

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

AMANDA DE MELO TROIAN

ORGANIZAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL: Participação da comunidade
Monte Cristo no CMAS de Florianópolis/SC

Florianópolis

2022

AMANDA DE MELO TROIAN

**ORGANIZAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL: Participação da comunidade
Monte Cristo no CMAS de Florianópolis/SC**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Graduação em Serviço Social do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Fabiana Luiza Negri

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Troian, Amanda de Melo

ORGANIZAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL: Participação da comunidade Monte Cristo no CMAS de Florianópolis/SC / Amanda de Melo Troian; orientadora, Fabiana Luiza Negri, 2022.

69 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Controle Social. 3. Sociedade Civil. 4. Participação Social. 5. Conselhos Municipais. I. , Fabiana Luiza Negri. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Serviço Social. III. Título.

Amanda de Melo Troian

ORGANIZAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL: PARTICIPAÇÃO DA
COMUNIDADE MONTE CRISTO NO CMAS DE FLORIANÓPOLIS/SC

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Serviço Social.

Florianópolis, 30 de novembro de 2022.



Documento assinado digitalmente

HELOISA TELES

Data: 02/12/2022 15:03:59-0300

CPF: ***.314.250-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Dra. Heloisa Teles

Coordenadora do Curso

Banca examinadora



Documento assinado digitalmente

Fabiana Luiza Negri

Data: 01/12/2022 11:20:47-0300

CPF: ***.018.999-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Fabiana Luiza Negri, Dr.(a)

Orientadora



Documento assinado digitalmente

Rubia dos Santos

Data: 02/12/2022 09:39:48-0300

CPF: ***.252.199-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Rúbia dos Santos Ronzoni, Dr.(a)

Avaliadora UFSC



Documento assinado digitalmente

Giulia Valentina Giacomolli Gisler

Data: 01/12/2022 13:42:49-0300

CPF: ***.227.029-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Assistente Social Giulia Valentina Giacomolli Gisler

Avaliadora Externa

Florianópolis, 2022

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, e como não poderia ser diferente, à minha mãe Angela, por nunca ter deixado de acreditar na minha caminhada e pelo esforço de garantir a educação dos filhos apesar de todas as dificuldades que nos foram postas. Essa conquista é nossa.

Do fundo do meu coração, dedico esse trabalho a minha irmã Andrezza. Ainda me lembro da sua alegria e comemoração ao saber da minha aprovação na UFSC e, como tem sido a vida toda, sei que estaremos sempre aqui comemorando as vitórias uma da outra. Estendo o agradecimento a toda a minha família: Marcelle, Swan e André. Sem dúvidas vocês são meus maiores exemplos de força.

A minha maior aliada em toda a graduação, Anna, parte essencial na minha trajetória. Minha amiga, nunca tive dúvidas dos motivos que nos fizeram se aproximar, muito menos do por quê nunca saímos da vida uma da outra. Você esteve ao meu lado durante todo o curso, durante nossa primeira pesquisa, no estágio, na militância e no trabalho; e fez tudo ser mais leve. Tu és um exemplo de amiga fiel e profissional comprometida, te admiro!

Sem a ousadia de tentar nomear todos meus amigos que me acompanharam nessa trajetória, agradeço a todos pelos momentos de apoio, conforto, direcionamento e, principalmente, pelos momentos de felicidade.

Ao meu amor, João, companheiro de vida que nunca deixou de me apoiar nas situações mais difíceis, e esteve presente nas minhas maiores alegrias. Com certeza estar ao seu lado, contar com as suas risadas e palavras de conforto trouxe paz aos momentos de angústia. Te amo enormemente!

Às assistentes sociais que marcaram meu processo formativo: minhas supervisoras de estágio Carla Bressan, Andréa Fuchs e, em especial, Fabiana Negri. Profa. Fabi, desde a primeira supervisão de estágio você acreditou e incentivou a proposta de intervenção, bem como serviu, incontáveis vezes, de inspiração. Não poderia pensar em outro nome para me orientar nesse TCC e agradeço com todo o carinho você ter embarcado nesse desafio. Agradeço também com muito amor minha supervisora de campo, Milene, por ter sido minha primeira referência de atuação profissional fora da UFSC e nunca ter deixado de ser um exemplo de compromisso com os usuários.

Mais cedo do que se pensa, o povo brasileiro há de sacudir de suas costas esse fardo injusto e imprestável, há de derrogar esse sistema econômico e sua nomenklatura de beneficiários. Há uma nova vida, mais simples, sem tantas angústias e privações, com horizontes abertos, com mais tranquilidade e segurança para nós e nossos filhos. E há de alcançá-la em breve, por mais distante que ela hoje possa parecer.

(BRIZOLA, 2017, p. 67)

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso é resultado da experiência de Estágio Supervisionado e Serviço Social no Centro de Educação Popular – CEDEP – Bairro Monte Cristo, Florianópolis. Tem como objetivo geral analisar como ocorre a participação da sociedade civil nos espaços de participação social das políticas públicas, particularmente do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, identificando o papel dos usuários no controle social. Como objetivos específicos, pretende identificar como se construiu a experiência de controle participativo na gestão das políticas públicas ao longo destes 20 anos; verificar como a participação de setores populares, particularmente de usuários, tem se concretizado no CMAS de Florianópolis, e; analisar a participação popular no CMAS Florianópolis a partir da experiência de estágio no território do Monte Cristo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, conduzida a partir da perspectiva crítica, entendendo como fundamental ultrapassar a aparência imediata que se apresenta os espaços de controle social na Assistência Social, principalmente a partir do conceito de “sociedade civil”, compreendendo suas dimensões materiais e simbólicas. No que se refere às fontes utilizadas na pesquisa teórica, optou-se por priorizar trabalhos realizados na área do Serviço Social devido à significativa produção sobre o tema, com destaque para 03 autoras principais: Raquel Raichelis; Maria Inês Bravo; e Maria Valéria Costa Correia. Utiliza-se ainda documentos da instituição onde foi realizado o Estágio Supervisionado como fontes secundárias. A discussão abarca o tema de participação da sociedade civil à luz da abordagem gramsciana, no esforço de se contrapor ao ideário neoliberal que toma forma nas políticas públicas brasileiras. Tem no centro da reflexão o papel fundamental dos usuários e da sociedade civil no controle social e a participação de entidades privadas na Assistência Social, as consequências dessa centralidade na tentativa de construção da Política de Assistência Social universal, e as potencialidades da atuação política nos espaços de controle social.

Palavras-chave: Controle social 1. Sociedade civil 2. Participação social 3. Conselhos Municipais 4.

ABSTRACT

The present Course Conclusion Paper is the result of the accomplished experience during the Supervised Internship in Social Work at the Centro de Educação Popular – CEDEP – Monte Cristo, Florianópolis. Its general objective is to analyze how the civil society participates in the spaces of social participation in public policies, particularly in the Municipal Council of Social Assistance of Florianópolis, identifying the role of users in social control. As specific objectives, it intends to identify how built the experience of participatory control in the management of public policies over these 20 years, seen today as an instrument to promote participation of civil society; to verify how the participation of popular sectors, particularly of users, has materialized in the CMAS of Florianópolis, and; to analyze popular participation in CMAS Florianópolis based on the internship experience in the Monte Cristo territory. This is a qualitative research, conducted from a critical perspective, understanding how fundamental it is to go beyond the immediate appearance of spaces of social control in Social Assistance, especially from the concept of "civil society", including its material and symbolic dimensions. With regard to the sources used in the theoretical research, it was decided to prioritize works carried out in the area of Social Work because of the significant production on this topic, with emphasis on 03 main authors: Raquel Raichelis; Maria Inês Bravo; and Maria Valéria Costa Correia. Documents from the institution where the Supervised internship took place are also used as secondary sources. The discussion covers the theme of civil society participation in the light of the Gramscian approach, in an effort to oppose the neoliberal ideals that take shape in Brazilian public policies. At the center of the reflection is the central role of users and civil society in social control and the participation of private entities in Social Assistance, the consequences of this centrality in the attempt to build a universal Social Assistance Policy, and the potential of political action in the spaces of social control.

Keywords: social control 1; civil society 2; social participation 3; Municipal Council 4.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Formas de acesso ao CEDEP	47
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Temas Abordados nos encontros com moradores do Monte Cristo	51
Quadro 2 – Propostas construídas pelos moradores do Monte Cristo.	53

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Os Conselhos Municipais do Brasil.....	27
Gráfico 2 – Evolução dos Recursos Aplicados da União na Assistência Social 2002 2013.....	30
Gráfico 3 – Assistência Social em Florianópolis: equipamentos públicos x entidades conveniadas.....	39
Gráfico 4 – Natureza das despesas - Recurso Próprio.....	40
Tabela 1 – Exemplo de tabela Recursos pagos do orçamento federal ao PBF, PSB e PSE.....	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCFV	Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
CEAFIS	Centro de Apoio à Formação Integral do Ser
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEDEP	Centro de Educação e Evangelização Popular
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONAD	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRENV	Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência
CRT	Conselho das Relações de Trabalho
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVG	Instituto Padre Vilson Groh
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAF	Plano de Acompanhamento Familiar
PBF	Programa Bolsa Família
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PLOAS	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	18
3	TRAJETÓRIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS/SC.....	33
4	FORMAÇÃO COLETIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE DO MONTE CRISTO.....	45
4.1	CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	45
4.2	O SERVIÇO SOCIAL E A MOBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE MONTE CRISTO.....	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
	REFERÊNCIAS	64
	APÊNDICE A.....	69

1 INTRODUÇÃO

O controle social no Brasil, entendido enquanto canais e instrumentos de participação popular na gestão das políticas públicas tem como marco fundamental a promulgação da Constituição Federal de 1988, e é justamente nesse contexto que o debate do Estado e sua relação com a sociedade civil ganha conteúdo. A direção do controle social estabelecido pela Carta Constitucional, e posteriormente reafirmada pelas leis e normativas próprias da área da Seguridade Social, em especial aqui da política de assistência social, prevê a participação de setores organizados da sociedade civil como condição necessária e fundamental na implementação, continuidade e avaliação das políticas sociais, colocando a luta dos movimentos sociais em uma nova esfera institucional.

Tal concepção foi resultado histórico de um conjunto de movimentos políticos datados de, pelo menos, a década de 1970, organizados no combate à ditadura empresarial-militar que tomaram a cena pública brasileira:

[...] entre elas: as grandes greves metalúrgicas da região do ABC paulista, a luta pela anistia, o novo sindicalismo, a teologia da libertação que animava os movimentos populares nas periferias e nas comunidades de base, os movimentos de favelas, cortiços, de mulheres, jovens etc. (RAICHELIS, 2011, p. 21)

Para a assistência social, foi um movimento importante de elevação do entendimento da política ao traçar um caminho que se distancia do caráter assistencialista e filantrópico que historicamente foi tratada, para assumir seu papel enquanto parte da Seguridade Social — em conjunto com as políticas da Saúde e Previdência Social. Entretanto, tais conquistas se dão em um cenário de ascensão e aprofundamento do neoliberalismo, tendo como marcos importantes as reformas neoliberais, privatização de empresas e serviços públicos, bem como a paulatina regressão dos gastos públicos destinados às áreas das políticas públicas. Trata-se de um verdadeiro movimento onde o Estado se torna mínimo para a área social, mas máximo para os interesses do grande capital.

Ainda assim, a Política de Assistência Social consegue estabelecer as bases para sua construção e, principalmente a partir dos anos 2000, pode-se dizer que ocorre o significativo avanço na sua implementação enquanto política descentralizada, contando com a estruturação de diversos Conselhos Municipais e Estaduais pelo país. Mesmo que reconhecidos e estabelecidos formalmente há mais

de 20 anos, os espaços de controle social com participação da sociedade civil encontram desafios e limitações ainda hoje, e continuam sendo tema central de debate entre os profissionais da área da assistência social.

O interesse no tema ocorreu durante a realização de Estágio Supervisionado Obrigatório, no setor de Serviço Social do Centro de Educação Popular (CEDEP), entidade socioassistencial do Terceiro Setor que presta Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes do Monte Cristo, região periférica de Florianópolis. A realização do Estágio Supervisionado no CEDEP permitiu que a atuação enquanto estagiária não se restringisse ao espaço da instituição, pois desde 2019 pode-se acompanhar a assistente social nos espaços de controle social da política, tendo ela assumido a função de conselheira e, em 2021, sendo eleita presidente do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS.

Os conselhos de assistência social são espaços institucionais permanentes de caráter deliberativo e se constituem como um mecanismo de participação da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Nesse sentido:

A visão de controle social inscrita na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações entre o movimento social e a esfera da política institucional (RAICHELIS, 2011, p. 21).

Este trabalho se vincula ao entendimento de que os Conselhos e Conferências são espaços de fortalecimento da política social e reafirmação do seu caráter enquanto direito social universal, provido pelo Estado, em que a participação dos usuários do SUAS deve ser cada vez mais defendida. Soma-se a isso, a atual conjuntura de desmontes das políticas públicas e ataques aos direitos sociais em um momento de agudização da questão social, com as taxas desemprego e subempregos mantendo, ano após ano, números altos girando em torno dos 10%, que coloca o rumo da Assistência Social no centro do debate da categoria profissional dos assistentes sociais. Em setembro de 2022 o Governo Federal enviou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) referente ao ano de 2023 para o Congresso Nacional e prevê um corte de 95% da verba destinada ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A redução do orçamento para a área se tornou a tônica do atual Governo Federal, aliado à tentativa de fragilizar os espaços de controle social das políticas públicas, lugares privilegiados de participação popular

onde temas como o orçamento que financia os mais de 5 mil Centros de Referências de Assistência Social e quase 3 mil CREAS, são discutidos e colocados em perspectiva e disputa política.

Na mesma medida em que se fragilizam as políticas públicas, capturando seu financiamento público, a política neoliberal aumenta o apelo pela solidariedade empresarial e do “terceiro setor”, mais especificamente às entidades privadas como as Organizações da Sociedade Civil (OSC’s) e Organizações Não Governamentais (ONG’s) como resposta alternativa no atendimento à questão social. Diferente da imagem homogênea e ausente de interesses políticos que a perspectiva neoliberal coloca a essas entidades, esse rol das OSC’s abarca um número incrivelmente diverso de instituições com características muito distintas perpassadas por interesses classistas. As entidades privadas prestadoras de serviços socioassistenciais contam com instituições filantrópicas aliadas aos interesses dos grandes capitalistas nacionais e internacionais, ao mesmo tempo em que são constituídas de instituições que têm suas raízes nos movimentos sociais e são mais alinhadas aos interesses das classes populares e trabalhadoras brasileiras (LINHARES, 2011, p. 1). Tais entidades privadas assumem, então, não só a grande parte da oferta dos serviços socioassistenciais, como também uma grande participação nos espaços de controle social. Para termos uma ideia do quanto as entidades filantrópicas tem influência nos conselhos, uma pesquisa realizada de 2020 a 2022, no Estado de Santa Catarina identificou que 42% dos conselhos de assistência social pesquisados tinham em sua composição Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e 36% eram entidades religiosas (NEGRI; OLIVEIRA, 2022, p. 58). Ou seja, 78% das entidades que compõe os conselhos de assistência social em Santa Catarina são entidades vinculadas ao terceiro setor e a atividades de entidades religiosas, demonstrando o desafio de supera-la enquanto uma política que historicamente vincula-se a essa perspectiva.

A experiência no Conselho de Florianópolis permitiu observar este fenômeno, bem como tem se dado a participação do segmento dos usuários e seus representantes, constatando empiricamente e pelas falas de conselheiros que há certa fragilidade na participação desse setor. No que se refere à representação da comunidade Monte Cristo, bairro que se localiza o espaço onde foi realizado o estágio, percebemos que a participação é bastante reduzida, seja por instituições ou por usuários, mesmo sendo um dos territórios com maiores índices de

vulnerabilidade social de Florianópolis e uma grande parcela da população atendida pelo SUAS. Diante dessa percepção, foi elaborada uma experiência de participação popular com moradores do Monte Cristo visando a participação na Conferência Municipal de Assistência Social de 2021 de Florianópolis. Como desdobramento deste processo, gerou-se a necessidade de aprofundar a análise sobre a participação popular na esfera pública das políticas sociais, de forma a analisar a experiência no CMAS, mas também ultrapassá-la, para um entendimento da própria construção do controle social nas políticas sociais brasileiras.

Sendo assim, o presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo geral analisar como ocorre a inserção da sociedade civil nos espaços de controle social, particularmente no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Florianópolis, identificando o papel dos usuários no controle social. No que se refere aos objetivos específicos, pretende identificar como se construiu a experiência de controle participativo na gestão das políticas públicas ao longo destes 20 anos, visto hoje como um instrumento de promoção da participação da sociedade civil, e como se compreende neste processo sócio-histórico; verificar como a participação de setores populares, particularmente de usuários, tem se concretizado no CMAS de Florianópolis, e; analisar a participação popular no CMAS Florianópolis a partir da experiência de estágio no território do Monte Cristo.

O assistente social se destaca como um dos profissionais privilegiados que atua na área do controle social. Desde a década de 1990, o Estado brasileiro reconhece, ao menos formalmente, a necessidade de democratização das decisões no campo das políticas públicas. Assim, considera-se de suma importância que esse debate seja apreendido pelos profissionais assistentes sociais, construindo uma atuação nos diversos espaços de controle social voltada à fomentação da participação dos movimentos sociais e organizações populares, particularmente dos usuários.

A intenção é investigar como tem se efetuado tal participação e até que ponto o objetivo de democratização das decisões públicas tem sido alcançado. Nesse sentido, opta-se por conduzir a pesquisa à luz da perspectiva crítica, entendendo que é fundamental ultrapassar a aparência imediata que se apresenta nos espaços de controle social. Por se tratar de um fenômeno social repleto de determinações, é ontologicamente mais complexo que os objetos investigados no campo das ciências naturais. Tais fenômenos sociais são constituídos por dimensões materiais e

simbólicas, tanto de natureza objetiva quanto subjetiva. Entendendo que tais determinações precisam ser identificadas na análise do fenômeno para a devida apreensão do objeto em sua concretude, a pesquisa leva em conta as categorias próprias do método crítico-dialético, tais como totalidade, historicidade, contradição, mediação, etc.

Considerando a natureza social do problema investigado, a pesquisa será feita a partir da abordagem qualitativa, pois como afirma Minayo (2009), é a que melhor responde às questões particulares dos fenômenos sociais que não podem ser apenas quantificados:

[...] ela 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. (MINAYO, 2009, p. 21).

No que se refere à participação popular e controle social, os principais conceitos abordados são: controle social; sociedade civil; participação popular; gestão democrática das políticas públicas; e serão analisados ao longo da pesquisa.

Trata-se então, de uma pesquisa teórica de abordagem qualitativa, de natureza explicativa, pois se pretende avaliar um determinado fenômeno que ocorre na realidade social, fundamentada pela teoria social crítica de Marx, visto que parte da realidade concreta, e por meio das mediações e abstrações procura-se desvelar a aparência dos fenômenos estudados. A partir dos aportes teóricos que dão início ao processo de problematização do objeto, pretende-se utilizar como técnica a pesquisa bibliográfica da produção crítica disponível sobre o tema da participação popular e sociedade civil no controle social, levando em conta a realidade nacional. Optou-se por priorizar trabalhos realizados na área do Serviço Social, entendendo que há uma produção importante e significativa sobre o tema. A pesquisa se baseará em 03 autoras principais, sendo elas: Raquel Raichelis; Maria Inês Bravo; e Maria Valéria Costa Correia, mas não se restringirá a estas.

No que se refere à coleta de fontes bibliográficas, o levantamento será feito a partir de livros e artigos científicos físicos e eletrônicos, bem como teses e dissertações dos programas de pós-graduação de Serviço Social, que partam de uma perspectiva crítica. Nos levantamentos feitos em portais eletrônicos, se utilizará as palavras-chave: Controle Social; Sociedade Civil; Participação Social; Conselhos Municipais; Representação Popular.

Buscando aprofundar a compreensão sobre o espaço de controle social da Assistência Social local, para análise da experiência com o grupo de moradores do Monte Cristo se realizará também pesquisa documental acerca do CMAS Florianópolis, tendo como referência trabalhos acadêmicos já produzidos, bem como documentos do próprio campo de estágio.

Além da introdução de considerações finais, o trabalho se dividirá em três capítulos. No primeiro será feito o levantamento teórico e análise histórica de categorias chaves do objeto de pesquisa, com o objetivo de discutir a sociedade civil e sua participação no controle social da Assistência Social. Em seguida, o segundo capítulo buscará retomar a construção e a participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis para, posteriormente, apresentar a experiência de estágio promovida pelo setor de Serviço Social do CEDEP com um grupo de moradores do Bairro Monte Cristo.

2 CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Desde o final do século passado, as lutas dos movimentos populares pelo fim da ditadura militar que se estabeleceu no país em 1964, contestando seu caráter centralizador e autoritário, trouxeram diversas mudanças na esfera pública brasileira, introduzindo uma nova forma de gestão político-administrativa. As transformações atingiram, em grande medida, o desenho das políticas públicas, bem como da Política de Assistência Social. É no contexto de redemocratização do Estado Brasileiro nos anos 1980 que o tema da democracia participativa e controle social toma forma, tendo a participação da população em espaços de deliberações das políticas públicas como uma das suas grandes conquistas.

Importantes legislações conquistadas na disputa entre trabalhadores e classe dominante, como a Constituição Federal (CF) de 1988, elevaram o entendimento da Assistência Social buscando romper com o caráter assistencialista que se tinha até então, estabelecendo-a enquanto política pública parte da Seguridade Social — juntamente com a Previdência e Saúde — que deve ser garantida pelo Estado. Para além disso, tais normativas estabelecem a descentralização do poder do Estado e abrem os caminhos para a participação popular:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - **participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.** (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Na mesma medida, legislações posteriores como da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004, e mais tarde, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2011, vão ao encontro do entendimento de uma proteção social universal circunscrito na CF/88, estruturando os serviços assistenciais na perspectiva da garantia dos direitos sociais por parte do Estado, da descentralização, da participação popular, etc. Entretanto, a partir da década de 1990, tal projeto almejado por setores populares organizados, esbarra na agenda neoliberal

triunfante, levando a duros obstáculos para a sua concretização (RAICHELIS, 2011, p. 26). Para o aprofundamento do tema, de forma a apreender suas determinações sociais, é necessário investigar sua historicidade. Ou seja, como os espaços de controle social que conhecemos hoje se constituíram e foram encarados ao longo do tempo na sociedade, mais especificamente na realidade brasileira.

O entendimento de Controle Social, inscrito na Constituição Federal de 1988, é resultado de um processo histórico marcado pela luta de diversos segmentos populares. Mesmo que criados e reconhecidos formalmente há mais de 20 anos, os espaços de participação popular previstos, que perpassam diversas áreas das políticas públicas, apresentam ainda hoje diversos desafios. Com vistas a entender tal processo, busca-se retomar a trajetória do Estado brasileiro no trato do controle social, tendo no pós-Constituição de 1988 seu momento privilegiado.

Na contemporaneidade, é comum encontrar dispositivos legais nos diversos estados que buscam garantir, de diferentes formas e em diferentes medidas, a participação popular em processos decisórios das políticas públicas. Pode-se encontrar análises que afirmam que a partir de discussões políticas e filosóficas do século XVI, que abordam a questão da representação popular e da necessidade de uma maior democratização das decisões estatais, os Estados passam a assumir novas configurações na sua relação com a sociedade civil, abrindo espaço para canais de interlocução (SIQUEIRA, 2005 apud KOLODY; ROSA; LUIZ, 2011, p. 35).

Porém, aqui se faz necessário situar uma questão essencial: essa nova configuração que o Estado assume, enquanto Estado Moderno que conhecemos até os dias de hoje, nasce vinculado ao modo de produção capitalista, como bem coloca Montaño, 1999:

O Estado moderno é na verdade, uma criação do mesmo projeto instaurador da ordem burguesa, é parte do processo que colocou os proprietários dos meios de produção no controle do poder político-econômico. É, portanto, um instrumento que fundamentalmente, porém não exclusivamente, é criado para garantir a propriedade privada, como fundamento da liberdade individual (p.49).

Sendo assim, o modelo de condução do Estado burguês se transforma conforme a necessidade do próprio modelo de produção que o sustenta. Nessa nova etapa do capitalismo, com as manifestações da Questão Social¹ mais aguçadas e as

¹ Questão social entendida na contradição entre capital/trabalho, evidenciada na produção coletiva de bens e serviços e na apropriação individualizada das riquezas socialmente produzidas, como Carvalho e lamamoto, (1991, p. 77) definem “A questão social não é senão as expressões do

movimentações dos trabalhadores cada vez mais organizadas, o Estado passa a adquirir uma importância maior de intervenção para além do aspecto econômico, mas também nas funções políticas e sociais da sociedade capitalista. As políticas sociais aparecem, então, enquanto forma do Estado garantir a reprodução da força de trabalho, dando resposta às mobilizações da classe trabalhadora ao mesmo tempo em que abafa suas reivindicações na tentativa de construção de consensos, visto que o Estado é um espaço em disputa e tem como pressuposto, conforme indica Gramsci (2011), a criação de consensos para garantir sua hegemonia, mas igualmente instituir a coerção como forma de controle da sociedade civil. É a esse entendimento do caráter contraditório da relação Estado e sociedade civil e das políticas sociais que este trabalho se vincula, buscando entender seus limites, mas também suas potencialidades.

Quando o assunto é participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas no contexto de um Estado Moderno consolidado, torna-se importante delimitar o que se entende por sociedade civil. Aqui partiremos das concepções de Antonio Gramsci (1891-1937), pensador da teoria crítica marxista que avança nas formulações sobre o Estado, a partir das novas configurações que o capitalismo assume em seu momento histórico:

De acordo com Simionatto (2004), Gramsci (1891– 1937), vivenciando um momento histórico distinto de Marx, assistiu a construção de espaços para a participação da classe trabalhadora, como os sindicatos e partidos políticos, por exemplo. Assim, sistematizou o conceito de Estado Ampliado, que se apresenta como instrumento essencial para expansão do poder das demandas da classe dominada. (KOLODY; ROSA; LUIZ, 2011, p. 37).

Segundo as autoras, o Estado na concepção gramsciana é compreendido como um espaço em disputa e se constitui da sociedade política e da sociedade civil. A primeira trata-se do aparato burocrático, de segurança, das diferentes políticas sociais etc, compreendendo a estrutura, a segunda é configurada pelos “aparelhos privados de hegemonia”, que compreende as escolas, as igrejas, a mídia, partidos políticos, instituições organizadas, as empresas etc, que reproduzem a hegemonia burguesa, configurando-se na superestrutura. Nas palavras de Duriguetto (2008):

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”.

Sociedade civil, para Gramsci, é o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses (através de associações e organizações, sindicatos, partidos, etc.), é a esfera da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias que tornam ou não conscientes os conflitos e contradições sociais. Portanto, é nela em que se confrontam projetos societários, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe (DURIGUETTO, 2008, p. 84)

Veja, Gramsci não vê a sociedade civil como pólo antagônico ao Estado, mas como um par que forma uma unidade. Portanto, o entendimento gramsciano amplia o entendimento sobre o Estado, superando a formação de um Estado restrito para um Estado Integral que se articula na participação da sociedade civil. A sociedade civil é então entendida não como um bloco de interesses hegemônicos, mas como um:

[...] conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc. Logo a articulação dos segmentos da sociedade civil evoca possibilidades de inscrever suas demandas no espaço público (COUTINHO, 1996, apud KOLODY; ROSA; LUIZ, 2011, p. 39).

Ou seja, o Estado não se torna diretamente mais democrático em suas decisões, mas nesse processo de adaptação para construção de consensos com a sociedade civil, visando manter sua hegemonia classista, se tem um maior espaço de contradição e de disputa, inclusive dentro desse conjunto denominado sociedade civil que apresenta diversos interesses divergentes. Nessa mesma direção temos a contribuição de Dagnino (2006) sobre a concepção de espaço público:

[...] os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizados por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política que, portanto, visibilizam o conflito [...]". (DAGNINO 2006, p. 24 apud RAICHELIS, 2011, p. 24)

No Brasil, a sociedade civil e seu papel no cenário público não passaram em branco. Pelo contrário, esteve muito presente nos debates acadêmicos, principalmente a partir da década de 1970, e teve papel importantíssimo no contexto da redemocratização. Vivendo a efervescência do fim da ditadura empresarial-militar e o processo de redemocratização com a formulação da Constituição Federal de 1988, diversos atores e forças sociais reivindicavam o direito à maior participação popular no âmbito da formulação das políticas públicas, especialmente das políticas sociais.

Na década de 1980 a sociedade civil brasileira era entendida como representações de diversos sujeitos e movimentos sociais de cunho progressista visando avançar na consolidação dos direitos sociais. Contudo, tal processo encontrou um contexto adverso e não conseguiu instituir um processo consolidado que enfrentasse os movimentos globais do capitalismo, ainda que tenham avançado em importantes pautas sociais, políticas e culturais. Na busca de dar respostas à crise do capital e dos modelos conhecidos como *Welfare State* iniciada na década de 1970, tem-se a implementação de mudanças no modelo de produção global que buscam dar respostas às necessidades da acumulação capitalista e à tendência da queda da taxa de lucro, dando início ao que se chama de reestruturação produtiva e ascensão do ideário neoliberal. A imposição do projeto neoliberal, principalmente por instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, pautando uma série de reformas a serem implantadas pelos países capitalistas periféricos, conhecido como Consenso de Washington que se consolidou no Brasil a partir de 1990, tem como centro de seu ataque o papel regulador do Estado na economia (BRAVO, CORREIA, 2012, p. 130). O Estado neoliberal é pautado na mínima intervenção na relação entre capital e trabalho, e é por isso que, desde então, é desencadeada uma série de contrarreformas² visando desmontar os direitos sociais recentemente conquistados pelos trabalhadores e incorporados na CF/88.

Na verdade, o que se tem nessa configuração é o Estado neoliberal se desresponsabilizando das ações concretas necessárias para a efetivação dos direitos sociais, mas com forte atuação na garantia da capitalização do mercado, assim como o próprio fundo público tem sido capturado pelo capital. Nesse caminho, a categoria sociedade civil assume outro significado, muito distinto daquele defendido pelos movimentos populares pré-Constituição Federal. Dois elementos são importantes de serem comentados aqui: o primeiro trata-se do momento de luta contra a ditadura empresarial-militar que o debate sobre a sociedade civil ganha ênfase no Brasil. Esse contexto favoreceu o entendimento que coloca a sociedade civil em oposição ao Estado ditatorial:

Essa identificação foi facilitada não só porque, na linguagem corrente, “civil” significa o contrário de militar, mas sobretudo porque, no período final da ditadura, até mesmo os organismos ligados à grande burguesia começaram

² Historicamente o termo “reforma” é vinculado aos movimentos e pautas das classes populares e progressistas na luta pela ampliação dos direitos sociais, muito diferente do processo de dilapidação e ataque aos direitos na era neoliberal. Por esse motivo, neste trabalho, será utilizado o termo “contrarreformas” ao mencionar este processo.

progressivamente [...] a se desligarem do regime militar, adotando uma postura de oposição moderada. (COUTINHO, 2006, p. 46 apud BRAVO, CORREIA, 2012, p. 130)

Tal entendimento permanece mesmo com a redemocratização do Estado brasileiro, indo na contramão da relação de unidade defendida por Gramsci e criando uma separação, ou seja, tem-se uma concepção neoliberal, onde tudo classificado enquanto sociedade civil é interpretado como positivo e tudo que parte do Estado é negativo.

Um segundo elemento dessa deformação do entendimento sobre a sociedade civil, também é produto do avanço do neoliberalismo sobre a sociedade brasileira. O ideário neoliberal propõe uma relação entre Estado e sociedade civil, mas aqui a sociedade civil não é entendida enquanto participação de setores populares na gestão das políticas públicas, mas sim enquanto um setor despolitizado a quem cabe ser “parceiro” do Estado na implementação e oferta das políticas públicas. Tal concepção se mostrou vitoriosa e, em resumo, é a desresponsabilização do Estado como provedor da proteção social, como afirma Duriguetto:

Sociedade civil é transformada num suposto “terceiro setor” situado para além do Estado (tido como o reino da ineficiência) e do mercado (tido como a esfera que visa o lucro), cabendo a sociedade civil (transmutada em terceiro setor) desenvolver suas ações com base na lógica da solidariedade, da filantropia, do voluntariado. Há aqui um esforço ideológico de despolitização da sociedade civil, concebendo-a como reino da a-política, do a-classismo, deslocando suas lutas para o campo ético-moralizante (DURIGUETTO, 2008, p. 89)

Cabe salientar como não é difícil visualizar o impacto dessa lógica nas políticas sociais, particularmente na Assistência Social, que historicamente se constituiu na América Latina e inclusive no Brasil através de práticas assistencialistas e de caridade ligadas à Igreja Católica.

Retomando, nas décadas de 1970/1980 os movimentos populares viviam um momento de efervescência das lutas contra a ditadura e por maior participação na formulação das políticas públicas. Tais reivindicações se materializaram na criação de mecanismos de controle social, entendidos como uma forma de participação, controle e fiscalização do Estado por parte da sociedade civil com a promessa de democratização da gestão pública.

Entretanto, na década de 1990, vê-se um refluxo dessas mobilizações, consequência do avanço neoliberal e da chamada reforma do Estado brasileiro, que passa a ser cada vez mais pensado de forma gerencial. Dois marcos importantes

foram a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), que tem a figura de Carlos Bresser Pereira — Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso — seu principal articulador. Como bem exemplifica o documento já em sua apresentação, o tom é de mistificação da crise estrutural vivida pelo capital a nível global, sendo traduzida numa suposta crise do Estado:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado **desviou-se** de suas funções **básicas** para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação (BRASIL, 1995, p. 9, grifos nosso).

Na ofensiva que busca reduzir o papel do Estado frente às grandes questões nacionais, o ajuste estrutural proposto pela contrarreforma gerencial aponta que a intervenção estatal na economia e os gastos sociais do Estado são os responsáveis pela crise econômica em curso. Defende, então, uma nova forma de gestão do Estado onde o carro-chefe é a flexibilização — caracterizada pela forte desregulamentação dos mercados e privatização dos serviços/riquezas. A reforma propõe uma diminuição da abrangência estatal nos serviços não-exclusivos ao Estado, como é o caso da área da Assistência Social, fomentando o repasse dos serviços para as entidades não estatais por meio de contratos com o poder público. O Plano Diretor é enfático ao citar um dos objetivos da reforma:

Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para iniciativa privada. (BRASIL, 1995, p. 56, grifos nosso).

É uma verdadeira tentativa de limitar a atuação do Estado a apenas as áreas que lhe são próprias e exclusivas e àquelas que respondem aos interesses do capital. Nessa configuração, o que ocorre é o aprofundamento de uma política econômica que destrói os meios de financiamento³ do Estado, colocando-o de forma subalterna na ordem internacional do trabalho e entregue aos interesses do capital financeiro.

³ O financiamento é um conjunto de mecanismos, regras e condições com os quais uma política conta como meios para que sua gestão e as ações que a caracterizam se concretizem, possibilitando assim que, uma vez garantida também a efetiva destinação e execução orçamentária e financeira, seja assegurado o atendimento da população nas necessidades identificadas (TAVARES, 2018, p. 56).

Configura-se, de fato, uma guerra econômica e ideológica da burguesia nacional, alinhada aos interesses mais predatórios dos organismos internacionais, de satanização das políticas públicas e dos direitos sociais que acabavam de ser incorporados e garantidos formalmente na Constituição Federal de 1988. Os autores do Plano Diretor não economizam palavras ao afirmarem o retrocesso que teria sido causado pela CF/88 com o “encarecimento” da máquina pública:

A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, **a um retrocesso burocrático sem precedentes**. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado a para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado (BRASIL, 1995, p. 27, grifos nosso).

Assim, os mecanismos de controle social são implementados num momento de regressão das mobilizações e dos direitos sociais, com a terceirização da execução das políticas sociais — como a saúde, a previdência, a educação — para entes privados, colocando duros obstáculos para a concretização do que foi projetado para as políticas públicas (BRAVO, CORREIA, 2012). Avançam-se as parcerias público-privadas com as chamadas Organizações do Terceiro Setor⁴ assumindo papel preponderante na política de Assistência Social, sendo o Estado cada vez mais ausente na implementação dos serviços. Isso se expressa fortemente em um desafio atual: o crescimento do apelo ao Terceiro Setor e ao associativismo civil que, nas palavras de Raichelis (2011) é

[...] identificado por um conjunto amplo de entidades sociais, ONGs, organizações empresariais, associações comunitárias, que disputam o acesso ao fundo público para execução de projetos, serviços e programas nas diferentes políticas sociais (RAICHELIS, 2011, p. 29)

Mesmo enfrentando toda a conjuntura de regressão das conquistas que se instalaram no Brasil, foram estabelecidos mecanismos de controle social que abrem a possibilidade de participação popular nas decisões das políticas públicas que, até então, estavam completamente ausentes nas legislações anteriores. A Constituição Federal de 1988 lançou os princípios base para as políticas e seus espaços de controle social, mas são as legislações específicas de cada área que vão estabelecer como essa participação deverá ocorrer. Este trabalho irá se deter a analisar um espaço de participação importante: os Conselhos de Assistência Social.

⁴ As Organizações da Sociedade Civil - OSCs, de acordo com a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, são definidas como instituições privadas sem fins lucrativos que possuem uma finalidade pública (Brasil, 2014).

Os CMs são estruturas acessórias integrantes do aparelho do Estado brasileiro, vinculados à gestão pública dos municípios, estabelecidos pela Constituição Federal brasileira de 1988 como forma de ampliar a participação dos cidadãos na elaboração e implementação das políticas públicas, contribuindo dessa forma para fortalecer uma democracia participativa e aumentar a confiança na administração pública. (BRONSTEIN; FILHO; PIMENTA, 2017. p. 91)

A primeira legislação específica da Assistência Social que vai normatizar e estruturar mais claramente o funcionamento do controle social é a Lei 8742/93, a Lei Orgânica de Assistência Social. Já em suas diretrizes a lei afirma que a política tem como base “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1993). Nessa mesma direção em seu artigo 30, a LOAS estabelece a criação e o funcionamento do Conselho de Assistência Social como condição para repasse dos recursos de financiamento aos Municípios, Estados e União.

Os conselhos de assistência social são espaços institucionais permanentes e integrantes da Política de Assistência Social, de caráter deliberativo em todos os três níveis da federação. Apesar da expressão “controle” social carregar uma perspectiva de fiscalização, que de fato é uma das atribuições dos conselhos, sua atuação tem como objetivo “[...] o monitoramento, a fiscalização e a avaliação sobre as condições em que a política de assistência social está sendo constituída e desenvolvida no âmbito da jurisdição” (CAMPOS, 2006, p.110). Parafraseando Raichelis:

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados (RAICHELIS, 2006, p.11).

A composição dos conselhos deve ser paritária, ou seja, possuir conselheiros que representam o Estado e conselheiros da sociedade civil — escolhidos dentre as entidades e organizações prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos sociais, sindicatos, associações de moradores/comunitárias, coletivos de usuários (BRAVO; CORREIA, 2012). Tal composição heterogênea em um espaço de tomada de decisão sobre o rumo das políticas de assistência social, “caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo

de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos” (RAICHELIS, 2006, p. 11) o que por certo demanda negociação, articulação e pactuação, desafios postos à sociedade civil na relação com o Estado. De acordo com a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em 2016 tínhamos no Brasil 5.036 Conselhos Municipais de Assistência Social, para um total de 5.568 municípios existentes no Brasil (IBGE 2018).⁵

Gráfico 1 – Os Conselhos Municipais do Brasil



Fonte: politize.com (2016).

Com a implantação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005 em todo o território brasileiro, ocorre o verdadeiro início da materialização de uma Política de Assistência Social descentralizada, com um novo pacto federativo estabelecendo a forma de financiamento e funcionamento da política nos três entes federados, Município, Estado e União. Entretanto, as garantias normativas que reafirmam o SUAS enquanto política pública não garante a superação daquele passado clientelista, filantrópico e focalizado, muito menos consegue enfrentar a

⁵ Informação retirada do site Prefeitos e Gestões. Acessado em 06/10/2022.

guerra ideológica e econômica do projeto neoliberal que vem sendo construído no Brasil desde a década de 1990.

Assim como os avanços no campo das políticas públicas foram conquistados com a luta dos movimentos populares e da sociedade civil organizada, somente com a continuidade dessa luta é possível prosseguir. Entender essa construção histórica da política de assistência social no Brasil é entender seu caráter contraditório:

Pensar as políticas sociais para além do horizonte da mera acomodação de conflitos requer referenciá-las no processo de disputa política pelo excedente econômico real pelas massas historicamente expropriadas de maneira que elas não possibilitem somente reduzir as manifestações mais agudas da pobreza, através de serviços sociais básicos e do seu acesso, mas, sobretudo, permitir que a política social torne-se um instrumento de transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses mais fortes. Insistir na densidade político-emancipatória das políticas sociais. (PAIVA, 2006, p. 6-7)

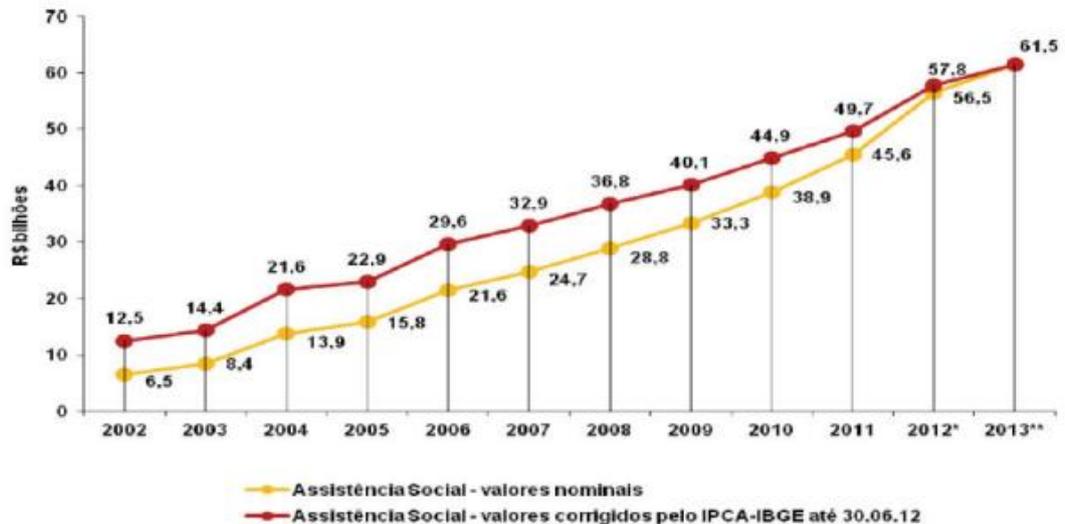
O que nos leva a afirmar que, no âmbito da sociedade civil é possível travar embates, disputando o direcionamento das políticas sociais e defendê-las enquanto mecanismos de garantia de acesso a direitos sociais, ainda que contraditoriamente, sejam sim, mecanismos de controle e pacificação da população usuária. Nesse campo contraditório, pode-se observar que a sociedade civil não é homogênea, ela é um espaço de luta e relações desiguais de poder, pois o acesso aos recursos econômicos e políticos na sociedade capitalista se dá de forma desigual. Nesse sentido, é formada por diferentes atores sociais que expressam interesses diversos, muitas vezes até antagônicos, sobre o rumo das políticas públicas. Assim, os conselhos “[...] não são mecanismos acima da sociedade, nem são instâncias isoladas imunes aos conflitos de interesses, cooptação, disputas da direção da política social articuladas a projetos societários, mesmo que isto não esteja explicitado (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 135).

Recorre-se aqui a concepção de Gramsci sobre a sociedade civil, que deve ser vista como um espaço político de disputa de projetos societários antagônicos, e não de construção de consensos. A atuação junto às representações da sociedade civil nos conselhos deve reconhecer a importância da diversidade de organizações, movimentos e entidades que demonstram a pluralidade nacional, mas deve, acima de tudo e por todo o exposto aqui, objetivar construir um campo de resistência ao neoliberalismo e às suas políticas de ajuste fiscal.

É necessário situar o debate da sociedade civil dentro da relação primordial do capital x trabalho, onde os interesses das classes subalternas — na Política de Assistência Social, propriamente dos usuários da política — devem ser organizados e projetados a fim de construir uma ação hegemônica coletiva capaz de pautar um novo projeto societário, diferente deste fragmentado, focalizado e insuficiente que está pautado para as políticas públicas brasileiras. Isso passa por entender que, muitas vezes, os interesses representados e defendidos por entidades que prestam serviços de assistência social não são os mesmos interesses dos usuários que usufruem dos serviços, pois estão inseridos na lógica alienante da “responsabilidade social” das empresas.

Mesmo vivendo uma década (2003-2013) de ordenamento e expansão da política de Assistência Social com o processo de implantação do SUAS, o cenário econômico e político que se intensificou a partir da década de 1990, fundamentado na hegemonia neoliberal, continua hegemônico nos dias atuais, 30 anos depois. Como se pode constatar no gráfico a seguir, que demonstra a evolução dos recursos aplicados pela União na política de assistência social no período de 2016 a 2021. Ainda que ocorra uma estabilização de investimento entre os anos de 2016 a 2019, os mesmos são insuficientes para as demandas postas, diante de um contexto de ampliação da desigualdade social em nosso país. Mas na atualidade o que temos é uma redução drástica de investimentos, caracterizado a partir de 2020 e acentuando a queda em 2021. Portanto, os recursos não têm sido suficientes para efetivar o enfrentamento necessário à pobreza e a miséria, muitas vezes sequer atendendo as necessidades humanas básicas da população usuária.

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS DA UNIÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL (Função 08), 2002-2013.



FONTE: SIAFI

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Tabela 1 – Recursos pagos do orçamento federal ao PBF, PSB e PSE

ANO	PBF (Transferência Direta às Famílias)	AÇÕES DA PSB	AÇÕES DA PSE MÉDIA COMPLEXIDADE	AÇÕES DA PSE ALTA COMPLEXIDADE
2016	27,5 (bi)	1,6 (bi)	471,8 (mi)	278,9 (mi)
2017	27,7 (bi)	1,7 (bi)	584,4 (mi)	303,1 (mi)
2018	29,5 (bi)	1,0 (bi)	305,6 (mi)	195,4 (mi)
2019	32,5 (bi)	1,8 (bi)	2,9 (mi)	2,0 (mi)
2020	18,9 (bi)	893,8 (mi)	463,6 (mi)	463,6 (mi)
2021	10,4 (bi)	153,7 (mi)	83,6 (mi)	83,6 (mi)

Fonte: DELGADO, et. al (2021)

Legenda:

PBF – Programa Bolsa Família

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

Conforme análise das autoras DELGADO, et al (2021), a maior parte do orçamento é gasto com programa de transferência de renda, contudo este não acompanha o crescimento da desigualdade e do desemprego no país. Ademais

constata-se um baixo investimento na política de assistência social, especialmente na consolidação do SUAS, com um desfinanciamento acentuado nos últimos dois anos.

Com o aprofundamento da crise econômica, principalmente a partir de 2013, resultado da crise do capital que iniciou no mundo todo em 2008, mais uma série de contrarreformas de captura do fundo público para garantir os lucros privados do capital entra em curso. O orçamento de financiamento da Assistência Social vem ano após ano sofrendo redução e, concomitantemente, fragilizando os programas, os serviços, os projetos e benefícios sociais e na mesma esteira, os espaços institucionais de controle e discussão da política são duramente fragilizados e atacados pelo atual governo federal.

Pode-se citar, por exemplo, a publicação do Decreto nº 9.759/2019 que, como afirma em seu artigo primeiro, busca “extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração federal direta, autárquica e fundacional”. O Decreto trata de colegiados criados por decretos, por atos normativos inferiores e atos de outro colegiado, atingindo inúmeros Conselhos — Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), Conselho das Relações de Trabalho (CRT), entre outros. Embora não toque em colegiados criados por lei, como é o caso dos Conselhos de Assistência Social, a extinção de outros órgãos colegiados enfraquece a articulação necessária para a garantia dos direitos assistenciais com outras políticas públicas. Além disso, houve a tentativa do presidente Jair Bolsonaro de extinguir colegiados criados por lei, sendo impedido por um entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) de que tal ação seria ilegal.

A assistência social, junto com as outras políticas sociais, não pôde contornar o cenário econômico de aprofundamento da superexploração para ser concretizada da forma que foi pensada: enquanto direito social universal. Porém é a política que possibilita ao usuário acessar uma renda fora do mercado de trabalho, se configurando num alcance de melhores condições de vida.

Considerando todo o exposto, não se pretende aqui defender que os espaços institucionais de controle social são a saída para a dura luta contra os interesses do capital, por um projeto nacional emancipador e que atenda às necessidades da maioria dos brasileiros. Mas entende-se que os conselhos são mais um dos espaços

de disputa, onde a participação dos usuários do SUAS e de movimentos populares deve ser cada vez mais fomentada e fortalecida, possibilitando o protagonismo desses sujeitos coletivos, munindo os usuários dos conhecimentos e instrumentos necessários para discutir a política e, para além dela, construir a hegemonia necessária para a materialização de um novo projeto societário.

3 TRAJETÓRIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS/SC

No período após a promulgação da Constituição Federal de 1988 ficou evidente que as políticas públicas encontraram grandes desafios, tanto na sua elaboração como na sua implementação, visto que na década de 1990 a concepção neoliberal para a economia e para as políticas sociais foi triunfante. Apesar dos avanços delineados no campo da gestão, considerando a primeira década de construção e implementação da política de assistência social, constata-se também que esta se configurou com um desenho focalizado, compensatório e seletivo, devendo se limitar àquela parcela mais pobre da população.

Concepção que marcou a Lei 8.742/93 que instituiu a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) criada em 07 de dezembro de 1993, na qual em seu artigo 1º “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, 1993). Como se pode constatar, trata-se de uma política que proverá os mínimos sociais, ou seja, o básico para a subsistência que garanta o atendimento das necessidades básicas e no artigo 2º define e direciona o atendimento a uma determinada parcela da população, voltando-se especificamente à população mais vulnerabilizada.

Entretanto, no início dos anos 2000 e após um amplo debate envolvendo representantes governamentais e da sociedade civil, foi aprovada a Política Nacional de Assistência - PNAS/2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Esse é um marco histórico, pois a PNAS/2004, juntamente com as outras legislações, consolida diretrizes, princípios e objetivos que norteiam a assistência social brasileira em um novo pacto federativo entre cada esfera do governo. Um desses avanços que se analisa aqui é a descentralização e municipalização da Política de Assistência Social, que fez com que Estados e Municípios organizassem suas estruturas de serviços e espaços de controle social.

O primeiro registro que se tem da implementação da Política de Assistência Social descentralizada e participativa em Santa Catarina, nos moldes preconizados pela Constituição Federal/88, é datado de 1994 com a criação do Fórum Permanente de Assistência Social. Segundo a pesquisa de Santos (2004), o Fórum

se configurou em um espaço político de acompanhamento e formulação das primeiras ações referentes à Assistência Social em Santa Catarina e nos municípios, isso porque os Conselhos e Fundos ainda não haviam sido estruturados. Possuía em sua composição representantes governamentais e não-governamentais até o ano de 1996, pois após a criação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/SC) em dezembro de 1995, seguindo as indicações do preconizado na LOAS (1993), o Fórum passou a ser um espaço constituído apenas pelas Organizações não Governamentais (ONG's).

O ano de 1995 foi um momento importante, com conquistas da Constituição Federal/88 começando a serem implementadas, organizou-se uma forte mobilização em todo o território nacional para a divulgação da I Conferência Nacional de Assistência Social. Em Santa Catarina esse trabalho foi conduzido pelo Fórum Permanente, assim como o Fórum também foi responsável por garantir a aprovação do Projeto de Lei que criou o Conselho e o Fundo Estadual de Assistência Social em Santa Catarina⁶ (Santos, 2004, p. 41), iniciando com os repasses dos recursos federais para o Estado já no ano seguinte, em 1996. Para a Assistência Social continuar avançando enquanto política descentralizada, territorializada e participativa nos três níveis da federação, era imprescindível a aceleração do processo de implementação dos Conselhos Municipais, sendo esse um dos indicativos aprovados na I Conferência Estadual de Assistência Social (I CEAS) em 1995 (Santos, 2004, p. 48).

Para além da necessidade de criação dos espaços municipais de controle social, destacava-se a preocupação com as organizações privadas que futuramente se tornariam entidades da assistência social, e com a formação dos conselheiros, como indicam algumas das questões levantadas na I Conferência Estadual de Assistência Social (1995):

- a) a necessidade de reavaliar os critérios para concessão de Certificados de filantropia; b) a fiscalização dos Conselhos do uso quanto à utilização dos recursos e pela qualidade do trabalho das entidades beneficiadas, e também a seleção dos programas apresentados pelos órgãos proponentes; c) a necessidade de capacitar os conselheiros bem como a articulação com outros Conselhos e segmentos sociais (SANTOS, 2004, p. 48).

Esse apontamento é importante, pois, enquanto política territorializada, são os municípios que prioritariamente terão a responsabilidade de garantir que os serviços,

⁶ Lei n° 143, de 26 de dezembro de 1995.

ações, benefícios e projetos da assistência social cheguem até os usuários da forma mais qualificada e comprometida com as garantias da LOAS. Entidades que antes possuíam apenas um caráter filantrópico e de caridade, muito ligado às ações beneficentes das Igrejas católica e evangélica, agora passariam a exercer serviços de uma política social em construção, com marcos regulatórios que buscavam romper com esse histórico filantrópico. Nesse sentido, o trabalho de organização e fiscalização dos Conselhos seria de extrema importância.

No processo de construção do Conselho e do Fundo Municipal de Florianópolis, através da Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social da Prefeitura de Florianópolis, foi realizado, em 1994, o I Seminário Municipal com o objetivo de divulgar a recém-aprovada Lei Orgânica de Assistência Social. Contou com a participação de cerca de 44 representantes de entidades (SILVA, 2003, apud SANTOS, 2004, p. 87), o que reforça a forte presença das entidades socioassistenciais já no início do desenho da Assistência Social. Em 1995 foi criado o Fórum Municipal que, posteriormente, foi responsável por realizar a Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis, evento onde foi apresentado o Projeto de Lei que criava o Conselho e o Fundo Municipal.

Finalmente, em 16 de julho de 1996, é sancionada a Lei 4.958 que criou o Fundo e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), onde foram eleitos os primeiros conselheiros não governamentais em setembro do mesmo ano.

Art. 4º Fica instituído o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social de Florianópolis, com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo de composição paritária entre governo e sociedade civil, observado o disposto no art. 17, parágrafo IV da lei nº 8.742/93. (PMF/CMAS, 1996).

O CMAS se constituiu então enquanto o órgão máximo de deliberação colegiada no âmbito da assistência social municipal, integrando assim a estruturação e gestão da política de assistência social que conta com o Conselho Nacional e Estadual, os quais tem representação paritária entre o governo e sociedade civil. Posteriormente, a lei referida acima foi revogada e entrou em vigor a Lei Nº 8.049/2009, atualizando diversas disposições no que se refere à assistência social de Florianópolis. Segundo a Lei mais recente, que cria o CMAS, este é composto por dezoito membros titulares e seus respectivos suplentes, que terão um mandato de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução, seguindo os critérios abaixo:

Art. 6º I - nove representantes titulares de entidades governamentais do Município e respectivos suplentes, com a seguinte composição: a) cinco da Secretaria Municipal de Assistência Social, contemplando preferencialmente representantes da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, da Diretoria de Gestão do SUAS; b) um da Secretaria Municipal de Educação; c) um da Secretaria Municipal da Saúde; d) um da Secretaria Municipal de Infraestrutura; e e) um da Secretaria Municipal da Fazenda;

II - nove representantes titulares da sociedade civil e respectivos suplentes [...] com a seguinte composição por segmento: a) três representantes titulares e suplentes dos usuários e/ou organizações de usuários da assistência social; b) três representantes titulares e suplentes de entidades e organizações de assistência social, devidamente inscritas no CMAS; e c) três representantes titulares e suplentes de entidades de trabalhadores do SUAS. (PMF/CMAS, 2009).

Como é possível observar, na Lei atualizada estão previstas três representações de usuários e/ou organizações de usuários que anteriormente não apareciam desta forma. Na Lei 4.958/96, que a precedeu, no segmento de representantes da sociedade civil, previam-se duas representações de associações e conselhos comunitários, enquanto as entidades/organizações de atendimento contavam com quatro representantes. Nota-se que a Lei atual preza por uma distribuição mais igualitária das cadeiras destinadas aos conselheiros da sociedade civil, inclusive estabelecendo de forma mais clara que o Conselho deve contar com representações efetivamente de usuários. Ainda sobre a representação dos usuários da política, a normativa continua:

Art. 7º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da Política Municipal de Assistência Social, organizada sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos, reconhecendo-se como legítimos os movimentos sociais, as associações, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. . (PMF/CMAS, 2009).

Como dito antes, a sociedade civil é bastante heterogênea, onde as entidades, apesar de prestarem um serviço público, não são organizações ausentes de interesses particulares e direcionamento ideo-político próprio. Por isso, garantir nos termos da lei a participação direta dos usuários é, acima de tudo, essencial para uma política pública que de fato preze pelos interesses de quem dela necessita.

Entretanto, como abordado anteriormente neste trabalho, as previsões formais em legislações e normativas não garante automaticamente a efetivação do que é proposto. Nesse sentido, é importante verificar como têm sido conduzidos os serviços, programas e projetos da Assistência Social de Florianópolis — implementados diretamente pelo poder público e aqueles implementados pelas

entidades não governamentais — e quais segmentos tem de fato garantido a participação no CMAS enquanto representações da sociedade civil. São questões centrais a se analisar após duas décadas do início da implementação do SUAS, onde as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) não apenas assumem um papel preponderante na oferta dos serviços, como também passam a ocupar os espaços políticos de avaliação, discussão e direcionamento da Assistência Social. São estes dois aspectos que serão analisados.

Para efetivação de uma política pública descentralizada e territorializada é fundamental que o poder público estruture uma rede socioassistencial, garantindo os equipamentos públicos e de maneira complementar entidades conveniadas necessárias para a oferta de serviços, programas, projetos ou benefícios que estão previstos. Em Florianópolis, segundo os dados mais recentes da prefeitura⁷, o SUAS conta com 16 Centros de Proteção Social Básica, sendo 10 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 06 Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (CCFV). Segundo a LOAS, a proteção social básica é o

Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 1993).

No ano de 2021, segundo planilha de OSCs parceiras da Secretaria Municipal de Assistência Social, o município contava com 16 entidades conveniadas que executam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Em grande parte são associações e organizações que antes eram denominadas entidades de filantropia, ligadas à igreja católica ou evangélica e que, após a consolidação do SUAS, se tornaram entidades de Assistência Social, inscritas no CMAS e que contam com co-financiamento municipal⁸. Dentre as 16 entidades, situa-se o Centro de Educação e Evangelização Popular - CEDEP, local onde foi realizado o projeto de intervenção de estágio que será apresentado no próximo capítulo e motivou a presente pesquisa.

Já no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, definida como o conjunto de serviços destinados a atender situações de violações de

⁷ Dados disponíveis no site da Prefeitura, no portal eletrônico da Secretaria de Assistência Social. <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=home&menu=0>.

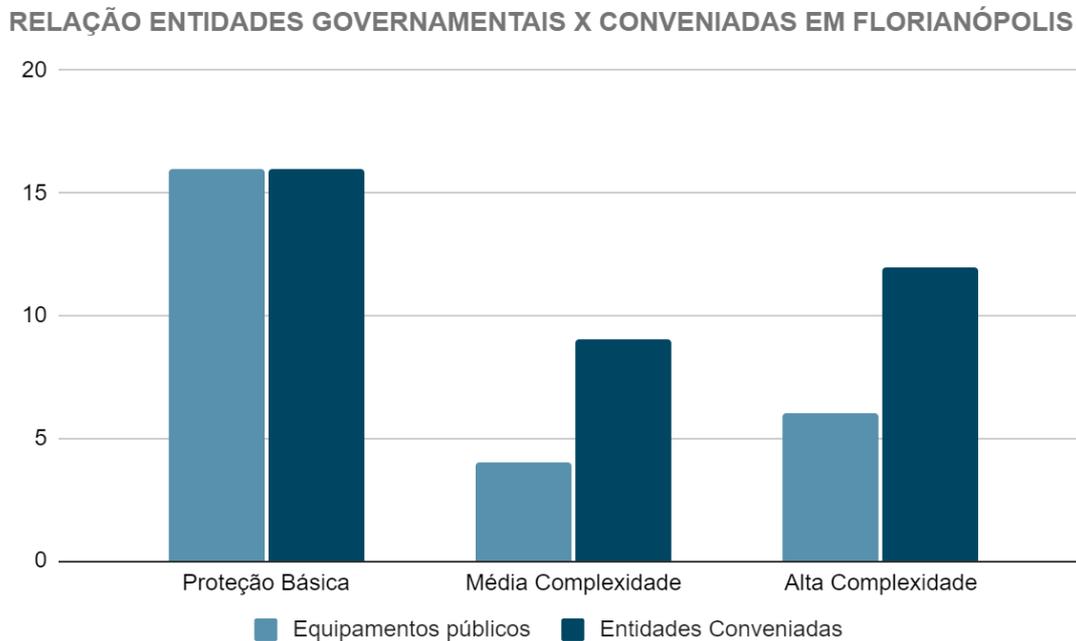
⁸ Os convênios estabelecidos entre o poder público e as entidades parceiras são regidos pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014, bem como demais legislações próprias da Assistência Social, a nível federal, estadual e municipal.

direitos, cujo vínculo familiar e comunitário ainda não foi interrompido, segundo a pesquisa de Gisler (2022, p. 23), Florianópolis conta com 04 equipamentos públicos, sendo 02 Centros e Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), 01 Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP) e 1 Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (CREMV). No que se refere às entidades parceiras conveniadas, conforme dados de 2021, há 05 organizações de serviços de Habilitação e Reabilitação para Pessoas Com Deficiência; e 04 de Atendimento para Pessoas em Situação de Rua, totalizando 09 entidades conveniadas⁹.

Os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade também são destinados a atender usuários com direitos violados em situação de risco pessoal e social, porém que se encontram com os vínculos familiares e/ou comunitários rompidos. O município conta com 06 equipamentos públicos, sendo 03 responsáveis pelo acolhimento institucional de pessoas em situação de rua; 02 de acolhimento para crianças e adolescentes; e 01 casa de passagem para mulheres em situação de violência (GISLER, 2022, p. 24). Os números de entidades de Alta Complexidade conveniadas em 2021 são: 08 organizações prestando serviço de acolhimento institucional para crianças/adolescentes; 01 de acolhimento para pessoas com deficiência; e 03 de acolhimento para idosos, totalizando 12 OSCs conveniadas.

⁹ Os dados citados podem ser conferidos no portal eletrônico da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=home&menu=0> .

Gráfico 3 - Assistência Social em Florianópolis: equipamentos públicos x entidades conveniadas em Florianópolis



Elaboração: Própria (2022).

Analisando os dados aqui apresentados, fica clara a necessidade de se refletir sobre a política de assistência social, sua estruturação e gestão. Dos três níveis de oferta de proteção social, em dois níveis — média e alta complexidade — as entidades conveniadas são o maior número em comparação aos serviços ofertados diretamente por equipamentos públicos. Enquanto Florianópolis conta com 26 equipamentos de assistência social do poder público municipal, o número total de OSCs conveniadas é de 37. Vale lembrar que estes são números de entidades conveniadas com o poder público de Florianópolis, inscritas no CMAS e que recebem subvenções, ou seja, recurso público que financia ações do campo privado. Se considerarmos todas as entidades de assistência social, inclusive aquelas que não recebem nenhum tipo de financiamento público municipal, esse número é ainda maior.

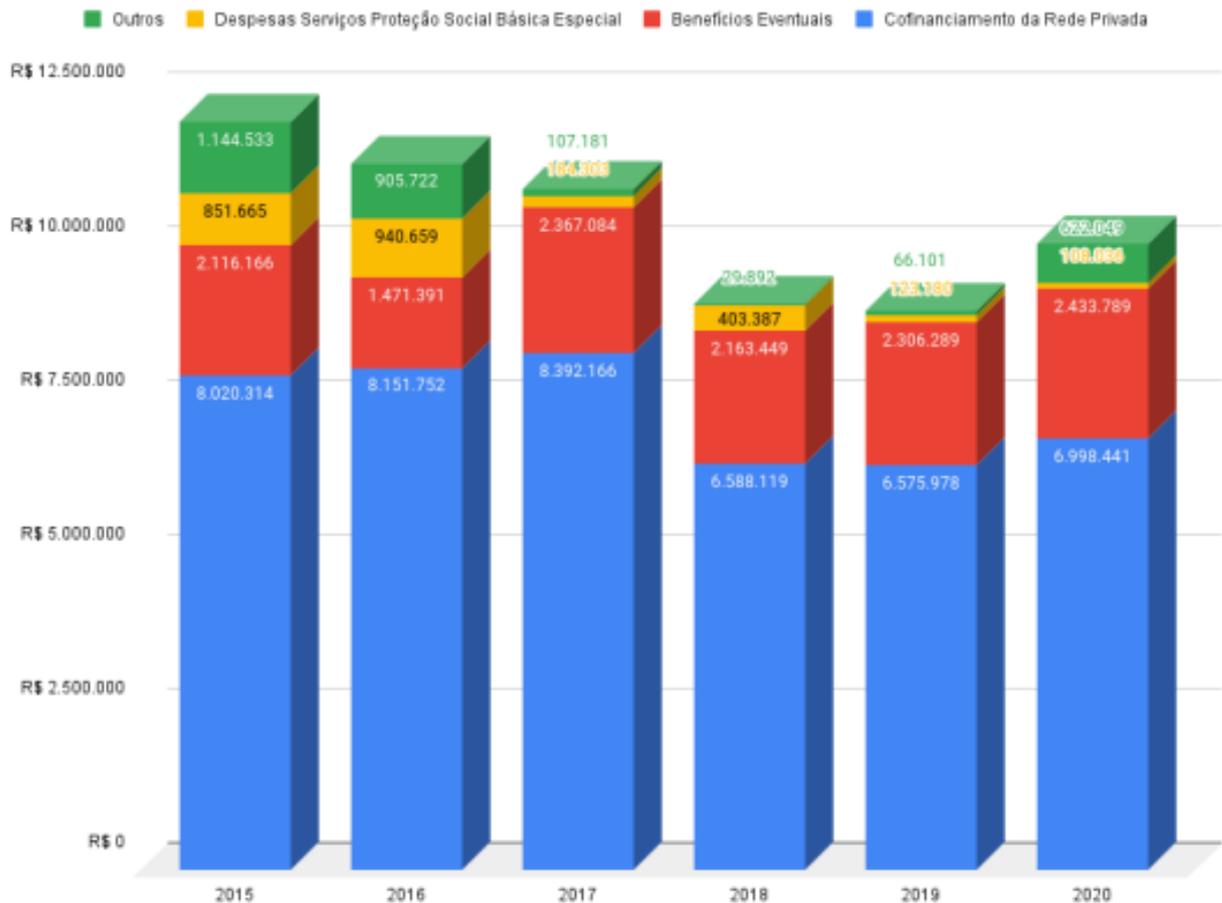
Nas legislações até aqui elaboradas especialmente na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, de fato está previsto espaço de participação e execução dos serviços pelas as entidades de assistência social, mas de maneira complementar ao Estado:

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da

política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma (BRASIL, 2004, p. 47).

Para a reflexão, vale trazer os dados de 2021 acerca da execução do recurso próprio de Florianópolis destinado ao financiamento da Política de Assistência Social. Como bem mostram os números da Comissão de Finanças do CMAS Florianópolis sistematizados por Gisler (2021), a maior parte do montante do recurso próprio municipal é direcionada ao cofinanciamento das entidades conveniadas inscritas no CMAS, girando em torno de 6 a 8 milhões por ano, vejamos o que demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Natureza das despesas - Recurso Próprio



Fonte: GISLER (2021, p. 35)

Não é difícil entender por que as organizações não governamentais assumem um papel preponderante, dada a construção histórica da assistência social no Brasil. Ainda assim, essa é uma questão que não deve passar em branco levando em

conta que a Política ainda está em um árduo processo de construção (e muitas vezes, regressão) na sua concretização enquanto direito social que deve ser garantido pelo Estado. Parte dessa construção se faz nos espaços de controle social, como já dito no capítulo anterior e, se na execução dos serviços de assistência social as entidades não governamentais assumem o protagonismo, é possível entender que isso se expressa também nos Conselhos de Assistência Social.

Aqui não se trata de desmerecer ou até “satanizar” a participação das entidades, mas de desmistificar a ideia imposta pelo pensamento neoliberal de que a pobreza e injustiças sociais próprias do capitalismo devem ser atendidas de forma solidária por organizações privadas, em detrimento do que é público. Em debates e disputas importantíssimas para a direção da Assistência Social, no âmbito do CMAS, como a questão orçamentária e o destino dos recursos públicos, por exemplo, é difícil crer que entidades particulares que se beneficiam do financiamento público irão defender uma posição que priorize investimentos em equipamentos públicos.

Mais do que isso, sendo estas entidades dependentes de financiamento público na oferta dos serviços, a própria possibilidade de contestação que os representantes dessas entidades poderiam ter nos Conselhos ficam dificultadas, visto que há relação de dependência direta do órgão gestor (NEGRI; OLIVEIRA, 2022, p. 28).

Depreende-se desta situação que as entidades acabam ficando engessadas em sua atuação no Conselho, na medida em que a relação de convênio, com repasse direto de recursos pela gestão, os coloca numa posição de aliados nas pautas, o que dificulta posicionamentos em defesa das demandas da sociedade civil e ainda reforça seu apoio aos representantes governamentais que nem sempre tem os mesmos interesses e demandas da sociedade civil (NEGRI; OLIVEIRA, 2022, p. 28).

É a partir desse entendimento que se defende uma postura comprometida da categoria dos assistentes sociais em fortalecer a representação dos usuários, inclusive em entidades privadas que prestam serviço público, como é o caso do Centro de Educação Popular - CEDEP. Através da participação nas reuniões do CMAS foi possível constatar empiricamente e através de falas dos conselheiros que há uma profunda fragilidade na representação dos usuários no Conselho.

Mas, para aprofundar tal percepção, em 2021, durante a realização do Projeto de Intervenção, optou-se por realizar uma pesquisa nas atas/listas de presença das Plenárias do Conselho referentes aos anos de 2018 e 2019 no CMAS de

Florianópolis. No que se refere às listas de presença do ano de 2020, não foi possível de serem analisadas, pois, com a pandemia de COVID-19, as reuniões do Conselho passaram a acontecer na modalidade remota, o que dificultou o acesso às presenças deste ano. O objetivo dessa análise das listas de presença foi identificar como tem se dado as possíveis participações de usuários e entidades do Monte Cristo, bairro que fica localizado o CEDEP. Como resultado dessa análise foi possível certificar que apenas três entidades do Monte Cristo têm participado, ao menos de forma esporádica, dos espaços do CMAS – Lar Fabiano de Cristo; Centro de Apoio à Formação Integral do Ser (CEAFIS); e o CEDEP. Não localizamos a participação de nenhum usuário, grupo, coletivo ou associação de usuários do território do Monte Cristo, demonstrando a fragilidade do segmento.

Como já discutido anteriormente, o momento de implementação da Política de Assistência Social foi de regressão dos movimentos populares e com o avanço de políticas neoliberais. As grandes lutas pelos direitos sociais são cada vez mais setorizadas, focalizadas e compartimentalizadas, fragilizando os espaços de construção coletiva dos setores populares, como as associações de bairros, por exemplo, na medida em que há uma estratégia construída propositalmente para despolitizar o debate e a atuação da sociedade civil.

Isso se observou também no território do Monte Cristo, bairro onde se situa o CEDEP, local de realização do estágio em que foi aplicado o projeto de intervenção. Segundo a pesquisa de Canella (2013, p. 244) “houve na localidade, em finais dos anos 1990, um significativo esvaziamento dos espaços de organização coletiva.” As antigas comissões de moradores, que contavam com ampla participação dos moradores, foram substituídas pelas associações de moradores e, ao longo do tempo, perdendo espaço para as organizações não-governamentais e projetos sociais, fragilizando a capacidade de mobilização da comunidade (CANELLA, 2013). Tal esvaziamento, ou até pulverização, dos espaços coletivos rebate nos mecanismos de controle social, como o CMAS Florianópolis, que foram construídos com a perspectiva de fomentar a participação dos movimentos populares organizados, na verdade nunca conseguiram garantir a participação destes grupos de forma efetiva.

Nessa verdadeira desmobilização os conselhos podem perder seu caráter contestador, de luta pela ampliação dos investimentos e serviços ofertados, para se constituírem espaços meramente formais de legitimação do sistema dominante,

onde os movimentos sociais acabam cooptados e, ao invés de controlar, acabam controlados:

Foi nessa perspectiva que aconteceu o discurso participacionista e de controle social no governo Fernando Henrique Cardoso, na busca das parcerias com a sociedade para enfrentar os problemas sociais de forma solidária, controlando os gastos que deveriam ser mínimos, racionalizados e eficazes. Este é o controle social que interessa às classes dominantes e é funcional para a preservação do seu domínio (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 11).

O Conselho Municipal de Florianópolis tem a atribuição de acompanhar, formular, normatizar, avaliar e fiscalizar os serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS prestados no âmbito municipal com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil, conforme legislações da área e seu Regimento Interno. Sendo um espaço deliberativo, tomando aqui as reflexões de Campos (2006, apud CARVALHO; OLIVEIRA, 2018, p. 5), significa que nos Conselhos há o poder decisório em pelo menos três dimensões: “a dimensão política, relacionada à mobilização da sociedade; a dimensão técnica, a ação da sociedade no processo de fiscalização da gestão de recursos e a dimensão ética, ao tratar de valores e novas referências”. Compreender todas essas dimensões exige um considerável e complexo conhecimento das estruturas das Políticas Públicas, bem como de suas formas de financiamento, gestão e operacionalização burocrática e, nesse sentido, o fato é que os usuários, aqueles que são o centro da política de assistência social, historicamente estiveram impedidos de participar desses debates e dessa construção. Por isso, se destaca outra dimensão importante dos Conselhos que deve fazer parte do cotidiano nesses espaços: a dimensão pedagógica e de educação popular com o grande objetivo de formar uma cultura política participativa com as classes subalternas, ou seja, a população usuária.

Um fator determinante para que, no âmbito dos conselhos, haja algum controle social na perspectiva das classes subalternas é a articulação dos segmentos que a compõem em torno de um projeto comum para a sociedade a partir da construção de uma “vontade coletiva”, obtendo desta forma um posicionamento em bloco mais efetivo dentro dos mesmos, ampliando seu poder de intervenção. (CORREIA, 2005, apud BRAVO; CORREIA, 2012, p. 137).

Foi a partir desse entendimento e necessidade de aprofundar a análise sobre a gestão participativa das políticas públicas que foi construído o projeto de intervenção de estágio, e que motivou o presente trabalho. O território do Monte Cristo tem uma formação histórica de intensas mobilizações por acesso aos direitos

sociais e considera-se que isso deve ser representado também nos espaços de controle social, o que será apresentado a seguir.

4. FORMAÇÃO COLETIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE DO MONTE CRISTO

4.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

O Centro de Educação e Evangelização Popular (CEDEP) é uma Organização da Sociedade Civil criada em 16 de dezembro de 1987, idealizada pelo Padre Vilson Groh, que está localizada no bairro Monte Cristo, em Florianópolis, Santa Catarina. Atualmente tem como presidente Maria Argentina Bastos Schlemper e coordenadora geral Maria Marlene da Silva. Faz parte da rede municipal de Assistência Social, prestando serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Com abrangência regional, atende prioritariamente famílias do bairro Monte Cristo, que é formado por 10 comunidades: Monte Cristo, Santa Terezinha 1, Santa Terezinha 2, Nova Esperança, Fabiano de Cristo, Panorama, Promorar, Novo Horizonte, Chico Mendes e Nossa Senhora da Glória.

Originalmente, segundo seu Projeto Político Pedagógico (2019), o CEDEP nasceu com o objetivo de apoiar e fortalecer os movimentos populares da região da Grande Florianópolis pela construção de moradias. Naquele momento, a capital de Santa Catarina vivia um intenso fluxo migratório vindo do interior de Santa Catarina. Vale destacar que se trata de um Estado estruturado em pequenas propriedades, resultado da política desenvolvimentista que promoveu o incremento da agroindústria em detrimento das famílias moradoras do campo¹⁰. Segundo informações do Projeto Político Pedagógico (2019), as famílias passaram a ter acolhimento provisório em paróquias, casas de parentes ou voluntários. O CEDEP, então, tinha suas ações voltadas ao apoio dos movimentos de luta por moradia “[...] para a obtenção de luz, água, saneamento básico, posse legal da terra, serviços públicos, a comunidades organizadas nos morros e de ocupação nas periferias, destituídas desses direitos de cidadania” (CEDEP, 2019b, p. 4).

A formação do bairro Monte Cristo é fruto de um processo de lutas e mobilizações populares que, resistindo ao processo segregador e excludente, se articularam e fortaleceram coletivamente, fundando associações de moradores na busca pela garantia de direitos como equipamentos públicos para o bairro, regularização da moradia, infraestrutura, etc. O CEDEP, assim como outras

¹⁰ SITE CEDEP. História do Cedep. Disponível em: <<http://cedep-floripa.org.br/quem-somos/>>.

organizações não-governamentais, fez parte desse processo de intensa mobilização política dos moradores e foi construindo suas ações a partir das carências e demandas do território que não eram — e em larga medida ainda não são — atendidas pelo Estado.

Mais tarde, foi identificado pela comunidade que, além do problema de moradia, as famílias da região necessitavam de atenção às crianças e adolescentes, devido às dificuldades de seus filhos para se adaptarem às escolas públicas e os novos desafios da cidade, mas principalmente, pela insegurança de deixar os filhos sozinhos ao saírem para o trabalho (CEDEP, 2019b, p. 4). A partir dessa necessidade, em 1991 o CEDEP inicia o Projeto Oficinas do Saber.

Esse foi um período importante, pois marca uma significativa mudança no entendimento da instituição e nas ações realizadas. Se no seu início o CEDEP se voltava para o assessoramento e mobilização das comissões de moradores, incentivando a organização popular muito forte no território, na medida em que os movimentos sociais vão perdendo força e o avanço neoliberal se consolida cada vez mais, a instituição começa a priorizar trabalhos em parceria com o poder público e entes privados.

Desse modo, para seu financiamento e captação de recursos, o CEDEP buscou e continua buscando parcerias públicas e privadas, assim, conta com convênio com o poder público municipal para desenvolver suas atividades. Segundo seu Estatuto, fica estabelecido que os recursos poderão ser obtidos por meio de:

a) contribuições dos associados; b) convênios, contratos, termos de parceria firmados com o Poder Público para o financiamento de projetos na sua área de atuação; c) contratos e acordos firmados com empresas e agências nacionais e internacionais; d) doações de bens e direitos, legados e heranças; e) bens e direitos provenientes de atividades regulares da entidade e de direitos autorais; f) rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros, pertinentes ao patrimônio do CEDEP; e g) outras fontes autorizadas ou reconhecidas pela Assembleia Geral. (IVG, 2013, p. 6).

Em 2011, com a criação do Instituto Padre Vilson Groh - IVG¹¹, o CEDEP passa a integrar o instituto e fazer parte do trabalho em rede com outras seis

¹¹ A Rede IVG, fundada em 2011, “[...] é uma organização da sociedade civil que se articula em REDE com outras oito organizações sem fins lucrativos que desenvolvem ações educativas e socioassistenciais nas periferias da Grande Florianópolis e em Guiné-Bissau, na África” (RELATÓRIO SOCIAL, 2018, p. 5).

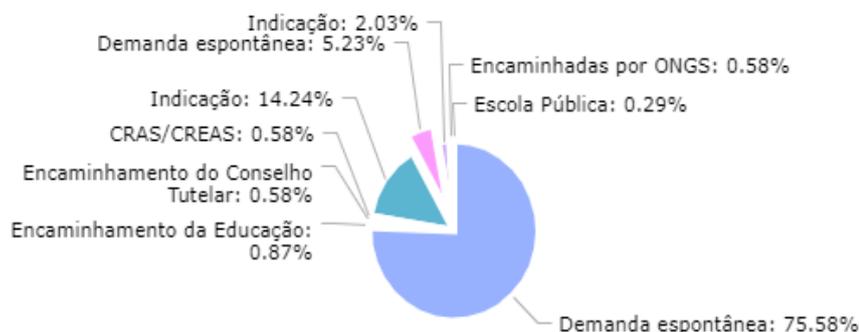
organizações¹² não governamentais que atuam na região de Florianópolis. Atende atualmente mais de 300 crianças, adolescentes e jovens através de três projetos institucionalizados: Oficinas do Saber, Projeto Fênix e Projeto Avançar. Um quarto projeto vem sendo desenvolvido desde 2015 com as mulheres da comunidade, o Projeto Mulheres Empreendedoras.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos tem como público alvo:

Crianças encaminhadas pelos serviços da proteção social especial; crianças, adolescentes e jovens pertencentes às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; crianças e adolescentes de famílias com precário acesso a renda e a serviços públicos e com dificuldades para se manter; famílias atendidas pelo CRAS; crianças e adolescentes inseridos na rede PAEFI em situação de violência, negligência e abuso sexual; crianças e adolescentes com deficiências cognitivas, crianças e adolescentes com medida protetiva pelo Conselho Tutelar; e famílias em uso de substâncias psicoativas. (CEDEP, 2019a, p. 18).

Entretanto, o atendimento a esse público alvo encontra dificuldades por conta da falta de encaminhamento de famílias pela rede socioassistencial. Como pode ser observado no gráfico a seguir, a maioria das inscrições no CEDEP até a data de 2019 se deu por demanda espontânea, sem considerar os critérios prioritários. Essa relação com a rede para um melhor fluxo de trabalho de encaminhamentos vem sendo fortalecida pelo Serviço Social da instituição, principalmente com as equipes do CRAS/CREAS.

Figura 1: Formas de acesso ao CEDEP



Fonte: Site Bússola Social, 2019.

¹² Centro Social Elisabeth Sarkamp, Centro Cultural Escrava Anastácia, Centro Educacional Marista São José, Associação João Paulo II, Associação de Amigos da Casa da Criança e do Adolescente do Morro do Mocotó, Centro Educacional Marista Lúcia Mayvorne.

O fato de a demanda espontânea ser a maior via de acesso da população ao CEDEP relaciona-se diretamente com a sua construção histórica naquele território, caracterizando a forte vinculação que a população tem com este espaço socioassistencial. O CEDEP possui fortes vínculos com os moradores do território desde sua fundação, principalmente a partir da luta por moradia muito efervescente nos primeiros anos da instituição. Segue sendo referência para a população do Monte Cristo, atuando hoje enquanto entidade prestadora de serviços da Assistência Social, assim sendo, cumpre o papel fundamental de articulação entre as demandas da população atendida com a rede de proteção do município e com órgãos públicos.

Enquanto Organização da Sociedade Civil (OSC) credenciada na rede socioassistencial e caracterizada como instituição de atendimento, o CEDEP é uma das entidades presentes no CMAS de Florianópolis, responsável pela prestação de serviços e execução de programas ou projetos voltados à Política de Assistência Social. É importante analisar qual o caráter e função que a instituição cumpre, pois, ao se tratar de uma OSC, a atuação profissional do assistente social junto à população usuária encontra desafios, limites e possibilidades próprias desse espaço.

Em uma OSC que presta um serviço na proteção social básica, um dos primeiros desafios que o profissional se depara é construir o entendimento que aquele serviço/projeto deve ser visto como um direito, tanto pela instituição quanto pelos usuários. A perspectiva adotada se configura na defesa do direito social, desatrelando das ideias de caridade, filantropia e voluntarismo, mesmo em uma entidade como o CEDEP que tem suas raízes na Igreja Católica. Os equipamentos territorializados, como os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, muitas vezes são os locais de referência para a população do seu território, são de fato a porta de entrada dos usuários para acessar as mais diversas políticas públicas. Assim como afirma a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), uma das atribuições da proteção social básica é socializar informação e prestar orientação para a população atendida sobre as formas de acesso aos direitos, bem como aos espaços de participação e gestão pertinentes à política pública. Essa é a postura profissional, comprometida e crítica que se acredita que deve ser desenvolvida desde o primeiro contato com o usuário, e foi o direcionamento tomado para a construção do projeto de intervenção de Estágio.

4.2 O SERVIÇO SOCIAL E A MOBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE MONTE CRISTO

Tendo como referência o Projeto de Intervenção (PI) proposto e realizado entre maio e agosto de 2021, no âmbito do estágio supervisionado em Serviço Social, intitulado “FOMENTANDO A FORMAÇÃO COLETIVA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: organização popular e controle social no território do Monte Cristo/Florianópolis”, o qual foi construído de forma coletiva, propõem-se aqui a reflexão sobre o processo de mobilização e organização popular¹³. A proposta de intervenção surgiu a partir da experiência das estagiárias no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, onde a supervisora de campo era a presidente. Aqui é essencial sinalizar a importância da atuação enquanto estagiárias de Serviço Social não ser apenas restrita as atividades internas do CEDEP, pois o acompanhamento das plenárias e reuniões do CMAS permitiu observar como era a participação do segmento dos usuários nesse espaço de controle social. Para tanto, é necessário compreender de que forma a política caracteriza os usuários e suas representações. Segundo a Resolução nº 11 do Conselho Nacional de Assistência Social em seu capítulo I:

Art. 2º Usuários são cidadãos, sujeitos de direitos e coletivos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal, que acessam os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Parágrafo único – Serão considerados representantes de usuários sujeitos coletivos vinculados aos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda da política de assistência social, mobilizadas de diversas formas, e que têm como objetivo a luta pela garantia de seus direitos. Art. 3º As organizações de usuários são sujeitos coletivos, que expressam diversas formas de organização e de participação, caracterizadas pelo protagonismo do usuário. Parágrafo único – São consideradas como legítimas as diferentes formas de constituição jurídica, política ou social: associações, movimentos sociais, fóruns, Conselhos Locais de Usuários, redes ou outras denominações que tenham entre seus objetivos a defesa e a garantia de indivíduos e coletivos de usuários do SUAS (CNAS/2015).

Assim, considera-se usuário da Assistência Social aqueles que acessam diretamente os serviços, programas e projetos da política e, como já sinalizado anteriormente, somente com a participação direta no Conselho Municipal foi possível

¹³ O PI foi elaborado em conjunto com a estagiária do CEDEP Anna Paula Weingartner e a Supervisora de campo Milene Regina dos Santos.

perceber a fragilidade da representação dos usuários, particularmente usuários moradores do Monte Cristo.

Na análise das listas de presença nas reuniões do CMAS de Florianópolis, referentes ao ano de 2018 foram localizadas 15 listas de presença das plenárias e assembleias e verificado que apenas duas entidades do Monte Cristo — Lar Fabiano de Cristo e Centro de Apoio à Formação Integral do Ser (CEAFIS), caracterizadas como Organizações da Sociedade Civil (OSC) — tiveram presenças esporádicas ao longo do ano. Nesse momento, o CEDEP não aparece nas listas de presença. Já sobre o ano de 2019 foram analisadas 10 listas de presença e verificado que o CEDEP, representado pela assistente social da instituição e pelas estagiárias, retoma sua participação nos espaços do CMAS juntamente com as mesmas duas entidades que compareceram em 2018.

Os conselhos de assistência social são espaços institucionais permanentes de caráter deliberativo e se constituem como um mecanismo de participação da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Entendemos que os conselhos e conferências são locais de fortalecimento da política social, onde a participação dos usuários do SUAS deve ser cada vez mais fomentada, munindo os usuários dos conhecimentos e instrumentos necessários para discutir a política do setor. É por entender que as demandas, mobilizações e lutas históricas dos moradores do Monte Cristo devem estar representadas nos espaços de participação popular da política de assistência social que surgiu a proposta de intervenção social.

Sendo assim, o projeto de intervenção de estágio propôs a realização de encontros com moradores do Monte Cristo usuários da Assistência Social com o objetivo de fomentar a criação e mobilização de um grupo de usuários para participar da Conferência Municipal de Assistência Social em 2021, de forma a discutir e apresentar as demandas do território. Mais do que a participação na Conferência, a proposta visou contribuir para um processo de construção de demandas coletivas da população, superando o caráter imediato e individual que elas apresentam.

A identificação e convite de usuários para compor o grupo foram feitos em parceria com outras entidades da rede socioassistencial do bairro, para que a composição não ficasse restrita apenas às pessoas atendidas diretamente pelo CEDEP, e o processo de formulação do grupo incluiu encontros periódicos visando a

formação e capacitação da população usuária para inserção e participação democrática nos espaços de controle social.

Por conta da pandemia da Covid-19, o conselho municipal adotou medidas de isolamento e distanciamento social e as plenárias nos anos de 2020 e 2021 ocorreram no modelo virtual. Apesar de ser uma medida necessária para a segurança sanitária de todos, é fato que isso fragilizou ainda mais a participação dos usuários, tanto pela dificuldade de divulgação das reuniões, quanto pelos diversos obstáculos de acesso à internet e equipamentos.

A pandemia atingiu diretamente as condições de sobrevivência da população, em especial da população mais vulnerável atendida pelos serviços socioassistenciais; e o Monte Cristo é uma das regiões com maiores índices de vulnerabilidade social de Florianópolis. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano (2013) a estimativa é que a renda de 77% das moradias da região é de até 2 salários mínimos, sendo que, em 2010, a renda per capita dos moradores do Monte Cristo era de R\$929,08, bem distante da renda média da capital que era de R\$1.798,12 (CEDEP, 2021 apud Atlas Do Desenvolvimento Humano No Brasil, 2013, p.14). Não é difícil imaginar que essas condições se agravaram na pandemia e, sendo uma região constituída pelo público alvo da política de assistência social, se torna ainda mais urgente garantir que as demandas da população sejam apresentadas e discutidas nos espaços de formulação e avaliação das políticas sociais.

O projeto contou com 4 encontros com os moradores anteriores à Conferência, cada um com temas pré-estabelecidos, conforme tabela a seguir, pensados para contribuir na formação dos usuários.

Quadro 1 - Temas abordados nos encontros com moradores do Monte Cristo

Data	Temas abordados
08/07/2021	O que é a Política de Assistência Social; o SUAS; mobilizações históricas do território.
15/07/2021	O que é o Controle Social; os Conselhos e Conferências de Assistência Social.
22/07/2021	Apresentação dos eixos temáticos da Conferência Municipal de 2021;

	deliberações do território conforme cada eixo.
29/07/2021	Apresentação dos eixos temáticos da Conferência Municipal de 2021; deliberações do território conforme cada eixo.

Elaboração: própria (2022).

Apesar de todas as dificuldades vividas pelos usuários para estarem nestes espaços, foi possível ter boa participação dos moradores em cada um deles: conforme listas de presenças somadas, os 04 encontros contaram ao todo com 49 participantes. Destes, apenas 03 eram homens – fotos dos encontros podem ser verificadas no Apêndice 1. Um primeiro aspecto observado nestes encontros, e inclusive apontado pelos usuários participantes, foi que a grande maioria dos presentes nas reuniões eram mulheres. Este não foi um tema pensado para ser discutido no grupo, mas houve um momento de conversa após uma participante questionar onde estavam os homens da comunidade que não podiam estar ali construindo aquele espaço. Conforme indicam dados publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o percentual de famílias brasileiras chefiadas por mulheres passou de 22,9% em 1995 para 40,5% em 2015. No caso das mulheres negras, este aumento foi maior: 24,2% em 1995 para 41,1% em 2015. Já quando se trata de domicílios chefiados por homens, se tem uma queda de 17,6% no mesmo período¹⁴.

Tendo em vista a realidade brasileira, onde as mulheres são, muitas vezes, chefes de família solo e referências para os benefícios de transferência de renda, perceber a predominância feminina e o protagonismo das mulheres na Assistência Social foi um ponto de partida para ter essa discussão de forma mais aprofundada com os usuários.

Como um dos principais resultados finais dos 4 encontros foram construídas pelos usuários, com auxílio da supervisora de campo e estagiárias, uma série de propostas que foram levadas pelas participantes para a Conferência Municipal de Assistência Social de 2021 que estão sintetizadas na tabela abaixo. Desse grupo que participou dos encontros, cinco (5) moradoras do Monte Cristo se disponibilizaram para participar da Conferência Municipal, realizada de 02 a 06 de agosto de 2021. As participantes contaram com o auxílio das estagiárias e com o

¹⁴ Estes e outros dados podem ser verificados no site do IPEA <https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html>.

espaço do CEDEP disponibilizando internet e computadores para facilitar a participação.

O auxílio direto na participação dos usuários se apresenta como essencial nesse processo, tendo em vista a falta de uma comunicação popular e simplificada nos Conselhos. A grande utilização de termos técnicos e atuações meramente burocráticas dificultam o avanço da participação, inclusive dos próprios trabalhadores da Política, mas especialmente dos usuários que são afastados dessas discussões no cotidiano.

Quadro 2: Propostas construídas pelos moradores do Monte Cristo.

EIXOS DA CONFERÊNCIA	PROPOSTAS
<p>Eixo 1 - A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para gestão dos direitos socioassistenciais no enfrentamento das desigualdades.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. CRAS no território do Monte Cristo (devido à dificuldade de acesso ao CRAS atual que fica em outro bairro); 2. Ampliação da equipe técnica dos CRAS para estarem mais próximos da população (chamamento de Concursos e Processos Seletivos); 3. Realização e divulgação de um "diagnóstico social" do Monte Cristo - precisa-se saber quais as principais demandas do território; 4. Implantação de SCFV para crianças de 0 a 6 anos, hoje inexistente; 5. Implantação de Centro Dia, hoje inexistente.
<p>Eixo 2 - Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. O orçamento que chega para a Assistência Social deve ser 100% aplicado na Política de Assistência Social.
<p>Eixo 3 - Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construção de um Fórum dos Usuários do Monte Cristo/Continente para participação efetiva nos Conselhos.

<p>Eixo 4 - Gestão e acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação de serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais e proteção social.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Priorizar o fornecimento de benefícios de transferência de renda, prezando pela autonomia das famílias. O fornecimento de Cesta Básica deve ser considerado como um benefício emergencial, pontual para o atendimento das famílias; 2. Serviços de transferência de renda (ex. cartão calamidade) deve ser 100% administrado pelo poder público, não deve ser terceirizado.
<p>Eixo 5 - Atuação do SUAS em Situações de Calamidade Pública e Emergências.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Em situações de calamidade, como a pandemia, serviço essencial não deve fechar, como foi o caso dos CRAS. O equipamento deve atuar identificando as situações de dificuldades enfrentadas pela população; 2. Que o município tenha um plano de atendimento para situações de calamidade com atendimento 100% pelo poder público. 3. Retorno do Cartão Calamidade.

Elaboração: própria (2021).

Após a Conferência Municipal, foi realizado também um 5º encontro para avaliação do processo e definição dos próximos passos do grupo. Os moradores levantaram uma reivindicação entendida como central para o território do Monte Cristo: a necessidade de um CRAS mais próximo dos usuários. Atualmente o CRAS de referência para o bairro é o CRAS Continente I, situado no bairro Balneário Estreito, distante e de difícil acesso a pé dos moradores das comunidades do Monte Cristo. Existe apenas uma linha de transporte público (o valor da passagem é R\$ 4,50) para acessar o CRAS que passa próximo do bairro.

A partir dessa necessidade por um CRAS mais próximo, os moradores elencaram também duas ações para dar força à reivindicação que ajudamos a organizar no 5º encontro, após a Conferência: a construção de um abaixo-assinado dos moradores a ser entregue à Secretária Municipal de Assistência Social e, se possível, ao Prefeito de Florianópolis; e a elaboração de um vídeo caminhando do Monte Cristo até o CRAS, de forma a evidenciar os inúmeros obstáculos do trajeto. O abaixo-assinado foi elaborado pelas estagiárias com auxílio da supervisora,

apresentado aos moradores no 5º encontro, feitas as mudanças sugeridas pelos usuários e distribuídos entre eles para a coleta de assinaturas pelo bairro. Quando as estagiárias terminaram o estágio, o andamento do abaixo-assinado estava nesse processo de coleta, mas posteriormente foi informado que o documento foi apresentado em reunião do CMAS Florianópolis.

Os usuários demonstraram interesse também em manter reuniões periódicas como as que tivemos para discutir as necessidades do bairro, dando oportunidade então para começar a pensar na construção de um Fórum de Usuários da Assistência Social para o território. A assistente social do CEDEP e atual presidente do CMAS firmou o compromisso em auxiliar o encaminhamento mesmo após a saída das estagiárias da instituição, tendo em vista a importância dessa construção.

Através da intervenção no campo de estágio, buscou-se uma forma de coletivizar aquelas demandas que aparecem individualmente no cotidiano institucional, e por meio de um espaço de acolhimento, diálogo, reflexão sobre o território do Monte Cristo e, especialmente através da formação sobre a Política de Assistência Social, materializou-se a experiência de mobilização e organização popular. Bem como, se configurou um esforço em atribuir um novo olhar da instituição para as possibilidades de atuação do Serviço Social, viabilizando e potencializando a participação democrática da comunidade.

Com a ascensão neoliberal, as políticas de governo se orientam, cada vez mais, para o enfraquecimento e ataques aos movimentos sociais e, no mesmo processo, as organizações formadas ou aliadas às lutas populares da década de 1980, como o CEDEP, vão perdendo estes vínculos, com atuações cada vez mais distantes das demandas dos usuários. Nas palavras de Dagnino (2004):

[...] a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar na qual essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (p. 150)

Alguns obstáculos foram identificados no processo de mobilização e articulação da comunidade. Destaca-se a dificuldade de elaborar e concretizar um instrumental técnico do Serviço Social, eficiente para o registro e sistematização das ações do Setor, o que implica na fragilização de leituras para construir propostas interventivas. Ocorreram algumas tentativas de construção de um Plano de

Acompanhamento Familiar (PAF), para viabilizar uma forma mais efetiva de registro de atendimentos do Setor para melhor organização das demandas e posterior coletivização com os usuários, mas não se efetivaram. Muitas complicações foram percebidas ao longo do caminho, primeiro o número alto de trabalho e demandas para a única assistente social da instituição, depois a própria pandemia que exigiu toda uma readaptação do trabalho da instituição. Ainda assim, cabe lembrar que a construção de uma instrumentalidade é essencial no fazer profissional do assistente social, pois:

A instrumentalidade é uma propriedade e/ou capacidade que a profissão vai adquirindo na medida em que concretiza objetivos. Ela possibilita que os profissionais objetivem sua intencionalidade em respostas profissionais. É por meio desta capacidade, adquirida no exercício profissional, que os assistentes sociais modificam, transformam, alteram as condições objetivas e subjetivas e as relações interpessoais e sociais existentes num determinado nível da realidade social: no nível do cotidiano (BAVARESCO; GOIN, 2016, p. 4).

O próprio fluxo de trabalho e cotidiano da instituição colocava o Serviço Social numa posição de “apagar incêndio”, respondendo às demandas individuais e imediatas que apareciam no cotidiano institucional, sem uma atuação coletiva com os usuários. A construção de instrumentos e técnicas do setor é uma forma de contribuir para a elaboração do que é o trabalho do Serviço Social e desse modo conquistar seu espaço de atuação. Contudo o grande desafio é instituir ações que de fato possibilitem a mobilização da comunidade e permitir assim, o protagonismo dos moradores e usuários da política de assistência social.

Outra questão que contribui para a dificuldade de planejamento do trabalho, bem como para organizar um espaço em grupo contínuo com os moradores, sem sombras de dúvidas, é o orçamento disponível. Como dito anteriormente, grande parte do financiamento do CEDEP vem de doações, parcerias e editais de entes privados. Estes não são recursos fixos, muitas vezes não apresentam continuidade, contam com tempo limitado e não são possíveis de previsão por parte da instituição. Essa questão do financiamento torna-se importante, pois rebate na própria possibilidade de planejamento das entidades e no trabalho dos profissionais, inclusive do Serviço Social. Ainda assim, segue sendo o principal meio de financiamento das entidades socioassistenciais. Sem dúvida, o planejamento de ações no âmbito das políticas públicas deve sempre considerar os prazos e recursos disponíveis, mas essa não é uma forma de financiamento que garanta um trabalho de natureza contínua. Como pontua Brettas (2016, p. 10), é uma forma de

financiamento que “difere amplamente do caráter contínuo, permanente e planejado da oferta de serviços que preconiza a legislação específica da área da assistência social”.

O próprio planejamento das ações fica comprometido devido à tal imprevisibilidade, atingindo o planejamento de ações mais efetivas, que demandam um tempo maior de acompanhamento dos usuários. O financiamento é um dos aspectos que se destaca, pois:

O planejamento técnico financeiro se apresenta como um dos maiores gargalos para a efetivação da Política de Assistência Social – PNAS. Esta frase ecoa por quase todas as Secretarias, Departamentos e/ou congêneres, ligados à assistência social no território brasileiro, sem qualquer distinção quanto aos municípios de pequeno, médio ou grande porte, tampouco metrópoles. (MARTINS, 2015, p. 108).

Dessa forma prevalecem os projetos focalizados, com tempo limitado para realização e sem possibilidade de articulação em rede, como foi o Projeto Caderneta Social ou o Mulheres Empreendedoras que, apesar de serem institucionalizados, encontram inúmeras dificuldades, principalmente, quando esbarram na questão orçamentária. Perceber isso é fundamental para entender as dificuldades em planejar as ações do Serviço Social, pois o setor se encontrava condicionado à publicação destes editais e projetos de captação de recursos. Instituições como o CEDEP acabam encontrando dificuldades para manter seu financiamento através de doações e parcerias e este acaba reduzido, ao passo que os usuários, em um momento de calamidade, como tem sido a Covid-19, têm suas demandas aumentadas. Todos esses desafios foram também impulso para a organização dos encontros com os usuários, tendo em vista a importância de discutir tal realidade com aqueles diretamente afetados.

Pensar a atuação profissional é um desafio no cotidiano de uma instituição privada, com fluxo alto de demandas e orçamento, muitas vezes, incerto. Por isso, a importância de disponibilizar um tempo para a sistematização e análise da prática profissional. Sem esse exercício investigativo e de análise, pode-se adotar uma postura profissional de respostas imediatas, focalizadas, que responda apenas às demandas institucionais que, na maioria das vezes, não correspondem inteiramente às demandas dos usuários:

[...] cabe lembrar que cada demanda apresentada tem especificidades próprias, por isso vai do profissional fazer a escolha das técnicas peculiares para melhor atender as necessidades de seus usuários e assim conseguir resultados positivos, não apenas de forma imediatista, mas a médio e longo prazo. (BAVARESCO; GOIN, 2016, p. 2)

Portanto, a escolha consciente de instrumentos e estratégias, é fundamental ao exercício profissional, e no que se trata da organização popular e mobilização social, é preponderante a atuação no campo político, para assim, construir estratégias que possam viabilizar o protagonismo da população usuária e da comunidade. Nesse sentido, nas palavras de NEGRI; OLIVEIRA (2022, p. 50),

[...] o trabalho do assistente social neste campo envolve necessariamente o conhecimento e domínio sobre as legislações e normativas sociais, assim como pela própria constituição da política de assistência social e sua fundamentação legal, bem como a compreensão sobre orçamento e fundo público.

O papel do assistente social na perspectiva da participação popular exige dos profissionais, compromisso ético-político, e na mesma medida, fundamentação teórico-metodológica e técnico-operativa, que se direcionem aos interesses e demandas das classes subalternas. Para isto é essencial desvelar e compreender como a participação popular e a organização comunitária se constitui enquanto estratégias que materializam as lutas da classe trabalhadora. De forma geral, a participação popular compreende as diversas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços sociais, ainda que conforme a legislação brasileira a decisão final, de algum modo, fica a cargo do Poder Legislativo, o que nos leva a afirmar que é necessário ampliar e aumentar a participação da sociedade civil nos espaços institucionais de participação e não institucionalizados a exemplos de Fóruns e outros. (DAGNINO, 2004).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho nasceu do objetivo de analisar como tem se dado a participação da sociedade civil nos espaços de controle social da Política de Assistência Social, particularmente a participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Florianópolis. Após a inserção no CMAS de Florianópolis como parte das atividades de Estágio, foi identificada a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a participação social nas políticas públicas para construir a própria atuação profissional com os usuários no setor de Serviço Social do CEDEP. Nesse sentido, partimos de uma discussão teórica acerca da categoria sociedade civil dialogando com a construção do controle social nas políticas sociais do Brasil, não perdendo de vista a conjuntura econômica, política nacional e mundial. Tal esforço se mostrou essencial para analisar posteriormente o CMAS de Florianópolis, resgatar sua criação a partir das legislações estabelecidas pela política de Assistência Social e dados atuais de como está estruturado o SUAS no município, assim como buscar decifrar de que forma tem se dado a participação da sociedade civil na oferta dos serviços da Assistência Social municipal. Por fim, apresentou-se a experiência dos usuários moradores do bairro Monte Cristo no CMAS, como um campo possível de pensar a atuação profissional do serviço social com os usuários dentro de uma instituição privada que oferta serviços públicos.

De início, o próprio termo sociedade civil, muito presente nas discussões das políticas públicas, já apresenta caráter contraditório e com entendimentos, inclusive, antagônicos. Ao aprofundar a análise sobre a participação da sociedade civil, fica claro que existe mais de uma concepção sobre como essa participação deve acontecer, quem é essa sociedade civil e até que ponto deve ter poder de interferência nas políticas sociais. Mais do que entendimentos diferentes, se tratam de concepções e projetos políticos substancialmente opostos.

O pensamento neoliberal hegemônico, que toma forma no Brasil principalmente a partir da década de 1990, avança nas tentativas de desresponsabilização do Estado sobre a execução das políticas sociais, reforçando o discurso de Estado incapaz/ineficiente e terceirizando a responsabilidade para a sociedade civil. O caso dos fundos privados é um dos exemplos: vem se expandindo a chamada filantropia empresarial, difundida como uma alternativa para o atendimento de necessidades sociais por meio de empresas que buscam uma

imagem “solidária” investindo em projetos da área social realizados por entidades privadas sem fins lucrativos. Não é difícil imaginar o rebatimento que isso tem na política de assistência social que, historicamente, segue um modelo de serviços executados por entes privados numa perspectiva assistencialista e filantrópica, e encontra dificuldades em se consolidar enquanto política de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, como preconiza as legislações pós-Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2012).

Nesse sentido, a pesquisa não se tratou de um “preconceito” com projetos sociais fomentados e financiados por instituições privadas, mas sim de analisar como essa prática vem sendo compreendida num plano político maior, onde a própria concepção do papel do Estado nas políticas públicas segue sendo palco de disputas. O neoliberalismo despolitiza a sociedade civil ao afirmar a ausência de disputas de classe, enquadrando-a como um suposto “terceiro setor” fora do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor). Essa tentativa se mostra mistificadora, ao passo que, em muitos casos, se tratam de instituições privadas financiadas propriamente pelo poder público e por empresas, como é o caso do CEDEP.

A concepção de participação social defendida pela política neoliberal é de forte repasse de funções e serviços do poder público ao setor privado, se concretizando no próprio repasse do orçamento público que, quando se fala em políticas sociais, já é escasso frente às demandas dos trabalhadores. Assim, vai na contramão do movimento político e social construído por setores populares no contexto de redemocratização do Estado brasileiro e entende-se aqui que não é a esse projeto que a atuação profissional do serviço social deve se vincular.

Mesmo enfrentando um contexto adverso, foram conquistados mecanismos de controle social antes inexistentes no campo das políticas sociais brasileiras, importantes instrumentos que abrem caminhos para a participação popular. Daí veio o esforço de retomar o pensamento gramsciano sobre a sociedade civil e sua relação com o Estado capitalista, necessário para se contrapor ao pensamento neoliberal. Se vincular ao entendimento gramsciano é entender as políticas sociais no seu caráter contraditório, e seus espaços enquanto instrumentos de disputa política, onde se deve buscar dar voz às demandas e interesses dos trabalhadores e dos setores populares.

Essa não é uma disputa fácil de ser travada, pois, como foi possível perceber na seção 2, ao analisar a construção do CMAS de Florianópolis, ficou evidente que ao mesmo passo que há o avanço da descentralização e municipalização da política de Assistência Social, boa parte dos serviços, programas e projetos seguem o curso histórico da assistência no Brasil, com a prevalência das entidades privadas (OSC's) em detrimento do maior investimento em equipamentos públicos. Isso se aprofunda em um contexto de arrocho fiscal e desfinanciamento das políticas sociais como vem acontecendo nos últimos anos, desde a crise estrutural do capital em 2008 (vide Tabela 1).

Tal forma de desenho dos serviços socioassistenciais fortalecem as características conservadoras que se busca romper há décadas no Brasil: projetos e programas focalizados, temporários, sem possibilidade de articulação em rede e, muitas vezes, ineficazes para atingir a extensão das demandas próprias da Questão Social. No caso do CEDEP, uma das entidades da rede privada conveniada com a Secretaria de Assistência Social de Florianópolis, além dos recursos públicos, conta fortemente com o financiamento e doações de entes privados, o que acaba resultando em diversas dificuldades ligadas à imprevisibilidade de recursos para as ações. É necessário destacar que um dos aspectos mais fundamentais para a implementação e consolidação das políticas públicas é o seu orçamento:

Como citado anteriormente, tal forma de financiamento dificulta o avanço da política de assistência social, tendo em vista a falta de previsibilidade e atingindo o planejamento de ações mais efetivas, que demandam um tempo maior de acompanhamento dos usuários. Entretanto, as OSC's continuam sendo importantes campos de atuação do assistente social e, sem deixar de analisar todas as contradições e limitações nesses espaços, o profissional possui certa autonomia para planejar sua intervenção, visando superar a focalização dos serviços implementados. Como estratégia para minimizar obstáculos, se demanda um bom planejamento da atuação a ser desenvolvida para que seus objetivos sejam alcançados e garantir que, dentro de suas possibilidades, as intervenções profissionais não apareçam de forma isolada e fragmentada na instituição, mas integradas às demais ações da assistência social. Nesse sentido, Bertollo (2016) afirma que o planejamento possui um caráter técnico e político, visto que envolve elementos que dizem respeito a prazos e recursos e porque prescindem de

processos decisórios permeados pela correlação de forças e interesses dos sujeitos envolvidos.

Foi com o objetivo de analisar a atuação profissional dentro de uma instituição privada, repleta destas contradições que na seção 3 apresentamos a experiência com os moradores do bairro Monte Cristo, buscando afirmar, dentro das possibilidades de uma experiência de estágio, uma intervenção profissional comprometida com a representação dos usuários da Assistência Social. Porém, mais que isso, a atuação profissional, mesmo em uma entidade privada, não pode estar distante da mobilização e fortalecimento do protagonismo dos usuários, e os espaços de controle social se mostram como um dos caminhos que esse compromisso deve consolidar. Como verificado nas análises das listas de presença do CMAS de Florianópolis nos anos de 2018 e 2019, a representação dos usuários da Assistência Social continua fortemente fragilizada e, sem a devida mobilização que garanta efetivamente a participação da população usuária nos conselhos de políticas públicas. São espaços que possibilitam o diálogo e socialização das demandas coletivas, contudo, os conselhos assumem facilmente o caráter conservador que interessa aos interesses do capital, na medida em que são direcionados pelo interesse governamental. Tornam-se espaços meramente institucionais para referendar o sistema já dominante de focalização e seletividade das políticas sociais. Assim, o debate sobre o rumo das políticas sociais a nível institucional fica na mão daqueles que historicamente garantiram sua forte presença: a esfera governamental e entidades privadas de filantropia e empresariais buscando apelo em uma imagem solidária.

No contexto de precarização do trabalho aliado ao desmonte das políticas sociais duramente conquistadas, tendo seus orçamentos cada vez mais reduzidos e capturados pelo grande capital, é imprescindível travar a luta pela construção de uma transformação societária fortalecendo a organização das classes populares, usuários e movimentos sociais. Isso não se dá apenas nos espaços públicos de controle social, pois estes, propriamente por serem institucionalizados, já apresentam diversas limitações, mas não se pode perder de vista que também nestes espaços se travam disputas de construção de políticas públicas, alocação de recursos e execução orçamentária.

A atuação de assistentes sociais nos diversos serviços da política, seja em equipamentos públicos ou entidades privadas, deve estar pautada na análise crítica

da realidade, buscando as estratégias necessárias que auxiliem no enfrentamento do projeto neoliberal. Sem dúvidas, um trabalho comprometido com a ampliação da participação dos usuários, na direção de um modelo de proteção social universal e integral ainda não está concretizado, mas tem sido uma importante finalidade a ser buscada pelo coletivo da sociedade civil e igualmente uma necessária estratégia da categoria profissional.

Por fim, ainda que o objetivo da pesquisa não tenha permitido aprofundar nas diversas questões que envolvem a atuação do assistente social nas OSC's, esperamos que as análises levantadas aqui contribuam para um posterior aprofundamento.

REFERÊNCIAS

- 6 Fatos importantes sobre conselhos municipais. **Politize**, 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/conselhos-municipais-fatos-importantes/>. Acesso em: 16 nov. 2022.
- BAVARESCO, Leticia da Rosa; GOIN, Mariléia. *Instrumentalidade Profissional do Serviço Social: as mediações da prática profissional*. Assis - RS: FEMA, 2016. Disponível em: <http://www.fema.com.br/site/wp-content/uploads/2016/09/4-Instrumentalidade-Profissional-do-Servi%C3%A7o-Social-As-Media%C3%A7%C3%B5es-da-Pr%C3%A1tica-Profissional.pdf>
- BERTOLLO, Kathiúça. Planejamento em Serviço Social: tensões e desafios no exercício profissional. In: **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 16, n. 31, jan/jun. 2016.
- BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**, Brasília-DF: Casa Civil, 1988.
- BRASIL. **Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.759%2C%20DE%2011%20DE%20ABRIL%20DE%202019&text=Extingue%20e%20estabelece%20diretrizes%2C%20regras,colegiados%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20federal. Acesso em: 16 nov. 2022.
- _____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**: Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em:
- _____. Ministério da Cidadania. Secretaria de Gestão da Informação. **VIS DATA 3 - Painel de Monitoramento Social**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/dash/painel.php?ag=m&codigo=420540&d=148>. Acesso em: 07 out. 2022,
- _____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/12854913/78/images/5/Evolu%C3%A7%C3%A3o+do+or%C3%A7amento+da+AS+%28+%29.jpg>. Acesso em: 16 nov. 2022.
- BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- _____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. **Lei 13.019 de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco [...]. Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRAVO, Maria Inês Souza, CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRETTAS, Gabriela Horesh. **O papel das organizações da sociedade civil na Política Pública de Assistência Social no Brasil:** contribuições para a análise da provisão de serviços no Sistema Único da Assistência Social, 2016.

BRIZOLA, Leonel. **Tijolaços**. 1 ed. Rio de Janeiro: Galpão de Ideias Leonel Brizola, 2017. 144 p.

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FILHO, Joaquim Rubens Fontes; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. In: **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017.

CAMPOS, Edval Bernadino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 88, 2006.

CANELLA, Francisco. Novos parâmetros da ação coletiva numa localidade do bairro Monte Cristo - Florianópolis (2002-2010). **Revista PerCursos**, Florianópolis, v.14, n. 27. jul./dez., p. 242 - 270 2013.

CARVALHO, Janaina Lucelia Oliveira; OLIVEIRA, Karla Vianna Azevedo. **O exercício do controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na perspectiva das representações dos usuários**. 2018.

CEDEP - Centro de Educação Popular. **Plano de Ação**. 2019a.

CEDEP - Centro de Educação Popular. **Projeto Político Pedagógico**. 2019b.

CNAS. **Resolução Nº 11, de 23 de setembro de 2015** - Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, 2015. Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-11-de-23-de-setembro-de-2015/>. Acesso em: 19 out. 2022.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais**. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005b, 342f

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis: PPGSCP, nº 5, out. 2004

DELGADO, Diana, et al. (Des) financiamento e (des) proteção social: o abate da 'prima pobre' da Seguridade Social. **Revista O Social em Questão**, São Paulo: PUC/SP, v. 1, n. 52, p. 35-60, 2021.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil E Democracia: um debate necessário. **Libertas**, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.83 – 94, jul-dez / 2008.

GISLER, Giulia Valentina Giacomolli. **TENDÊNCIAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**: uma análise a partir do financiamento municipal em Florianópolis-SC. Florianópolis: UFSC, [TCC-Serviço Social], 67p, 2022.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel notas sobre o estado e a política. 4ª ed. Tradução: Luiz S. Henrique, Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 03.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica, 8ª ed., São Paulo: Cortez Editora, 1991.

IBGE ATUALIZA LISTA DE MUNICÍPIOS E DISTRITOS DO BRASIL. **Prefeitos e Gestões**. 2019. Disponível em: <https://www.prefeitosegestoes.com.br/site/ibge-atualiza-lista-de-municipios-e-distritos-do-brasil.html>. Acesso em: 16 nov. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Painel de Indicadores**. [s.d]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores>. Acesso em: 16 nov. 2022.

IVG. INSTITUTO PADRE VILSON GROH. **Estatuto Social Consolidado**. Florianópolis, SC, 2013.

INSTITUTO PADRE VILSON GROH. **Relatório Social**. 2019. Disponível em: <http://www.redeivg.org.br/wp-content/uploads/2017/01/IVG_Relatorio2018_DIGITAL.pdf>. Acesso em: 18 de jul. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. [s.d.]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html. Acesso em: 16 nov. 2022.

KOLOGY, Andressa; ROSA, Carla Buhner Salles; LUIZ, Danuta S. C. **Relações entre Estado e Sociedade Civil**: Reflexões sobre perspectivas democráticas. AURORA, ano V nº 8, agosto de 2011.

LINHARES, KLEYLENDIA. IPEA. CODE. **Anais do I Circuito de debates acadêmicos. Desafios contemporâneos acerca do Terceiro Setor e Serviço**

Social: entre o novo trato da questão social e a negação da solidariedade de classe. UFRN. 2011.

MARTINS, Vaena. Financiamento da Política de Assistência Social sob a ótica do gestor municipal. In: **Revista MovimentAção** v.02, n.02, pp. 108-121, 2015.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. **Serviço Social & Sociedade**, v. 59, p. 47-79, 1999.

NEGRI, Fabiana L.; OLIVEIRA, Laíne M. **Os Conselhos Municipais de Assistência Social: a atuação do/a assistente social e a participação democrática**. Florianópolis SC: CRESS 12ª Região, 2022.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 166-175, Dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/GLKVhgxtxXMX7QQWzysmhdK/?lang=pt>. Acesso em:

PMF/CMAS, Prefeitura Municipal de Florianópolis, Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Lei nº 4.958, Cria o Conselho Municipal e o Fundo de Assistência Social**, de 16 de julho de 1996. Disponível em: <<https://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/998539/lei-4958-96>> Acesso em: 04 out. 2022.

PMF/CMAS, Prefeitura Municipal de Florianópolis, Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Lei nº 8.049, Dispõe sobre o Conselho Municipal e o Fundo de Assistência Social**, de 19 de novembro de 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2009/804/8049/lei-ordinaria-n-8049-2009-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-a-revogacao-da-lei-n-4958-de-1996>> Acesso em: 04 out. 2022.

PMF. **Secretaria Municipal de Assistência Social**. [s.d.] Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=home&menu=0>. Acesso em: 16 nov. 2022.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 85, mar. 2006.

RAICHELIS, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. In: **O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático**. Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador) Brasília, 2011.

TAVARES, Gisele de Cássia. Gestão orçamentária e financeira de políticas públicas. In: PAULA, Renato Francisco dos Santos (Org.). **Gestão Social e Planejamento Público: Temas de Políticas Públicas**. Curitiba, 2018.

SANTOS, Evelyn Alves Fontoura dos Santos. **CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS: avanços e desafios no controle social do fundo municipal de assistência Social**. Florianópolis: UFSC, [TCC - Serviço Social], 205p, 2004.

SILVA, Kleylenda Linhares. Desafios contemporâneos acerca do terceiro setor e serviço social: entre o novo trato da questão social e a negação da solidariedade de classe. In: **Anais do Circuito Debates Acadêmicos**. Ipea/Brasília, 2012.

WANDERLEY, Edilazio. **Corte orçamentário de 95% significa o desmonte completo da assistência social no Brasil**. Pernambuco, 2022. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/corte-orcamentario-de-95-significa-o-desmontecompleto-da/241096/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

APÊNDICE A – FOTOS DOS ENCONTROS COM MORADORES



Fonte: Amanda de Melo Troian.