Conferência, com as especificações dos serviços a serem executados pela empresa contratada em todas as etapas da organização do evento. É importante que esse grupo tenha em sua composição pessoas com deficiências distintas, que poderão contribuir nas definições (BRASIL, 2013b, p. 2).

No gráfico 10 procura-se verificar o tempo de atuação dos delegados da representação da sociedade civil da área da política de assistência social.

Gráfico 10 – Tempo de atuação da área da Política de Assistência Social dos delegados titulares e suplentes representantes da sociedade civil



Fonte: Elaboração própria (2014).

Percebe-se um número significativo de delegados que não informaram nas fichas o tempo de atuação, ou seja, 398 delegados deixaram de informar (51,15%). Em seguida, os dados apontam um maior número de atuação na política entre 1-5 anos, sendo um total de 180 delegados (23,13%). Esse dado evidencia que os profissionais tendem a ficar pouco tempo nas instituições devido à precária inserção no mercado de trabalho e dos contratos temporários, existindo assim uma rotatividade de profissionais na Política de Assistência Social, tanto nas secretarias como nas entidades, e também devido à troca de governo de quatro em quatro anos, quando muitos profissionais de cargos comissionados saem e entram novos, como também por ser recente a nova forma de organização do SUAS, que indica novos profissionais para estar atuando nessa política. Entre 6-10 anos de atuação, foram 96 delegados (12,33%). Acima de 15 anos o número é de 38 delegados, ou seja, 4,88%. Aos delegados que atuam entre 11-14 anos, são 20 delegados (2,57%). E 46 delegados atuam há menos de 1 ano (5,91%).

Por fim, apresenta-se a diversidade do órgão/entidade que representa os três segmentos da representação da sociedade civil, considerando um dos objetivos específicos analisar a participação da sociedade civil na conferência estadual, a partir da diversidade de sua representação, no sentido de verificar quem esteve representando determinado grupo.

Segundo Raichelis (2009, p. 17), no campo da sociedade civil é preciso repensar a própria dinâmica da participação e da representação,

[...] dada a heterogeneidade dos atores e das concepções ideopolíticas, a fragmentação de interesses e demandas, o deslocamento do debate substantivo da política de assistência social e de seus programas, serviços, projetos e benefícios, para a luta por interesses corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas (RAICHELIS, 2009, p. 17).

Desse modo, apresenta-se a diversidade de representações nos três segmentos da sociedade civil:

- 176 não informaram órgão/entidade que representam (28,06%);
- 110 representavam os usuários da política, entre eles, 103 usuários da Política, 1 usuário do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), 3 usuários do Bolsa Família, 3 do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) (17,74%);
- 50 das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) (8,06%);
- 49 da Gestão Municipal (16 da Secretaria Municipal de Assistência Social, 7 da Prefeitura, 2 de Diretorias de Assistência Social, 1 do Departamento Municipal de Esportes, 23 do Conselho Municipal de Assistência Social) (7,90%);
- 48 de Centros de Referência de Assistência Social (7,74%);
- 26 trabalhadores em geral (1 do Sindicato dos Trabalhadores, 2 Sindicatos, 2 do Sindicato dos Funcionários públicos, 6 do Sindicato dos trabalhadores rurais, 1 do Sindicato dos Psicólogos de SC, 1 do Sindicato dos contabilistas de Blumenau, 2 Trabalhadores, 8 Trabalhadores do SUAS, 3 do Fórum dos Trabalhadores do SUAS) (4,19%);
- 23 de moradores (Associações de Moradores, Associações Comunitárias e Conselho Comunitário) (3,70%);
- 23 Profissionais de serviço social (14 de associações de profissionais de Serviço Social, 3 do Núcleo de Assistentes Sociais, 6 do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), 21 Representantes de mães (21 do Clube de Mães) (3,70%);
- 13 pessoas com deficiência (8 da Associação para Pessoas de Deficiência, 1 da Entidade de Usuários com Deficiência, 4 da Fraternidade Cristã de Pessoas com Deficiência, Fundação Fé e Alegria) (2,09%);
- 12 idosos (1 do Abrigo AMA-Idosos, 4 de associações de idosos, 2 do Clube de Idosos, 1 do Conselho Municipal do Idoso, 3 do Lar de Idosos, 1 da Linda Idade) (1,93%);

- 10 da saúde (1 da Pastoral da Saúde, 1 do Conselho Municipal de Saúde, 4 do Centro Terapêutico Vida, 2 do Centro de Recuperação, 1 do Hospital Maternidade Santa Terezinha, 1 da Secretaria Municipal da Saúde) (1,61%);

- 9 de cunho religioso (1 da Ação Social São João Evangelista, 1 da Associação Menino Deus, 2 do Lar Menino Jesus, 2 da Ação Social Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, 1 do Centro Ed. Unidos da Fé, 2 do Centro Social Marista) (1,45%);

- 8 Crianças e Adolescentes (1 do Abrigo de Crianças e Adolescentes de Porto União, 1 da Associação de Atendimento à Criança, Associação Cedrense e Proteção Humana e adolescente, 1 do Conselho Municipal os Direitos da Criança e Adolescentes, 4 do Conselho Tutelar, 1 da Associação CVN de Músicas e Amigos das Crianças da Vila Nova) (1,29%);

- 8 mulheres (1 do Movimento de Mulheres Camponesas, 6 da Associação de Mulheres, 1 da Rede Feminina Catarinense Rosas do Amor) (1,29%);

- 6 dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (0,96%);

- 5 de Pais e Professores (3 da Associação de Pais e Professores, 1 da Associação de Pais e Amigos dos Servidores (APAS), 1 da Associação de Pais do Brasil) (0,80%);

- 3 de movimentos sociais (1 do Movimento Nacional do PROP em Situação de Rua, 1 do Movimento População de Rua, 1 dos Movimentos Sociais) (0,48%);

- 2 representantes da educação (1 do Conselho Deliberativo Escolar, 1 do Instituto Educacional Cultural Assistencial de Corupá) (0,32%).

Considerando os dados apresentados acima, percebe-se a grande pluralidade²² de atores envolvidos nos espaços públicos, no caso desta pesquisa, a última conferência estadual. Destaca-se o número significativo dos usuários da política pública de assistência social, são eles os usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, ou seja, os principais interessados estão de fato atuando nos espaços de participação e controle social. Os

²² Cabe apresentar outras representações que, mesmo em minoria, estiveram presentes na Conferência Estadual: 1 Escoteiro Parati, 1 Associação Irmã Carmen, 1 Terra Nova beneficente do Pirabocu de Mondai, 1 Sociedade Civil Organizada, 1 Sociedade Tubaronense de Amparo aos Necessitados, 2 Associação Pro-Brejaru, 2 Associação Bom Samaritano, 1 Associação Beneficente Reintegrando Vidas, 1 Charlotte Associação de Atividades Piscofísicas, 1 Ação Social de Guaramirim, 1 Albergue São Marcos, 1 Lar Santa Maria da Paz, 1 Lar Beneficente São Vicente de Paulo, 3 Casa de Apoio e Liberdade, 1 Associação Italiana, 1 Casa da Providencia de Timbó Grande, 2 Casa Lar Vovó Sebastiana e 1 Casa Madre Regina, 1 Clube de Lady, 3 Comunidade Koping Garcia, 1 Comissão da Juventude Indígena, 1 Comunidade Terapêutica Abrigo Divina Misericórdia, 1 Cooperativa, 1 Centro Cultural Escrava Anastácia, 1 Centro de Direitos Humanos Irmã Jandira Bettoni, 1 Centro de Atividades Psicofísicas Patrick (ENT), 1 Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis, 1 Fundação de Desenvolvimento do Oeste de SC, 1 Fundação Carlos Joffre do Amaral, 1 Gerando Amor, 1 Indústria da Solidariedade, 3 Instituto de Pesquisa e Atendimento Defesa Estrela de Isabel, 1 INTEGRA Jaraguá do Sul, 1 Inst. Mathilde Bayer, 2 Inst. Consciência Ativa, 3 Lions Clube, 1 ONG Vida Saudável, 1 Observatório Social de Itapema, 1 Polícia Militar.

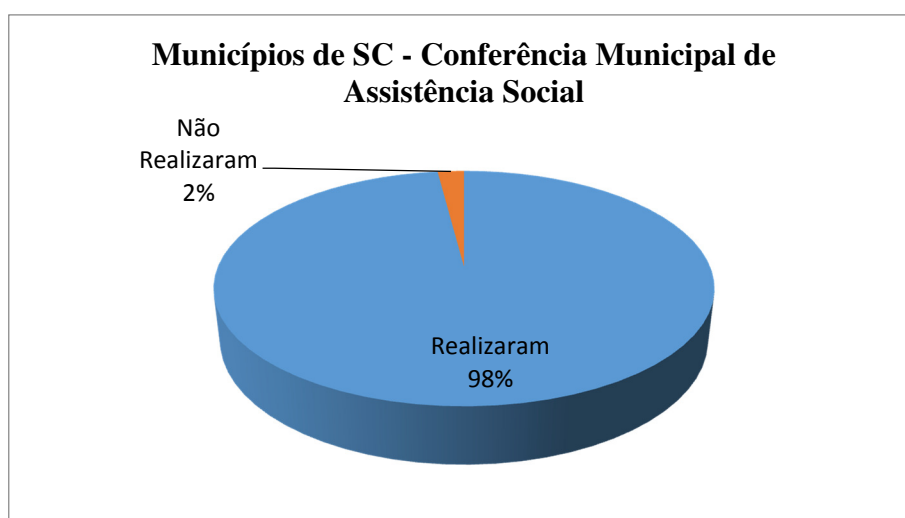
números mostram avanços, contudo muitos são os desafios a serem enfrentados na área da assistência social pelos usuários, conforme já mencionado.

Dessa forma, a representação de um determinado segmento deverá ser compreendida na “defesa de interesses gerais de determinados grupos por pessoas escolhidas para esse fim”. Logo, a representação escolhida pelo todo implica que, ao representar e defender o grupo ou segmento, precisa-se conhecer as necessidades e suas principais demandas (BULLA; LEAL, 2006, p. 5).

4.3.1 As Conferências de Assistência Social nos municípios de Santa Catarina

Dando sequência, apresentaremos a segunda etapa da pesquisa. Analisando-se os 289 relatórios das conferências municipais de assistência social do ano de 2013, busca-se ir ao encontro dos objetivos específicos e identificar quantos municípios realizaram a Conferência Municipal. Os dados do gráfico 11 mostram que, do total de 295 municípios, 289 realizaram a Conferência Municipal (98%) e 6 municípios (2%) não a realizaram.²³

Gráfico 11 - Municípios de SC que realizaram a Conferência Municipal de Assistência Social 2013



Fonte: Elaboração própria (2014).

²³ No processo de realização da Conferência Estadual, a Presidente do CEAS/SC na Gestão 2012-2014 questionou aos 6 municípios o motivo da não realização da conferência. A maioria dos municípios justificou que não teve tempo hábil para sua realização, e outros pelo fato da mudança na gestão do município, dificultando a organização de uma conferência naquele período.

Cabe evidenciar, segundo o artigo 18 da LOAS (2011), que é competência dos Conselhos de Assistência Social convocar as Conferências de Assistência Social em cada esfera. Assim sendo, a NOB/SUAS 2012 no artigo 117, prevê a convocação das conferências a cada quatro anos ordinariamente e a cada dois anos extraordinariamente. A ordem de realização das conferências é primeiramente, na etapa municipal, em seguida estadual e Distrito Federal e se encerra com a Nacional.

Nesse contexto, cabe aos órgãos gestores de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios preverem dotação orçamentária e realizar a execução financeira, garantindo os recursos e a infraestrutura necessários para assim realizar as conferências (BRASIL, 2012, Art. 118).

Com relação ao planejamento, é responsabilidade do conselho “planejar suas ações de forma a garantir a consecução das suas atribuições e o exercício do controle social, primando pela efetividade e transparência das suas atividades” (BRASIL, 2012, artigo 120).

Além disso a NOB/SUAS 2012, em seu artigo 121, dentro do planejamento dos conselhos, diz que não basta apenas convocar as conferências, deve-se acompanhar a execução de suas deliberações.

Assim sendo, a realização das conferências é fundamental por se tratar de instâncias máximas de deliberação que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS. Esses espaços privilegiados de acesso à informação oferecem oportunidade de a representação dos segmentos da sociedade civil defender seus interesses (BRASIL, 2011a).

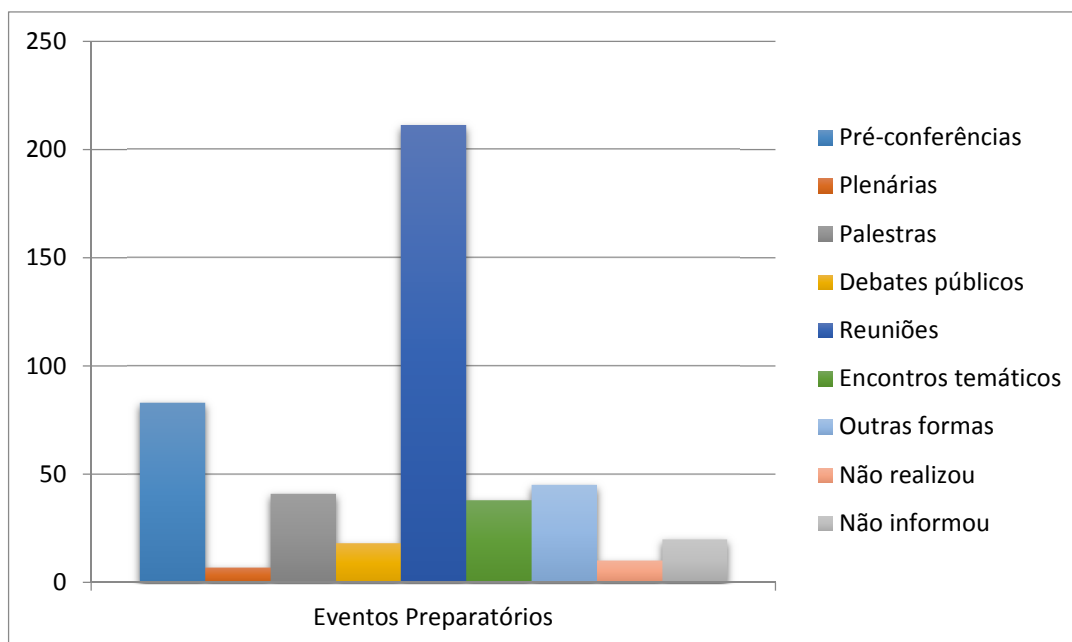
Deste modo,

[...] são espaços de extrema importância para o fortalecimento do SUAS. Sua forma de organização, piramidal, possibilita que questões relevantes para os três níveis de governo sejam discutidas em seu próprio âmbito e aquelas que são comuns e mais abrangentes sejam levadas para os níveis mais amplos, chegando a apontar aquelas que têm expressão nacional. A partir das reflexões que nelas ocorrem, que buscam avaliar em que medida a política de assistência social tem produzido os avanços pretendidos e quais são os aspectos que ainda precisam ser aperfeiçoados, os atores sociais e políticos de cada nível de governo podem estabelecer novos parâmetros de ação para o seu âmbito de jurisdição e, no nível nacional, apontar as recomendações que deverão informar todo o Sistema (CUNHA, 2011b, p. 44).

Ainda na segunda etapa da pesquisa, analisamos os 289 relatórios municipais. Pelos dados do próximo gráfico, levando em consideração um dos objetivos da pesquisa,

identificamos os eventos preparatórios que antecederam as Conferências Municipais de Assistência Social.

Gráfico 12– Eventos preparatórios na etapa municipal



Fonte: Elaboração própria (2014).

Os registros dos dados mostram um grande número de reuniões, 211, (44,60%), nas fases preparatórias da conferência municipal; 83 realizaram também pré-conferências (17,54%); 45 optaram por outras formas (9,51%); 41 municípios também realizaram palestras (8,66%); 38 encontros temáticos (8,33%); 20 municípios não informaram (4,22%), 18 debates (3,80%), 7 optaram por realizar também plenárias (1,47%) e 10 municípios não realizaram eventos preparatórios, percentual de (2,11%). Deve-se destacar sobre os municípios analisados, que eles sinalizaram mais de um evento preparatório para a realização da conferência. Nesse contexto, a maioria dos municípios realizou reuniões e pré-conferências com o intuito de qualificar o debate nas conferências.

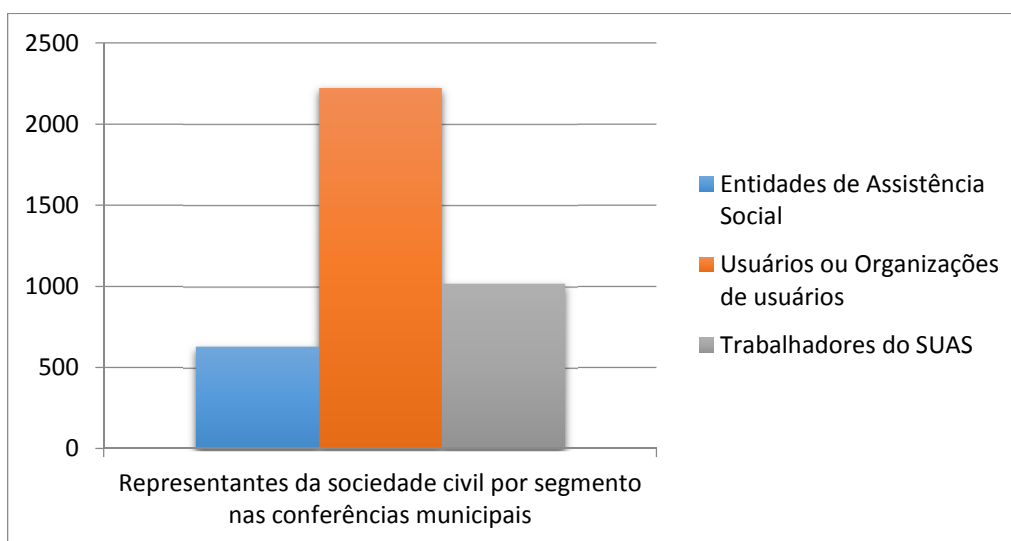
Considerando os objetivos específicos: identificar e analisar a representação da sociedade civil nas conferências municipais; identificar as estratégias de mobilização dos usuários e identificar as estratégias de divulgação da Conferência na terceira e última etapa da pesquisa, foram enviados questionários aos 289 municípios via e-mail.

Destes, 67 responderam ao questionário, ou seja, 23,18%. Dos 67 municípios que responderam ao questionário, o total de participantes das conferências municipais dos 67

municípios foi de 6.315 participantes, entre participantes no geral, representantes governamentais e representantes da sociedade civil.

O gráfico a seguir mostra o número de participantes somente representantes da sociedade civil. Assim na representação da sociedade civil, o segmento de usuários ou organizações de usuários teve 2.052 representantes (57,40%); 1.019 de trabalhadores do setor (26,28%) e 632 de entidades prestadoras de assistência social (16,30%).

Gráfico 13 – Representantes da sociedade civil nas Conferências Municipais de Assistência Social

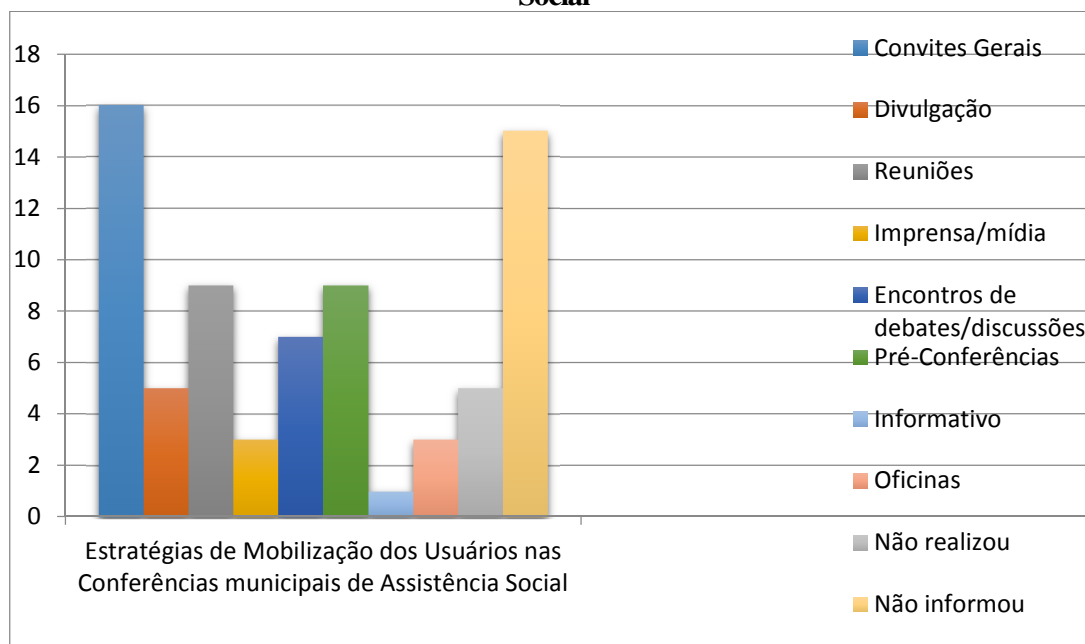


Fonte: Elaboração própria (2014).

Os dados demonstram que nas conferências municipais o segmento com maior participação também foi o de usuários ou organização de usuários, e o segmento de trabalhadores da área teve uma representação significativa na etapa municipal, sendo maior que as entidades prestadoras de serviço (dentre aqueles municípios que responderam ao questionário). Esses dados condizem com a Conferência Estadual e reforçam que o SUAS vem contribuindo para a ampliação da participação dos usuários na Política de Assistência Social. Nesse contexto, refletindo os dados desta pesquisa, conforme abordado no primeiro capítulo, dentre os direitos socioassistenciais encontra-se o direito em exercer o controle social, onde o direito à equidade social e manifestação pública é um direito de todos terem o poder de manifestar, protagonizar e exercer o controle da política de assistência social, isentando o cidadão de passar por discriminações, restrições ou formas vexatórias de caráter pessoal, racial, cultural, etnia, credo, idade, gênero e limites (COUTO, 2007).

Outro questionamento foi sobre como se deram as estratégias de mobilização dos usuários. No gráfico 14, procura-se evidenciar esse processo.

Gráfico 14 – Estratégias de Mobilização dos Usuários nas Conferências Municipais de Assistência Social



Fonte: Elaboração própria (2014).

Ao visualizar os dados, verifica-se que as estratégias de mobilização dos usuários foram: 36 com convites, ou seja, 21,91%; 9 pré-conferências, ou 12,32%; 9 reuniões ou 12,32%; 7 encontros de debate, ou seja, 9,58%; 5 divulgações, ou seja, 6,84%, 5 não realizaram mobilização (6,84%), 15 não informaram (20,54%); 3 oficinas (4,10%), 3 imprensa/mídia com percentual de 4,10% e 1 informativo, ou seja, 1,36%.

Com relação ao grande número de convites no processo de mobilização, cabe colocar que o CNAS orientou como:

[...] fundamental encaminhar convite às entidades de assistência social que atuam no município, às organizações dos usuários e de trabalhadores da área, aos órgãos gestores das demais políticas públicas, bem como aos representantes da Câmara de Vereadores, do Ministério Público, do Poder Judiciário, dentre outras autoridades locais (BRASIL, 2013b, p. 17-18).

Segundo o Informativo nº 08/2013 do CNAS:

Com o objetivo garantir e qualificar, ainda mais, a participação popular e, principalmente a presença dos usuários da assistência social nas conferências, é fundamental desencadear um movimento de mobilização nos municípios, estados Distrito Federal, particularmente dos usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, para que estes sejam protagonistas nas decisões tomadas nas Conferências, por meio das deliberações” (BRASIL, 2013c, p. 3).

O artigo 126 da NOB/SUAS define que “para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como o coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; comissão de bairro; fórum; entre outros (BRASIL, 2012, artigo 126).

E ainda o artigo 127 da NOB/SUAS 2012 estabelece como estratégias de estímulo à participação dos usuários no SUAS:

I - a previsão no planejamento do conselho ou do órgão gestor da política de assistência social; II - a ampla divulgação do cronograma e pautas de reuniões dos conselhos, das audiências públicas, das conferências e demais atividades, nas unidades prestadoras de serviços e nos meios de comunicação local; IV - a constituição de espaços de diálogos entre gestores, trabalhadores e usuários, garantindo o seu empoderamento (BRASIL, 2012, Art. 127).

É fundamental levar em consideração que:

[...] a dificuldade de inserção em movimentos sociais e em espaços de participação dos sujeitos individuais e coletivos se ampliou muito nos últimos anos, à medida que as transformações econômico-sociais das últimas décadas foram tornando cotidianamente mais difícil a reprodução material da grande maioria da população (CARRARO, 2010, p. 251).

Ainda cabe destacar artigo 115, que aponta algumas questões importantes como estratégias de fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários:

I - fixação das responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para com o controle social; II - planejamento das ações do conselho de assistência social; III - participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional; IV - convocação periódica das conferências de assistência social; V - ampliação da participação popular; VI - valorização da participação dos trabalhadores do SUAS; VII - valorização da participação das entidades e organizações de assistência social (BRASIL, 2012, artigo 115).

O último gráfico, de número 15, procura identificar quais foram as estratégias de divulgação das conferências municipais, assim sendo, seus dados mostram que, dos 67 municípios que enviaram resposta, 33 utilizaram como estratégia convites, ou seja um percentual de 34,73%; 36 usaram os meios de comunicação, 37,89%; houve 19 reuniões (20%) e 7 valeram-se de cartazes e/ou panfletos (7,36%). Conclui-se que a maioria dos municípios se utilizou dos meios de comunicação.

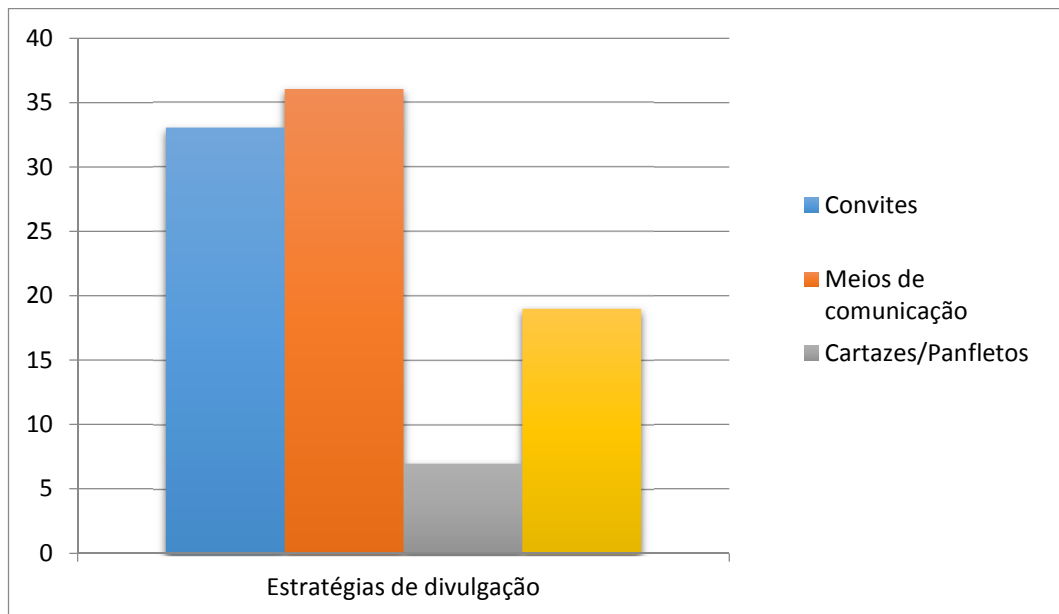
Como estratégia de divulgação das conferências para garantia da participação popular e visando a um amplo debate do SUAS, o CNAS orientou por meio do informe nº 02/2013 a importância de “divulgar a realização da Conferência nos meios de comunicação disponíveis, tais como rádio, jornais locais, carro de som, faixas, cartazes, internet e avisos nos locais de uso público” (BRASIL, 2013b, p. 17). Cabe destacar que alguns explicitaram que a maioria das estratégias de divulgação se deu nos espaços dos CRAS e CREAS dos municípios.

Do mesmo modo, no processo de mobilização, deve ser considerada a questão da capacitação dos participantes. Assim o CNAS orientou no seu informativo 08/2013 que

[...] essa capacitação pode ser realizada com palestras, debates públicos e outros eventos preparatórios. Para a mobilização, os municípios poderão realizar reuniões com grupos, para discutir o tema da Conferência e questões do interesse dos usuários,

utilizando-se dos serviços já existentes nas unidades públicas, tais como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), entidades de assistência social, bem como outros espaços ou programas e projetos, que reúnem os usuários, famílias ou grupos, a exemplo dos grupos de beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, Pró-Jovem, famílias de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e movimentos organizados de usuários, dentre outros (BRASIL, 2013c, p.3).

Gráfico 15 – Estratégias de divulgação das Conferências Municipais de Assistência Social



Fonte: Elaboração própria (2014).

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa representa um pequeno universo no que diz respeito à participação popular em espaços de controle social da sociedade civil e principalmente dos usuários, pois muitos são os desafios a serem enfrentados na área da assistência social. Fica aqui o desafio de novas pesquisas que possam medir como está se dando essa participação e em que medida esses usuários estão dialogando, refletindo e indagando sobre esse processo ou se estão sendo utilizados para reafirmar a lógica de cooptação estatal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar este estudo, desafia-se aqui assinalar algumas considerações sobre a questão da participação popular nos espaços de controle social, destacando as principais discussões sobre o tema. Considera-se uma temática relevante, pois as conferências são espaços de amplo debate, onde se sugerem novas propostas e deliberações no campo dos direitos socioassistenciais, logo, torna-se imprescindível analisar como se encontra a representação desses usuários da política.

Primeiramente cabe evidenciar a herança conservadora que perpassa a política de assistência social, sendo que a ruptura desse passado histórico ainda é um desafio no campo da assistência social, no atual contexto neoliberal, onde as desigualdades sociais estão sendo cobertas por ações focalizadas e fragmentadas. Após um amplo movimento de lutas no campo da sociedade civil, a participação popular e o exercício do controle social na política pública de assistência social em instâncias, como conselhos/conferências por meio da representação da sociedade civil se concretizam com a CF/88. Em seguida, a LOAS consolida os artigos da Constituição referentes à participação; a PNAS tem em suas bases de organização o controle social e o desafio da participação popular; e o SUAS ratifica a participação do segmento dos usuários no âmbito das normativas nos espaços de deliberação.

Considerando que a participação governamental é de 50% e a da sociedade civil é de 50%; e que esta última se divide em 3: usuários ou organizações de usuários, entidades de assistência social e trabalhadores da área; e analisando nesse contexto o segmento da sociedade civil, observa-se que o segmento de usuários teve o maior número de delegados nas Conferências Municipais e na Conferência Estadual de Assistência Social no ano de 2013. Conclui-se que além de seguir as normativas vigentes a respeito da garantia da presença de usuários nos espaços como conferências, esse resultado mostra também que, mesmo com dificuldades postas a esses sujeitos, no atual contexto neoliberal, eles estão emergindo junto ao SUAS.

Contudo, é fundamental não levar em consideração apenas a presença numérica dos usuários nesses espaços de controle social, mas sim dotar a população usuária dessa política pública de instrumentos para que se potencialize a participação e assim se torne protagonista nos processos de decisões e deliberações.

A respeito do perfil dos delegados, percebe-se que a maior parte é do sexo feminino; se sobressai a presença de jovens e adultos; a maioria possui escolaridade de ensino médio;

quase a totalidade não possui deficiência e sobre o tempo de atuação a maioria se dá entre um a cinco anos.

Sobre os eventos preparatórios, pode-se dizer que quase metade dos municípios realizou reuniões, pré-conferências, e essas diferentes formas de mobilização contribuem para que a população discuta o tema da atual conferência e para fomentar a participação popular. Isso serve também para as estratégias de mobilização dos usuários e as estratégias de divulgação das Conferências Municipais.

A respeito da participação da representação da sociedade civil, percebe-se a grande pluralidade de atores envolvidos nos espaços públicos — no caso desta pesquisa, a última conferência estadual foi no ano de 2013. Cabe destacar o número significativo dos usuários da política pública de assistência social, são eles os usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, ou seja, os principais interessados estão de fato atuando nos espaços de participação e controle social.

Os números mostram avanços, contudo muitos são os desafios a serem enfrentados na área da assistência social pelos usuários. Fica aqui, portanto, o desafio de novas pesquisas que possam medir como está se dando essa participação, e em que medida esses usuários estão dialogando, refletindo e indagando sobre esse processo ou estão sendo utilizados para reafirmar a lógica de cooptação Estatal.

Diante disso, destaca-se que a pesquisa teve resultado positivo com relação ao número de usuários, porém muito se deve fazer para melhor qualificar a participação desse segmento social, ou seja, deve-se instrumentalizá-los com informações por meio de metodologias que qualifiquem seu debate para assim atuar na fiscalização, controle e avaliação nos diferentes espaços que perpassam a política pública de assistência social.

Assim sendo, intenciona-se que esta pesquisa forneça elementos para uma reflexão sobre a temática da participação da sociedade civil nos espaços de controle social da política de assistência social, principalmente sobre os desafios no estímulo e protagonismo dos usuários nesses espaços. Acredita-se que o SUAS e suas prerrogativas estejam contribuindo para a inserção dos usuários nesses espaços, mas a luta pela efetiva participação deve continuar.

Por fim, a discussão desta pesquisa sobre a participação popular e espaços públicos: uma análise da representação e participação dos usuários na Conferência Estadual de Assistência Social em Santa Catarina, não se esgota aqui. A partir de inquietações decorrentes da participação da Conferência Estadual e da experiência vivida enquanto estagiária no CEAS/SC, nos anos de 2013 e 2014 onde vivenciamos o exercício do controle social, tentou-se abordar essa temática com reflexões e apontamentos considerados importantes.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cleonice Correia *et al.* Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados da pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas *et al.* *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.99-137.

BARBOSA, Zélia de Oliveira. *A história do Serviço Social no município de Uberaba*. 2008. Dissertação (Mestrado em História, Direito e Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2008. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/ServicoSocial/Dissertacoes/zelia.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2014.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). IX Conferência Nacional de Assistência Social. Informativo n. 02/2013. Orientações para mobilização para a participação nas Conferências de Assistência Social Passo a Passo. 2013b. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/conselhos-e-comissoes/Passo%20a%20passo%20Informe%202%20-%20IX%20Conferencia%20Nacional_.pdf>. Acesso em: maio 2014.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). IX Conferência Nacional de Assistência Social. *Informativo n. 08/2013*. Sobre a mobilização para a participação dos usuários nas Conferências de Assistência Social. 2013c. Disponível em: <http://www2.sedsdh.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=c2101af1-0d9c-4ead-925d-24834d8069c8&groupId=17459>. Acesso em: maio 2014.

_____. *Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 7 jul. 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005*. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 25 jul. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004*. Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 28 out. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. *CapacitaSuas*. v. 1 (2008) SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. 1. ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas*: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 1. ed. Brasília: MDS, 2009. 68p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Resolução nº 001 de 27 de janeiro de 2007. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS*. Brasília: MDS/CNAS, 2007.

_____. *Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011*. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. 2011b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins/informativo-suas/032/Resolucao%20CNAS%20n%20o%2017%20de%2020%20de%20junho%20de%202011.pdf/view>>. Acesso em: maio 2014.

_____. *Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006*. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. 2006a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%2024-%20de%2016%20de%20fevereiro%20de%202006.pdf/view?searchterm=>>>. Acesso em: maio. 2014.

_____. *Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006*. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. 2006b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%2024-%20de%2016%20de%20fevereiro%20de%202006.pdf/view?searchterm=>>>. Acesso em: maio. 2014.

_____. *Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Altera Resolução n. 130/2005. 2012. Disponível em: <ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2013/iels.jan.13/Iels02/U_RS-MDSCF-CNAS-33_121212.pdf>. Acesso em: maio 2014.

BULLA, Leonia Capaverde; LEAL, Maria Laci Moura. *A participação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social: o desafio de uma representação democrática*. 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/973/753>>. Acesso em: 7 abr. 2014.

CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. *Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009. p. 27-39.

CARRARO, Dilceane; PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. *Ver. Katál*, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez., 2010, p. 250-259.

CARDOSO, Daniele Cima. *A atuação do assistente social na gestão municipal da Política Pública de Assistência Social: desafios e possibilidades*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UFSC, Florianópolis / SC, 2013.

CHIACHIO, Neiri B. *et al.* O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais – desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, Berenice Rojas *et al.* *O sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.138-204.

COELHO, Renato Saidel. Faces e interfaces da política de assistência social na perspectiva das entidades de assistência social e o vínculo SUAS. In: *Caderno de Textos: Participação e Controle Social no SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília, DF: CNAS/ MDS, 2009.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que Controle Social na Saúde? In: *Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

COUTO, Berenice Rojas. Os direitos socioassistenciais: balizas fundamentais à garantia da assistência social como política pública. In: *Caderno de Textos VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília, 14 a 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://sistemas.fecam.org.br/SUAS/publicacoes/20-%20Caderno_de_Textos_VI_Confer%C3%83%C2%AAncia.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas *et al.* *O sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.32-65.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Conselhos e Conferências: o desafio de aprimorar o controle social no SUAS*. 2011a. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCoQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fsaladeimprensa%2Feventos%2Fassistencia-social%2Fviii-conferencia-nacional-de-assistencia-social%2Fsobre-o-evento%2FCADERNO_DE_TEXTOS_26.07.2011-1.pdf%2Fdownload&ei=oh6WU_mcGfKsQSO94HYDQ&usg=AFQjCNGZDDQndmQ1sxXkAw4Z5yL2J9zcnw&bvm=bv.68693194,bs.1,d.cGU>. Acesso em: 20 jun. 2014. p. 50-59

_____. Participação e Controle Social Conselhos e Conferências: o desafio de aprimorar o controle social no SUAS. In: *Caderno de Textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, 2011b.

DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-16.

DALLARUVERA, Margareth Alves. O trabalhador do SUAS e o protagonismo do usuário: bases para uma atuação democrática e participativa. In: *Caderno de Textos: Participação e Controle Social no SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília, DF: CNAS/ MDS, 2009.

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. 1. ed. 8. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 31. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

DURIGUETTO, Maria Lucia. Política de Assistência Social e Serviço Social: dilemas e desafios da intervenção profissional. *Libertas*, UFJF; Online, v. 11, n. 1, p. 5-20, 2011. Disponível em: <<http://ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/1276/1003>>. Acesso em: abr. 2014.

FERNANDES, Janesca Iurkervicz Pereira. *O serviço de mediação familiar em Florianópolis: Um estudo a partir da experiência do Fórum Desembargador Eduardo Luz*. 2011.87f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

FERRARI, Carlos. O protagonismo do usuário e o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável. In: *Caderno de Textos VII Conferência Nacional de Assistência Social: Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, n. 7, 1º sem. 2002, p. 9-31.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raúl de. *Relações sociais e serviço social no Brasil*: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 38. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: *Cadernos do CEOM*, ano 22, n. 30. Políticas públicas: memórias e experiências. p. 166-178. 2010. Disponível em: <<http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/viewFile/456/290>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

LIRA, Lídia de Oliveira; NASCIMENTO, Anna Paula Nascimento; ZANRÉ, Ângelo. Conselhos paritários e o mito da participação popular. A gestão de políticas públicas na Zona da Mata pernambucana. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*, São Paulo: Paulus, 2007. p.47-85.

MARTINS, Valdete de Barros. Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos. In: *Caderno de Textos: Participação e Controle Social no SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília, DF: CNAS/ MDS, 2009.

MELO, Joana D'Arc Nicolau de. A concepção de família na política nacional de assistência social brasileira: no foco da criminalização da pobreza. In: *Revista digital de Historia y Arqueología desde el Caribe colombiano*, Barranquilla, ano 9, n. 17, jul.-dez., 2012. p.102-134.

MENEGASSO, Maria Ester. Organizações e Serviço Social. In: *KATÁLYSIS*, Florianópolis, v. 5, n. 2 jul./dez., 2002. p. 107-114.

MORONI, José Antonio; PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social. *Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília, DF: CNAS; MDS, 2009. p.51-67.

NEGRI, Fabiana Luiza. *O exercício profissional do assistente social e a precarização no mundo do trabalho: ensaios sobre sua inserção no sistema único de assistência social*. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UFSC, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94915/289306.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2 abr. 2014.

NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Cláudia de Oliveira Vicente; SILVA, Suellem Henriques da. Conselhos Municipais de Assistência Social: novas competências para o trabalho do assistente social. *R. Katál*, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 173-181, jul./dez., 2012.

RAICHELIS, Raquel. A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate. In: *Caderno de Textos: Participação e Controle Social no SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: CNAS/ MDS, 2009.

_____. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. Versão revista e ampliada do texto “Desafios da gestão democrática das políticas sociais”, originalmente publicado em Política Social. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. *Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

RICHARDSON, Roberto Jarry; PERES, José Augusto de Souza (colaboradores.). *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

SANTOS, Rúbia dos. Política Social brasileira e neofamiliarismo: contribuições para o debate. In: *Emancipação*, Ponta Grossa, 13 (1): 87-99, 2012. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas2.uepg.br%2Findex.php%2Femancipacao%2Farticle%2Fdownload%2F3389%2F3800&ei=4dVyU8uhMKqzsASMj4DQCQ&usq=AFQjCNE1uLQHCemYH37UaJ2O1YMCZGkylw>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

SCHEVISBISKI, Renata S. *Os conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira*. 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.

SCHIOCHET, Valmor. *Sociedade Civil: o social pensado politicamente*. Blumenau: Edifurb, 2005.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira *et al.* *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA FILHO, Rodrigo de *et al.* Política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). *Sistema Único de assistência social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: UFJF, 2012. p.13-44.

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. p. 47-103.

TELLES, Veras da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

YAAKOUB, Melissa Cavalcanti. *Controle democrático e intersetorialidade no conselho municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro: construção de uma esfera pública e democrática?* 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói – RJ, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. *CapacitaSuas*. v. 1 (2008) SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. 1. ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. Tendências da Política de Assistência Social. In: *Serviço Social & Saúde*, Campinas, v. 3, n. 3, 2004. p. 23–34. Disponível em:
<<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CFYQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.bibliotecadigital.unicamp.br%2Fdocument%2F%3Fdown%3D43706&ei=YFRcU9zHH-HIsASp14HgCQ&usg=AFQjCNGXRvRvPuzpfPxe4tHR-nYT2vdNYjA&sig2=eYpT3Ji4OI-F83QS3FTrLQ>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

APÊNDICE 1**QUESTIONÁRIO – Análise da representação dos usuários nas Conferências Municipais de Assistência Social - 2013****Município:****Nome:****Cargo que ocupa:**

1. Quais foram as estratégias de divulgação e mobilização para a Conferência Municipal de Assistência Social no ano de 2013?

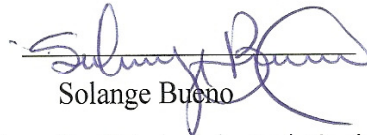
2. Como se deu o processo de mobilização dos usuários da Política de Assistência Social?

3. Qual o total de participantes na Conferência Municipal de Assistência Social no ano de 2013?
Total _____

4. E destes, quantos são representantes da sociedade civil? _____
Quantos são representantes de **entidades de Assistência Social**? _____
Quantos são representantes dos **usuários**? _____
Quantos são representantes de **organização de usuários**? _____
Quantas são as entidades representantes dos **trabalhadores do SUAS**? _____

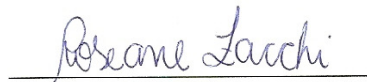
APÊNDICE 2**DECLARAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA****DECLARAÇÃO**

Declaro para os devidos fins e direitos que foi autorizado a acadêmica de Serviço Social, Lucimara Poletti, a realizar pesquisa nos arquivos do Conselho Estadual de Assistência Social, para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso.



Solange Bueno

Presidente do Conselho Estadual de Assistência Social



Roseane Zacchi

Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social

Florianópolis, 10 de junho de 2014.

ANEXO 1**Ficha de Identificação****Delegados para a IX Conferência Estadual de Assistência Social**

É OBRIGATÓRIO O PREENCHIMENTO DE TODOS OS CAMPOS PARA EFETIVAR A INSCRIÇÃO DO(A) DELEGADO(A).

I - IDENTIFICAÇÃO DO(A) DELEGADO(A)

Representação: Governamental ()

Sociedade Civil: Usuário ou organização de usuários ()

Entidades prestadoras de serviço ()

Trabalhadores da área ()

É Delegado: Titular () Suplente ()

Órgão/Entidade que representa:

Cargo/função que exerce:

Tempo de atuação da área da Política de Assistência Social:

Participou:

() IX Conferência Estadual de Assistência Social

() VIII Conferência Estadual de Assistência Social

() VII Conferência Estadual de Assistência Social

() VI Conferência Estadual de Assistência Social

() V Conferência Estadual de Assistência Social

() IV Conferência Estadual de Assistência Social

() III Conferência Estadual de Assistência Social

() II Conferência Estadual de Assistência Social

() I Conferência Estadual de Assistência Social

II - DADOS PESSOAIS DO(A) DELEGADO(A)

Nome:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Documento de Identidade:

Telefone para contato: Fax:

E-mail:

Idade:

Sexo: () Feminino () Masculino

Escolaridade: () Fundamental () Médio () Superior () Pós-graduação

Formação:

Área de Atuação:

III - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

O delegado tem alguma deficiência? () Sim () Não

Necessita de serviços especiais? () Sim () Não Especificar:

Assinatura do(a) Delegado(a)

Assinatura do(a) Presidente do CMAS



ANEXO 2 - INFORMATIVO CEAS/SC

DISTRIBUIÇÃO DE DELEGADOS PARA A IX CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os municípios deverão eleger seus delegados para a Conferência Estadual de Assistência Social, respeitando a paridade e de acordo com a classificação dos municípios por porte, estabelecida na PNAS/2004.

A Conferência Estadual de Assistência Social realizar-se-á no período de **07 a 09 de outubro de 2013**.

Municípios de Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes) = 02 delegados

Representação Governamental: 01 vaga (deverá ser eleito entre seus pares)

Representação Sociedade Civil: 01 vaga (é importante que seja retirado um representante entre os 3 segmentos: entidades de assistência social, entidades representantes dos trabalhadores do SUAS e usuários/organização de usuários do SUAS);

Total de delegados: 468

Municípios de Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes) = 04 delegados

Representação Governamental: 02 vagas (deverão ser eleitos entre seus pares);

Representação Sociedade Civil: 02 vagas (é importante que sejam retirados dois representantes entre os 3 segmentos: entidades de assistência social, entidades representantes dos trabalhadores do SUAS e usuários/organização de usuários do SUAS);

Total de delegados: 136

Municípios de Médio Porte (de 50.001 a 100.000 habitantes) = 08 delegados

Representação Governamental: 04 vagas; (deverão ser eleitos entre seus pares)

Representação Sociedade Civil: 04 vagas (deverão ser eleitos entre seus pares);

Total de delegados: 120

Municípios de Grande Porte (de 100.001 a 900.000 habitantes) = 10 delegados

Representação Governamental: 05 vagas (deverão ser eleitos entre seus pares);

Representação Sociedade Civil: 05 vagas (deverão ser eleitos entre seus pares);

Total de delegados: 120

RESSALTAMOS que no caso dos Delegados da sociedade civil, que envolve os três segmentos (usuários, trabalhadores e entidades de assistência social), a Plenária da Conferência deve assegurar **preferencialmente um maior número de usuários**. Nesse sentido, é importante observar o que estabelece a Resolução do CNAS nº24/2006, ou seja, para a escolha dos Delegados, representantes de usuários, pode-se eleger pessoas que estejam numa organização juridicamente constituída ou usuários que participam regularmente de serviços, programas e atividades desenvolvidas nos CRAS ou em outras unidades de execução da Política de Assistência Social. *Exemplos:* grupos de beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, Pró-Jovem, famílias de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, entre outros.

Para cada delegado titular (tanto representação governamental como representação da sociedade civil) deverá ser eleito 01 suplente para substituição do titular, caso seja necessário.