

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SÓCIOECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**LEANDRO DE OLIVEIRA**

**A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DE USUÁRIOS DO  
SUAS NO CMAS DE FLORIANÓPOLIS:**  
**Limites e potencialidades**

**FLORIANÓPOLIS**  
**2016**

**LEANDRO DE OLIVEIRA**

**A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DE USUÁRIOS DO  
SUAS NO CMAS DE FLORIANÓPOLIS:  
Limites e potencialidades**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.  
Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Luziele Maria de Souza Tapajós.

**FLORIANÓPOLIS**

**2016**

**LEANDRO DE OLIVEIRA**

**A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DE USUÁRIOS DO  
SUAS NO CMAS DE FLORIANÓPOLIS:**

**Limites e potencialidades**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, orientado pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Luziele Maria de Souza Tapajós.

Florianópolis, 27 de julho de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Luziele Maria de Souza Tapajós  
Departamento de Serviço Social/UFSC  
Presidente da Banca Examinadora

---

Prof<sup>a</sup>. DILCEANE CARRARO  
Departamento de Serviço Social/UFSC  
1<sup>a</sup> Examinadora

---

Karine Amorim Dos Anjos  
Assistente Social  
2<sup>a</sup> Examinadora

## NOTA DE ESCLARECIMENTO

Este trabalho de conclusão de curso foi elaborado por uma pessoa com deficiência visual.

É necessário o registro de algumas questões e obstáculos que precisam ser conhecidos e resolvidos para a garantia da igualdade de condições de ensino entre pessoas com deficiência visual e pessoas sem deficiência nesta universidade.

Durante o processo de elaboração do TCC, bem como de apresentação do mesmo, foi identificado que há um conjunto de procedimentos e normativas a serem seguidas como padrão.

O fato em questão é que as pessoas com deficiência visual precisam de equipamentos adequados para a escrita e produção dos trabalhos, como os software leitores de telas (NVDA/JAWS). Acrescente-se que o processo deve se adequar as possibilidades ou necessidades das pessoas com deficiência, sendo necessário a observância desta universidade se este está sendo realizado de maneira igualitária para todas as pessoas.

Algumas barreiras foram identificadas, que precisam ser superadas, como a falta de divulgação e treinamento na utilização do sistema de bibliografias online (MORE), disponibilizado pela UFSC a todos os acadêmicos, que não é apresentado igualmente a todos os acadêmicos e principalmente às pessoas com deficiência, o que poderia facilitar a normatização do trabalho.

Ressalta-se também que o processo de defesa do TCC precisa ser previamente combinado entre aluno com deficiência e banca, para que o mesmo não fique prejudicado e tenha garantida a igualdade durante todo o processo de arguição, sendo afixada uma devolutiva por parte da banca examinadora acerca do trabalho desenvolvido capaz de ser apropriada pelo acadêmico, evitando possíveis problemas para o mesmo, tendo em vista a grande tensão que circunda este processo.

Faz-se urgente maior atenção desta universidade às questões aqui rapidamente elencadas, pois o acesso às liberdades mais fundamentais, como o acesso a universidade com igualdade, é um direito já consagrado na atual Constituição e na Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência e seu protocolo facultativo e que são reforçados pelas Leis posteriores, como pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que assegura a todas as pessoas com deficiência o direito do acesso com igualdade de oportunidades à vida, à saúde, à

sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, entre outros.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a todos usuários e usuárias do Sistema Único de Assistência Social, que durante décadas permaneceram invisíveis, assistidos pelo favor, pela caridade para garantir a sua sobrevivência, e hoje deslumbram uma era de direitos sociais e uma vida de dignidade. Os esforços materializados neste trabalho são direcionados a todos os movimentos sociais, cidadãos, que acreditam na democracia como bem mais valioso de uma sociedade justa e equânime, conquistada através da ampliação da participação dos segmentos mais vulnerabilizados da sociedade nos processos políticos de decisão. Esta é uma etapa de minha vida que, vivida em profundidade e vencida, deve servir de subsídio para as futuras análises acerca do processo de participação dos usuários do SUAS no CMAS de Florianópolis, visando seu fortalecimento. Por fim, dedico esta vitória às pessoas com deficiência que persistem na luta por uma efetiva inclusão social, engajando-se em levar para todos os espaços públicos o preceito político de nada sobre nós sem nós.

O mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula

Vivemos num mundo confuso e confusamente percebido. Haveria nisto um paradoxo pedindo uma explicação?

De um lado, é abusivamente mencionado o extraordinário progresso das ciências e das técnicas, das quais um dos frutos são os novos materiais artificiais que autorizam a precisão e a intencionalidade. De outro lado, há, também, referência obrigatória à aceleração contemporânea e todas as vertigens que cria, a começar pela própria velocidade.

Todos esses, porém, são dados de um mundo físico fabricado pelo homem, cuja utilização, aliás, permite que o mundo se torne esse mundo confuso e confusamente percebido. Explicações mecanicistas são, todavia, insuficientes.

É a maneira como, sobre essa base material, se produz a história humana que é a verdadeira responsável pela criação da torre de babel em que vive a nossa era globalizada.

Quando tudo permite imaginar que se tornou possível a criação de um mundo veraz, o que é imposto aos espíritos é um mundo de fabulações, que se aproveita do alargamento de todos os contextos.

(M. Santos, A natureza do espaço, 1996)

## RESUMO

O presente estudo objetiva verificar como ocorre a participação do conselheiro (a) na condição de representação do segmento de usuários do SUAS no CMAS Florianópolis. Para sustentação da linha argumentativa, foi necessária a definição de conceitos, bem como um breve resgate acerca da Política de Assistência Social no Brasil. Parte-se do princípio de que os conselhos de assistência social são importantes mecanismos de controle social da sociedade sobre as ações do Estado e de construção da democracia. Nesse âmbito convivem dois projetos societários antagônicos, que apesar de utilizarem termos semelhantes como democracia, sociedade civil, participação social e cidadania, lhes atribuem significados diferentes. A pesquisa apontou, principalmente, para o fato de que não é necessário criar novos espaços ou instâncias de participação dos usuários do SUAS, mas sim garantir que a representatividade se torne realidade, além de fazer com que sejam cumpridas as demandas deliberadas pelas conferências de assistência social. Os conselheiros que representam o segmento de usuários nos conselhos de assistência social necessitam de subsídios que garantam o suporte necessário para qualificar o seu processo de participação nos espaços de controle social.

**Palavras chave:** controle social, participação social, usuários do SUAS, política de assistência social.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>1. POLÍTICA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	11
1.1 POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	18
1.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PNAS 2004 E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS .....	24
<b>2 CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b> .....	32
2.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL .....	33
2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL .....	37
2.3 O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	42
<b>3 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS E A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS DO SUAS</b> .....	49
3.1 CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	50
3.1.1 Estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis .....	57
3.1.2 A participação dos usuários do SUAS nas plenárias do CMAS .....	60
<b>APONTAMENTOS FINAIS</b> .....	71
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	73

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como eixo principal a temática do controle social exercido no âmbito dos conselhos municipais de assistência social (CMAS), com destaque à participação do usuário do SUAS. No caso desta pesquisa, o enfoque foi dado à participação deste usuário e seus representantes nas plenárias do CMAS Florianópolis.

O interesse na problemática supracitada originou-se a partir da vivência nas plenárias do referido conselho na condição de conselheiro, em que foi possível observar a participação do segmento de usuários no conjunto das suas ações, suas fragilidades e potenciais. Realizando uma aproximação com o CMAS Florianópolis e ao vivenciar as plenárias, foi possível verificar como ocorria a participação dos usuários no conselho, na maior parte das vezes, considerada demasiadamente precária, com uma presença esporádica nas plenárias. Além de outros diversos aspectos, incluindo a ausência de conselheiros representantes do segmento, o que ocasiona a vacância da representação.

Ademais, a matéria foi de interesse ao considerar o avanço político-jurídico da política de assistência social e, nesse campo, a importância da participação da população junto a gestão da política pública, que passou a ser reconhecida em lei e apoiada por um forte ordenamento jurídico, possibilitando uma forma ampliada da relação Estado e sociedade. Essa nova conjuntura, tão almejada pelos movimentos sociais devido a possibilidade de ampliação da participação popular na gestão pública pela via da democracia participativa, instigou a análise ora apresentada.

A partir desse marco no campo da assistência social, os conselhos municipais começaram a vislumbrar um norte a ser perseguido a partir das diretrizes consolidadas na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, na qual está registrada uma nova forma de compreender e agir nesse campo de política pública, considerando a grande diversidade e desigualdade socioterritorial existente entre os mais de 5.500 mil municípios. Nesse novo documento está ressaltada a necessidade de uma visão social de inclusão dos invisíveis (PNAS, 2004).

O presente trabalho está subdividido em três capítulos que contemplam os aspectos conceituais, teóricos, metodológicos e os resultados da pesquisa realizada. No primeiro capítulo, busca-se esclarecer os principais conceitos utilizados na análise, bem como o processo histórico da Política de Assistência Social até o surgimento do Sistema Único da

Assistência Social (SUAS). No segundo capítulo, são abordados os principais conceitos relacionados às temáticas da participação social, do controle social e dos conselhos municipais de assistência social, a fim de fundamentar os apontamentos realizados no decorrer do trabalho. No capítulo terceiro, destacam-se os resultados obtidos da análise da participação do usuário do SUAS nas plenárias do CMAS Florianópolis, acompanhado de algumas referências sobre as principais normativas que regulamentam esse espaço de participação e controle social.

O propósito que marca este estudo é observar e analisar a participação das representações do segmento de usuários do SUAS nas plenárias do CMAS Florianópolis, observando os registros das atas e normativas de acordo com o marco temporal estabelecido de janeiro de 2014 a fevereiro de 2015.

Nessa linha, os objetivos foram relacionados a fim de verificar como acontece a participação do conselheiro (a) na condição de representação do segmento de usuários do SUAS nas plenárias, colhendo subsídios para discutir o CMAS como um espaço político reivindicatório e fundamental para o aprimoramento da política pública, que hoje refuta as práticas clientelistas que configuram a forma tradicional de se conduzir a assistência social no Brasil.

## 1. POLÍTICA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A fim de iniciar a discussão a respeito da participação do usuário do Sistema Único de Assistência Social no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Florianópolis, cabe elucidar sobre a temática e apresentar o conceito que norteia o entendimento que permeia este trabalho.

Abranches (1987) entende a política como um conflito e oposição de interesses. O Estado é a instituição que modera esses conflitos entre forças antagônicas, projetando-as em um movimento prático, a partir da ideologia dominante que, por sua vez, se sobressai de tal conflito. Os grupos que possuem mais agentes atuando junto ao Estado possuem maiores chances de canalizar as suas ações em prol de seus interesses, sendo que é nesse cenário que a sociedade modifica-se e inclui novos atores na disputa política.

Na grande maioria das vezes, a compreensão sobre políticas sociais gera muita controvérsia e antagonismos, principalmente quando esta política possui o caráter redistributivo. Quando o Estado investe em políticas sociais, subentende-se que há um reconhecimento de uma desigualdade social a ser reparada ou grupos sociais com diferentes condições de suprir (ou não) as suas necessidades. É nesse contexto que é gerado um campo de oposições ideológicas entre os que concordam ou não concordam com a alocação de recursos em políticas de cunho redistributivo, pois possuem interesses na destinação do recurso público em políticas que garantem a liberdade de acumulação, fato que configura a maior parte do conjunto de políticas públicas no Estado brasileiro nos moldes liberais.

Por conseguinte, ainda seguindo o argumento de Abranches, pode-se entender que a política social pressupõe a alocação de recursos arrecadados pelo Estado através da tributação em ações voltadas a promoção da justiça social e combate a pobreza, situando-se no centro de um conflito de interesses, cuja disputa é pela maior ou menor alocação de recursos em favor da ampliação do acúmulo de capital. O patamar da cobertura da política social depende dessa disputa, “podendo ser instrumento de legitimação do status quo ou de transformação social” (ABRANCHES, 1987, p. 13).

O processo de implantação de uma política social é de grande complexidade. A justificativa em torno do investimento em uma determinada política social deve estar fincada em estudos e diagnósticos que demonstrem a necessidade de tais alternativas a serem adotadas para atuar em uma determinada situação. É imperativo, para esta decisão, a força da

mobilização social e da sensibilização do grupo decisório na busca de apoio político que viabilize a sua implantação.

A esse ponto já é possível asseverar que as políticas sociais são congruentes com a ideologia política dominante de Estado. O Estado, aqui tomado como pressuposto, precisa ser como instituição imparcial da sociedade, conforme afirma Coutinho (1999) ao resgatar as afirmações de Marx, Engels e Gramsci, que desmistificam o conceito de Estado considerando que as contradições do Estado são inerentes à sociedade capitalista, dividida que é em classes sociais, sendo de seu interesse a preeminência da ideologia de uma classe sobre a outra, tornando os interesses da classe dominante como universais. Coutinho (Ibid.) resgata o conceito de Estado aprimorado por Gramsci, entendendo que no bojo da sociedade civil há uma ideologia dominante peculiar a uma classe social específica. Para que essa ideologia se propague e ascenda à hegemonia, são utilizados os aparelhos ideológicos responsáveis pela sua difusão nas escolas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, meios de comunicação de massa, etc. (Na conjuntura atual, pode-se incluir também os movimentos sociais, fóruns sociais e as instituições não governamentais ou do chamado terceiro setor).

Com base nos apontamentos de Coutinho (1999) a partir dos estudos realizados por Gramsci, é possível entender o Estado como uma síntese da sociedade civil e da sociedade política, em que os mecanismos propagadores da ideologia da classe social dominante norteiam as suas ações e determinam a configuração das políticas sociais.

O Brasil é um país de capitalismo periférico dependente, com altos níveis de exploração da força de trabalho e grande concentração de riqueza, o que é necessário para manter o patamar social da classe burguesa, já que não possui os meios de produção para competir com os países centrais do capitalismo. Ou seja, o sistema capitalista já tem como base a exploração da mão de obra da classe trabalhadora, na qual os donos dos meios de produção se apropriam da riqueza produzida. Os países de capitalismo dependente possuem níveis mais elevados de superexploração, pois não possuem a capacidade produtiva dos países centrais, o que acaba por refletir na transferência de valores dos países de economia dependente para os países centrais do sistema capitalista, que exploram as sociedades dependentes para acumular riqueza.

Nessa conjuntura, as políticas sociais no Estado brasileiro tiveram como base inicial a ‘cidadania regulada’, em que o acesso aos direitos era condicionado ao registro na carteira de trabalho, tendo como marco temporal o governo de Getúlio Vargas. De acordo com Pereira (s.a.), o modelo de política social regulada restringia o acesso à proteção social aos trabalhadores registrados em profissões reconhecidas pelo Estado, deixando o conjunto de

pessoas que ocupava uma função ainda não formalizada a margem do sistema de proteção social. Portanto, quando o foco é o início das políticas sociais no Brasil, trata-se de um contexto de elevada desigualdade social com acesso a direitos sociais restritos a pequenos grupos de trabalhadores.

A política social foi se incorporando gradativamente às categorias profissionais, sem contemplar a universalidade de trabalhadores, entre os quais uma significativa parte em meados de 1930 ainda se concentrava na produção agrícola.

Tomando por base Pereira (2010) é possível pensar o processo originário das políticas sociais considerando a complexidade de elementos econômicos, sociais e políticos que o permeiam, e que são datados do período do governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), com uma série de elementos que se inter cruzaram para tal modelo econômico-político prevalecer. A autora reforça que, para que se compreenda o padrão de política social de um determinado país, cabe observar os processos ideológicos e econômicos que o permeiam. Ou seja, a fim de entender as razões para a implementação da política de previdência social, por exemplo, instituída pelo Presidente Getúlio Vargas, faz-se necessário observar a conjuntura econômica da transição do século XIX para o século XX.

Juntamente com a expansão do sistema capitalista por todo o mundo, no Brasil houve os movimentos de trabalhadores com as greves de 1905, 1917 e 1919. Tendo como base Silva (1995), é possível assegurar que os movimentos de 1917 e 1919 já incluíam em suas pautas de reivindicação a luta pelo direito previdenciário, e especificamente em 1919 a ratificação do Tratado de Versailles, realizado na França, trazendo para o Brasil a consolidação de uma legislação social trabalhista (PEREIRA, s.a.). Neste período, deu-se o fortalecimento dos sindicatos, em conjunto com setores da classe média, descontentes com o modelo econômico vigente e incomodados com o agravamento da crise econômica comandada pelas oligarquias agrárias, que compreendia intelectuais, músicos e artistas plásticos, com a culminação do movimento dos tenentes. Ou seja, os setores mais elitizados da sociedade, frente ao fortalecimento da luta dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e a crise no modelo de produção vigente, ansiando por melhorias na economia, apoiaram a chamada revolução de 1930. Tal período é assinalado pela industrialização do Brasil e uma mudança no modelo de produção definido pelo trabalho assalariado, fortalecendo o mercado interno ao inverso do modelo agrário, que era caracterizado por direcionar o foco nas exportações.

Todavia, o modelo industrial trouxe novas formas de produção, expondo o trabalhador a novos riscos e acidentes, intensificando o ritmo de trabalho. Mas também forçou o desencadeamento de inéditas formas de lutas por direitos, através de um movimento

reivindicatório por direitos sociais mais crítico e mobilizado. O movimento ganhou tal visibilidade, como aponta Silva (1995), que nas eleições de 1929 todos os candidatos à presidência da república defenderam a temática da previdência em suas propostas de governo, pois esta era uma pauta muito recorrente no movimento dos trabalhadores.

“O período que compreende os meados do século XIX até a terceira década do século XX é marcado pelo predomínio da ideologia liberal, ou seja, o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006 p. 56). Nesta perspectiva, o Estado resume-se a garantir a expansão do mercado em prol de assegurar a livre iniciativa privada. Uma perspectiva que preza pela busca individual pelo bem estar, assim levando todos os indivíduos a tal patamar. A liberdade e a competitividade seriam as formas de garantir a autonomia do indivíduo.

Com a crise de 1930 na qual a economia brasileira foi fortemente agravada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, foi reduzido bruscamente o comércio mundial, juntamente com as mudanças no modelo de produção com o advento do fordismo e o fortalecimento do movimento operário. Neste contexto, as ideias liberais começam a perder espaço. Com esta conjuntura, que compreendia um elevado índice de desemprego e, logicamente, uma queda no consumo de mercadorias e, para não correr o risco de uma adesão em massa das ideias socialistas com o fortalecimento da União Soviética, aderiu-se a ideias voltadas a sustentação pública de medidas anticíclicas, generalizando-se assim as políticas sociais. Portanto, no período que compreendia o pós-guerra, houve o comprometimento do Estado em promover o pleno emprego da população e a disponibilização de serviços fundamentais como saúde e educação. Este modelo econômico-social foi instalado com base na doutrina do economista John Maynard Keynes e pelo estrategista William Beveridge, ambos de nacionalidade inglesa, consolidando o pacto keynesiano (SILVA, 1995).

A partir desta perspectiva, começou-se a defesa de um Estado intervencionista, principalmente em áreas da economia nas quais a iniciativa privada não possuía meios de obter lucros e a defesa de medidas econômicas estatais que visassem garantir o pleno emprego da população na busca por um equilíbrio entre demanda e capacidade de produção. Esta foi uma alternativa estratégica para fortalecer o sistema capitalista em uma situação de grande depressão econômica nos anos 1930, e a baixa geração de emprego, a partir dos postulados liberais que, desde o século XIX, começavam a provocar descontentamentos na população. O totalitarismo e o comunismo também assombravam o modelo de produção capitalista a partir de um grande receio da proliferação dessas perspectivas ideológicas extremistas, como o

fascismo na Itália e na Alemanha e pelo comunismo na ex-União Soviética, para os demais Estados Capitalistas.

Importante ressaltar que, se na década de 1920 e 1930 houve o fortalecimento do movimento reivindicatório dos trabalhadores, com o aumento das tensões entre as ideologias socialistas na União Soviética e a capitalista nos Estados Unidos da América, que implicou em uma maior repressão aos movimentos contestatórios ao governo. Foi utilizada, de maneira lenta e gradativa, a concessão de direitos segmentados por categorias profissionais como um atenuante aos movimentos de luta dos trabalhadores, aliada a uma dura repressão policial.

Na América Latina, com foco no Brasil, o modelo de política social restrita e regulada aos trabalhadores formalmente registrados foi originado pela então criada Lei da Consolidação do Trabalho (CLT 1943), claramente embasado em uma política econômica direcionada para garantir a maior quantidade de investimentos no desenvolvimento da recém-criada indústria brasileira, em uma larga produção de mercadorias. Tal modelo de proteção, restrito, somente é superado após a promulgação da Constituição de 1988, sem obter uma efetiva experiência de Estado de Bem Estar Social, como ocorreu com os países Europeus.

Em meados dos anos 1980, organizações multilaterais retomam as ideias liberais, sob a justificativa da crise do sistema keynesiano, que estava onerando o Estado com gastos excessivos com proteção social, altos salários dos trabalhadores e impostos elevados sobre a classe média e sobre a riqueza. Com isso, os países subdesenvolvidos começaram a receber uma série de condicionantes para a renegociação das suas dívidas externas. Tais regras e orientações provenientes do denominado Consenso de Washington (SILVA, 1995), eram ordenadas pelos postulados liberais consistindo na redução do Estado, privatização do setor público, desregulamentação dos mercados, flexibilização das leis trabalhistas e desmonte das políticas de proteção social.

Portanto, na crise da década de 1930, a estratégia apoiada amplamente foi fortalecer o Estado com investimentos em políticas sociais. A partir da década de 1980, as ideias liberais e as estratégias utilizadas para conter a crise anterior foram consideradas forjadoras da nova crise, esta, por motivos distintos, alinhados a superprodução de mercadorias e gasto excessivos pelo Estado com políticas sociais e a sua excessiva intervenção no controle da economia, foram as alavancas para a crise do sistema.

A Constituição de 1988 foi um marco para a política social brasileira. De acordo com Oliveira e Oliveira (2011), a Constituição já lança, em seus primeiros artigos, o prisma de que o Estado brasileiro será pautado na democracia, soberania popular, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. Esta



consolidação política do reconhecimento da democracia e da cidadania como fundamento de uma carta constitucional foi uma conquista muito importante dos movimentos sociais que participaram dessa luta. Estabeleceu-se uma grande disputa de interesses na sociedade, marcada por uma longa trajetória política autoritária, e com uma configuração de modelo econômico de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático. Com isso, conforme Oliveira e Oliveira (2011), a inclusão política das classes populares ocorreu de maneira marginalizada, por meio de uma postura pautada no clientelismo e no populismo. A partir dessa inclusão marginal foi possível reforçar uma ideologia social que fragmentou a luta dos movimentos sociais e a pouca valorização por parte do Estado, como órgão responsável pela defesa da cidadania e do respeito a dignidade humana. A superexploração do trabalho foi, de certa forma, naturalizada pela população, criando muitos entraves para o exercício da cidadania na luta pelo respeito aos direitos sociais e à participação social junto ao Estado.

Este caminho percorrido pela sociedade brasileira, de maneira incisiva, exerce influência no tipo, na natureza e na forma da política social presente no Brasil até o momento. O Estado autoritário teve seu ponto culminante na ditadura militar, forçando os movimentos sociais a se fortalecerem para defender o direito à democracia. O Estado democrático de direito, consagrado na Constituição, convive com a discrepância entre os postulados contidos na redação constitucional e a sua real efetivação, que reincide na resistência das classes sociais dominantes em relação às mudanças econômicas necessárias para garantir uma política de proteção social universal, garantidora da dignidade de todos os cidadãos brasileiros.

A partir do pensamento de Raichelis (2009) pode-se destacar que o principal mote da luta em prol da democracia foi a inclusão de novos atores no cenário político, através da luta pela democracia e pela inclusão da participação popular na gestão das políticas públicas no ordenamento legal, sendo este um aspecto central para pensar o futuro das políticas sociais, fato que será mais bem esmiuçado no decorrer deste trabalho.

Os ajustes econômicos, políticos e sociais condicionados pelas agências multilaterais como o Fundo Monetário Internacional, acarretaram uma profunda mudança na configuração das políticas sociais. Salvador (2010) aborda essa problemática a partir da análise da forma como está sendo utilizado o fundo público após a implantação dos ajustes neoliberais no Brasil, ocorridos em meados da década de 1990. O autor aponta que os serviços de saúde, previdência e educação não são mais onerosos para a iniciativa privada e sim para o Estado, e assim se inicia um movimento nas sociedades capitalistas para ampliar as possibilidades de acumulação a partir da exploração pela iniciativa privada desses serviços. Uma das

implicações desse movimento é o deslocamento de recursos do fundo público para investimentos na recuperação de instituições bancárias em tempos de crise do setor.

Conforme Salvador (2010) esta condução do fundo público remete diretamente na qualidade e na abrangência das políticas sociais, pois se tornam um novo nicho de mercado, em que as políticas públicas passam a não abranger a universalidade das pessoas, e sim a partir de critérios de acesso baseado na focalização na pobreza e extrema pobreza, limitando o pagamento dos benefícios e influenciando na qualidade do serviço público prestado. Nesse ponto, cabe voltar no conceito de política social como um conflito de interesses, a partir da disputa pela maior ou menor alocação de recursos: o orçamento público é um espaço de grande disputa pelo direcionamento dos Planos Plurianuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Parece haver outra disparidade quando se analisa a forma de desenvolvimento econômico escolhida pelos governos brasileiros e a utilizada nos países capitalistas centrais. Conforme Oliveira (1990, apud SALVADOR, 2010, p. 04) “no caso brasileiro, a intervenção estatal que financiou a reprodução do capital, não financiou, no mesmo nível, a reprodução da força de trabalho, pois teve como padrão a ausência de direitos”. Isto é, a política social no Brasil não foi planejada pelo Estado a partir de uma visão ampla de reconhecimento de desigualdades sociais a serem sanadas através de estratégias compensatórias, capazes de melhorar a situação de vida de boa parte da população.

A estratégia utilizada nos países de capitalismo central foi diferente. Pochmann (2004 apud, SALVADOR, 2010) relata que nesses países a política de tributação incide na maior tributação dos mais ricos, privilegiando a transferência do recurso público para investimentos em políticas compensatórias através da disponibilização de serviços sociais de qualidade de forma universal (SALVADOR, 2010). Portanto, de acordo com estes apontamentos, é possível asseverar que no Brasil não houve uma postura no sentido de diminuir as desigualdades sociais provenientes de seu contexto histórico marcado por contradições e refrações da questão social. Salvador (2010) ainda complementa relatando que mesmo após a vigência da Constituição de 1988, os impostos incidem progressivamente sobre os trabalhadores através da maior carga tributária sobre o consumo de bens e serviços e o não ajuste do salário mínimo conforme o aumento da inflação, dentre outros argumentos destacados.

Por fim, a partir dos apontamentos aqui destacados, é possível afirmar que o modelo de política social utilizado em determinada sociedade varia conforme a sua capacidade de reconhecer a disparidade entre as classes sociais, ou a limitação do acesso da classe

trabalhadora à produção de bens e serviços na sociedade, pensando este reconhecimento como uma correlação com a ideologia social hegemônica.

Portanto, compreende-se que a sociedade, composta por classes sociais, possui interesses distintos que se inter cruzam disputando por maiores espaços no cenário político. As políticas sociais, assim, necessitam de um real investimento por parte do Estado, por meio da aplicação de recursos o que, invariavelmente, provoca tensionamentos entre as classes que buscam garantir a acumulação de capital, pressionando o Estado para investir na sua reprodução. Ou seja, para garantir o poder do Estado e encontrar um ponto de mediação entre estas forças sociais antagônicas, a estratégia utilizada é a garantia da prestação de serviços sociais, porém assegurando os interesses do capital, passando a proteção social para o âmbito privado, sujeitando o direito social à especulação financeira.

Assim sendo, as políticas sociais são ações de Estado, que na sociedade capitalista são amenizadoras da contradição entre o trabalho e a acumulação do capital. Os interesses das diferentes perspectivas de pensamento, que compõem a pluralidade de uma sociedade, disputam o seu direcionamento. E, como demonstrado, poderá assumir a perspectiva de provimento de um Estado de bem estar social de maneira universal, ou em uma perspectiva seletiva, agindo sobre as refrações mais pujantes da questão social.

## 1.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

É sabido que a prática da assistência social não surge com a contemporaneidade. Foi desenvolvida em um processo histórico-temporal em que apresentou diversas formas, naturezas e diversos referenciais. Para entender o avanço conceitual sobre a prática da assistência, é necessário direcionar a análise para o pretérito da história da sociedade burguesa.

A assistência é desenvolvida pela humanidade desde a antiguidade, sob diversas perspectivas. Martinelli (2006) em sua pesquisa sobre o serviço social e a sua relação com a sociedade capitalista (MARTINELLI, 2006), relata que a assistência como caridade foi uma prática muito dinamizada pelos povos antigos. O registro dos primeiros vestígios de sua prática, destacado pela autora, remete às ações das confrarias em tarefas de concessão de esmolas e arrecadação de suprimentos materiais, com o intuito de diminuir o sofrimento

daqueles que passavam por privação de bens materiais, dores em virtude de doenças ou perdas. (Pode-se entender as confrarias como associações antigas de pessoas de cunho religioso ou laico, que tinham o mesmo ofício e tinham como finalidades os socorros mútuos e a assistência às pessoas necessitadas).

A concepção de assistência somente se modifica com a ascensão do cristianismo (tornada religião dominante no Oriente Mediterrâneo), introduzindo a preocupação com as questões da vida espiritual e acoplando, junto com o princípio da caridade, um olhar para a justiça social, estimulado pela doutrina encampada por Santo Tomás de Aquino (1224). Outra grande influência foi exercida pela reforma luterana, que introduziu o pensamento de que a prática da assistência é de responsabilidade do Estado. É preciso ressaltar que este foi um importante marco para a prática da assistência social, pois alavanca a discussão sobre a responsabilidade do Estado perante a questão social deflagrada pelos excessos do capitalismo.

No Brasil, também observa-se a ação das irmandades e das confrarias conforme aponta Vieira (1977). A autora registra que a ajuda ao próximo inicia no período da escravidão, tanto por escravos que se ajudavam no preparo da roça, tanto na época das safras na qual os agricultores ajudavam-se na colheita esperando o retorno recíproco. As irmandades deram um caráter mais organizado para as ajudas, instituindo caixas de socorro e serviços assistenciais aos necessitados que passavam por privações materiais. Conforme a autora, grande parte dos serviços assistenciais eram realizados pelas santas casas, algumas destas ofereciam serviços médicos e auxiliavam no combate a epidemias, faziam enterros, recolhiam crianças e velhos abandonados. Com o começo da república e a separação da igreja do Estado, estas passaram a se dedicar de maneira mais efetiva às ações sociais. Muitas congregações espanholas vieram para o Brasil, as quais passaram a se dedicar ao desenvolvimento de obras sociais, como asilos, orfanatos, creches, berçários, etc.

No contexto mundial, no período pré-capitalista, como informa Pereira (2002) registram-se ações mais amplas de proteção social para além da caridade, como por exemplo as leis dos pobres (Poor Law) na Grã Bretanha, que consistiam em medidas aplicadas às pessoas consideradas inválidas para o trabalho, garantindo uma renda mínima para esses grupos. As Leis dos Pobres de par com outras regulações, como por exemplo uma medida que restringia o acesso das pessoas a outras localidades que tinham paróquias com mais recursos (*Act of Settlement*), a criação das *Speenhamland* que ampliava o acesso a renda mínima a todas as pessoas, não apenas às consideradas inválidas. Estas medidas criadas entre os anos de 1536 e 1601, tinham como intuito principal regular a pobreza e criminalizar os mendigos e os que não se sujeitavam ao trabalho, os quais eram encaminhados para as casas de trabalho

forçado. No entanto, de acordo com a afirmativa de Pereira (2002, p. 104) “somente com a *Speenhamland Law* que surgiu o pensamento de introduzir o abono salarial mínimo como uma forma de assistência social, livre de confinamentos e contrapartidas, como era habitual nas medidas anteriores”.

Com o advento da revolução industrial, enquanto as medidas que prezavam por garantir uma renda mínima e a assistência social aos pobres tinha um pequeno período de vigência, a ideologia capitalista emergente precisava de uma grande reserva de mão de obra livre. Portanto, em 1834, por meio da Lei que revisava a Lei dos Pobres (*Poor Law Amendme Act*) (VIEIRA, 1977) as medidas que propiciavam abono salarial e demais auxílios aos pobres e necessitados foram reconfiguradas, “tornando-se mais seletivos e residuais, revogando também o princípio da territorialização da assistência oferecidas pelas paróquias, liberando os trabalhadores para buscar seus sustentos em outras localidades” (PEREIRA, 2002, p. 105). Assim eram criadas as condições para o desenvolvimento do sistema capitalista, a partir da abundância de trabalhadores livres no mercado e sem a proteção oferecida pelas Leis que garantiam uma renda mínima, aumentando a vulnerabilidade da classe trabalhadora, que competia entre si pelos melhores postos de trabalho e também passando a se sujeitar às imposições dos donos dos meios de produção para obter o seu sustento e a satisfação das suas necessidades básicas. A ideologia liberal era fortalecida, ao tempo que era repudiada qualquer tipo de proteção social aos pobres, essa proteção social oferecida pelo Estado era tida como forjadora de indivíduos alheios ao trabalho, multiplicadora da pobreza dentre a população. Eram desferidas diversas críticas às instituições de assistência social, “que para os adeptos deste pensamento, não colaboravam para repassar aos pobres os valores relacionados a vida regrada, a prudência e da auto provisão” (RIMLINGER, 1976 apud PEREIRA, 2002, p. 106).

Dois princípios que nortearam o pensamento liberal foram consolidados: o princípio da incerteza da provisão social, que repudia o princípio do direito fundamental de todos os homens terem um mínimo de subsistência para a sua sobrevivência e os benefícios assistenciais direcionados aos trabalhadores desempregados. Segundo os adeptos deste pensamento, não deveriam ultrapassar os valores dos piores salários, para não estimular a ociosidade.

O contexto político do século XIX foi vetor muito importante para o desencadeamento do processo de racionalização da prática da assistência, tomando por base a conjuntura da sociedade da Inglaterra desse período. Neste momento histórico, o Estado posicionado a favor do desenvolvimento da sociedade capitalista, após a emersão dos direitos civis relativos aos

interesses da burguesia nascente e para coibir o movimento dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, inicia-se uma aliança entre “Estado, igreja e burguesia, sob a iniciativa desta última, criando a Sociedade de Organização da Caridade” (MARTINELLI, 2006, p. 98). Cresce a preocupação por conter o movimento coletivo dos trabalhadores para assegurar o desenvolvimento do sistema social burguês de produção, surgindo diversos filantropos interessados em deslocar a prática da caridade para o âmbito científico, desenvolvendo estudos sobre as condições de vida da população, sendo inclusas a higiene e a educação como ações complementares às da assistência. Identifica-se, então, que muitos estudiosos da época, conforme apresenta Martinelli (2006), como Dr. P. H. Holland, afirmavam em seus estudos a existência de uma relação entre as condições de vida e a elevação da morbidade e da mortalidade na classe trabalhadora (MARTINELLI, 2006, p. 100).

O estudo sobre a qualidade de vida dos trabalhadores foi um dos instrumentos muito utilizados na Sociedade de Organização da Caridade, que permitia a obtenção dos dados sobre as condições de vida da classe trabalhadora e um momento de aproximação da burguesia aos pobres, que propiciava a dinamização da ideologia burguesa. Esta foi a estratégia da instituição de maior proporção de assistência do início do século XX, sendo copiada por países fora do continente Europeu, como os Estados Unidos. Surgiram também algumas preocupações com a metodologia das abordagens aos trabalhadores, no sentido de se adotar a melhor forma da utilização da visita domiciliar e como deve ocorrer a qualificação dos voluntários que a realizam, para evitar a sua utilização com fins repressivos e coercitivos, como acabava ocorrendo nessas visitas.

Estes apontamentos baseados nos estudos de Martinelli (2006) ajudam a perceber a qualificação da prática da assistência baseada na filantropia como uma estratégia da burguesia para realizar o controle coercitivo dos movimentos dos trabalhadores, que, descontentes com a sua condição de vida e com os altos níveis de exploração da força de trabalho, realizavam suas lutas unidos a suas entidades de representação. Este era um fato que preocupava a classe dominante, que, para não perder a sua legitimidade, se empenhava em investir nas iniciativas de qualificação da assistência à classe trabalhadora, expandindo os serviços da Sociedade de Organização da Caridade. Isso aproximava o Estado e a Classe Burguesa dos trabalhadores, mapeando os pontos de maior agravamento das suas condições de vida, repassando dados que disciplinavam a concessão de benefícios assistenciais à população, na tentativa de atenuar as revoltas dos trabalhadores.

Portanto, é fácil perceber que o nascedouro da assistência social ocorre através da caridade e da ajuda, tanto no mundo como no Brasil, sendo prática muito desenvolvida pela

igreja. Percebe-se um período curto de tempo em que entram em vigor algumas Leis de apoio aos pobres na Inglaterra, mas rapidamente são desreguladas com o fortalecimento do capitalismo industrial, que ataca ideologicamente qualquer tipo de proteção social universalista, impondo o princípio da incerteza da provisão social aos trabalhadores.

No entanto, no Brasil, não houve nenhum tipo de vivência de políticas de proteção social que garantissem um nível mínimo de subsistência para a população. O que houve foi uma trajetória baseada no patriarcalismo e na escravatura, contexto em que a única instituição capaz de fornecer alguma ajuda aos pobres era a igreja.

Nos anos 1940 a 1970, os países do ocidente, posicionados no centro em relação ao sistema capitalista, estabeleceram em seus Estados políticas compensatórias de proteção social em virtude dos vestígios deixados após a II guerra mundial e, para evitar a insatisfação da população frente à possibilidade da construção de outra sociedade de cunho socialista, através do fortalecimento da União Soviética. Adota-se, assim, o padrão Fordista-keynesiano (SPOSATI, 2004) apostando em uma produção de produtos em massa para um consumo em massa da população, aliado a uma ação impulsionadora da economia por meio de ações voltadas para o desenvolvimento da infraestrutura, modernização das políticas fiscais e salariais e, por fim, políticas sociais construindo um sistema de proteção social, forçando a retração do movimento liberal que, por ventura, não deu conta de promover uma consistente geração de empregos aliada a uma sensação de bem estar para a população.

No Brasil, com o advento do Estado Vargas (1930 a 1945), houve a introdução da cidadania regulada, como já foi comentado neste capítulo. A política social, bem como grande parte dos direitos sociais neste período, foram restritos aos trabalhadores com carteira assinada, não sendo contempladas muitas categorias profissionais que ainda não eram regulamentadas e reconhecidas pelo Estado. Ou seja, o preceito de uma política universal de proteção social era muito distante da realidade da sociedade brasileira, portanto, a assistência social ainda era relegada às igrejas e tida como uma forma de ajuda aos pobres, distante da concepção de política social ou de direito social.

No período do chamado "Estado Novo", entre 1937 a 1945, foram criadas as instituições de assistência social, dentre estas se destaca de mais relevância o CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social), que tinha como atribuição a organização das obras assistenciais públicas e privadas. A LBA (Legião Brasileira de Assistência) foi criada em função da participação do Brasil na II Guerra Mundial, tendo como função oferecer assistência às famílias dos soldados mobilizados para a guerra. Ambas as instituições foram

marcadas por ações clientelísticas dos governantes da época, o que levou a perpetuação de ações de assistência a partir do viés da caridade e da filantropia.

A conjuntura político-social da sociedade brasileira não favoreceu grandes alterações até a década de 1980. Foi um período marcado pelo antagonismo entre o agravamento dos índices de pobreza e o aumento do desemprego. Entretanto, também, foi o momento histórico para o país, no qual se ampliou o debate sobre o caráter autoritário do Estado e da necessidade da sua democratização, bem como da necessidade de melhores políticas públicas. Portanto, foi um momento histórico para a luta dos movimentos populares, com o fortalecimento dos movimentos sociais que lutavam alinhados em prol do fim da ditadura e pelo retorno da democracia.

A Constituição de 1988 inaugurou um sistema de seguridade social inédito no país, incluindo neste conceito de Seguridade, a política de saúde, a previdência e a assistência social, esta última agora acendendo ao patamar de política pública de responsabilidade do Estado, o que a tornou menos suscetível aos interesses clientelistas. De maneira ousada,

[...] a Constituição Federal estabeleceu para a assistência social os preceitos da universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (C.F., artigo 194).

A menção à ousadia deste marco é proporcional ao fato de que a assistência social ainda não era considerada por grande parte da população brasileira como uma política pública ou como um direito do cidadão.

Portanto, observa-se o avanço em relação ao direito social à assistência, se consolidando como um direito universal com critérios de acesso bem definidos. Todavia, já é possível perceber os grandes desafios desta política para atender as expectativas legais, lidando com as suas contradições na busca pela ampliação do acesso a estes grupos sociais ainda não cobertos pela política.



## 1.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PNAS 2004 E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

No período após a promulgação da Constituição vigente na década de 1990, os países centrais do capitalismo passaram a adotar novamente os preceitos liberais, de maneira mais incisiva. Foram impostas aos países da América Latina uma série de medidas de ajustes fiscais, econômicos e sociais, juntamente com a redução do Estado. O governo do Presidente Collor de Mello, nesta direção, desconsidera os preceitos constitucionais em relação à nova Política de Seguridade Social consignada na Constituição e que necessitava de orçamento próprio realizado de maneira conjunta entre os entes federativos, não encaminhando nada no sentido de regulamentar este campo de direitos. Aliás, foi o próprio Presidente Collor de Mello que vetou integralmente a primeira versão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1990, o que retardou a concretização do direito conquistado.

A justificativa do veto dada pelo então presidente Collor se baseou no entendimento que “a assistência social deveria se limitar às camadas mais carentes da população, sem se comprometer com a complementação de renda a todos os trabalhadores, como estava previsto no texto da LOAS (SPOSATI, 2004, p. 49). Ou seja, o Brasil aderiria a um projeto de desenvolvimento avesso aos direitos sociais, em que a assistência social só seria aceita se fosse realizada através de ações focalizadas, compensatórias e seletivas. Foi necessário realizar uma grande mobilização social pela aprovação da LOAS, no entanto, perdas significativas ocorreram nesse processo. O movimento teve que recuar em suas reivindicações, absorvendo a redução de alcance do Benefício de Prestação Continuada (BPC) de um a dois salários mínimos, passando a ser de um quarto do salário mínimo. Após ajustes, a Lei Orgânica da Assistência Social foi aprovada em 7 de dezembro de 1993, no governo Itamar Franco. Em seguida, instalou-se o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A primeira Conferência Nacional de Assistência Social aconteceu em 7 de julho de 1995. Conforme Sposati (2004, p. 69) “As teses fundantes da LOAS são debatidas, o anúncio do sistema descentralizado e participativo, a municipalização, a renda mínima, a relação público-privado, o financiamento, o controle social. Enfim tudo é colocado à mesa”.

Sem alcançar muitos avanços durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), é somente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva que a assistência social foi reconhecida, bem como as deliberações das Conferências Nacionais, e sua

organização foi unificada em um só Ministério, o então Ministério da Assistência Social, conforme Sposati (Ibid).

A autora ressalta que muitos desafios foram apontados para esta recente política, como, por exemplo, o estabelecimento de uma rede ou um sistema comum para a execução em todo o território nacional, organizado coletivamente. Era necessário criar, conforme a LOAS, um sistema descentralizado, participativo e territorializado para a assistência social.

Após amplo debate nacional envolvendo representantes da sociedade civil e do governo, foi aprovada em 2004, através da Resolução nº. 145 de 15 de outubro de 2004, a nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Esta política é considerada um marco histórico para o Estado Brasileiro, pois consolida e define princípios, diretrizes e objetivos que nortearão a assistência social no Brasil por meio de um pacto federativo com estabelecimento de responsabilidades de cada esfera de governo, prezando pela execução de um sistema democrático com participação da população. Estes desafios são considerados por Sposati (2004) como parte do processo de ruptura com o preceito da assistência social como ação de filantropia, ajuda aos pobres e submetida aos interesses políticos das elites locais (QUINONERO et al, 2013).

A PNAS 2004 altera o curso da Política de Assistência Social na contramão das ações assistencialistas, pontuais, fragmentadas, segmentadas e com regulação frágil, sem sistemas de fiscalização, monitoramento e avaliação da política, o que sempre contribuiu para reiterar velhos paradigmas e alargava a distância a ser percorrida para a assistência social alcançar o patamar de ser considerada, efetivamente, uma política pública de direito como aponta o texto constitucional.

De acordo com Quinonero et al (2013, p. 48) no período dos anos 1997 e 1998 com a aprovação da PNAS de 1998, “o Estado operava sob um viés conservador e neoliberal, atuando a partir do princípio da subsidiariedade”.

As novas perspectivas e diretrizes assumidas pela PNAS estão expostas no conjunto de fundamentos que revelam os pilares que sustentam a política, e neste bojo, encontra-se a diretriz central da inclusão social dos sujeitos historicamente invisíveis segregados pela exclusão social.

Na estrutura da PNAS 2004, estão previstos uma série de serviços, programas, projetos, benefícios continuados, benefícios eventuais e transferência direta de renda. Estes são entendidos como componentes de uma política de proteção social, que de acordo com Mendes; Wunsch; Couto, (2006, p. 112 apud Couto 2009, p. 205) são ações que visam

contribuir na proteção dos indivíduos ou coletividades em situações de calamidades naturais ou de riscos decorrentes da vida em sociedade.

É definida, nesta estrutura, uma nova formatação para a assistência social, na qual as necessidades sociais passam a ser reconhecidas e organizadas a partir de dois níveis de proteção social: proteção social básica e proteção social especial (de média e alta complexidade).

A proteção social básica tem como foco desenvolver ações de prevenção social com base em estudos de campo e diagnósticos socioterritoriais que possam servir de subsídios para o seu planejamento. Tem como objetivos: “prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (COUTO 2009, p. 211).

Os Centros de Referência de Assistência Social são as principais unidades públicas onde se desenvolvem os serviços de proteção Social Básica, que destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

A proteção social especial direciona o seu foco para indivíduos e famílias que passam por situações de alta vulnerabilidade social, com rompimento de vínculos comunitários ou familiares, situações de violência, abandono, etc. Estas ações podem ser de:

- Média complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e de
- Alta complexidade: são aquelas que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário” (BRASIL, 2004, p. 38).

Os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) são os espaços para a prestação dos serviços de proteção social especial.

Os princípios democráticos que regem a PNAS 2004 são:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Portanto, a partir desses princípios, compreende-se que a assistência social deve atuar na satisfação das necessidades básicas da população. A divulgação dos serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social e dos recursos empregados pelo poder público, bem como dos critérios de acesso, deve ser tida como prática sine qua non à universalização do direito à assistência social. Destaca-se o empoderamento dos usuários e sua luta pela defesa e garantia de direitos sociais. Destaca-se, ainda, a necessidade de incrementar mecanismos de intervenção política desse usuário junto à condução e à execução dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

A oferta de serviços, programas, projetos e benefícios deve acontecer com qualidade, sem qualquer tipo de distinção em virtude de renda, classe social, cor, raça, gênero ou entre territórios, onde a exigência de comprovação da sua necessidade não pode ultrapassar o respeito a sua autonomia e dignidade.

Para execução da PNAS 2004 são destacadas uma série de diretrizes que devem servir de orientação para seu desenvolvimento:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Com isso são definidas as competências na execução da Assistência Social em cada esfera de governo, garantindo um modelo único para a política e também garantindo

autonomia para os entes federados realizarem a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios, respeitando as características socioterritoriais locais. A participação dos usuários e de representações de organizações de usuários é imprescindível em todo o processo de avaliação, proposição e fiscalização da política, pois entende-se que a conquista de um sistema comprometido no provimento de serviços de qualidade e fiel às necessidades dos usuários, é fadada ao fracasso sem a sua participação.

Destaca-se ainda a centralidade na família, que deve ser entendida como um esforço em evitar a atuação no fragmento da demanda que chega até os equipamentos da assistência social. Trabalhando juntamente com o fortalecimento de vínculos familiares e sociais e, assim, agir no enfrentamento coletivo das demandas dos usuários, pois a separação do indivíduo, sem dispendir um olhar para o seu território e as suas condições de sobrevivência, inviabiliza a conquista da sua emancipação.

Para melhor identificar o público da política de assistência social é definido que constituem-se usuários da Assistência Social:

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

A PNAS 2004 prevê a inclusão das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, identificando os riscos a que estes estão sujeitos e as possibilidades e recursos para garantir o protagonismo de seus usuários, considerando o território e a centralidade de vínculos comunitários e familiares. Fica explícito o porquê do destaque contido na PNAS da necessidade da sua atuação em três vertentes de proteção social: “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família” (PNAS, 2004, p. 13). Ou seja, é vital a aproximação do cotidiano dos usuários da assistência social para identificar tais aspectos.

A PNAS 2004 destaca o pacto federativo para determinar as competências das três esferas de governo como uma importante diretriz a ser absorvida durante o processo de sua gestão, consubstanciada no Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Em conformidade com a LOAS e a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB SUAS, União, estados e municípios possuem responsabilidades distintas e complementares na consolidação da PMAS

2004 e do SUAS e devem tomar como referência as indicações e deliberações das instâncias de discussão, deliberação e pactuação sobre as formas de operacionalização da Política de Assistência Social (PNAS, p. 11). A Comissão Intergestores Tripartite – CIT e a Comissão Intergestores Bipartite – CIB, os Conselhos de Assistência Social são exemplos desses espaços.

Outro destaque a ser apontado na análise da PNAS 2004 é a reafirmação do dever do Estado na primazia na sua condução.

O texto da PNAS 2004 tem uma valiosa importância para a seguridade social brasileira, pois até a Constituição de 1988 não havia uma política de proteção social que não dependesse de contribuição previdenciária como condicionante para o acesso. A Política de Assistência Social passa a ser direcionada, institucionalmente, ao provimento das necessidades básicas da população, causadas pelas desproteções e inseguranças sociais que não limitam-se ao fator renda, o que revela um reconhecimento pela situação social de profunda desproteção que a população está submetida.

Identifica-se ainda (QUINONERO et al, 2013) as dimensões protetivas “relacionadas à acolhida, autonomia, pertencimento, vinculação e convivência familiar, social e comunitária, além daquela referente ao acesso e garantia de direitos” (QUINONERO et al, 2013, p. 51). E para agir junto a questão da exclusão social dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, em especial as situações de violência e ou perda de vínculos familiares, é estabelecido a diretriz da convivência familiar e comunitária. Ou seja, “toma como pressuposto que é na relação que o indivíduo constrói a sua subjetividade, desenvolvendo potencialidades e os processos civilizatórios, entre outros” (PNAS, 2004, p. 30).

Assim, a partir da PNAS 2004, grandes alterações foram efetuadas na organização da política no sentido de adequar as diretrizes, objetivos e as subseqüentes normatizações que passaram a fazer parte de um Sistema Único de Assistência Social, expressão do Sistema Descentralizado e Participativo requerido pela LOAS.

A Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 deliberou por um novo modelo para a organização, gestão e execução da assistência social no Brasil: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio do Ministério da Assistência Social, em 2003, e por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004) incorporou à agenda governamental o SUAS como a expressão concreta das diretrizes e princípios que perpassam a PNAS de 2004. O SUAS passa a ter como fundamentos básicos o pacto federativo, a descentralização político administrativa, o controle social, a participação popular, a divisão de responsabilidades e a autonomia da

gestão do município, para assim ser efetivamente um pilar do sistema de proteção social brasileiro.

A estruturação do SUAS, descrita na PNAS 2004, inaugura um novo tempo para a assistência social, prezando pela construção coletiva de um sistema de proteção social capaz de atender as desigualdades socioterritoriais existentes em nosso país.

O SUAS operacionaliza a PNAS 2004 e, para tanto, foram definidas algumas ferramentas de gestão que despontam como elementos básicos e comuns. Conforme Couto (2009, p. 213)

foram construídos outros instrumentos de gestão, além da PNAS 2004: A Norma Operacional Básica do SUAS - NOBSUAS desponta como uma ferramenta privilegiada de gestão onde estão contidos os principais instrumentos e regras de gestão do novo sistema: o plano de assistência social, o orçamento, o monitoramento, a avaliação, o controle social, a gestão da informação, a gestão do trabalho e a vigilância socioassistencial.

O SUAS descortina uma maneira objetiva de romper com os paradigmas ancestrais do assistencialismo, através de um reordenamento nos serviços, na gestão, na execução e na fiscalização da política de assistência social. Neste sentido, o SUAS significa uma nova maneira de operacionalizar a política de assistência social, pois, representa um avanço na compreensão da realidade a partir de aportes científicos, baseados em dados concretos colhidos da realidade. Não mais adota-se a leitura particular dos técnicos ou das autoridades, que hegemonicamente é uma leitura moral, repleta de preconceitos. As ferramentas de gestão, o controle social exercido pelos conselhos de assistência social, o cadastro único dos usuários, a obrigatoriedade da construção dos planos municipais de assistência social e dos fundos de assistência social sob a supervisão dos conselhos, compõe uma estratégia qualificada de dar outro rumo para a assistência social. Um dos maiores desafios que se apresenta hoje ao SUAS é a garantia da participação dos usuários, tanto em entidades ou organizações que os possam representar, bem como a sua participação nos espaços de controle social da política de assistência social. Assim, potencializando as atividades que tem por finalidade desenvolver a autonomia e o protagonismo do usuário, para qualificar a sua intervenção junto a política.

Neste sentido, observa-se que a estruturação do SUAS toma como pressuposto a situação de vulnerabilidade do usuário, não desconsiderando a sua trajetória de vida, onde os preconceitos e pudores, incrustados na cultura da sociedade burguesa liberal. Sociedade esta que tem por fundamento ideológico a constituição de um Estado mínimo na prestação de serviços públicos e que repudia qualquer tipo de proteção social aos pobres, sob a ideia de

levar a reprodução de indivíduos alheios ao trabalho, como já foi abordado neste capítulo. Entende-se que a partir desta perspectiva, há uma influência a tomar os fatos em si mesmos, através da desconsideração dos fatores históricos que permeiam a constituição da sociedade burguesa, sem a necessidade de mobilização para a transformação dessa realidade.

De acordo com as diretrizes da PNAS, é demonstrada uma intencionalidade de ir na contramão da perspectiva liberal. Busca-se a aproximação do usuário, em seu território de vida, para identificar os fatores condicionantes da reprodução das situações de vulnerabilidade as quais estes estão submetidos. Observa-se um sistema dedicado a incutir, na prática, a participação popular como pilar para uma mudança de paradigmas excludentes que personificam os indivíduos, sem buscar a complexidade de fatores que contribuem para a situação vivenciada. Neste sentido, considera-se a consolidação dos Conselhos de Assistência Social como órgãos deliberativos e participativos da política de assistência social, um avanço imensurável na busca do rompimento desses paradigmas. Tendo a reserva de cadeiras destinadas à participação direta do usuário, o Conselho se torna o instrumento mais eficaz na luta política pela estruturação de uma política de assistência social voltada ao fortalecimento dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social na busca pela sua emancipação.

Portanto, a consolidação legal do Sistema Único de Assistência Social está em curso e define claramente sob quais diretrizes está sendo alicerçado. Cabe o exame sistemático como o SUAS vem sendo implementado.



## 2 CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Neste capítulo, busca-se apresentar e debater sobre o conceito de participação social no Brasil, os avanços históricos na década de 80 e os desafios colocados e necessários para o fortalecimento da cultura da participação na sociedade civil, com suas diversas formas de inserção na vida pública. O debate se amplia para a verificação da trajetória do modelo de participação, revelando o contraste existente entre a participação social antes e pós advento da Constituição de 1988 e a necessária ruptura com uma cultura arcaica que, baseada na exclusão dos setores populares nas decisões políticas, fortalece-se com o distanciamento dos espaços de participação popular das classes sociais mais afetadas. Dagnino (2004) auxilia com a reflexão sobre as diferentes definições do conceito das categorias: participação social, sociedade civil e cidadania.

Na mesma linha de pensamento, será abordada a questão da participação e do controle social, buscando destacar algumas discussões que permeiam essa temática através de uma aproximação com autores como Raichelis e Avritzer realizando um esforço de esmiuçar a temática do controle social na perspectiva da ampliação da participação popular, a partir de categorias consideradas centrais para discussão nesta pesquisa.

Por fim, será abordada a questão do controle social na perspectiva dos conselhos de assistência social, destacando as principais responsabilidades dos conselhos na realização do controle social da política de assistência. Pretendeu-se observar os meandros que permeiam a institucionalização da luta dos movimentos sociais com a criação dos conselhos, demonstrando algumas fragilidades, mas, também algumas forças que se manifestaram durante o processo de implementação dos mecanismos de controle social conquistados pelo movimento pela democratização das políticas públicas. Como poderá ser visto, é necessário o fortalecimento de uma cultura participativa compartilhada por todas as esferas da sociedade brasileira, bem como a superação de velhos paradigmas referenciais de uma cultura política baseada na exclusão do conjunto da população nas decisões políticas, para que o espaço dos Conselhos se torne instrumento efetivo de participação popular.

## 2.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O modelo de participação de cidadãos nos mecanismos decisórios é um elemento inovador de manifestação da democracia participativa, tomando-se como referência o contexto histórico da participação social no Brasil. Ainda mais para o usuário da Política de Assistência Social. E para entender a importância da conquista desse modelo de participação é importante observar o percurso das lutas que levaram ao estabelecimento da participação social como um princípio da nossa carta Constitucional.

No século XX, intensificou-se grandemente o processo das lutas populares, levantaram-se bandeiras referentes à Reforma Agrária, à aquisição de casa própria, à redução da tarifa dos transportes públicos, dentre outras. Esse processo se requalifica com o crescimento da urbanização, no qual surgem diversas associações de moradores e associações de bairros. É nesse contexto que começam a despontar as organizações não-governamentais em defesa de direitos humanos, buscando novas formas de ação política.

Nesse sentido, pode-se observar um processo de desenvolvimento das lutas populares por bandeiras comuns a uma classe social, que necessita de bens básicos para a vida em sociedade e, que, gradativamente, começa a entender-se como classe social explorada. Essa classe e essa luta vão sendo fortalecidas com o apoio dos movimentos sociais liderados por setores progressistas da igreja católica, intelectuais, militantes, dentre outros e inspiradas por um referencial teórico ligado aos pensamentos de Paulo Freire, através do postulado da educação popular, e também do marxista Antônio Gramsci, “para quem a mudança só poderia ocorrer a partir de uma maior consciência de classe e das estruturas de desigualdade e de opressão a que estava submetida a maior parte da população brasileira”. (SECONELLO, 2008, p. 02).

Na década de 1960, temos a dualidade entre dois importantes eventos antagônicos que disputaram a direção política do Brasil. Por um lado, a ampliação dos movimentos sociais que ganharam espaço na agenda política, principalmente no início da década de 1960, mais precisamente no governo João Goulart (1961 a 1964). E por outro temos o movimento conservador, liderado pelos militares que desencadearam o golpe militar de 1964. Neste período, todos os mecanismos que permitiam qualquer diálogo com a sociedade foram encerrados e os movimentos sociais passaram a ser combatidos violentamente pelo Estado, sendo abolido o direito à livre manifestação.

Uma importante característica do governo militar foi a centralização da execução das políticas sociais pela União, o que expunha os processos de gestão das políticas públicas aos interesses políticos e empresariais, abolindo qualquer tipo de gestão participativa popular. Todavia, de acordo com SECONELLO, apesar da dura repressão perpetrada pelo governo aos movimentos populares, “foi no bojo do regime militar que a luta pela ampliação da participação popular na esfera pública teve a sua culminância” (2008, p. 03). É exatamente entre 1968 e 1977 que surgem novos atores no movimento reivindicatório, como as Comunidades Eclesiais de Base, por exemplo. O movimento operário também ganha força, consolidando um movimento hegemônico pela democracia, aliado a interesses coletivos e por direitos dos segmentos sociais como raça, religião, gênero, dentre outros. Além disso, é preciso fazer referência à luta pela ampliação dos espaços de participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas sociais.

O movimento em prol da democracia ganhou uma expressão política muito significativa na década de 1980, que culminou na Constituição federal de 1988, onde princípios e diretrizes sobre a participação dos cidadãos se tornaram basilares para a implementação do controle social das políticas públicas. Em relação à participação direta do cidadão, ficou consolidada a utilização do referendo, o plebiscito e a lei de iniciativa popular. Ratificaram-se também mecanismos direcionados a participação social e de representação da sociedade civil, como os conselhos de direito e de políticas públicas. Desde então, centenas de conselhos foram constituídos por todo o território brasileiro, passando a debater e deliberar sobre direitos e políticas públicas (SECONELLO, 2008). Esses mecanismos participativos junto à gestão de políticas públicas correspondem a uma aposta dos movimentos sociais que começam a vivenciar a institucionalização de espaços nos quais representantes da sociedade civil e do governo começam a se reunir, de maneira paritária, para discutir a condução de uma determinada política pública.

Com base em Dagnino (2004) é possível refletir sobre as categorias sociedade civil, participação e cidadania, peças chaves para entender o processo da participação social no Brasil. A autora indica que o processo de construção democrática é marcado pela convergência entre dois projetos societários distintos e antagônicos. A Constituição Federal de 1988 se consolida como o marco formal de um desses projetos, por congregar os instrumentos de controle e participação social, tal como é pautado na ampliação da democracia e na valorização da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

Os sujeitos sociais que compartilharam desse projeto de democratização são provenientes da luta coletiva contra o regime autoritário militar, em que os movimentos sociais assumem um papel central enquanto organismos de resistência e fortalecimento de um projeto social em defesa dos interesses da população. O restabelecimento da democracia com as eleições diretas, a ascensão do partido dos trabalhadores (PT) ao governo, juntamente com a implementação de mecanismos de interlocução entre sociedade civil e governo na gestão das políticas sociais, são fatores que marcaram o percurso desse projeto societário. (DAGNINO, 2004).

Esse contexto de mudanças é acompanhado também pela ideia de redução do papel do Estado em prol da ampliação da autonomia do mercado, própria ao projeto neoliberal, reduzindo as responsabilidades do Estado enquanto garantidor de direitos e transferindo-as para a sociedade civil. E como Dagnino lembra, esses dois projetos, apesar de antagônicos, utilizam os mesmos termos: democracia, sociedade civil, participação social, cidadania, mas com significados distintos que imbricam em diferentes configurações sociais.

A crescente expansão da democracia e a criação de espaços de participação e controle social são fatores que disputaram espaço com o projeto neoliberal, o que por vezes pode levar a uma sensação de convergência de interesses entre setores da sociedade civil e governo. Essa intersecção entre diferentes projetos sociais tornou o cenário obscuro para identificação do verdadeiro referencial sobre o termo participação social assumido pelo projeto dominante. A participação da sociedade civil junto ao governo também deu vazão à estratégia neoliberal de compartilhamento de responsabilidades na prestação de serviços públicos, deslocando a ação das organizações da sociedade civil para a execução de políticas públicas, limitando a sua capacidade reivindicatória e correspondendo aos ajustes neoliberais.

Esta interação entre representações do Estado e representantes da sociedade civil, mais precisamente, representantes de ONGS, corrobora também para a encarnação desse projeto societário. E ainda, como relata Dagnino (2004, p. 101)

A multiplicação das Organizações Sociais da sociedade civil revela o predomínio de um paradigma global que mantém estreitos laços com o modelo neoliberal, na medida que está alinhado com os ajustes estruturais por ele determinados. E ainda, a partir do crescente processo de afastamento dos movimentos sociais das ONGS, cria uma situação, peculiar, onde estas são responsáveis perante as agências financiadoras que estão aliadas e pelo Estado que também compartilha o seu financiamento, mas descompromissadas com os interesses do conjunto da sociedade civil, tão pouco perante aos setores sociais de cujos interesses são portadoras.

A noção de participação social, entretanto, tomada como pressuposto nesta pesquisa, não se limita à participação das ONGS da maneira acima aventada. Quando se pretende abordar a participação social, considera-se uma participação que provoca o tensionamento entre projetos sociais durante o processo de formulação das políticas públicas, não apenas em seu processo de execução. Ou seja, uma participação que agrega os sujeitos beneficiários das políticas públicas, dando a oportunidade destes manifestarem os seus interesses e controlar a destinação dos recursos públicos.

A legitimidade de representação da sociedade civil neste campo de tensionamentos é uma das questões mais emblemáticas entre esses projetos societários distintos. Fica evidente a representatividade de lideranças de movimentos sociais que militam e estão diretamente envolvidos na sua causa, como por exemplo o Movimento dos Sem Terra (MST). Entretanto, existe um tipo de representação que não parece se legitimar, que é a representação feita por ONGS identificadas através do tipo de atuação que possuem. Estas se intitulam representantes da sociedade civil em diversos espaços de participação social, pelo simples fato de estarem ligadas a temáticas relacionadas a determinados segmentos sociais. Mesmo não tendo nenhum tipo de articulação orgânica com estes sujeitos sociais, dos quais se intitulam ‘porta voz’.

Nessa mesma perspectiva, a noção de participação também é apropriada de maneiras distintas pelos diferentes setores da sociedade. A noção de participação social enraizada no pensamento neoliberal parece incidir em um tipo de participação solidária, com ênfase para o trabalho voluntário e na responsabilidade social. É uma perspectiva bem distinta do projeto de participação democrática fincada no princípio da ampla participação na formulação das políticas públicas, e não apenas na atuação na etapa da sua execução. É importante frisar que, por sua vez, a execução de políticas públicas não deveria ser deslocada para a responsabilidade da sociedade civil, tendência que ocorre a partir da multiplicação de parcerias entre Estado e ONGS. Esta fórmula vem comprovando que tende a dificultar a implementação do real processo participativo na partilha do poder entre sociedade civil e Estado, burocratizando os espaços públicos de interlocução entre essas duas esferas, com demandas privadas das ONGS.

O último alerta destacado por Dagnino (2004), refere-se à noção de cidadania. O projeto neoliberal propaga uma noção restrita de cidadania, aliada à responsabilidade moral dos indivíduos e famílias que possuem dificuldades na vida. Esta é uma perspectiva muito forte, pois é compartilhada pelos diversos meios de comunicação através dos quais são transmitidas campanhas sociais apelativas para o exercício da cidadania através da caridade, do trabalho voluntário e da doação em espécie. É uma verdadeira inversão da noção de

cidadania incrustada na nossa carta constitucional, umbilicalmente dependente da internalização da noção de pertencimento de direitos sociais pelos sujeitos. Não apenas os direitos já consagrados e sim ter direito a perseguir novos direitos. Partindo do mesmo raciocínio, ser cidadão ativo é não apenas ter a “noção de ter direitos fundamentais, como o direito à propriedade, à saúde, à educação e à moradia, mas de lutar por outros direitos ainda não legitimados socialmente, como o direito ao gênero, à raça, à moradia digna, etc. Esse é o entendimento em que as classes sociais mais excluídas têm oportunidade de participar do processo político-decisório. Com isso, revela-se um conceito de cidadania com um fundamento político bem claro, incompatível com o entendimento liberal de cidadania (DAGNINO, 2004).

Portanto, para entender o processo da participação social no Brasil é necessário esclarecer qual entendimento é o ponto de partida no tocante à noção dos termos: participação, sociedade civil, representatividade e cidadania. Pois, como já foi visto, a sociedade brasileira convive com a disputa entre projetos sociais antagônicos. Naturalmente, cada um deles possui noções diferenciadas sobre esses termos em questão. Mesmo que involuntariamente, dependendo do entendimento que assume-se sobre eles, pende-se para a reafirmação de um projeto social a que este pertence. Ou a uma noção restrita de participação social, de cidadania e de representação, ou para uma noção ampla destas categorias, a fim de reconhecer as lutas sociais travadas historicamente entre as classes sociais burguesa e trabalhadora na defesa de seus interesses.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL

A fim de abordar a temática do controle social e a participação social, faz-se necessária a aproximação com alguns autores considerados centrais na proposição de conceitos para esta análise. Raquel Raichelis (2000 e 2009), através de sua abordagem sobre a questão da iminente construção de uma esfera pública específica e sobre o seu processo de ‘publicização’. Este debate foi bastante enriquecido revelando desafios a serem superados para qualificar o controle social na perspectiva da participação popular na gestão das políticas públicas. Já Avritzer (2007), com a sua abordagem dos mecanismos de controle social, traz algumas experiências sobre o fracasso e o êxito da implementação de alguns destes

mecanismos em determinadas regiões do Brasil, que auxilia na identificação de algumas condicionalidades que favorecem a participação popular nos espaços de participação local.

O movimento pela redemocratização do Estado brasileiro culminou na consolidação de três formas de realizar-se democracia: a democracia representativa, através das eleições livres e a devida autonomia dos poderes executivo, legislativo e judiciário; o plebiscito, o referendo popular e os projetos de iniciativa popular, constituem os mecanismos de democracia direta; e finalmente, os conselhos participativos, as conferências, as audiências públicas materializam a democracia participativa. Estes mecanismos, como indica Raichelis (2009), pertencem a intencionalidade de ampliar o conceito de política, que foi tão marcada pela noção restrita de participação que, historicamente na sociedade brasileira, teve como referência o autoritarismo social nas instituições públicas e políticas, bem como nas instituições da sociedade civil. Nesse sentido, a mesma autora alerta para ampliarmos o debate sobre a democracia, lembrando de que não estamos falando de um processo fenomênico ou linear, e sim de um processo contraditório e permanente de “disputa entre forças que lutam pela radicalização democrática da esfera pública do Brasil” (RAICHELIS 2009, p. 13).

Em linhas gerais, o controle social é a diretriz constitucional na qual fica consagrada a participação da sociedade civil nas instâncias de decisão, fiscalização e proposição de políticas públicas em todas as esferas do governo. Tendo mecanismos de participação social institucionalizados e ratificados na carta constitucional, cabe identificar o nível de efetividade destes instrumentos enquanto lócus da participação institucionalizada da população junto as políticas públicas. A propósito, parece ser importante o levantamento de algumas categorias de análise sobre a questão do espaço público a fim de demonstrar as diferentes apropriações desse termo.

O período dos anos 80 no Brasil é marcado pela crise do sistema capitalista, que assumiu características peculiares em função de sua integração subordinada a ordem internacional. Esse período também é marcado pelo estabelecimento de novas formas de interação entre Estado e sociedade civil. Raichelis (2000), convida a refletir sobre a categoria que ela denomina de publicização, afirmando que há uma disputa teórica e político-ideológica pela definição dos conceitos de “publicização, público-não estatal” (RAICHELIS 2000, p. 07). Essas categorias que dão materialidade ao significado do conceito de esfera pública, tem sido incluído no discurso de diversos atores sociais, demonstrando uma suposta concordância sobre o seu significado provocada pela propagação de ideias amparadas em discursos automatizados. E para que não se reitere os velhos paradigmas que orientam a cultura política

alicerçada no clientelismo, no patrimonialismo e no autoritarismo, parece ser necessária uma determinação dos principais conceitos sobre a participação e o controle social.

Em vista disso, ressalta-se que o conceito de publicização tomado como pressuposto para estabelecer esta argumentação é o mesmo utilizado pela própria Raichelis (2000, p. 07):

(...) funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas.

Portanto, entende-se que para que haja uma conjuntura favorável a apropriação do espaço público pelos cidadãos, é importante o desenvolvimento de uma visão ampla sobre a democracia, em que o processo político de tomada de decisão deve ser ampliado aos atingidos pelas decisões a serem tomadas. Sendo garantidos mecanismos que proporcionem o diálogo entre representações políticas, gestores de políticas públicas e representações de movimentos populares organizados.

Por esta razão, e para que fortaleça-se a participação das classes dominadas na esfera pública, é necessário o fortalecimento da relação Estado e sociedade civil, para que nesse espaço possam ser expressados os interesses das maiorias. Nesse sentido, descortina-se o grande desafio da consolidação de espaços de interlocução entre grupos sociais, capaz de garantir a publicização no âmbito da sociedade política, bem como no âmbito da sociedade civil. Assim contribuindo para a alteração do processo histórico de subordinação da sociedade civil perante o Estado, fortalecendo as diversas formas de interação entre as esferas estatais e privadas que o regime democrático permite. Esta é a base da ideia da autora da construção de uma esfera pública, porém não categorizada como estatal.

O fortalecimento da esfera pública a luz do conceito de publicização trazido por Raichelis (2000), pode ser materializado a partir de um espaço, basicamente, político, que envolve a organização e a representação de interesses coletivos que possam ser debatidos e confrontados entre as diversas forças sociais que disputam a hegemonia. No entanto, para que os conflitos sejam explicitados é necessário torná-los visíveis nos espaços públicos, “que é o lugar por excelência onde os projetos sociais podem se confrontar e se diferenciar, as pactuações podem ocorrer, as alianças estratégicas podem ser estabelecidas” (RAICHELIS 2000, p. 09). Ainda de acordo com a mesma autora, para a construção de uma esfera pública, remete-se a uma nova estruturação na relação entre sociedade civil e Estado, “onde o público não pode ser associado automaticamente com o Estado, nem o privado se confunde com o



mercado, mesmo que ocorra a transição de interesses de sujeitos privados” (RAICHELIS 2000, P. 09).

Sendo assim, indo nessa linha de raciocínio, a construção deste espaço público se dará a partir da apropriação de alguns princípios. Ao ocupar estes espaços, os sujeitos devem prezar pela transparência dos discursos, de maneira que as informações estejam acessíveis para aqueles implicados nas decisões políticas e não apenas aos diretamente envolvidos. A representação de interesses deve ocorrer por meio de sujeitos que apresentem as demandas a partir de levantamento coletivo, tendo a incumbência de realizar o papel de mediação nos espaços políticos de decisão. Ou seja: a ampliação da representação dos diversos sujeitos sociais deve concretizar-se na medida que os espaços de participação sociais são ampliados e democratizados, estimulando a interlocução entre os diversos sujeitos, colocando em cheque os seus interesses individuais, inclusive das camadas mais vulneráveis (RAICHELIS, 2000).

Todavia, este processo de ampliação do espaço público com a participação da sociedade civil nos processos de decisão, se deu, no Brasil, através de um movimento de luta contrário ao autoritarismo do Estado, tão característico do regime militar. Este histórico revela a necessidade do rompimento com antigos pensamentos e concepções sobre o espaço público que tornou possível o desenvolvimento de percepções equivocadas sobre a interlocução entre governo e sociedade civil. Pois, como já foi citado, a interação entre essas esferas, a partir da concepção neoliberal, está relacionada a partilha de responsabilidades e não a partilha do próprio poder.

Com base em Avritzer (2004), diversas formas de participação surgiram, impulsionadas pela consagração da Constituição de 1988, como o orçamento participativo, os Conselhos gestores de Políticas Públicas e os Planos Diretores. Estes são mecanismos de controle e participação social que estabelecem uma estrutura bem variada de participação popular. O autor ressalta que essas três formas de participação popular diferenciam-se pois possuem distintas formas de interação entre o Estado e a participação da sociedade civil, bem como diferenciados métodos de participação e variação nos níveis de radicalidade na obrigatoriedade da participação incrustada na legislação.

O estudo apresentado por Avritzer (2004), demonstra que alguns aspectos na implementação da participação popular apontam pelo seu êxito em alguns Estados brasileiros, e pela frustração na sua implementação em outros. Fatores como a iniciativa do governo local na proposição do desenho institucional pelo qual se desenrola a participação popular, a organização da sociedade civil na apropriação do conhecimento sobre a área de competência do espaço de participação e, claro, a vontade política na implementação da participação

popular, são agentes encontrados no processo de implementação das referidas ferramentas de participação social. Nas experiências em que observa-se a inexistência da vontade do governo em implementar a participação, a existência de sanções punitivas são fundamentais para a manutenção do espaço de controle social, mesmo em localidades em que a participação social não é valorizada pelo governante.

O êxito na efetivação da participação social, segundo os apontamentos de Avritzer (2004), está relacionado à inclusão da participação da população junto ao processo decisório do governo nos diferentes projetos de governo de partidos políticos que apresentam variadas formas para que isso ocorra. Na mesma proporção, a sociedade civil organizada contribui na sua execução em nível local, dando seguimento ao processo de consolidação da participação social na agenda do processo de tomada de decisão.

Em outra direção a não implementação de políticas participativas nas agendas de muitos governos impede a realização do controle social, mesmo com a consagração da participação social na Constituição Federal de 1988. Isso significa, nesses casos, que a sociedade civil não tem participação na gestão governamental conforme define a constituição, e os governos não tem sido sensíveis à importância da consolidação da prática da participação social como efetiva execução da democracia. E ainda, observa-se que nestes governos, os programas sociais que não possuem a participação popular possuem a maior destinação de recursos em relação ao orçamento participativo. Nesse sentido, o autor ressalta que, em Estados e municípios que possuem uma certa tradição na participação social, programas como o orçamento participativo tiveram mais êxito, independentemente da destinação de recursos para a sua execução, revelando o desenvolvimento de uma verdadeira cultura política pautada na participação social.

Com base neste esforço dialético partindo de Raichelis (2000) que apresenta o seu conceito de publicização como mediação das novas relações entre Estado e sociedade civil e a partir dos apontamentos de Avritzer, é possível observar que a implementação da participação social como um princípio dos processos de tomada de decisão está relacionada ao interesse dos sujeitos sociais que estão no poder em compartilhar o processo decisório com os diversos segmentos sociais da sociedade civil. De maneira que é possível inferir que o êxito na implementação de mecanismos de participação social está diretamente relacionado ao nível de importância da participação social dada pelo governo local, que pode fortalecer os processos participativos, ou deixá-los ao largo da sua ação política.

Convém evidenciar que a partir da análise das ideias destes autores, pode-se afirmar que a construção de espaços públicos, democráticos e de representação social, deve ser

entendida como um processo de construção constante de radicalização da democracia. A defesa da participação de segmentos historicamente excluídos dos processos decisórios das políticas públicas deve ser uma bandeira hegemônica dentre os diferentes sujeitos sociais, para que a cultura autoritária dos organismos políticos dê lugar a um novo entendimento de espaço público. Assumindo como ponto comum a necessidade de garantir a expressão da opinião dos beneficiários e usuários das políticas públicas nos processos de tomada de decisão e de gestão.

Sendo assim, para ampliar o conceito de espaço público, como indica Raichelis (2000), é necessária a qualificação da intervenção dos movimentos sociais, que necessitam se apropriar dos espaços públicos de participação. Ao mesmo tempo, buscar estratégias de capacitação para operacionalizar os instrumentos de controle social e disseminar publicamente as suas ações para que o conjunto da população esteja informado sobre a realidade da gestão pública dos governos nas suas diversas esferas.

### 2.3 O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Controle Social realizado pelos conselhos de assistência social acontece por meio de ações relacionadas à proposição, fiscalização e regulamentação dos serviços, programas, projetos e políticas na área da assistência social. As suas competências estão definidas em conformidade com as diversas responsabilidades das diferentes esferas de governo as quais o conselho está vinculado. Para melhor elucidação sobre o papel estabelecido desses espaços de participação social, a base explicativa será o Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina e o Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis.

O Conselho Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742/93 (LOAS 1993), possui a competência de formular estratégias e atuar no controle da Política de Assistência Social, controlar e normatizar a atuação do setor privado na área da assistência social, regulamentar e definir cronograma de transferência de recursos da União para os demais entes federativos. O seu colegiado é composto por 18 (dezoito) membros, sendo que metade destes são representantes dos setores governamentais e a outra metade por

representantes de segmentos da sociedade civil, como de usuários ou organizações de usuários da assistência social, entidades de assistência social e trabalhadores do setor da assistência social.

Os Conselhos Estaduais de Assistência Social possuem a atribuição de acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos destinados à área da assistência social em âmbito Estadual, fixar critérios para a destinação de recursos financeiros aos municípios, acompanhar a gestão do Fundo Estadual da Assistência Social, acompanhar e fixar as normas para inscrição de entidades de atuação na área da assistência social em mais de um município, dentre outras.

E por fim, as ações do controle social a cargo dos Conselhos Municipais de Assistência Social realizam-se por meio dos atos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações relacionadas a área da Assistência Social dos municípios.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis - que será o objeto do presente estudo - possui as seguintes atribuições destacadas na sua lei de criação, Lei 8049/2009: aprovar a política municipal de assistência social elaborada em consonância com a política nacional e estadual de assistência social e pelas diretrizes das conferências de assistência social, aprovar e controlar a execução da política municipal de assistência social, convocar a conferência municipal de assistência social, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, dentre outras.

A fim de entender melhor o contexto da implementação destes mecanismos de controle social, em rápidas pinceladas, com o apoio de Orlando de Lima Moreira, Maria da Glória Gohn, Luciana Jaccoud, Frederico Barbosa e Raquel Raichelis, serão apresentados alguns desafios a serem enfrentados para a implementação de uma nova cultura política, baseada na construção de uma cidadania ativa.

Estes espaços de controle social foram estabelecidos após a consagração da Constituição do Brasil de 1988. Os movimentos sociais e as organizações populares começam a enfrentar grandes desafios para a consolidação do princípio da participação social e essa temática passa a ser inclusa nos diversos discursos dos partidos de diferentes ideologias. A participação social ganha um novo significado (JACCOUD et al, 2005) estando relacionada à partilha do poder entre governo e sociedade civil e a democratização do Estado através da ampliação de espaços públicos que garantam o controle social.

No entanto, como já relatado por Raichelis (2000), existem diferentes entendimentos e perspectivas sobre o conceito de espaço público. Esses diferentes entendimentos são provenientes de dois projetos sociais que buscam a hegemonia na apropriação do espaço

público. Através da concepção neoliberal, os governos enxergam na sociedade civil a possibilidade de compartilhar as responsabilidades, transferindo serviços públicos para a execução de entidades da sociedade civil. Por isso, é crucial para os movimentos sociais, tanto os institucionalizados como os não institucionalizados, a necessidade de explicitar e qualificar o seu conceito de participação, para que não confunda-se com a participação na perspectiva da prestação de serviços públicos ou transferências de responsabilidades que seriam do poder público para entidades da sociedade civil.

A inserção dos movimentos organizados da sociedade civil nos espaços públicos remete a um reordenamento no seu processo de organização. A intervenção dos movimentos sociais não está mais limitada à ação de pressionamento, sendo imperativo o avanço para execução de ações propositivas, o que necessita da apropriação dos fluxos das ações governamentais, das dinâmicas internas dos espaços públicos e dos instrumentos de controle e fiscalização das políticas públicas. Nesse sentido, a capacitação periódica dos participantes dos espaços de controle social é fundamental para qualificar a intervenção do segmento da sociedade civil.

Para sanar essa fragilidade (JACCOUD et al, 2005) diversas organizações sociais que atuam nos espaços de controle social como nos conselhos setoriais, revelam a necessidade da capacitação dos seus representantes, pois identifica-se que a falta de capacitação provoca a desistência de algumas lideranças na participação nesses espaços, sendo fundamental a sua aproximação da operacionalização dos instrumentos de controle social para qualificar a sua intervenção política.

Porquanto, os espaços de participação social dão vazão a uma estratégia da sociedade civil de construir uma cidadania ativa, a partir da introdução da participação popular na gestão das políticas públicas. Assumindo a consolidação de uma outra cultura política fincada na premissa da democracia participativa como horizonte a ser perseguido.

Impreterível salientar que, tendo em vista o conceito de sociedade civil é básico para esta pesquisa, é importante reiterar a afirmativa de que se parte do princípio que esta não deve ser entendida a partir do prisma romantizado de sociedade civil unilateral ou unívoca.

Gohn (2004, p. 21) ressalta que o termo sociedade civil surge no vocabulário político no Brasil durante as transições democráticas na década de 1970. “Acabou por se tornar sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar”. Com as conquistas dos movimentos pela democratização, como afirma Nogueira (2004 apud JACCOUD et al, 2005, p. 06)

Observa-se que a predisposição coletiva incrustada nos movimentos da sociedade civil que apontava pela organização de novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder perde força, onde se torna a tradução concreta da consciência benemerita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações.

Portanto, no processo de materialização da democracia, pode-se identificar uma fragmentação nas lutas da sociedade civil, de igual forma que os diferentes grupos passam a levantar as suas bandeiras, deixando em segundo plano a ideia central por uma efetiva mudança nas relações de poder incrustadas na cultura política brasileira. Nessa linha, abandona-se a ideia da construção de uma nova sociedade, para a adesão a uma proposta de sociedade pautada na diminuição do Estado e efetivação de parcerias entre a sociedade civil e Estado, para a prestação de serviços públicos, revelando, assim, a existência de uma representação da sociedade civil distante dos movimentos sociais que a caracterizavam no período da luta pelo fim do regime militar. Observa-se a preeminência na representação da sociedade civil, de sujeitos que aderiram a proposta de parceria entre sociedade civil e Estado na prestação de serviços públicos, reduzindo o papel do Estado na execução de políticas públicas.

Nesse sentido, a estratégia conselheira pode ser entendida a partir de dois ângulos: podem ser instrumentos de democratização do poder na gestão das políticas públicas, com a ampliação da participação dos sujeitos beneficiários na sua formulação, fiscalização e controle. Ou ainda, uma forma de cooptação da sociedade civil pelo Estado, através da transferência de responsabilidades da esfera pública para o âmbito da esfera privada.

A esse respeito, destaca-se que grande parte da esfera da sociedade civil que compõe os Conselhos Municipais de Assistência Social são Organizações da Sociedade Civil. Os segmentos representados na esfera da sociedade civil são: representantes de entidades socioassistenciais, representantes de usuários do SUAS e representações dos trabalhadores do SUAS. Outro fato importante a ser destacado trata-se de uma curiosa peculiaridade na composição do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis: é previsto na Lei 8049/2009 (Lei de criação do CMAS), que as entidades socioassistenciais do município possuem quatro vagas de representação no Conselho, sendo que por esse motivo, a representação dos trabalhadores ficou com apenas duas cadeiras, e o segmento das entidades ficou com o número superior na representação da sociedade civil do CMAS, inclusive em relação a representação de usuários que permanecia com três vagas. Ressalta-se ainda, que a representatividade da sociedade civil nos conselhos de assistência social parece sofrer com a diversidade na concepção política dos segmentos sociais, o que acaba por desarticular o

debate objetivo dos programas, serviços, projetos e benefícios, deslocando o debate para defesa de interesses individuais. Raichelis (2009, p. 16) confirma essas afirmativas, “pois o acompanhamento dos conselhos de assistência social vem confirmando os limites a que são expostos”.

A vinculação ao poder executivo, mesmo que administrativa, tem fragilizado a autonomia dos conselhos, pois identifica-se diversas formas de cooptação, burocratização e até mesmo sonegação de informações que deveriam ser disponibilizadas aos conselheiros (RAICHELIS, 2009).

Com base em Frederico Barbosa da Silva, Luciana Jaccoud, Nathalie Beghin (2005), é possível asseverar que a implementação do projeto neoliberal influenciou amplamente a sociedade brasileira na década de 1990. Ocorreu, nessa época, um suposto consenso acerca da importância da participação social nos processos de formulação, decisão, controle e implementação das políticas sociais. No entanto, juntamente com a ideia neoliberal, convive uma ideia de participação social que não está vinculada a valorização da participação de cidadãos no processo de formulação e nas instâncias de fiscalização e de execução das políticas sociais. Antes, aponta para a formulação de parcerias entre sociedade civil e o Estado, ampliando a participação de ONGS na execução de serviços públicos e na solidariedade social. Pois como afirmam estes autores, “muitas dessas organizações beneficiárias reivindicam o estatuto de “utilidade pública” para poder ter acesso aos recursos estatais, mas, na prática, operam como verdadeiras empresas privadas lucrativas” (SALVADOR, 2010).

Convêm evidenciar que, a partir dos apontamentos aqui registrados e com o apoio de Martins (2009), é possível identificar que também há distintas concepções a cerca da categoria “Controle Social”. Uma destas apoia-se na concepção de um Estado restrito, em que o controle social é feito pelo Estado sobre a sociedade, o que promove o consenso social sobre as demandas do capital perante os membros da sociedade. A outra concepção está pautada na perspectiva de um Estado ampliado, através de um controle social na perspectiva da sociedade no controle das ações do governo. Ressalta-se que esta última concepção é a que mais se identifica com o presente trabalho, pois nessa perspectiva, “o Estado é entendido como um espaço conflitante que, apesar de conceber hegemonicamente os interesses da classe dominante, assumem interesses das classes subalternas” (MARTINS, 2009, p. 08).

Portanto, aliado a determinada concepção de Estado que é assumida, desta é derivado os demais conceitos de cidadania, controle social, espaço público, dentre outros conceitos que perpassam a sociedade. Ou seja: a Constituição Federal de 1988 prevê uma série de

mecanismos de controle social da sociedade civil sobre o governo, mas a definição conceitual sobre o seu significado determina o grau de relevância da aplicação dos mecanismos. O que também revela qual projeto societário está sendo defendido e qual será o merecedor dos investimentos da classe social dominante, consolidando uma disputa entre classes sociais na partilha dos recursos públicos.

Em síntese, destaca-se que o estabelecimento dos conselhos como uma ferramenta na qual se realiza o controle social, surgido da demanda de democratização da sociedade através da inclusão da participação social nos processos decisórios das políticas públicas. Foi uma resposta a demanda dos movimentos sociais, dos movimentos sindicais, dos movimentos de trabalhadores, dentre outros, que deslumbravam um novo espaço, que Gohn (2004, p. 23) denomina como “espaço público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais”. E também foi uma resposta à demanda dos setores da sociedade civil que acreditavam na ineficiência do Estado na gestão dos recursos públicos, defendendo a ampliação da prestação de serviços executados pelas Organizações da Sociedade Civil. Em outras palavras, a ampliação dos conselhos e a constituição de parcerias entre sociedade civil e poder público aumentaram a interação e a participação da sociedade civil junto ao governo, o que possibilitou a manifestação dos diversos impulsos que permearam o seu processo de construção.

A forte demanda pela democratização da sociedade incitou o interesse na materialização da democracia participativa com o estabelecimento de representação de segmentos da sociedade junto às instâncias do poder executivo. Segmentos estes que provinham de diversos setores e possuíam entendimentos distintos em relação à direção política que deveria ser assumida no país. No entanto, a bandeira pela ascensão da democracia como um princípio constitucional foi um vetor importante para unir esses grupos em prol de um único objetivo. Com a sua consagração na carta constitucional, cada sujeito político passou a defender os seus interesses, conforme o projeto social ao qual estão vinculados ideologicamente.

Por fim, ressalta-se que o processo de aparecimento de uma outra cultura política pautada na participação popular enquanto manifestação de uma cidadania ativa, na sociedade brasileira depende da transformação das práticas sociais arraigadas em uma cultura política excludente. É necessária a definição de um entendimento sobre participação social, evitando a fragmentação da sociedade civil em prol da meritocracia, da absorção de demandas que são de



responsabilidade do Estado, deixando de lado a ação política da sociedade civil. E de acordo com o entendimento que permeia o presente trabalho, este é um processo de aprendizado em que a construção de novas relações entre sociedade e Estado só será possível na medida em que for garantida a ampliação da participação dos segmentos mais vulneráveis da sociedade nos espaços públicos. Forjando o aparecimento de novos sujeitos, como atores sociais comprometidos com o exercício da cidadania ativa.

### **3 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS E A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS DO SUAS**

Nos capítulos anteriores, buscou-se demonstrar conceitos e referenciais teóricos que dão sustentação para a linha argumentativa sobre a participação dos usuários nos processos de controle social utilizada neste trabalho. Nesta etapa, o objetivo é focar na problemática proposta, qual seja, tecer apontamentos que auxiliem na identificação e nas características da ação dos representantes de usuários no CMAS Florianópolis e nas razões pelas quais o CMAS Florianópolis tem participação aquém do esperado desse segmento tão central na Política de Assistência Social.

O estudo, ora construído, tem entre seus objetivos a verificação da forma que acontece a participação dos conselheiros que se encontram na condição de representação de usuários nas plenárias do CMAS Florianópolis.

Por fim, ressalta-se que o foco das análises, conforme metodologia definida, está direcionado para identificar como ocorre a participação dos usuários do SUAS no aprofundamento e fortalecimento do controle social no CMAS Florianópolis, como espaço estratégico de lutas, desafios e conquistas. Nesse âmbito, destacam-se algumas razões que condicionam o CMAS Florianópolis a ter uma frágil participação do segmento de usuários nas suas plenárias.

Após destacar alguns apontamentos a cerca da problemática supracitada, com referências sobre as principais normativas que regulamentam o CMAS Florianópolis, foi possível realizar uma breve reflexão, produto de pesquisa documental extraída das atas das plenárias, com a finalidade de analisar a participação dos usuários no CMAS Florianópolis bem como as razões para a frágil participação dos usuários do SUAS junto ao CMAS Florianópolis.

Como já aventado, o propósito foi de, a partir da análise, tecer apontamentos para vislumbrar um novo modelo de participação que preveja uma apropriação mais incisiva dos interesses dos usuários do SUAS, de maneira que as representações de usuários no CMAS Florianópolis se constituam como componentes que subsidiem, efetivamente a luta do próprio conselho na apropriação das suas principais demandas.

### 3.1 CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os conselhos de políticas públicas são espaços democráticos de interlocução entre sociedade civil e governo extremamente recentes na conjuntura político-brasileira. Entretanto, é importante lembrar que Raichelis (2009) considera que juntamente com o projeto pela redemocratização defendido pelos movimentos sociais na luta pela ratificação da Constituição Federal, convive um outro projeto social que acredita na capacidade reguladora das relações sociais pelo mercado, sob a ótica da meritocracia e a diminuição dos espaços públicos.

Os conselhos participativos e deliberativos, assim, conformam uma importante conquista do projeto social democrático que culminou com a criação de um novo espaço público não estatal institucionalizado. Com efeito, tal espaço público é dotado de uma peculiar atribuição, no que concerne a sua capacidade decisória sobre a política social. A composição paritária desses espaços entre governo e sociedade civil permite e provoca a manifestação dos diferentes interesses das classes sociais, o que, por conseguinte, os transforma em lócus privilegiado de disputa política entre projetos sociais antagônicos.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis é a instância legítima de controle social da Política de Assistência Social em âmbito municipal. Através de legislação própria e Regimento Interno, possui a atribuição de normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os programas, projetos e serviços no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), prestados pelas entidades em âmbito governamental e não governamental que compõe a rede socioassistencial local.

O registro do primeiro movimento pela implantação do CMAS Florianópolis é datado de março de 1994. O segmento da sociedade civil foi composto através do Fórum Permanente da Assistência Social que resultou na instituição da Lei nº 4.958, Primeira Lei de criação do CMAS Florianópolis. É preciso salientar que nessa data ainda não havia o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que somente foi aprovada em 1998 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) sendo alterada, em profundidade, em 2004.

Por esse mister, a única referência de conselho no âmbito da assistência social até o surgimento da LOAS, foi o extinto Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) instituído pelo Decreto-Lei) 01/07/1938, voltado a organizar e centralizar as obras públicas na área da assistência social, que passava ao largo da caracterização de um espaço de participação e controle social almejado pelos movimentos sociais organizados.

Este referencial que relegava a assistência a ações fragmentadas, sujeitas ao clientelismo local, utilizada como moeda de troca por governantes, foi profundamente abalado e transposto pela proposta de participação popular inaugurada pela Constituição Federal de 1988, bem como pela LOAS (1993). Os Conselhos passaram a ter a delegação democrática de responsabilidades como elaborar, fiscalizar e regulamentar políticas públicas com a obrigatória participação da sociedade civil.

Os Conselhos, bem como seu funcionamento efetivo, tornaram-se elementos centrais para a efetivação da Assistência Social como política. A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8742/1993) é clara ao estabelecer que, para recebimento de recursos pelo município, é fundamental o funcionamento dos conselhos municipais de assistência social, a elaboração dos planos municipais de assistência social e a existência dos fundos municipais de assistência social. Ou seja: os conselhos, e a decisão colegiada entre governo e sociedade se tornam obrigatórios para a operacionalização da Política de Assistência Social. Tal envergadura leva a um grande avanço, assim como a um grande desafio no seu âmbito, para definir, normatizar e acompanhar as políticas, os serviços e os projetos na área, tendo em vista que a sua execução, majoritariamente, é realizada pelas instituições filantrópicas sem fins lucrativos. Sem mencionar a ausência de cultura política de participação e de escuta democrática nesse campo.

Até o surgimento da LOAS os serviços desempenhados pelas entidades da sociedade civil de caráter socioassistenciais, eram precipuamente realizados a partir de critérios próprios e internos a estas entidades, muitas vezes confessionais. Não é à toa que estas entidades eram os únicos órgãos, conhecidos e aceitos pela sociedade, a prestar um determinado serviço considerado de relevância pública, suprimindo uma ausência do poder público.

Essas entidades, a partir da LOAS, passam a compor os conselhos de assistência social, participando, contribuindo e também auxiliando no processo de aprimoramento da Política de Assistência Social.

No que concerne ao aperfeiçoamento legal acerca da regulamentação dos conselhos de assistência social, ressalta-se que a composição do segmento de usuários estabelecida pela Lei 4958/96, em seu Art. 6º, destaca que o CMAS Florianópolis será composto por 07 (sete) representantes do governo e 07 (sete) representantes da sociedade civil. Não há definição sobre quantos participantes do segmento devem compor a esfera da sociedade civil no conselho, como verifica-se no texto do inciso II do mesmo artigo:

Sete representantes da sociedade civil organizada, entre estes: usuários e suas organizações, entidades prestadoras de serviços de Assistência Social, trabalhadores

do setor e de órgãos de capacitação profissional na área da Assistência Social. (Lei nº 4.958 de 16 de Julho de 1996).

Torna-se oportuno dizer que o único referencial legal a cerca dos conselhos foi a CF de 1988, regulamentada pela LOAS de 1993. Na ocasião da regulamentação do CMAS Florianópolis, em 1996, ainda não havia sido instituída a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, como aqui foi dito, o que ocorreu apenas em 1998.

Em 2003, após a deliberação na IV Conferência Nacional de Assistência Social sobre a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, os debates se voltaram para a nova configuração da Política Nacional de Assistência Social – PNAS -, com negociações, posicionamentos e debates dos projetos diferenciados do governo e da sociedade civil. A partir desse marco foi consignada a Política Nacional de Assistência Social, em 2004, PNAS 2004, com o controle social ganhando um relevante significado: conselhos, conferências e fóruns começaram a vislumbrar novos desafios de base democrática para uma nova história a ser construída.

Com base nas orientações e debates nacionais e a partir das novas diretrizes consolidadas na PNAS 2004, ficou registrada uma nova forma de compreender e agir neste campo de política pública, considerando-se a grande diversidade e desigualdade socioterritorial existente entre os mais de 5.500 mil municípios. Nesse novo documento está destacada a necessidade de profissionalização da área, consolidação do SUAS, controle social, gestão compartilhada e uma visão social profundamente inclusiva.

Convêm ponderar que o conjunto de normas técnicas do SUAS (NOBSUAS 2005) reafirma os princípios sistêmicos da operacionalização do SUAS nas diversas esferas de Estado. Os eixos estruturantes do SUAS de acordo com a NOB (2005) são:

- a. Precedência da gestão pública da política;
  - b. Alcance de direitos socioassistenciais;
  - c. Matricialidade sociofamiliar;
  - d. Territorialização;
  - e. Descentralização político-administrativa;
  - f. Financiamento partilhado;
  - g. Valorização da presença do controle social;
  - i. Participação popular/cidadão usuário;
  - j. Qualificação de recursos humanos;
  - k. Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados
- (NOBSUAS, 2005, p. 14).

Observa-se que esses eixos estruturantes buscam demarcar a vocação da Política de Assistência Social em âmbito nacional, isto é, o que foi historicamente realizado conforme a

vontade de um governante ou de uma organização específica, passa a ser regulamentado e alvo de parâmetros públicos a serem estritamente aplicados e respeitados na prestação de serviços, programas e projetos. Um dos exemplos mais claros é a exigência de cofinanciamento para execução de serviços socioassistenciais por meio não só da transferência de recursos por parte do governo federal, mas também da participação orçamentária e financeira dos estados e dos municípios para a sua concretização. Dessa forma foi possível preservar e fortalecer a gestão pública da assistência social, evitando deturpações e afastando visões individualistas sobre os conceitos e parâmetros que constituem os objetivos do SUAS.

É necessário evidenciar o empoderamento da responsabilidade do controle social, mais especificamente dos conselhos no campo desta política. Fica a critério dos conselhos de assistência social a deliberação e a fiscalização da política, das suas metas e do seu financiamento nas três esferas administrativas, de acordo com as diretrizes propostas pelas Conferências Nacionais e pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Soma-se a esse fato que os conselhos passam a possuir a atribuição de avaliar, aprovar ou não o plano de assistência social de acordo com a esfera a qual está vinculado, aprovar a proposta orçamentária para o campo e o plano de aplicação do recurso, bem como definir os critérios para a sua partilha. Ou seja: é de responsabilidade dos conselhos de assistência social, nas três esferas de governo, conforme a PNAS normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social executados pelas entidades e organizações que compõe a rede socioassistencial.

Em vista disso, os conselhos de assistência social se constituem como espaços democráticos para a deliberação do processo de execução da política. Podendo definir, com base na realidade local as prioridades a serem estabelecidas, pois tem a capacidade de reunir, paritariamente, representações do executivo governamental, entidades não governamentais, trabalhadores do setor e usuários dos serviços socioassistenciais, para discutir a execução da política de assistência social, de acordo com a responsabilidade da esfera de governo na qual pertence a competência do conselho.

Nesta nova configuração, a participação dos usuários da assistência social é um gigantesco desafio no âmbito do controle social, pois a histórica concepção de assistência social aliada à caridade, doação, favor, bondade e ajuda contribuiu para a compreensão dos usuários como “pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes assistiram e se pronunciavam em seu nome” (PNAS 2004, p. 52). Portanto, para qualificar e garantir a qualidade dessa participação é imprescindível o resgate

desses indivíduos por meio do seu estímulo à participação, sob diversas formas, a fim de incentivar seu protagonismo e o reconhecimento do seu valor. Torna-se imperioso o investimento na formação política dos usuários da assistência social, estimulando o aparecimento de novas lideranças e movimentos sociais comprometidos com os interesses desse segmento.

A PNAS define como seus usuários os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco ou vulnerabilidade, tais como famílias ou indivíduos com fragilidade de vínculos sociais e de pertencimento, pessoas em desvantagem pessoal resultante de deficiências, exclusão social pela pobreza, situações dos diversos tipos de violências, e outras situações de vulnerabilidade consideradas na Política. A sua participação junto ao conselho municipal é garantida pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Lei 8743 de dezembro de 1993, (artigo 5º-II), em conjunto com o princípio da descentralização político administrativa para Estados e municípios, o comando único em cada esfera de governo (artigo 5º-I) e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (artigo 5º-III).

Nesse sentido, o controle social sobre a Política de Assistência Social é colocado como princípio constitucional, e não mais uma espécie de iniciativa submetida à vontade política do governo ou governante. Na área da assistência social, estes espaços são representados pela implantação dos conselhos e conferências, no entanto, não devem ser restritos a estes, como destaca a PNAS 2004.

No tocante às conferências, observa-se que são instâncias de deliberação da maior relevância no âmbito do controle social, dentre as quais, destaca-se a I Conferência nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília (DF) de 20 a 23 de novembro de 1995, que já definiu algumas diretrizes para a execução da política. Dentre estas, a proposta de ampliação da composição do CNAS para garantir uma maior representatividade dos estados e municípios, considerando a paridade entre os segmentos. Nessa mesma conferência, também foi deliberado o incentivo da participação da população na definição de programas e projetos desenvolvidos pelo setor público, por meio de ampla divulgação, com a criação de fóruns nas comunidades para discussão dos problemas locais,

Com o intento de apresentar um panorama que possa facilitar o entendimento quanto à organização dos trabalhos de um Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Florianópolis, é necessário observar quais são os parâmetros nacionais que orientam os conselhos municipais no processo de consolidação do seu papel de agente legítimo de controle social.

A Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), estabelece as diretrizes e objetivos da Política de Assistência Social no território brasileiro. Considerada uma inovação por dedicar-se inteiramente a questão social a fim de disciplinar respostas às questões relacionadas à família, à maternidade, à infância e à velhice, a assistência social é uma política social que funciona de forma intersetorial com as demais políticas setoriais tendo em vista o compromisso com a garantia dos mínimos sociais, que é aderente ao acesso aos direitos a educação, saúde, previdência, esporte e lazer.

Observa-se que, ao se integrar no tripé da seguridade social brasileira ao lado das políticas de saúde e previdência social, a política de assistência social através da LOAS (1993) conforma a seguridade social brasileira. Está assentada nos princípios da descentralização político-administrativa, bem como na participação social da população no acompanhamento, na gestão e na fiscalização das políticas públicas. Como já foi mencionado, essa participação se dá por meio de organizações socioassistenciais, organizações de usuários da assistência social, por representação de movimento de usuários, e ainda por representação de organismos representativos de categorias profissionais de atuação junto ao SUAS.

A Portaria nº 350, de 03 de outubro de 2007, instituiu o pacto de aprimoramento do SUAS, ferramenta com a qual foram criadas as instâncias de articulação, negociação, pactuação e deliberação sob a gestão do SUAS: A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), constituem-se como espaços de objetivação da negociação dos aspectos operacionais do SUAS, tanto em âmbito interestadual quanto em âmbito intermunicipal. É importante assinalar que a LOAS (1993), estabelece essas instâncias no Art. 16 e as reconhece como instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e de composição paritária entre sociedade civil e governo, os conselhos municipais, estaduais, do distrito federal, bem como define o Conselho Nacional de Assistência Social. Essas instâncias são assentadas como instâncias máximas de decisão sobre a gestão e operacionalização do SUAS, em que as comissões intergestores possuem a função, estrita, de pactuação do sistema descentralizado e participativo e os conselhos, por sua vez, a função de fiscalizar e deliberar sobre a política.

Na Norma Operacional Básica do SUAS (NOBSUAS, 2005), vê-se que o texto de 2005 não ressalta, naquele momento, a importância da participação dos usuários junto ao controle social da referida política. Essa situação se altera consideravelmente na Norma Operacional Básica do SUAS (NOBSUAS, 2012) quando há um capítulo específico dedicado ao controle social e uma seção exclusiva dedicada à participação dos usuários. Fica estabelecido no Art. 125, o estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas



instâncias de deliberação da Política de Assistência Social, entendido aí como condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais. Nos artigos subsequentes da NOBSUAS 2012 prevê-se a criação de espaços de participação local, como comissões de bairro, coletivo de usuários junto a serviços, projetos, programas socioassistenciais, fóruns, bem como a aproximação a movimentos sociais e populares. Ou seja: os avanços da política de assistência social

[...] apontam, cada vez mais, para o indispensável empoderamento dos seus usuários para atuar na sua gestão, como fica evidenciado no Art. 127, que define as estratégias a serem tomadas para o estímulo a participação dos usuários no SUAS: A previsão no planejamento do conselho ou do órgão gestor da política de assistência social; a ampla divulgação do cronograma e das pautas de reuniões dos conselhos, das audiências públicas, das conferências e demais atividades, nas unidades prestadoras de serviços e nos meios de comunicação local; a garantia de maior representatividade dos usuários no processo de eleição dos conselheiros não governamentais, de escolha da delegação para as conferências, e de realização das capacitações; a constituição de espaços de diálogos entre gestores, trabalhadores e usuários, garantindo o seu empoderamento (NOBSUAS, 2012, p. 37).

Nessa perspectiva, observa-se o avanço do segmento dos usuários nos conselhos de assistência social com a implementação do SUAS. Ao realizar uma comparação entre as NOBSUAS, a de 2005 e a de 2012, pode-se verificar que a NOBSUAS 2012 busca deixar claro o que se entende por participação do usuário nos espaços de controle social, dedicando mais espaço para caracterizar e demonstrar a intencionalidade no processo de ruptura da ausência de sua participação nesse lugar de gestão. Com os avanços das normativas, os usuários ganham um novo lugar, participando também do processo de acompanhamento, fiscalização e deliberação do SUAS. Em outras palavras: busca-se a transformação do sujeito sem força e sem voz ativa em um sujeito atuante e protagonista, que tem força para se contrapor frente aos detentores do poder.

Ao avaliar o Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis - CMAS Florianópolis é possível observar, sem esforço, o grande esvaziamento na participação dos usuários, o que não é raro de ocorrer nas demais instâncias de participação social. Esse parece ser um dos reflexos da tardia abertura do Estado brasileiro para a democracia participativa. Somente a partir da Constituição de 1988 criam-se espaços institucionais de participação popular e controle social, o que culmina com o fortalecimento da luta dos movimentos sociais pela democracia.

### 3.1.1 Estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis

A título de esclarecimento, a Lei de criação do CMAS Florianópolis define e estabelece as competências do conselho, as suas atribuições, bem como a sua composição. Já o seu Regimento Interno é mais abrangente, regulamentando os processos específicos ao seu funcionamento, como por exemplo os casos de vacância do mandato dos conselheiros, os casos de substituição, a sua mesa diretora, dentre outros. A fim de não fugir da temática aqui proposta ou destacar em demasia questões secundárias, serão elencados apenas os pontos que parecem mais importantes a serem evidenciados da Lei e do Regimento Interno do CMAS.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis tem como base a Lei N. 8049 de 19 de novembro de 2009, que revoga a Lei N. 4.958, de 16 de julho de 1996), e o seu Regimento Interno, que deve ser aprovado pela plenária no início de cada mandato. A referida Lei estabelece que o CMAS Florianópolis é vinculado, apenas administrativamente, à Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), que lhe dá o apoio administrativo, através de dotação orçamentária, ou seja: as despesas para manter a estrutura física do conselho devem ser custeadas pela SEMAS, que dispõe de dotação orçamentária para esse fim.

Como já afirmado, o CMAS Florianópolis é um espaço decisório em relação à política de assistência social no município, assumindo o caráter propositivo e fiscalizador. O Regimento Interno do CMAS Florianópolis, em seu art. 2º, parágrafo 1º define que as suas ações de caráter deliberativo são as ações de caráter decisório e devem ser expressas na forma de Resoluções do CMAS Florianópolis. As ações propositivas estão relacionadas à competência de formular recomendações e orientações aos órgãos que integram o SUAS em âmbito municipal. E por fim, as ações relacionadas ao caráter fiscalizador tem como preceito garantir o cumprimento de padrões e normas legais de organização das ações de assistência Social, afiançando o comando único da Política de Assistência Social.

As atribuições do CMAS Florianópolis contemplam todas as competências do CMAS e no parágrafo 2º do Art. 4º acrescenta-se que o CMAS é a instância municipal de controle social do programa bolsa família. O CMAS de Florianópolis é subdividido em diferentes instâncias, constando em seu Regimento, no Art. 22, os níveis de responsabilidades para cada uma delas:

- I - Assembleia Geral;
- II - Mesa Diretora;
- III - Comissões;
- IV - Secretaria Executiva;

A Assembleia Geral é a instância máxima de deliberação do CMAS Florianópolis. Esta deve-se reunir ordinariamente uma vez por mês, ou de maneira extraordinária convocada pela presidência ou pelo menos 1/3 de seus membros. A mesa diretora, composta pelo presidente, vice-presidente, 1º secretário e 2º secretário, possui a competência de elaborar pautas das reuniões, propor assuntos a serem pautados, dirimir conflitos no geral, realizar o planejamento estratégico do CMAS Florianópolis, dentre outras. As comissões temáticas possuem caráter permanente e os grupos de trabalho são de natureza temporária, que possuem a atribuição de subsidiar o colegiado no cumprimento de suas competências, dirimindo os assuntos em debates, a fim de aprimorar o momento da assembleia. E por fim, a secretaria executiva é o órgão do CMAS Florianópolis que tem a atribuição de subsidiar os conselheiros (as) sobre as diversas temáticas que tangem o controle social, bem como a política de assistência social, coordenar as atividades técnico-administrativas, assessorar as comissões temáticas, dentre outras.

Vale lembrar que as ações realizadas pelo CMAS Florianópolis também tomam como parâmetro as normativas emitidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) expressas em Resoluções, bem como as normativas das demais instâncias de controle social. Convém evidenciar a Resolução CNAS No 24, de 16/02/2006, que foi revogada pela Resolução CNAS Nº 11 de 23/09/2015, que define o entendimento acerca das representações de usuários e de organizações de usuários da assistência social.

A Resolução CNAS Nº 24 de 16 de fevereiro de 2006 define em seu Art. 1º:  
Os Usuários são sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário. (CNAS, 2006)

De maneira mais contundente o inciso I do mesmo artigo caracteriza os representantes de usuários, citando que estes se constituem por pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, que podem estar organizados na forma de associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sem definição da sua constituição jurídica, política ou social. No caso das organizações de usuários, a Resolução determina que sejam juridicamente estabelecidas, ressaltando que seu estatuto deve conter, entre seus objetivos institucionais, a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS.

Nesse caso, deve ser evidente o protagonismo do usuário na organização, que deve ser expressa através da sua participação efetiva nos órgãos diretivos da entidade.

A Resolução CNAS nº 11 de 23 de fevereiro de 2015 abrange um pouco mais de detalhes, no que tange a demonstrar os direitos do usuário. No Art. 4º, parágrafo 3º destaca o direito dos usuários de usufruir do reconhecimento de seus direitos frente à sociedade, que deve garantir:

I – o reconhecimento da importância da sua intervenção na vida pública e no acesso a oportunidades para o exercício do protagonismo social e político e da sua cidadania;

II – o acesso à participação em diferentes espaços de organização dos usuários e de representação de usuários e coletivos de usuários, tais como associações, fóruns, conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos, movimentos sociais, conselhos locais de usuários, organizações comunitárias, dentre outras; e,

III – a acessibilidade às tecnologias assistivas asseguradas a todos os usuários. (Resolução CNAS nº 11 de 23 de fevereiro de 2015).

Como se pode notar, essa Resolução é bem mais abrangente que a anterior, com destaque para o Art. 5º, parágrafo 3º, no qual fica claro que o público deve ser fortalecido para a participação social, ampliando esta interação para a participação de comunidades rurais, étnicas e povos e comunidades tradicionais nos diferentes espaços de participação e de deliberação da política de assistência social. Assim, no inciso V é colocada de maneira explícita a necessidade de assegurar que os gestores públicos estatais ou das entidades socioassistenciais e trabalhadores do SUAS não representem os usuários nas instâncias deliberativas do SUAS (Conselhos e Conferências de Assistência Social).

Em vista disso, ao analisar a gestão do CMAS Florianópolis 2012-2014, tendo em vista a conjuntura normativa apresentada, percebe-se que a composição da sociedade civil não está em conformidade em relação à paridade na representação dos três segmentos, apontados pela legislação: usuários, entidades e trabalhadores.

Não por acaso, o segmento que menos participa do conselho é o segmento de usuários. Para comprovar essa afirmação, basta verificar a composição das três vagas para participação do usuário no conselho, organizada da seguinte maneira: uma vaga é ocupada por uma organização socioassistencial de usuários; a outra vaga é ocupada pelo Fórum Municipal de Políticas Públicas (FPPF), na qual a representação é feita por um assistente social e, por fim, a última vaga é ocupada por uma usuária, representando o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Ressalta-se ainda que a quantidade de cadeiras para o segmento das entidades socioassistenciais é superior a dos demais segmentos: as entidades socioassistenciais possuem 4 (quatro) cadeiras, os usuários possuem 3 (três) cadeiras, e a organização de trabalhadores do SUAS apenas 2 (duas) cadeiras.

O CMAS Florianópolis tem como principal força legal a sua Lei de criação e o seu Regimento Interno, que trata do processo operacional do conselho. Tem como subsídios para fortalecer a sua atuação as leis estaduais e federais, que regulamentam os serviços, programas e projetos, cabendo à instância municipal definir os parâmetros a serem estabelecidos considerando a realidade local. As suas decisões são deferidas através das Resoluções, aprovadas em assembleia geral.

### **3.1.2 A Participação dos Usuários do SUAS nas Plenárias do CMAS Florianópolis.**

De acordo com a linha de pensamento que busca-se desenvolver neste trabalho, cujo interesse de estudo foi a participação de usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis e observando as competências e responsabilidades que a legislação lhe atribui, percebe-se o grande potencial desses espaços de participação popular como ferramenta de interlocução entre classes sociais antagônicas e seus diferentes projetos de sociedade.

No entanto, a aproximação com a realidade do CMAS Florianópolis possibilitou uma maior compreensão de algumas problemáticas, como a própria ausência de paridade dos segmentos representados, situação que influencia diretamente a participação do segmento de usuários nas discussões realizadas nas plenárias do conselho.

Frente a essa conjuntura, e no sentido de identificar como o CMAS desenvolve-se como espaço de participação dos usuários do SUAS, foi realizada pesquisa documental em conformidade com a metodologia apontada. É preciso indicar que a vivência e a participação nas plenárias do CMAS foi fator preponderante para instigar o interesse sobre a temática do controle social, de maneira que se tornou importante refletir e avaliar sobre a participação do segmento de usuários nas plenárias do CMAS Florianópolis, tendo como foco as seguintes indagações: como acontece o aprofundamento do CMAS Florianópolis como espaço de participação dos usuários do SUAS e, nessa linha, quais as razões para a pouca participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social, tão rapidamente percebida.

Para a realização desta avaliação foi necessário identificar e acompanhar as ações, os debates e os acontecimentos no âmbito do CMAS Florianópolis e sua estreita relação com a participação de usuários do SUAS. Essa observação tomou como marco temporal as plenárias

do CMAS ocorridas do mês de janeiro de 2014 a fevereiro de 2015. Buscou-se verificar como acontece a participação do conselheiro (a) na condição de representação de usuários nas plenárias do CMAS Florianópolis, identificar quais os encaminhamentos dados às demandas do usuário (a) que chegam até o conhecimento do conselho, e por fim, discutir sobre a legitimidade do CMAS Florianópolis como um espaço político reivindicatório. No tocante ao referencial normativo, somente foi utilizado o conjunto de Leis e Resoluções aprovadas até janeiro de 2015.

A metodologia previu, além da vivência e observação participante, tendo em vista a condição de conselheiro representante de movimento de usuários do SUAS, a pesquisa documental para obtenção de informações. Dessa forma foi possível a realização de uma análise mais incisiva sobre a forma de participação dos usuários no conselho, tendo em vista a otimização da sua representação nesse espaço de controle social. A análise documental e bibliográfica utilizou como fonte os registros do Conselho Municipal de Assistência Social, a saber Atas das Reuniões Plenárias, Leis, Resoluções, Regimento Interno do CMAS Florianópolis. O período de análise foi definido entre janeiro de 2014 a janeiro de 2015. Destaca-se que o marco temporal escolhido teve como finalidade a garantia de observar a gestão do CMAS Florianópolis sob a presidência exercida por um membro da sociedade civil. Essa circunstância foi uma variável importante para apreender o movimento dos representantes da sociedade civil, bem como captar o movimento da representação governamental cujos membros são indicados pelo prefeito, sendo conselheiros que, em última instância, representam os interesses da gestão do executivo municipal.

Tomando por base Gil (2002), “há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica” (p. 44). A pesquisa documental foi realizada através de: leitura e análise das Atas das plenárias ordinárias e extraordinárias do CMAS Florianópolis, realizadas entre o período de janeiro de 2014 a janeiro de 2015, a Lei de criação do referido conselho, bem como o seu Regimento Interno.

Como o foco da análise era a participação da representação do segmento de usuários nas plenárias, decidiu-se por considerar 06 (seis) situações vivenciadas no CMAS Florianópolis, avaliadas como fundamentais para contribuir no debate, tanto por conter elementos que demandam a apropriação do segmento de usuários frente a temática, quanto por situações que revelam o distanciamento da representação de usuários dos beneficiários de um determinado serviço.

No processo de pesquisa documental foram estudadas 13 (treze) atas, de forma a constituir evidências concretas de como ocorreu a participação do segmento de usuários nas plenárias dentro do marco temporal estabelecido, ressaltando-se que, embora todas as atas contenham debates importantes e muito significantes, não seria possível e nem interessante a disseminação de todo o conteúdo neste trabalho. E ainda, muito embora o registro das atas sejam densos, não podem compreender as ações e reações, ou seja, as informalidades do processo, fatores que somente podem ser observados através da presença em loco.

A composição do segmento de usuários no CMAS Florianópolis na gestão 2012 a 2014 era a seguinte: conselheiro representante do Fórum Municipal de Políticas Públicas de Florianópolis (FPPF), conselheiro representante do Centro de Referência de Assistência Social do Continente (CRAS Continente) e o seu suplente, e representante da Associação Catarinense para Integração do Cego (ACIC) e seu suplente. Ressalta-se que a representação do Fórum Municipal de Políticas Públicas de Florianópolis (FPPF), na gestão de 2012 a 2014, era feita por três assistentes sociais que se sucederam na representação desse órgão.

### **Situação 1: Sobre inscrição de entidades beneficentes de assistência social**

A ata da assembleia ordinária de 27 de fevereiro de 2014 revela um importante aspecto observado nos posicionamentos manifestados por conselheiro representante de usuário, em dois pontos de pauta específicos relacionados à aprovação de parecer de deferimento de inscrição da entidade beneficente de Assistência Social. O primeiro questionamento ocorre sobre a questão de espaço físico para os serviços socioassistenciais serem realizados com qualidade:

O espaço utilizado pela entidade para atendimento das crianças é dentro da igreja, ou no seu espaço comunitário. A Assistente Social da entidade que estava presente na plenária, esclareceu que é utilizado o espaço que fica em baixo, e que justamente no dia da visita do CMAS Florianópolis eles estavam utilizando o espaço do Templo para a realização das aulas de música. Reconheceu que o espaço não é o mais adequado, mas que a entidade está batalhando para ampliar o seu espaço físico (ATA CMAS Florianópolis 27/02/2014).

Observa-se que a intervenção do conselheiro representante de usuário em relação ao tema foi extremamente pertinente, trazendo o aspecto da qualidade do espaço físico para a prestação do serviço da entidade que buscava o Certificado Beneficente de Assistência Social (CEBAS), que é adquirido somente com o parecer do CMAS Florianópolis.

## **Situação 2: Sobre o serviço de acolhimento para adultos**

O segundo questionamento é relacionado a outro ponto de pauta, na mesma assembleia. O conselheiro representante de usuário expôs em relação à inclusão do Serviço de Acolhimento em República para adultos em processo de saída das ruas – República Monte Serrat:

A Conselheira demonstrou seu descontentamento em repassar recursos para serviços de atendimento à população de rua, pois segundo ela, a realidade nas ruas não tem se alterado, e defendeu a intervenção do sistema judiciário, sobretudo em relação aos dependentes químicos (ATA CMAS Florianópolis 27/02/2014).

Em relação a essa avaliação, expressa verbalmente pelo conselheiro representante do segmento de usuários, percebe-se o indicativo da urgência de capacitação para a ação dos conselheiros, especificamente para as representações do segmento de usuários, já que estes são constantemente demandados à se posicionarem em relação à temáticas que não dominam ou sobre as quais possuem pouco conhecimento. Nessas situações, a única fonte de informação parece ser o senso comum, permeado de julgamentos e juízos de valor extraídos da observação superficial da realidade.

É imperioso destacar que há um relevante contraste entre a representação do Fórum Municipal de Políticas Públicas de Florianópolis (FPPF), que ocupa uma cadeira na representação do segmento de usuários e as demais representações do segmento, pois todos os conselheiros que ocuparam a cadeira do FPPF nessa gestão, eram assistentes sociais.

Parece óbvio, entretanto não consensual, a necessidade da criação de movimentos sociais específicos para os usuários, de forma que a sua participação tenha foco, retaguarda política e possa ser acompanhada por um coletivo. Sem isso é possível observar, conforme Assembleia Ordinária de 27 de março de 2014, um tipo de representação autônoma, sem ligação com as causas ou os interesses dos usuários. O conselheiro representante de usuários, quando da aprovação da inclusão do serviço de acolhimento em república para adultos em processo de saída das ruas - República Monte Serrat, questionou se o serviço também era direcionado aos idosos, e solicitou que o conselho se manifestasse no sentido de se cumprir a Lei do Benefício Renda Extra para o Idoso.

Frente a esses dois questionamentos, a plenária apenas problematizou o que se referia ao benefício Renda Extra e não à questão da república para idosos, o que poderia ser uma grande demanda dos usuários.



### **Situação 3: Sobre eleição e composição do conselho**

Cabe salientar que o período do CMAS Florianópolis escolhido para análise foi muito rico no que tange ao debate sobre a temática do controle social. Entre os meses de maio e junho de 2014 foi realizada a eleição para a nova gestão do CMAS Florianópolis e não houve plenárias bem como atividades no conselho. Isto ocorreu em função do cancelamento arbitrário, pelo gestor municipal, da candidatura do Fórum Municipal de Políticas Públicas de Florianópolis (FPPF) para a vaga de representação de usuário.

O fato foi que, para apurar a elegibilidade do Fórum, o promotor de justiça do município suspendeu as eleições e, concomitantemente, o Prefeito Municipal emitiu um Decreto prorrogando o mandato dos conselheiros da gestão, para que as pautas urgentes do conselho não ficassem prejudicadas. Frente a essa situação e a esse Decreto, a sociedade civil do CMAS Florianópolis deliberou por não continuar as atividades do conselho, pois entenderam, naquelas atitudes do executivo, uma intervenção no CMAS, por via de Decreto e um grande desrespeito à autonomia do CMAS Florianópolis.

Nesse episódio, os representantes da sociedade civil e, particularmente, dos usuários, foram fundamentais no sentido de politizar essa questão que tinha apenas a aparência de administrativa, mas efetivamente era eminentemente política.

Apenas em agosto de 2014 o CMAS Florianópolis elegeu a gestão para o período 2014-2016. Na Ata da Assembleia Ordinária do dia 26 de agosto de 2014 ocorreu a assembleia de eleição da nova gestão do CMAS Florianópolis e esse processo foi muito inquietante no que concerne à representação dos usuários, como se pode observar.

Concorrendo a eleição para as vagas de representação de usuário, havia 4 (quatro) candidatos para 6 (seis) vagas a serem ocupadas, sendo que 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes. Em relação à representação do Fórum, após as discussões realizadas sobre sua legitimidade para compor uma representação de usuário, foi consenso que o Fórum seria legítimo, sob a condição do seu representante ser um usuário do SUAS. Ainda assim, como ficou claro, não havia número suficiente de candidatos para a representação dos usuários.

### **Situação 4: Sobre instabilidades na atuação dos representantes dos usuários**

Outras ilustrações sobre a instável participação dos representantes dos usuários, ora influenciando e definindo politicamente uma questão, ora com escassez de representação ou ora

com posicionamentos individuais são perceptíveis. Uma que se pode citar foi a ausência de manifestações da representação dos usuários no planejamento das comissões da nova gestão.

Outro exemplo foi a falta completa de intervenção de representantes de usuários na deliberação sobre o Plano de Aplicação do cofinanciamento federal das ações estratégicas do PETI - exercício 2014, bem como a deliberação sobre o saldo remanescente do cofinanciamento federal exercício 2013 (ATA CMAS Florianópolis 30 DE OUTUBRO DE 2014). Ressalta-se a importância de tais deliberações.

Por outro lado, exemplificando a importância da atuação política dos usuários, quando o ponto de pauta se referiu ao reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, os representantes dos usuários fizeram interessantes questionamentos a respeito da inexistência de diálogo entre CRAS e o Conselho Tutelar. A manifestação do representante do segmento de usuários indicou sérias dificuldades quando houve a necessidade da ação do Conselho Tutelar e, ao não ter êxito, a resolução da situação teve que se dar de forma privada.

Com relação à essa instabilidade é importante ter claras as dificuldades de participação desse segmento nos conselhos. Na ata do dia 26 de novembro de 2014, registra-se a negativa da solicitação de conselheira representante do segmento de usuários. Tratava-se de uma solicitação de vale transporte para o acesso às reuniões do CMAS Florianópolis, haja vista que as reuniões ocorrem no centro da cidade, e o representante residia em um bairro um pouco mais distante.

#### **Situação 5: Sobre a atuação dos conselheiros representantes de usuários na fiscalização de entidades**

Uma das atribuições do CMAS é a fiscalização de entidades. Em Assembleia Ordinária, conselheiros representantes de usuários relataram sobre visita no Centro de População em Situação de Rua (Centro POP). Foi relatado que “foi assustadora a visão que tiveram do serviço realizado”, de acordo com a conselheira representante do Conselho Comunitário do Saco Grande (segmento de entidades socioassistenciais):

A situação que presenciaram naquele momento, é totalmente desumana. Muitas pessoas dormindo do lado de fora da Instituição e um número grande de moradores de rua reunidos no local. Ressaltou que os profissionais que lá trabalham não estão dando conta da demanda, pelo fato de serem em quantidade insuficientes para suprir a demanda. A Secretária Executiva sugeriu que a Comissão de Política elabore um documento com estas informações para não parecer uma informação sem nenhuma base. A presidente complementou dizendo que chegou uma denúncia no Conselho que o CENTRO POP havia sido fechado por conta de estar acontecendo ameaças de violência no espaço, o que resultou na realização da visita no local. A Conselheira representante do Conselho Regional de Serviço Social também comentou que o

Conselho Regional de Serviço Social – CRESS informou que recebeu uma denúncia em relação aos Profissionais do CENTRO - pop por estarem agindo de forma policialesca e solicitou que fosse trazida ao Conselho (ATA CMAS Florianópolis 26 de novembro de 2014).

Nesse sentido, observa-se que uma importante demanda relacionada diretamente aos usuários da política de assistência social não sofre interferência das representações do segmento de usuários. De acordo com o entendimento que permeia este trabalho, essa inação revela um distanciamento do próprio representante do segmento das demandas dos seus pares.

### **Situação 6: demandas estruturais para a participação do segmento de usuários no CMAS**

A ata da Assembleia Ordinária de 26 de fevereiro de 2015 registra demandas estruturais para a participação do segmento de usuários junto ao CMAS Florianópolis. É retomado o assunto a respeito do vale transporte para conselheiros poderem deslocar-se de um bairro distante do centro da cidade para o local onde ocorrem as reuniões. Sobre o assunto, representantes de usuários relatam sobre a grande quantidade de tempo que os conselheiros permanecem nas reuniões, sem nenhum tipo de alimentação. E ainda nesse sentido de condições de participação, um usuário da plenária, pessoa com deficiência auditiva, faz desabafo em relação à inexistência do profissional intérprete de libras nas Assembleias, o que exclui a população surda das discussões realizadas pelo conselho. Em relação a essa demanda, a presidente informa que para todas as plenárias é solicitado o profissional intérprete de libras, sem atendimento pelo executivo municipal.

Ao observar as plenárias do CMAS Florianópolis pode-se apreender a evidente necessidade de aprimorar, qualificar e investir no processo de intervenção dos usuários no conselho. Nesse curto período observado, que significa um ano de acompanhamento das plenárias do CMAS, pode-se afirmar que os conselheiros que estiveram ocupando a representação do segmento de usuários não trouxeram demandas organizadas de movimentos sociais, nem mesmo outras demandas coletivas de usuários do SUAS.

De acordo com o pesquisado, respeitando os limites do marco temporal estabelecido, de janeiro de 2014 até agosto do mesmo ano, uma das vagas do segmento de usuários foi ocupada, pelo menos, por um assistente social, passando ao largo do preceito da autonomia e emancipação dos usuários da política de assistência social. O Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis é um importante espaço de discussão, debate e participação dos mais variados membros da sociedade civil, inclusive de usuários do SUAS. No entanto, majoritariamente, os

seus participantes são representantes das entidades de assistência social, o que limita a plena representatividade dos usuários da assistência social.

Além do mais, a representação de usuários no CMAS realizada por um membro proveniente de uma entidade filantrópica, mesmo que seja através do Fórum, como ocorreu no fim do mandato da gestão 2012-2014, amplia o poder interventivo do segmento das entidades e não dos usuários, expondo o conselho a preeminência dos seus interesses. Registra-se que tais interesses podem ou não estar alinhados com os anseios dos usuários do SUAS, não deixando de considerar que a própria constituição dessas entidades deriva de um projeto societário de desresponsabilização do Estado na garantia de direitos sociais, indo de encontro aos apontamentos realizados através de Dagnino (2004) no capítulo anterior.

Os conselhos, sendo espaços públicos de participação social, possuem a obrigatoriedade de garantir a representação dos usuários no âmbito da sociedade civil, como aponta a LOAS (1993). No entanto, como observado por Raichelis (2000), é no espaço público em que são colocados em prática os objetivos dos diferentes projetos sociais, onde podem ser pactuados e confrontados, sendo impreterível a representação dos atores que possam defender os diferentes interesses. Em outras palavras: através da manifestação dos distintos atores que representam os segmentos que compõem a sociedade civil no CMAS Florianópolis, ocorre a manifestação dos objetivos do projeto social, em que estes acreditam e defendem.

Conforme se desenrola o processo de disputa na apropriação do espaço público, o projeto social que será assumido pelo coletivo dependerá da quantidade e da qualidade de conselheiros que o defendem, e da sua capacidade de sensibilizar aqueles que não assumem um posicionamento político e costumam defender a ideia que mais se aproxima daquela consciência coletiva e do seu arcabouço de conhecimentos.

Como já relatado, há uma grande necessidade da definição do conceito de participação social pelos movimentos sociais que ocupam os espaços públicos de disputa política. Os movimentos sociais institucionalizados ou os não institucionalizados, ao participarem da prestação de serviços públicos, acabam por aderir a proposta neoliberal de diminuição do Estado, reduzindo assim as suas responsabilidades.

Como observado no CMAS de Florianópolis, a intervenção do segmento de usuários é extremamente tímida, pela não existência de movimentos coletivos de debates de usuários em âmbito municipal, que se agrava com ausência de grupos ou comissões de usuários junto aos CRAS do município. Por conseguinte, há o resultado de uma representação de usuários vulnerável em relação a disputa de forças sociais, não tendo o domínio dos fluxos das ações

governamentais, das regras e normativas dos instrumentos de controle e fiscalização das políticas sociais.

Ressalta-se que a formação de fóruns nas comunidades para discussão dos problemas de seus moradores é deliberação desde a I Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida de 20 a 23 de novembro de 1995 em Brasília (DF), não tendo sido posta em prática no município de Florianópolis até a data de elaboração do presente estudo.

Entende-se ser necessária a capacitação periódica para os conselheiros (as) do CMAS Florianópolis, especialmente voltada para a formação das representações dos usuários, que se deparam com temáticas que são distantes do seu cotidiano. O direito à acessibilidade é um direito Constitucional que muitas vezes não é respeitado no CMAS Florianópolis. A ausência de intérprete da língua brasileira de sinais nas plenárias do CMAS Florianópolis impede a participação da população surda, contribuindo para a exclusão social. A falta de estrutura para a representação de usuário frequentar as plenárias, tendo em vista que este segmento possui mais dificuldades de acesso a renda e a meios de transporte acessíveis financeiramente, se constituem como entraves para a ampliação da participação dos usuários no CMAS Florianópolis.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social, como já citado, são esferas políticas de participação social. Busca-se agregar ao processo decisório o beneficiário da política social, oportunizando a sua manifestação em relação a execução dos serviços, controlando a destinação dos recursos públicos. No entanto, não foram observadas iniciativas que contribuam para a formação dos conselheiros nas temáticas mais recorrentes nos conselhos, como orçamento público, políticas sociais, sociedade capitalista, dentre outras. Este distanciamento das representações de usuários das temáticas supracitadas dificulta o seu protagonismo na luta pela ampliação do direito. Nesse sentido, os discursos propagados pelas mídias em massa colaboram para a formação de um entendimento sobre a cidadania voltada para a caridade, voluntariado e doação. Uma noção que passa ao largo do real conceito de cidadania assentada no projeto social incrustado na carta Constitucional, sem reconhecer o processo histórico de luta que constitui os conceitos de cidadania, participação e de representação, capturando o processo de luta entre as classes sociais na apropriação de seu significado.

Os mecanismos participativos e de controle social são absorvidos pelas demandas emergentes da realidade, excludente, do projeto de sociedade neoliberal, que trabalha apenas com as refrações do problema gerado pela super exploração da força de trabalho, sob o

discurso da meritocracia, e deixa a margem as ações emancipatórias que visam a participação política dos indivíduos e grupos em uma perspectiva preventiva.

Em suma, para qualificação do processo interventivo dos usuários do SUAS na deliberação sobre a política de assistência social, é imprescindível a construção de um processo de formação continuada para esse segmento aprimorar a sua participação no CMAS Florianópolis. Este entendimento vai de encontro aos apontamentos de Raichelis (2000) e Raichelis (2009), pois o processo de tornar públicas as discussões políticas está profundamente alinhado a um projeto social que luta pela radicalização democrática da esfera pública, incluindo as camadas sociais mais vulneráveis nos processos decisórios das políticas públicas.

Em relação ao processo de participação do usuário no CMAS Florianópolis faz-se necessária a criação de grupos, fóruns e movimentos sociais de usuários dos serviços socioassistenciais, no intuito de garantir uma representatividade mais efetiva do segmento no processo deliberativo do conselho. Sendo garantida a estrutura para a participação das representações de usuários comparecerem nas plenárias e demais reuniões de trabalho do conselho, a publicização dos processos decisórios das políticas públicas ocorrerá de maneira fluida e natural, pois os atores beneficiários das políticas, programas e serviços estarão efetivamente representados.

Em vista disso, a relevância da participação dos usuários dos serviços socioassistenciais nos conselhos enquanto instâncias de controle social é vetor fundamental para que o SUAS atinja os seus objetivos. Por isso, os conselhos carecem de um maior reconhecimento pela sociedade sobre as suas responsabilidades. Os limites e possibilidades de um CMAS esbarram na dificuldade de ampla participação dos conselheiros por uma variedade de fatores, como o impedimento na liberação dos seus compromissos individuais para participar das ações do conselho, bem como pela ausência de estrutura fornecida aos usuários para facilitar a sua participação nas reuniões plenárias e nas atividades das comissões de trabalho. Essas são demandas que precisam, de maneira urgente, serem contornadas. Esta é uma responsabilidade do poder público que tem como função precípua a garantia do cumprimento ao estabelecido na Constituição Federal, bem como da sociedade que necessita acolher essa necessidade, pressionando os seus líderes políticos para a atenção ao direito à participação social.

A pesquisa apontou para o fato de que não é necessário criar novas instâncias ou propor algo novo, e sim, fazer cumprir o controle social e as demandas das Conferências de Assistência Social. Entre estas, como se viu, está a criação de comissões de bairro nas

comunidades, deliberação que está há 21 anos para ser posta em prática no município de Florianópolis.

## APONTAMENTOS FINAIS

Esta pesquisa foi constituída na tentativa de compreender o Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis como um espaço legítimo de participação do segmento de usuários do SUAS. O mote que desencadeou este interesse foi, sem embargo, a constatação de uma aparente frágil participação desse segmento, o que suscitou a intenção de identificar vetores condicionantes para tal realidade.

Os apontamentos realizados tiveram como base a análise documental das atas de reuniões do CMAS (janeiro de 2014 a fevereiro de 2015), as principais legislações e normativas consideradas importantes para a observação do processo participativo, as orientações nacionais acerca da representação dos usuários do SUAS nos conselhos de assistência social, e efetivamente, a observação participante e a vivência destes momentos históricos, na condição de conselheiro do CMAS.

A análise apoiou-se em parâmetros conceituais sobre as categorias escolhidas e consideradas centrais para este debate: participação social, controle social, Estado e sociedade civil, espaço público e cidadania.

A observação do CMAS de Florianópolis, com foco na participação do segmento de usuários, revela uma problemática preocupante, considerando a série de fatores apontados nesta pesquisa.

Os conselheiros(as), na condição de representação de usuários, não são subsidiados para garantir a sua efetiva participação, pois, como foi observado, as temáticas que dependem de conhecimento mais específico, como por exemplo, questões orçamentárias, não logram ser apropriadas pelos conselheiros, o que leva ao estabelecimento de barreiras, limitando a sua capacidade de interferir nos debates e deliberações que se referem a esse e a outros tipos de temáticas mais complexas. Nesse particular não se pode deixar de evidenciar a pujante necessidade de implementar as comissões de usuários nas comunidades, o que também pode e deve potencializar o caráter representativo dos conselheiros representantes de usuários nos espaços públicos.

As dificuldades de acesso aos locais onde ocorrem as plenárias não são minimizadas com nenhum tipo de subsídio, o que leva muitos conselheiros a deixarem de participar das atividades do conselho por não disporem de estrutura financeira para custear as suas despesas com o transporte.



A participação no CMAS de Florianópolis permite afirmar que o espaço de discussão nos conselhos é permeado de disputas, por vezes, veladas, entre projetos sociais distintos, o que demanda um processo de formação política para o segmento de usuários, na direção de apreender o movimento realizado no processo e nos bastidores dos discursos manifestados nos espaços públicos. A compreensão dos discursos e conceitos que permeiam o projeto democrático participativo é imprescindível para o direcionamento dos esforços na luta em defesa dos interesses dos usuários do SUAS, evitando distorções conceituais baseadas em projetos antagônicos à democracia, que limitam a construção de uma outra sociedade, dificultando a superação do discurso da meritocracia e da utilização de medidas paliativas para atender as demandas dos usuários, que não possuem a intenção de atingir as bases estruturais nas quais tal projeto societário encontra-se assentado.

O estudo demonstrou que a ampliação dos espaços públicos de participação social deve ser acompanhada de uma qualificação dos movimentos populares para a sua efetiva intervenção em temáticas relevantes no processo de disputa política, como por exemplo o orçamento público.

Entende-se que para além da qualificação da intervenção dos representantes e das organizações da sociedade civil nos processos de participação popular, o segmento de usuários das políticas públicas deve ser subsidiado por um processo dedicado de assessoria e capacitação. Em outras palavras, a linguagem também necessita ser decodificada para que os indivíduos possam compreender, a partir do seu conhecimento, as implicações de cada decisão no seu cotidiano e no território onde vivem.

Assim, é urgente fortalecer a cultura política de participação, sobretudo do segmento dos usuários, que deve ter por princípio e base a radicalização da democracia nos espaços públicos já existentes, lócus de disputa entre classes sociais antagônicas, ampliando a capacidade interventiva dos segmentos mais vulneráveis e explorados pelo sistema capitalista nesse processo. O que se pode asseverar é que há a urgente necessidade de uma forte compreensão desses espaços públicos para que a participação ocorra apoiada na representatividade, na qualificação e na defesa de direitos dos usuários.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sergio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos. **Política social e combate a pobreza**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1987.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas, v. 14, n. 1, jun 2008. P. 43 – 64. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 01 jan 2016.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política social: **fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília, 2013a. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf)>. Acesso em: 04 janeiro. 2016.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 07 jan 2016.

Brasil, LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência** (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Acesso em: 18 de ago 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm)>

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

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Resolução n. 008, de 24 de março de 2015**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?cms=cmas>>. Acesso em: 22 mai 2016.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 03 de fevereiro de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 27 de fevereiro de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 27 de março de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 29 de abril de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 31 de julho de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 28 de agosto de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 05 de setembro de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 30 de outubro de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 26 de novembro de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 11 de dezembro de 2014.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 29 de janeiro de 2015.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis. **Ata Reunião Plenária**, 26 de fevereiro de 2015.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. **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, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, n. 183, 2015. Disponível em: <<http://acolhimentoemrede.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/cnas-2015-011-23-09-2015.pdf>>. Acesso em 26 de março de 2016

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006.** Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. Disponível em: <[http://social.mg.gov.br/images/documentos/capacita\\_suas/reolucoes/RESOLUAO\\_24\\_2006.pdf](http://social.mg.gov.br/images/documentos/capacita_suas/reolucoes/RESOLUAO_24_2006.pdf)>. Acesso em 05 de abril de 2016.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/nobsuas-2012-resolucao-cnas-33-2012>>. Acesso em: 24 abr 2016.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social.** UFRJ/ PPGESS. v 1, n 1.1997/1. p. 145.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: Uma nova forma de gestão da assistência social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania:** de que estamos falando. In.: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. Pp. 95 – 110. 2004. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/3909.pdf>>. Acesso em: 05 fev 2016

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº 4.958 de 16 de Julho de 1996.** Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/25921394/artigo-16-da-lei-n-4958-de-16-de-julho-de-1996-do-municipio-de-florianopolis>>. Acesso em 5 jan 2016.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº 8049 de 19 de novembro De 2009.** Cria o Conselho Municipal de assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[Http://Www.Pmf.Sc.Gov.Br/Arquivos/Arquivos/Pdf/25\\_05\\_2011\\_17.03.31.D63ca19c3529c103e72af8688981cda3.Pdf](http://Www.Pmf.Sc.Gov.Br/Arquivos/Arquivos/Pdf/25_05_2011_17.03.31.D63ca19c3529c103e72af8688981cda3.Pdf)>. Acesso em: 05 abr 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Gloria. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**: v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004.

JACCOUD, Luciana et al. Políticas Sociais no Brasil: **Participação Social, Conselhos e Parcerias**. Brasília, 2005. P. 06.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Racionalização da prática da assistência**. In.: MARTINELLI, Maria Lúcia. Serviço Social: identidade e alienação. Cortez. 2006.

MARTINS, Valdete de Barros Martins. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates**: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

NOB/SUAS. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social**. Sistema Único De Assistência Social – SUAS. Norma Operacional Básica. Brasília, Julho de 2005. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK Ewi1oKi6kv3NAhWBIJAKHaerDcwQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fcnas%2Fpolitica-e-nobs%2Fnob-suas.pdf%2Fdownload&usg=AFQjCNFkmrd1Bs\\_i0Q4jq2Qs-gLDxDpMzQ&sig2=daIPVUytI64u2w5eOVbS5Q](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK Ewi1oKi6kv3NAhWBIJAKHaerDcwQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fcnas%2Fpolitica-e-nobs%2Fnob-suas.pdf%2Fdownload&usg=AFQjCNFkmrd1Bs_i0Q4jq2Qs-gLDxDpMzQ&sig2=daIPVUytI64u2w5eOVbS5Q)>. Acesso em: 21 mai 2016.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serv. Soc. Soc.** [online]. 2011, n.105, pp. 5-29. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282011000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000100002&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0101-6628. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282011000100002>>. Acesso em: 05 mar 2016.

PEREIRA, P.A.P. Política Social do Segundo Pós-Guerra: Ascensão e Declínio. **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

PEREIRA, Larissa Dahmer. Políticas Públicas de Assistência Social brasileira: **avanços, limites e desafios**. s.a. Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>>. Acesso em 09 de nov. 2015.

QUINONERO, Camila Gomes et al.. O Social em Questão. Ano XVII, nº 30, 2013. Pg 47 – 70. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_30\\_Quinonero\\_3.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf)>. Acesso em 05/03/2016.

RAICHELIS, Rachel. A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate. In: **Caderno de Textos: Participação e Controle Social no SUAS**, Conselho Nacional de Assistência Social, MDS: Brasília, 2009. Pp. 13 - 19

RAICHELIS, Raquel. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais**. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: **Serv. Soc. Soc.** n°.104. São Paulo. Oct./Dec. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282010000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002)>. Acesso em: 5 mar 2016.

SECONELLO, Alexandre. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World. **Oxfam International**, 2008. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/860192/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello-.html>>. Acesso em 15 jan 2016.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Previdência Social um direito conquistado: **resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças**. Maranhão: Sindicato dos trabalhadores em Saúde e Previdência. 1995.

SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: **um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Balbina Ottoni. **História do Serviço Social**. Cfas. 1977.