



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

VINÍCIUS PINHEIRO ALVES

**PARTICIPAÇÃO ALTERNATIVA: CONSELHOS LOCAIS DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL COMO PERSPECTIVA DE LUTA POR DIREITOS**

**FLORIANÓPOLIS – SC
2018**

VINÍCIUS PINHEIRO ALVES

**PARTICIPAÇÃO ALTERNATIVA: CONSELHOS LOCAIS DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL COMO PERSPECTIVA DE LUTA POR DIREITOS**

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: Profa. Dra. Luziele Maria de Souza Tapajós.

**FLORIANÓPOLIS – SC
2018**

PARTICIPAÇÃO ALTERNATIVA: CONSELHOS LOCAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO PERSPECTIVA DE LUTA POR DIREITOS

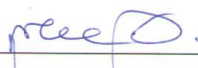
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social, orientado pela Professora Dra. Luziele Maria de Souza Tapajós

Florianópolis, 19 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA



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



Prof. Maria Teresa dos Santos
Departamento de Serviço Social/UFSC
1ª Examinadora



Mary Kazue Zanfra
Assistente Social
2ª Examinadora

Resumo: Trata-se de um estudo sobre a Participação Social na Política Nacional de Assistência Social. Fez-se o corte de enfoque para a questão da participação direta no território, que é de suma importância para os trabalhadores que necessitam desta Política. Para refletir sobre este objeto tomou-se o exemplo do empreendimento inicial de constituição de um Conselho Local de Assistência Social (CLAS), no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Sul III do município de Florianópolis, instituição na qual foi realizado período de estágio no ano de 2017. Trata-se de uma pesquisa de tipo qualitativa, da qual o caminho metodológico escolhido foi a pesquisa bibliográfica e documental na instituição, além de anotações de diário de campo e da observação participante, das quais empregou-se o filtro de análise crítico-dialética. Verificou-se que a sociedade brasileira carrega elementos históricos que formam condições complexas à participação plena entre os trabalhadores, e que a participação social formal na PNAS é ainda incipiente para a necessidade democrática de espaços de controle social. Além de que a possibilidade de constituição de espaços de participação direta como o CLAS, é uma estratégia concreta para o processo de democratização do país. Conclui-se que é necessário a construção de mais espaços onde os trabalhadores possam dar voz as suas reivindicações e exercer a prática política em prol de um direcionamento mais justo com as necessidades mais gerais da sociedade.

Palavra-chave: Participação Social; Política Nacional de Assistência Social; Conselho Local; Democracia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PERSPECTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA	3
1.1 A Base da Formação Política das Políticas Públicas	3
1.2 Democracia, Participação Social e Controle Social.....	6
1.3 A Participação Social	13
2 AS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	23
2.1 A Política Nacional de Assistência Social	23
2.2 O CRAS no Território	32
3 OS USUÁRIOS E AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	38
3.1 Instâncias Participativas Formais do SUAS em Florianópolis: o Conselhos Municipal de Assistência Social – CMAS	38
3.2 A Comissão Local como Alternativa de Participação	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

O presente estudo trata da participação social a partir da Política de Assistência Social. O enfoque dado a estudo, tendo esta temática como pano de fundo, foi o da participação direta no território, levantando a hipótese de que é essencial estratégias de participação popular alternativa para o processo de democratização e para o incremento dos mecanismos de controle social da referida política.

Para refletir sobre este objeto tomou-se o exemplo do empreendimento inicial de constituição de um Conselho Local de Assistência Social (CLAS), no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Sul III do município de Florianópolis, instituição na qual foi realizado período de estágio no ano de 2017. Este projeto de pesquisa teve origem justamente a partir da inserção neste empreendimento: a experiência de aproximação com os trabalhos práticos realizados pelo CRAS e a oportunidade de vivenciar trabalhos com grupos foram decisivas para ampliar e definir o interesse pelo binômio organização/participação dos usuários em torno do território e do CRAS.

Ao lado de colegas estudantes e estagiários de Serviço Social e a partir da definição do projeto pela assistente social supervisora, foi iniciado um empreendimento tentativa de um Conselho Local de Assistência Social (CLAS) no âmbito do CRAS Sul III, cuja necessidade e motivações são bem delineadas no presente estudo. O processo de constituir um espaço permanente de discussão e deliberação política no território junto dos usuários do CRAS é uma inovação no que se refere à política de assistência social e destacou a complexidade que existem em torno da organização/participação dos cidadãos neste campo de política pública e a necessidade de ampliação desse debate. De forma mais específica, esse debate ganha importância ao considerar a conjuntura de retração de direitos sociais nos atuais tempos de crise do capitalismo mundial.

As etapas metodológicas definidas foram constituídas por pesquisa bibliográfica e documental com o filtro de análise crítico-dialética, realizada por meio de categorias estruturantes do objeto e definidas para tal, como: estado, sociedade civil, democracia, participação e controle social. A pesquisa documental foi realizada em instituições e, agregado a isto, foram amplamente utilizadas anotações de diário de campo e a observação participante que “*consiste na participação real do observador na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada*” (GIL, 1989, p. 107-108).

A exposição do estudo está organizada em três seções. A primeira seção tratou de conduzir a discussão acerca das principais categorias de análise que deram sustentação teórica para o exame pretendido: a base da formação sócio-política dependente brasileira e sua implicação em um determinado modo de se apresentar na realidade nacional, o Estado e suas políticas públicas, a Democracia, o Controle Social e Participação Social.

Na segunda seção o interesse foi localizar a participação social na política de Assistência Social, a partir de suas referências legais e institucionais – como direito garantido na Constituição Federal. Neste percurso, compreendeu-se necessário aprofundar o conhecimento sobre a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e os serviços socioassistenciais e equipamentos, com ênfase ao CRAS e seu território de vivência. Partiu-se, assim, para a exposição sobre as *cenas* de participação dos usuários no CRAS Sul III e seu cotidiano.

Na terceira seção a discussão versou sobre a análise dos usuários e as possibilidades de participação social, considerando especificamente as instâncias institucionalizadas como o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. E, finalmente, tratou-se das possibilidades alternativas de participação no território sob o formato da **Comissão Local de Assistência Social - CLAS**, seguido de uma reflexão que ressalta a importância destes canais participativos para a classe trabalhadora e usuária da Política.

A pretensão deste estudo é contribuir para uma questão urgente no que se refere à participação dos usuários da política de assistência social em espaços que possam reverberar efetivamente, não apenas a sua realidade, mas as condições, muitas vezes caóticas, de acesso aos direitos socioassistenciais.

1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PERSPECTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA

1.1 A Base da Formação Política das Políticas Públicas

A incorporação histórica dos países latino-americanos, dentre eles, notadamente o Brasil, ao ciclo do capitalismo internacional se deu através dos processos de colonização imperialistas na época das grandes navegações mercantis européias, Espanha e Portugal principalmente para o caso da América Latina (FERNANDES, 1975). O desenvolvimento, portanto, do capitalismo mundial se deu em formas complexas de relacionamento entre os países centrais imperialistas e os países periféricos, em ordem, os dominantes e os dominados. Fernandes (1975) esclarece que:

... antes de mais nada, o capitalismo, transformou-se, através da história, segundo uma velocidade demasiado acelerada para as potencialidades históricas dos países latino-americanos. Quando uma determinada forma de organização capitalista da economia e da sociedade era absorvida, isso ocorria em consequência de uma mudança de natureza do capitalismo na Europa e nos Estados Unidos, e novos padrões de dominação externa emergia inexoravelmente. Por outro lado, uma organização aristocrática, oligárquica ou plutocrática da sociedade sempre concentrou extremamente a riqueza, o prestígio social, e o poder em alguns estratos privilegiados. Em consequência, a institucionalização política do poder era realizada em exclusão permanente do povo e o sacrifício consciente de um estilo democrático de vida (FERNANDES, 1975, p. 11).

Podemos considerar, portanto, que o desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira se deu através da tônica de traços fortes e determinantes do colonialismo e do escravismo das populações pretas provenientes da África e dos povos originários do continente sul-americano, que só teve fim legal, em um período a nível histórico, muito recentemente em 1888. De uma forma cada vez mais complexa de dominação externa e interna das classes dominantes sobre os trabalhadores brasileiros, é que se foi desenvolvendo a história do país, se analisado em sua essência, essa história nada mais é do que a história da luta de classes, cujos interesses invariavelmente são antagônicos. E cujo processo histórico, no que trata de operação de mudanças no caminho do desenvolvimento nacional, na grande maioria das ocasiões, a classe

trabalhadora, em principal, os estratos da classe mais expropriados e explorados, ficaram a margem das decisões políticas que dizem respeito as suas próprias vidas.

O que emerge destes interesses de classes antagônicas (capital e trabalho assalariado) é a chamada Questão Social. Carvalho e Iamamoto (1982) auxiliam a esclarecer esta categoria, e a reconhecem como a manifestação da sociedade dividida em classes onde a luta ocorre pela apropriação da riqueza socialmente produzida. Ela é, portanto, um conjunto de expressões do processo de desenvolvimento e formação da classe trabalhadora e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo do empresariado e do Estado o seu reconhecimento (CARVALHO; IAMAMOTO, 1982).

Ainda segundo os mesmos autores, a questão social apresenta duas faces indissociáveis, a primeira diz respeito a uma determinada configuração histórica das condições objetivas da classe trabalhadora e de sua organização e luta por uma maior parcela da riqueza socialmente produzida. A outra face diz respeito às formas de interpretação desta situação dos setores dominantes, e a forma como o empresariado através do Estado age sobre esta condição. (CARVALHO; IAMAMOTO, 1982). Da maneira que se articulam a luta dos trabalhadores e a resolução de apaziguamento que o empresariado por meio do Estado resulta políticas no campo do trabalho e social, entre outros. É possível considerar, decerto, que existem inúmeras contradições da forma da ação estatal sobre os setores mais excluídos da sociedade, principalmente no campo socioassistencial. Este é o campo que interessa a esta pesquisa e que é questão central para o entendimento das questões históricas e estruturais que o determinam, linhas de partida para o presente estudo.

Considera-se, na linha desta avaliação, que o papel do Estado só pode ser analisado sobre a dinâmica sempre contraditória das classes e do desenvolvimento da dominação capitalista através de uma sociedade concreta e referenciada historicamente. Dito isso, serve de apoio Yazbek (1996), quando esta se refere ao Estado capitalista, e diz que ao *“fornecer um fluxo de bens e serviços necessários à sobrevivência dos subalternos,¹ busca reforçar sua capacidade de impor à sociedade como um todo os interesses políticos e sociais das classes hegemônicas”* (YAZBEK, 1996, p. 53). E que ao mesmo

¹Segundo o dicionário online Michaelis, o termo significa: a) que ou aquele que está subordinado a outro; b) que ou aquele que, por se sentir inferior, age com submissão. Consideramos o uso do termo não aos sujeitos especificamente, mas que se encontra em um *estado* (portanto, mutável), em que as condições econômico-sociais postas não permitem o pleno protagonismo político em prol dos interesses das classes trabalhadoras.

tempo, os subalternos introduzem no interior dos próprios aparelhos e instituições estatais, questões que são de relevância aos seus interesses de classe.

Na análise realizada em torno dos argumentos trazidos por Yazbek, é preciso reportar que o texto data de 1996, ou seja, 3 anos após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e quase 10 anos antes da construção da PNAS e do SUAS, e, portanto, não havendo ainda alguns avanços que o Sistema Único trouxe a Assistência Social. Avanços esses tais como a organização do sistema em níveis protetivos, a descentralização dos serviços, programas e projetos, a construção de equipamentos públicos para a operacionalização da assistência social, tal qual os CRAS e CREAS, entre outros que serão mais relatados a frente.

Nessa análise, é possível demarcar alguns traços importantes referentes às políticas sociais, em especial da Assistência Social, que ainda são muito marcantes na prática histórica e que ainda precisam ser superados. As políticas sociais ainda que tenham traços de minimização da miséria através de ações regulatórias do Estado, de fato não supera este efeito causado pela sociedade dividida em classes (YAZBEK, 1996).

Historicamente as políticas sociais brasileiras são marcadas por relações clientelistas, paternalistas e de conformismo o com o que “é dado” como se tratasse de um favor e sempre serviram, tais ações ligadas às políticas sociais, para formação de redutos eleitorais, estes são traços que auxiliam na determinação da dominação capitalista através das ações do Estado. O Estado, quando se trata da competência atribuída para gerir os conflitos relacionais entre a classe hegemonicamente dominante, e os trabalhadores, e entre eles os mais subalternos, e suas instituições, sempre trata de institucionalizar e burocratizar as questões, ocasionando um esvaziamento de conteúdo histórico e político na perspectiva da manutenção da direção política do processo (YAZBEK, 1996). Assim sendo:

Em outras palavras, tratamos aqui de uma espécie de “cultura política” que nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe; tratamos de uma forma de ocultar o conflito e a resistência e de legitimar a dominação (YAZBEK, 1996, p. 52).

A dinâmica de alterar a perspectiva de análise da aparência para a essência do movimento real do que significam as políticas sociais dentro das contradições do capitalismo no Brasil, é possível perceber que as políticas sociais (ações estatais) apenas

aparentam ter o sentido de enfrentamento das desigualdades sociais dentro do capitalismo dependente brasileiro. Ainda mais em tempos de ideário neoliberal de “desenvolvimento” da nação, onde as desigualdades de apropriação de riqueza gerada se acentuam. O que de fato ocorre é que as políticas sociais:

...assumem o papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais, bem como os possíveis conflitos sociais decorrentes das precárias condições de vida a que se encontram submetidas às classes subalternas. (YAZBEK, 1996, p. 52).

De fato, elas acabam por reiterar o perfil da desigualdade no país e mantêm essa área de atuação paliativa, desconexa e reforçando um caráter subalterno da classe trabalhadora. Também é importante ressaltar que nesta mesma intrincada rede de conexões contraditórias nas políticas sociais, elas também se constituem como espaço de garantia de importantes conquistas da luta histórica dos trabalhadores por uma maior parcela na riqueza produzida e conseqüentemente, uma maior qualidade de vida.

Com organização e mobilização - seja em forma de participação direta ou indireta-, por meio de movimentos sociais, sindicais, ou por entidades de classe, é que se coloca o Estado como alvo de disputa de interesses de classe, demandando políticas públicas, que emergem principalmente das carências da vida daqueles que vivem do trabalho.

É neste pano de fundo que se desenvolve a história da organização de nossa sociedade e em específico das políticas sociais. Percebemos o quanto os trabalhadores, e entre eles, os mais explorados e subalternos sempre ficaram à margem das decisões políticas dos rumos da vida em coletividade. Tal conjuntura é fundamental quando se trata de desenvolver um estudo como o presente, onde a centralidade perpassa as categorias da democracia e da participação social.

1.2 Democracia, Participação Social e Controle Social

Sobre a democracia, Coutinho (2008), traz à tona um primeiro e importante aspecto desta categoria, e que norteia todo um contexto de pensamento aqui apresentado, de pensar a Democracia enquanto *processo* (democratização) e não um *estado* permanente (democracia). O processo democratizador não apenas avançará

quando as forças produtivas operarem uma mudança na ordem econômico-social, já se desenvolve no interior da sociedade capitalista elementos de uma nova democracia.

Conforme a sociedade capitalista ocidental² agrupou os seres humanos nos mesmos espaços geográficos, e interesses diversos foram emergindo devido à divisão social do trabalho, a *socialização da política* foi estimulada. Outro processo foi que, devido ao aumento da produtividade social do capitalismo, de uma maneira maior ou menor em alguns casos, os trabalhadores tiveram mais tempo fora da atividade laboral e conseqüentemente mais tempo para se organizar. Tais processos foram fundamentais para a formulação do que Gramsci chama de *sociedade civil* (COUTINHO, 2008).

A sociedade civil são formas de auto-organização das pessoas na sociedade, se constituindo de *sujeitos políticos coletivos*. Sendo assim, não só mais o Estado passa a ser o único agente político possível. Emergem então, principalmente ao final do século XIX e começo do XX, os partidos de massa, sindicatos, associações profissionais, comitês de empresa, conselhos, organizações de diversos fins, etc., (COUTINHO, 2008). Estes chamados novos institutos democráticos são parte do processo democratizador, onde não só se criam novos espaços de fazer política, como se reinventam, criam ou desaparecem as instituições burguesas liberais já postas na ordem do dia.

Coutinho (2008), explica que na formulação da obra de Gramsci, que foi feita a partir da tradição marxista (e das formulações de Marx), e, portanto, com uma vinculação de prática revolucionária, a ideia central do pensador foi o conceito de *hegemonia*. Ou seja, a partir do conhecimento do desenrolar histórico das sociedades capitalistas ocidentais do século XX, e das categorias constitutivas do modo de produção capitalista, Gramsci amplia o entendimento da relação Estado e Sociedade civil (organizações), e que tal relação implica na busca do consenso de hegemonia de interesses de classes. Sabendo aqui que o Estado é um espaço de disputa e que hegemonicamente responde aos interesses dos capitalistas. E na modernidade o Estado se viu forçado a ampliar suas instâncias democráticas.

Portanto, para a realização do que Marx chama de “autogoverno dos produtores associados”, é necessário superar a condição econômica de desigualdade, mas também é

²Em Gramsci, as sociedades ocidentais são aquelas onde a sociedade civil se complexificou, ou seja, onde a socialização política floresceu. Já as consideradas orientais são onde há o predomínio do Estado-coerção, nestas o Estado se constitui como o único agente político. Na Europa no século XX quando estes termos foram cunhados, o espaçamento geográfico destas características faziam sentido também, na contemporaneidade isto já não é unânime (COUTINHO, 2008)

implicado um fim da alienação política, e não mais basta “*somente superar a apropriação privada das riquezas, e sim superar também a forma privatista dos mecanismos de poder*” (COUTINHO, 2008 p. 29). O autogoverno dos produtores livremente associados é nada mais do que um modo de relação entre indivíduos em uma sociedade onde não exista nenhum Estado, classe social ou autoridade, e onde a propriedade privada dos meios de produção foi abolida. Nesta ideia que está para ser objetivada, os indivíduos podem se associar livremente para suprir as necessidades de produção e reprodução da vida social.

Há, a partir daqui uma discussão enorme e profunda dentro do círculo de quem se dispõe ser anticapitalista, sobre as dificuldades encontradas dentro da sociedade com este modo de produção. Cabe explicitar a Teoria “restrita” do Estado e sua vinculação com a concepção de uma revolução “explosiva” e Teoria do Estado ampliado e sua relação com uma concepção de revolução processual.

O ponto de partida para a teoria “restrita” de Estado vem de Marx e Engels, onde em suas formulações no Manifesto do Partido Comunista, em tempo histórico específico (1848) colocam que o Estado moderno nada mais é de o comitê executivo da burguesia, onde a mesma pode livremente gerir seus negócios:

Em outras palavras: o modo pelo qual o Estado se realiza como Estado de classe consiste precisamente no fato de que ele *despolitiza* a sociedade, apropriando-se de modo monopolista de todas as decisões atinentes ao que é comum (universal). Condição de funcionamento do Estado, para o jovem Marx, é assim que a política seja uma esfera “restrita” e que a “sociedade civil” enquanto tal seja uma esfera “despolitizada (COUTINHO, 1987, p. 24).

Esta formulação foi feita com base na gênese do Estado moderno que, segundo as premissas da teoria à época, teve início com a divisão da sociedade em classes, existindo conforme existir esta divisão, e a função do Estado de assegurar os negócios capitalistas e seu monopólio das forças físicas são facetas de um Estado “restrito” que Marx e Engels vislumbraram em seu tempo histórico. (COUTINHO, 1987).

Sendo assim, com esta “condição” de Estado, e uma premissa em que as leis de acumulação capitalistas não permitem nenhuma concessão de classe, deriva uma ideia de revolução necessariamente explosiva, onde há uma ruptura súbita e violenta, rumo à transição para o socialismo.

Depois de um desenvolvimento histórico determinado nas sociedades capitalistas ocidentais, e com as formulações de Gramsci, cria-se um entendimento, a partir da complexificação da sociedade civil e da socialização política, de um Estado que se amplia como arena de disputa de interesses, onde para a conversão para o comunismo³, implica-se uma relação de hegemonia, uma “*progressiva convergência de vontades particulares de múltiplos grupos e camadas sociais em torno da vontade coletiva nacional-popular*” (COUTINHO, 2008, p. 32).

Vejamos uma indicação da ampliação do conceito da tradição marxista sobre o Estado, no seu ponto máximo, encontrado na obra de Gramsci, onde o autor coloca que com o tempo os Estados cedem e dão lugar a uma nova esfera pública, portanto, ampliada, a partir da socialização da política:

Ele distingue duas esferas no interior das superestruturas: o que ele chama de "sociedade civil" e "sociedade política". Essa última expressão designa precisamente o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência: tratam-se assim dos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocráticos ligados às forças armadas e policiais e à aplicação das leis. São os aparelhos nos quais Marx e Engels em 1848-1850 e, depois deles, Lenin concentrarão a atenção. A real originalidade de Gramsci - sua "ampliação" do conceito marxista de Estado - aparece, portanto, na definição da "sociedade civil". Em Marx e Engels, que nisso seguem essencialmente Hegel, "sociedade civil" designa sempre o conjunto das relações econômicas capitalistas, o que eles chamam de "base material" ou "infra-estrutura". Em Gramsci, ao contrário, o termo "sociedade civil" designa um momento ou esfera da "superestrutura". Designa o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc. (COUTINHO, 1987, p. 65-66).

Em conjunto, ambas as esferas colocadas por Gramsci, exercem funções na sociedade e mediam as relações de poder. O Estado no sentido amplo é então a “*sociedade política mais a sociedade civil, é hegemonia revestida de coerção*” (COUTINHO, 1987, p. 67). Aqui é importante salientar a continuidade do pensamento, onde se coloca o conceito de *supremacia*, que seria nada mais do que um momento onde um grupo social se manifesta de maneira dupla, enquanto domínio (poder do Estado) e como direção intelectual e moral. Esse momento coloca a hegemonia e a dominação juntas, sem homogeneizar. Segundo esta linha de pensamento, um grupo ou

³Para além da já conhecida e necessária supressão dos meios de produção privados em vistas a universalização destes, em Coutinho (2008), comunismo: ordem consensual, autogovernada, na qual conflitos podem encontrar uma solução negociada, não coercitiva.

classe social que se pretende obter ampla hegemonia, deve – antes da tomada do poder – exercer a função de dirigente (hegemônica) antes de ser dominante (tomada do Estado), e após ser dominante deve impreterivelmente manter a direção. (COUTINHO, 1987).

Isto dá à noção de um processo lento e gradual de conquista política para a luta anticapitalista, lembrando que para tal hegemonia (direção intelectual e moral), deve-se exercer no campo das ideias e da cultura a direção social através da conquista do consenso e para formar uma base sólida social na população. Sendo que é através dos “aparelhos privados de hegemonia” (escola, Igreja, partidos políticos, etc.) que as classes dominantes passam suas ideias e ideologias, causando assim uma submissão não só econômica como política e cultural as classes dominadas (SIMIONATTO, 1999). Aceitando a concepção da perspectiva do processo lento e gradual do avanço rumo ao socialismo na democracia, fica difícil dizer quando se terá um processo de mudança de qualidade. Para Coutinho (2008) não há democracia sem socialismo, ao mesmo tempo em que não há socialismo sem democracia.

Para transmutar a classe subalterna para classe hegemônica, “*é necessário um processo de correlação de forças sociais políticas e militares*” (SIMIONATTO, 1999, p. 43), processo este que é além da estrutura, esta que é determinada pelo desenvolvimento das forças materiais de produção, portanto, Gramsci coloca três momentos que podem ser verificados ao longo de um processo de organização e autoconsciência coletiva, política e ideológica pelos grupos sociais (SIMIONATTO, 1999). O primeiro momento é econômico-corporativo, onde o grupo percebe a necessidade de organização, mas ainda meramente de cunho profissional/particular, e não para um sentido mais amplo; o segundo momento é aquele onde a consciência de interesses mútuos para o grupo mais amplo é reconhecido, mas ainda somente no plano econômico, aqui o Estado já é visado nas questões de alcançar igualdade político-jurídica em relação às classes dominantes, tentando participar da administração e conseqüentemente reformá-las, ainda que dentro dos limites do sistema vigente; o terceiro momento é quando se alcança a fase de hegemonia, é um momento político em si, onde se atinge a consciência de interesses amplos e universais e que superam a organização corporativa e econômica e tornam interesses dos grupos subordinados (SIMIONATTO, 1999).

Neste momento, o que Gramsci chama de “*catarse*”, seria onde os trabalhadores deixam de ser “*classe em si*” e tornam-se “*classe para si*”, isto seria a “*elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens*” (SIMIONATTO,

1999, p.44). Aqui compreende a elaboração de um *bloco histórico*, tal bloco que é portador dos interesses dos trabalhadores, é a “*elevação dos interesses específicos (econômico-corporativistas) ao nível do interesse ético-político, ou universal, através da negociação sem suprimir o pluralismo*” (COUTINHO, 2008, p.32). Tal bloco compreende a pauta de prioridades que representam, em cada tempo histórico, os interesses que mais correspondem globalmente/concretamente comum dos seus integrantes.

Aqui entra novamente a questão do processo democratizador. Como é possível articular dialeticamente o pluralismo de interesses de grupos com a hegemonia dos trabalhadores almejada? Que forma de governo seria possível ainda dentro dos marcos do modo de produção capitalista? Como já foi acentuado, o processo democratizador poderá ocorrer (e ocorre) mesmo dentro dos marcos do capitalismo atual, com retrocessos óbvios aos interesses do sistema de organizar uma estratégia de pressionar a sociedade complexa e organizada no sentido do corporativismo e atomização dos sujeitos (COUTINHO, 2008). Para tal, Gramsci acentua uma articulação feita por uma democracia representativa e uma democracia de base direta.

Os institutos burgueses existentes podem ser reformulados, anulados, ou até mesmo serem criados novos. Ao que indica no pensamento do autor italiano, pode ser feito ao longo do processo democratizador, uma articulação entre, por exemplo, o sistema indireto como o parlamento e a forma participativa direta dentro dos chamados “*aparelhos privados de hegemonia*”. Este primeiro, enquanto esfera, (que pode ser o parlamento), para ele é imprescindível que exista, para exercer a síntese dos interesses de grupo para os universais, para não cair na chamada fetichização da democracia direta, os sujeitos coletivos se coagulam na defesa de interesses corporativos. Em síntese: “*Portanto, uma articulação organizada entre democracia representativa e democracia de base, capaz de favorecer a projeção permanente do movimento popular no Estado, transformando-o*” (COUTINHO, 2008, p.34). O que ocorre nas sociedades capitalistas ocidentais é a mediação entre interesses corporativistas é feita pelo mercado que articulando e articulado com o Estado burocrático passa a suprimir o pluralismo e conduz ao despotismo totalitário que afirma a ordem privatista liberal-corporativa, é a forma que a burguesia tenta neutralizar as consequências da socialização política.

Há quem coloque em debate que tal forma de tentativa de democratização do poder é meramente uma “*melhora*” ao capitalismo e a democracia liberal. Tendo em vista que por mais que houve e há experiências de conselho de fábrica, de organização

em geral cooperativa dos trabalhadores, qualquer deliberação local de participação democrática, “*não podem contrariar imposições externas, objetivas da produção de mercadorias determinadas pelo mercado e pelo valor de troca*” (PANIAGO, 2012, p. 125). O que parece central neste pensamento é que:

A participação dos trabalhadores (a autonomia, a iniciativa, a auto-organização, o poder de decisão real) está subordinada aos imperativos reprodutivos do sistema do capital. O real poder de decisão dos trabalhadores só pode se realizar com o deslocamento e a eliminação do poder do capital. Não há possibilidade de coexistência pacífica entre poderes hegemônicos em confronto, pois não há coincidência de interesses de classe, nem espaço para colaboração de classes (PANIAGO, 2012, p. 128).

Sendo assim, é considerada ilusória a conquista pouco a pouco do poder político institucional em favor da emancipação do trabalho, já que a estrutura predominante da base material dessa forma não é atingida. Parece existir um ponto central para o debate daqueles que almejam a luta anticapitalista, este debate precisa ser e é profundo e a qualidade deste necessita ser constante em evolução. Assim, a investigação sobre a participação, a democracia, o controle social exercido pelos trabalhadores tem que ser visto de acordo com sua finalidade emancipatória, para uma sociedade verdadeiramente socialista, sustentável e autônoma, para não cairmos em formas de pseudoparticipação e de pseudocontrole, estas também não devem ser as únicas formas possíveis dentro dos limites estruturais do modo de produção capitalista (PANIAGO, 2012).

Parece que, dentro dos limites do capitalismo, o processo democratizador, através da correlação de forças e a captura das subjetividades dos trabalhadores não pelo capital, mas pela própria classe, buscando a *direção* no sentido de uma nova hegemonia de Gramsci, assim faz sentido a necessidade da participação política a nível local nos espaços de organização coletiva dos trabalhadores, até mesmo em espaço criado por dentro do Estado, como os conselhos de direitos das políticas públicas. E ampliar essa participação democrática, parece ser outro desafio enorme para quem faz a resistência e luta anticapitalista. Um passo necessário, - que constitui certamente uma contradição, que aparenta como “melhora” da democracia liberal e o aumento da participação política da sociedade civil - significa também sair da passividade, que para Gramsci é “*alcançar um nível superior, é deixar de aceitar a subordinação que a ordem capitalista impõe a amplos estratos da população, é deixar de ser “massa de manobra” dos interesses das classes dominantes*” (SIMIONATTO, 1999, p. 45). Assim se constrói as bases objetivas políticas, culturais e ideológicas para uma supressão da base

material dos meios de produção na mão de poucos para os trabalhadores em geral e a abrem-se as possibilidades para a emancipação do trabalho. Vejamos então algumas características dessa categoria tão importante a este estudo, a participação social.

1.3 A Participação Social

A participação social, a exemplo de outras categorias de análise, está presente em diversos estudos do campo das políticas públicas e apresenta multifacetados significados, a depender dos valores, das ideologias, dos referenciais teóricos diretamente ligados a determinados projetos de sociedade sempre em disputa nos espaços da política pública. Esta acepção específica de participação social enquanto participação na distribuição da riqueza e democratização do poder de decisão se constitui como uma das bases referenciais do Serviço Social. O Código de Ética do Assistente Social, por exemplo, prevê em seus princípios fundamentais que o Assistente Social deve se empenhar na *“defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida”* (CFESS, 1997).

A partir dos anos 1990 temos dois processos contraditórios que ocorreram na sociedade brasileira, são eles: a democratização e o avanço do ideário neoliberal. Esta democratização, na verdade, tem caráter de redemocratização do Estado brasileiro. Foi fruto das pressões da população pelo fim da ditadura cívico-militar que havia começado em 1964 e teve seu término em 1984. Este tempo histórico – da ditadura – foi marcado por diversos processos semelhantes de golpes militares na região do continente latino-americano.

Portanto, a redemocratização foi uma conquista necessária para o avanço da justiça social, da participação cidadã e a possível compensação e diminuição das desigualdades geradas pela contradição do capital e do trabalho e pela apropriação indevida das riquezas excedentes produzidas pelos trabalhadores por parte dos capitalistas internos e externos. Este processo compensatório pode ocorrer através de políticas públicas que possam ser formuladas, avaliadas, e fiscalizadas junto da sociedade civil, e a Constituição de certa forma garantiu isso.

Apesar de haver controvérsias em torno desses argumentos, a política social pode vir a ter sentido como compensação da riqueza produzida na medida em que elas são custeadas com impostos, contribuições e taxas pagas por trabalhadores e

empregadores. Na acepção de Behring e Boschetti (2008), política social representa diferentes estratégias desenvolvidas pelo Estado para intervir\enfrentar as diversas expressões da questão social, na maioria das vezes de forma setORIZADA e fragmentada. São resultados das lutas e contradições oriundas da relação capital e trabalho.

O conceito de participação acoplado à dimensão da cidadania e da democracia é aprofundado a partir das lutas democratizantes que se materializaram na nova constituição. O conceito de cidadão presente aqui vem de Marshall (1950), que aponta que através dos direitos políticos existe uma ação direta que de certa forma preenche uma lacuna deixada na democracia representativa e abre possibilidades para a efetivação do controle social institucionalizado, este que seria um papel dos conselhos, do qual tratarei em seguida. A lacuna relatada seria o espaço distante que a população representada tem com seus representados, do qual através dessa distância que se perdem os interesses dos representados, e se eleva os interesses privatistas dos representantes.

Há autores que definem participação de *“forma ampla, como um processo de onde as diversas camadas sociais tomam parte na gestão, produção e usufruto dos bens de uma sociedade”* (AMMANN, 1978 apud PRESOTO; WESTPHAL, 2005, p.69). Também pode ser delimitado tal conceito como uma conquista, onde a cidadania deve ser vista como um processo de conflito e divergência de interesses. Sobre a institucionalização da participação através de órgãos do Estado, Valla, (1993) apud Presoto; Westphal (2005), defende que está seria uma importante forma de participação em regime democrático, cabendo ao próprio Estado garantir a criação de mecanismos de participação.

O ideário neoliberal que avançou com força a partir dos anos 1990 e a forma de gerenciamento do Estado liberal proposta por organizações internacionais torna-se receituário de uma determinada reformulação do Estado, para uma das suas principais facetas e utilidade a serviço do capital, este em crise desde anos 1970, crise que chega tardiamente ao contexto brasileiro. Este complexo teórico liberal veio em resposta à crise estrutural do capitalismo mundial, esta crise como acentua Andrade (2011), é proveniente de um complexo de determinações desenvolvidas de forma cumulativa na história, principalmente nos períodos de expansão do capitalismo a nível mundial *“e pode ser considerada uma crise de superprodução clássica, com peculiaridades sócio-históricas que a distinguem das outras crises”* (ANDRADE, 2011, s.p).

Nesta perspectiva que serve de base estrutural teórico-ideológica para as mudanças que o capital necessitava para voltar o crescimento da taxa de lucro, preza-se

pelo mercado enquanto único ente possível para coordenar as questões sociais, tanto de natureza econômica e/ou política:

Como resposta a esta crise, visando à recuperação do ciclo produtivo do capital foi implementado um amplo processo de reestruturação produtiva - caracterizada pela desregulamentação dos direitos do trabalho e dos direitos sócio-políticos conquistados – é o sistema ideológico e político de dominação conhecida como projeto neoliberal (ANDRADE, 2011, s.p).

Afirma Andrade (2011), baseada em Coutinho (2008) que a democracia enquanto soberania popular, sendo a participação de forma consciente de todos nas decisões políticas e expressando cidadania, é a capacidade de todos se apropriarem dos bens socialmente criados. Este entendimento de democracia não existe no ideário neoliberal, podemos dizer que ele é antidemocrático *“pois o mercado como regulador ocasiona a mercantilização dos direitos sociais, adquiridos por aqueles que podem pagar, aumentando a exclusão social, enquanto o Estado oferece serviços mínimos”* (ANDRADE, 2011 s.p). O capital sob o ideário neoliberal também opera mudanças na sociedade, principalmente no que diz respeito à soberania dos Estados nacionais, com enfoque também no território menos abrangente (municípios e regiões).

O conceito de governo local está inserido na ciência política e nos traz luz para entender a importância que foi dada ao governo local a partir das mudanças dos anos 1990 impulsionadas pelo neoliberalismo e que destaca a *“capacidade das elites dirigentes de perseguir, atingir ou combinar objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos”* (GOHN, 2002, p.15). E nesse caso, o tema da participação propriamente dito não existe ou tem um papel coadjuvante, de auxiliar uma boa gestão:

O olhar é focalizado no poder político, nos dirigentes governantes de plantão: a sociedade entra no cenário como consumidora, cliente ou contribuinte/beneficiária. Acesso a recursos, bens e serviços parece ser a meta última dos indivíduos e grupos sociais numa sociedade em que todos são vistos de forma indiferenciada, do ponto de vista de suas condições socioeconômicas. O processo de mudança e transformação social, e a própria democratização do poder, assim como a ampliação das esferas de decisões do governo e da sociedade, não se colocam nessas abordagens. (GOHN 2002, p.13).

Com as lutas democratizantes que resultaram na Constituição Federal de 1988, tenta-se aumentar o grau de participação social, gestão e controle nas políticas públicas através da descentralização das mesmas e a noção de estas políticas são direitos da população e não bens de mercado. Deriva-se daí um processo de movimento de uma

forma de política pública que tem uma interlocução de atividades dos governos federal, estaduais e municipais. Cria-se uma noção – formulada provavelmente por uma insuficiência já conhecida da democracia representativa- de que o poder local está mais próximo ao cidadão, e isto em certo ponto é verdade se tratando apenas de questões mais concretas dos equipamentos públicos locais, porém mais determinante é que “*o impacto de políticas nacionais e estaduais sobre a vida cotidiana dos cidadãos é igualmente “próximo”*”. (COELHO, 2013, p.100).

Neste contexto, o controle social na PNAS é conceituado conforme consta na resolução nº 237 de 2006 do CNAS, que trata sobre a reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos e em seu artigo 9º coloca que:

O controle social é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços sócio-assistenciais para todos os destinatários da Política.

Assim, fica explícito que é imprescindível a participação da sociedade civil neste processo.

Tendo em vista este novo e desafiador contexto de participação social e controle social, faz-se importante ampliar algumas noções que perpassam essas práticas potencialmente democráticas.

É importante apontar algumas questões, ainda que em caráter de digressão, sobre o território, o local onde políticas como a Saúde e a de Assistência Social baseiam a sua atuação, que é sobre o território. Koga (2013) aponta que as políticas sociais no contexto brasileiro são marcadas, na sua estruturação e atuação, por uma forma segmentadora da realidade social, ou seja, as pessoas em suas necessidades e demandas são constantemente classificadas por públicos-alvo. É neste contexto que a autora coloca a importância do debate sobre o que ela denomina de ‘território de vivência’ das populações. O território é o local onde ocorre o chamado “*choque de escala*”, que significa que é onde se confronta os números grandes das políticas sociais com os números menos abrangentes que permeiam o território, onde as mesmas políticas sociais atuam. Com seus argumentos, a autora indica que há uma tendência que é necessária superar, qual seja, a de homogeneizar os espaços de vida da população dentro de uma política social, pois aproximar-se do território implica em reconhecer que o:

Território de vivência possui peculiaridades, singularidades e dinâmicas próprias, acionadas e articuladas pelos diferentes atores sociais, sua configuração extrapola os limites da formalidade ou da institucionalidade estabelecida pelas políticas sociais, que, normalmente, regem sua atuação por meio de regras administrativas (KOGA, 2013, p. 36).

Considerar o território como um espaço físico, administrativo, ou apenas de divisão geográfica pode incorrer em uma limitação para a política social e a sociedade. O território de vivência é antes de tudo local de “*produção e reprodução das relações socioeconômicas, políticas e culturais, presentes na sociedade que ele abriga*” (KOGA, 2013, p. 35), portanto também carrega historicidade, e comunicação com a cidade e as diversas dimensões da vida das populações que nele habitam. Os territórios de vivência são modificados pela cidade, e o espaço das cidades – em especial as urbanas- é modificado pelo mercado imobiliário. Onde se faz a cidade é, portanto, ditado principalmente pela iniciativa privada, com conivência do poder público, onde se dá a preferência pela especulação, a construção de novos locais de moradia, do que pelo melhoramento das condições das habitações existentes. Neste sentido, a urbanização segue com padrões desiguais do ponto de vista social, de exclusão territorial e do ponto de vista de predação ambiental. (KOGA, 2013).

Assim, é possível pensar as problemáticas encontradas na categoria da participação social no contexto das políticas públicas com a noção das características do território e da capacidade do governo local em operar mudanças sob a égide da noção mercadológica.

Com a descentralização das políticas públicas, dentre elas em especial a Política de Assistência Social, será possível verificar que a categoria de participação é dotada de algumas características interessantes, principalmente do ponto de vista de seu potencial de luta contra a desigualdade e dos direitos sociais universais.

As normativas e arcabouço jurídico sobre participação social (CF, PNAS, SUAS, entre outros) já tem uma histórico de cerca de 30 anos, como a Constituição Federal, além da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e mais recentemente a Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Em 23 de maio de 2014, a então presidenta Dilma Roussef, do Partido dos Trabalhadores, lançou um Decreto de número 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), após um importante processo de debate nacional. O Decreto tem finalidade de fortalecer e articular a relação do Estado com a

sociedade, e a Política consiste na articulação destes elementos. O Decreto, então, organiza as instâncias participativas que existem. São elas: conselhos de políticas públicas, comissão, conferência, ouvidoria, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação (BRASIL, 2014).

Com relação aos conselhos gestores de políticas públicas, Gohn (2002) afirma que os mesmos foram institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988. Por meio destes instrumentos se tentou criar espaços e mecanismos de decisões da administração pública de forma compartilhada entre Estado e Sociedade Civil. Eles dão vazão às reivindicações do processo de redemocratização – que culminou na constituição atual - que o Brasil passou ao longo da década de 1980 e tem potencial de serem mecanismos de fiscalização, proposição, melhoramento e ampliação dos direitos sociais garantidos na constituição.

Segundo Gurgel e Justen (2013) a noção mais recente de conselho no Brasil, são os conselhos gestores das políticas públicas, que podem ter o caráter consultivo e/ou deliberativo e diferem dos conselhos de outras conjunturas históricas, pois não são constituídos apenas de especialistas ou apenas de populares. Dessa nova forma os conselhos de políticas públicas ou relacionados aos direitos sociais, possuem, na sua maioria, caráter paritário e podem ser um potencial mecanismo de democratização das decisões das políticas públicas como a Educação, Saúde e Assistência Social e outras.

Esta nova forma tem, portanto, em sua natureza a representação, a participação, a expressão, é dotado de potencial de transformação política e se for realmente representativo, pode mudar a relação de poder e dar outro caráter as políticas públicas, em especial, as sociais (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

Alguns números nos auxiliam a ter uma visão geral sobre estas instâncias, conselhos e conferências. Lima (2014), apud Alencar e Ribeiro (2014) em pesquisa sobre este tema, demonstra que de 1988 até 2010 foram criados 52 conselhos nacionais, somados aos cinco que já existiam. Dos quais 24 foram criados de 2003 a 2010 e foram realizadas 103 conferências de políticas públicas de 2003 até 2014. Coelho (2013) baseado na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC - de 2009 do IBGE relata que existe uma diversidade de conselhos municipais, sendo que “*os conselhos mais disseminados nos municípios são o de Assistência Social (presente em 99,3% dos municípios), Saúde (97,3% dos municípios contam com um) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (91,4%)*” (COELHO, 2013, p. 105). O autor ainda coloca que:

Quase a totalidade dos conselhos municipais de assistência social é paritário (98,4%). Entretanto, somente em 53,3% dos casos a representação da sociedade civil é eleita em fóruns apropriados. Em 20,2% dos Conselhos, a representação da sociedade civil é indicada pelo governo local. Coelho (2013, p. 108)

O autor também traz os números referentes às representações da sociedade civil nestes conselhos, em 2009 “há representantes de entidades de assistência social (em 78,8% dos municípios), dos trabalhadores da área (em 66,7%) e de representantes de usuários (67,6%)” (COELHO, 2013, p. 108).

É possível afirmar que os conselhos municipais, em especial da assistência social, parecem apresentar características defasadas que se relacionam às insuficiências da democracia representativa e uma não articulação com as demandas da sociedade. Outra faceta desta realidade é que a própria PNAS parece não ter sido desenhada com uma forma radicalmente democrática-participativa, ou seja, os espaços de participação – em especial dos usuários – ainda estão limitados aos conselhos municipais.

A participação social, dessa forma, segue tendo as características que se constituem em desafios para serem superados: uma atuação centrada no conselho, principalmente pelos representantes governamentais, muito pautadas numa suposta neutralidade técnica - que é própria de uma racionalidade técnica-positivista da modernidade- que coloca discussões em pauta muito burocratizadas e específicas demais para a população comum⁴ e que acabam tendo um importante esvaziamento político conveniente demais aos interesses dos de cima.

O debate aqui proposto é a da importância de uma participação direta-local em relação às problemáticas enfrentadas na forma de participação nos conselhos municipais. Paiva, Carraro e Rocha (2010) colocam que se a dificuldade de produzir e reproduzir a vida social não gera condições de forma automática para a conscientização e a mobilização da própria superação dessas dificuldades, aí se coloca uma importância maior ainda para a política de assistência social e suas possibilidades de participação local e protagonismo popular, como forma de construção de um processo democratizador:

A distorção e ocultamento das contradições sociais, ao lado da constante inabilitação e desqualificação da capacidade criadora das massas, são mecanismos ideológicos intensos, que geram cotidianamente o embotamento das consciências, a alienação e a resignação. Por tudo isso segue absolutamente atual e necessária a estratégia reivindicada por Antonio

⁴ População que não possui formação especializada em um possível tema posto em pauta.

Gramsci, a “*reforma intelectual e moral*” era uma dimensão decisiva dentro do horizonte de transformação socialista e democrática (PAIVA, CARRARO E ROCHA, 2010, p. 252).

As autoras também lembram a insuficiente e deslizando proposta de “*garantia de canais de participação*” da PNAS (2004), do qual a proposta é incerta e não se efetiva na realidade, e não traz estratégias claras referentes à participação popular. Sendo que a possibilidade de controle social efetiva e contundente e que auxiliasse a superar a visão conservadora e privatista da política de assistência social, dessa forma fica prejudicada, senão utópica:

O controle social havido na assistência social notoriamente obstaculizou o protagonismo dos usuários sujeito de direitos, amplificando a presença de atores que se mobilizam mais pela ajuda e a caridade, lógico, na disputa por recursos públicos. Tais setores se detêm com mais afinidade às tradicionais políticas, atuando como linhas de transmissão do conservadorismo e reproduzindo, em escala local, o clientelismo e a subalternização dos sujeitos de direito (PAIVA, CARRARO E ROCHA, 2010, p 255).

Neste sentido, é oportuno apontar neste momento as características, sendo elas vantagens e desafios da participação social. Coelho (2013) coloca quatro dimensões vantajosas da participação social: a) ações públicas que não mais são somente controladas por atores políticos tradicionais (parlamento, judiciário, etc.) e sim também pela sociedade civil organizada, de forma que limita o poder desses atores políticos tradicionais; b) a participação social ajuda a aproximar as políticas públicas das reais necessidades da sociedade; c) os debates nas políticas públicas serem sempre regidos pelo bem comum, através de um possível consenso, não havendo espaço para interesses particulares; d) há uma função educativa na participação, amplia-se a educação na medida em que as informações são passadas com qualidade.

É certo de que estas dimensões têm caráter ideal, que em grau maior ou menor nos espaços de participação isto ocorre. Vejamos o que o mesmo autor Coelho (2013) coloca em outras quatro dimensões que são desafios a serem superados para a participação: a) peso excessivo da ação do poder público dentro dos conselhos na forma de “ditar” a agenda de pautas. Apressam-se algumas ou dificultam-se outras agendas da maneira que for conveniente, ou quando não tratam das questões extremamente técnicas, obstaculizando a participação de quem não tem muito conhecimento sobre o assunto; b) evitar a burocratização ou o legalismo em torno das deliberações e dos debates, os espaços de representação muitas vezes se prendem a uma suposta

necessidade de seguir as regras ou determinações que não são demandas políticas reais da sociedade; c) distorção na forma dos conselhos observa-se que muitas vezes os conselhos municipais assumem funções administrativas das prefeituras; d) dado o acentuado crescimento dos espaços de participação social, há uma dificuldade inerente de se conseguir indivíduos dispostos a participação política nestes locais.

Os desafios com certeza não se esgotam nos citados acima: há a determinante dimensão da tendência neoliberal de desconstruir a ideia dos direitos sociais em nome de uma privatização, do lucro, e da contenção dos gastos sociais. É por isso que a luta dos sujeitos de direito em prol de uma participação popular que seja de fato participativa e que tenha efetividade no controle social da política de assistência é tão importante, no sentido de:

Realizar o direito à assistência social numa perspectiva efetivamente democrática implica, pois, no reconhecimento concreto do protagonismo popular, cujo exercício pelos usuários sujeitos de direitos, de partida, deve enfrentar o elitismo na sociedade e na política pública também. (PAIVA, CARRARO E ROCHA, 2010, p 251).

É dessa forma que se criam as bases da luta histórica das classes subalternas, para as condições de disputa da riqueza excedente, e da participação política na sociedade de classes, e cria-se a noção subjetiva de pertencimento de um projeto político de classe há muito tempo já iniciado:

Reescrever a história da assistência social no Brasil, haja vista libertá-la do ranço conservador e do papel hesitante que cumpre, desde sua instituição como política pública, requer a construção de um horizonte realmente novo para o direito socioassistencial no país. Nesse sentido, a alternativa que apresentamos, para que o SUAS efetivamente opere a necessária e urgente reestruturação da política de assistência social (...) (PAIVA, CARRARO E ROCHA, 2010, p 257)

A necessária mudança de que as autoras se referem é ideia semelhante à encontrada neste estudo e que contém traços de transformação radical para uma participação popular democrática efetiva e direta dentro da política de assistência e que, como as mesmas colocam, por se tratar de um movimento que essencialmente contrário ao sistema de elites, tais experiências de mudanças não poderão escapar de experiências iniciais, raras, mas extremamente necessários.

Tendo em vista o interesse do presente estudo, sobre formas alternativas de participação no campo da política de assistência social é importante conhecer as condições, estratégias e peculiaridades da prática da participação social na Assistência Social, sobretudo para examinar as reais condições e limites colocados para tal.

2 AS ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo se explicitará a Assistência Social no Brasil como parte do sistema de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988, sendo a Assistência Social pública positivada em lei em 1993 e tornada política pública em 2004. O olhar aqui será guiado para uma forma geral da política, como ela esta desenhada nas normativas, fazendo relação com alguns conceitos importantes no caminho, e em específico, se encaminhará o estudo para a forma que aparece, ou não, a categoria da participação social.

2.1 A Política Nacional de Assistência Social

As políticas sociais e os sistemas de proteção social de um Estado moderno, só podem ser analisados diante de uma sociedade histórica concreta, no caso, as análises teóricas feitas de políticas sociais não são dissociadas das sociedades do quais elas se desenrolam. Na sociedade capitalista, com seus conflitos e contradições de classe, que decorrem do processo de acumulação de riqueza, os sistemas de proteção social organizados pelo Estado, são frutos das respostas para “enfrentar” as expressões da questão social e as desigualdades. Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista a nível global, e aqui em específico, na América Latina e no Brasil, e a condição do trabalho explorado, junto da necessidade de reprodução da vida dos trabalhadores, as políticas sociais emergem para dar vazão, tanto aos interesses dos capitalistas, quanto do resultado das lutas políticas dos trabalhadores. Dessa forma, afirma Yazbek, (2008, p.6):

A Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental, entre outros. É nesse sentido que as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado.

Conforme consta no artigo 194 da Constituição Federal, a Seguridade Social *“compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”* (BRASIL, 1988, art. 194). Tal concepção foi fruto de uma conjuntura histórica específica e de um consenso político possível na formulação da

atual Carta Magna. A Seguridade Social segue alguns princípios tais como “*universalidade da cobertura e do atendimento, equidade da forma de participação do custeio e caráter democrático e descentralizado da administração*” (BRASIL, 1988, art. 194).

A Política de Saúde é de acesso universal e igualitário, já a Previdência tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, e a Assistência Social é prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição (BRASIL, 1988). Esse desenho de Seguridade Social no Brasil é um composto de diferentes noções de proteção social no âmbito teórico. Proteção Social é uma forma mais ou menos institucionalizada que as sociedades constituem para proteger uma parte ou o conjunto de seus membros, contra riscos e necessidades da vida, sendo que pode ser desenvolvida tanto por atores públicos ou privados (YAZBEK, 2008). Em consonância, o entendimento de proteção social expressa na Política Nacional de Assistência Social – PNAS – (2004, p.31), afirma que “*tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações (...)*”, sendo que “*desse modo a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo*”

Para explicitar o desenho composto da seguridade social brasileira é importante lembrar que, este conceito próprio de “seguridade social” é derivado da consolidação do Estado de Bem-Estar Social na Europa, após o término da segunda grande guerra. Foi necessário um Estado interventor aos moldes do pensamento de Keynes, cujo papel do Estado seria de pactuar interesses entre capital e trabalhadores, com vistas à modernização da economia, a geração de pleno emprego, e a criação de políticas e serviços sociais e um mercado de consumo. A base de exemplo para a seguridade social ocorreu na Inglaterra com o chamado plano Beveridge de 1942. Existem outras perspectivas de proteção social baseadas no Estado enquanto ente responsável pelo bem estar de seus membros (com níveis diferentes de responsabilidade), tais exemplos podem ser encontrados no formato liberal (EUA, Canadá), de políticas mais focalizadas; no formato conservador corporativista de inspiração bismarkiana (França, Alemanha), com direitos referentes à contribuição e ao status; e o formato social democrata que tem perspectiva de políticas universais (países escandinavos) (YAZBEK, 2008).

O fato é que as formas de conceitos de proteção social estão diretamente ligadas às especificidades geo-históricas do desenvolvimento das sociedades e das pactuações políticas possíveis entre a ofensiva dos capitalistas e a resistência dos trabalhadores.

A noção própria do termo “seguridade” tem a ver com uma perspectiva de segurança para o cidadão, independente se este está em condições para contribuir diretamente com as políticas. Também há a perspectiva de “seguro” dentro de uma proteção social, esta noção já entra mais na lógica da troca, ou seja, da lógica em que o cidadão necessita estar assegurado para ter a proteção, em outras palavras, precisa contribuir com um valor para tal. O “seguro” é o que ocorre na Previdência pública brasileira, e a noção de seguridade é o que ocorre na Assistência (ainda que muito focalizada) e na Saúde – mesmo que todos contribuam indiretamente - uns mais outros menos, está aí porque na proteção social brasileira vemos um composto de noções teóricas sobre ela mesma. Ainda no caso brasileiro, o Estado por meio das políticas sociais busca certa estabilidade e uma diminuição das desigualdades sociais, sendo que não é possível afirmar que existe de fato um Estado de Bem-Estar Social. Conforme acentua Yazbek (2008, p.10) *“o Estado brasileiro buscou administrar a questão social desenvolvendo políticas e agências de poder estatal nos mais diversos setores da vida nacional, privilegiando a via do Seguro Social”*.

É importante se atentar como bem acentua Sposati (2007, p.1) que um modelo como conceito é sempre um vir a ser, ou seja, a sua aplicação na realidade tem *“relação direta com a capacidade estratégica em enfrentar condicionantes, determinantes e impactos nos elementos do presente, e do passado, que não condizem com o modelo que se deseja concretizar como futuro”*. É possível supor que a trilha a seguir para a afirmação de um modelo de proteção social não contributivo no Brasil, ou até mesmo, uma proteção social real e efetiva, é um norte a seguir, que tem e terá ainda muitos obstáculos à frente, principalmente se tratando de conjunturas históricas de crises do capitalismo mundial, onde a retirada de direitos pelo Estado, é fator comum de se enxergar na realidade.

A Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742 de 1993 – a chamada LOAS, foi concebida cinco anos após a formulação da CF/88. A Assistência Social aparece na Constituição já em seu artigo 6º, no rol dos direitos sociais. Na lei 8.742/93 a Assistência Social é conceituada em seu artigo 1º como:

Direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A Assistência Social tem como uns dos seus objetivos a proteção social, visando à garantia da vida e a defesa de direitos. Sendo que para o enfrentamento da pobreza, ela se realiza de forma integrada com outras políticas setoriais. (BRASIL, 1993).

Onze anos depois da positivação da LOAS, em 2004 foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio de debate nacional entre instâncias de gestão e da sociedade civil, o novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que espelham os princípios e as diretrizes que estão presentes na LOAS pelos artigos 4º e 5º, respectivamente. Os princípios da PNAS regem-se pela supremacia do atendimento às necessidades sociais, a universalização dos direitos, o respeito à dignidade do cidadão e sua autonomia, a igualdade de direitos no acesso ao atendimento e a divulgação ampla dos benefícios e serviços por parte do Poder Público.

Estes são com certeza marcos para a Assistência Social pública, mas percebe-se a fragilidade dos princípios que afirmem a participação popular, de forma mais essencial, como pilar dessa política pública. A participação da população aparece nas diretrizes da Assistência Social, só que somente por meio de organizações representativas, que seriam os conselhos nos diversos níveis. A descentralização político-administrativa e a primazia da responsabilidade do Estado sobre esta Política são outras duas diretrizes presentes. (BRASIL, 1993; 2004).

Em consonância com a LOAS, a PNAS e a Norma Operacional Básica (NOB/2005), torna o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o sistema de gestão de ações da área de assistência social de forma descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, que tem como alguns de seus objetivos consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e as responsabilidades entre os entes federativos e estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios, entre outros (BRASIL, 1993; 2004; 2005).

A assistência social no Brasil expressa pelo SUAS, tem características que podem ser consideradas como avanços para uma política pública com rumos democráticos, uma delas é a organização de instâncias de controle social por meio de conselhos. O artigo 16º da LOAS (1993) traz que:

As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: I - o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Sendo que cada um desses conselhos ficam vinculados aos órgãos gestores do executivo de cada instância. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por dezoito integrantes, sendo metade de representação governamental, e metade da sociedade civil. As representações possíveis da sociedade civil são feitas através de representantes dos usuários da Política, das entidades e organizações de assistência social e de trabalhadores do setor. (BRASIL, 1993).

Os conselhos são órgãos de possibilidades de participação representativa para a sociedade civil, no que compete, por exemplo, ao poder de voto sobre alguma pauta. São instrumentos de controle social importantes se estes forem realmente representativos e democráticos. É importante para a participação –ainda que restrita a representação- que as eleições dos conselheiros da sociedade civil sejam mais participativas e democráticas possíveis, e que tais representantes mantenham constante diálogo com a base de representados. Os conselhos têm algumas atribuições distintas entre níveis da federação, porém há algumas que se assemelham, entre elas: Aprovar a Política; apreciar e aprovar propostas orçamentárias; acompanhar as ações da assistência social; conceder inscrição de entidades de assistência social; propor diretrizes, zelar pela forma participativa e descentralizada da Política; convocar as conferências; entre outros. (BRASIL, 1993; 2005).

Na PNAS (2004) e na Norma Operacional Básica de 2012, a participação social aparece como efetivada enquanto pré-requisito para o controle social nas instâncias dos conselhos e das conferências, e considera que:

As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças (PNAS, 2004, p. 52).

A NOB (2012, art. 125) coloca também que:

O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.

Porém aqui se encontra uma parte fundamental sobre o controle social que não está no texto final da NOB de 2012. O processo de debate da Norma Operacional Básica

trouxe ao centro do debate a questão da participação social, com ênfase no território. Conforme consta dos documentos públicos⁵ que foram objeto de debate da Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, houve módulos específicos sobre o debate de estratégias diferenciadas para a participação social que não foram pactuados na CIT e não fizeram parte da composição da NOBSUAS 2012. Esses módulos, partes ou capítulos apresentavam com maior clareza a importância do controle social, e a indicação clara de que o controle social, para se concretizar necessariamente significa a participação e o protagonismo dos usuários especialmente aqueles que estão no território, ressaltando a importância do CRAS para isso acontecer. O debate apontava e delimitava a criação de Comissões de Participação dos Usuários, que seriam organizações permanentes e consultivas, sendo composta por usuários dos serviços, programas e benefícios do território de abrangência dos CRAS. Continha também o que competia a essas comissões, bem como sobre a responsabilidade dos gestores municipais de garantir condições materiais e financeiras para o pleno exercício das atribuições das Comissões, como infraestrutura, mobilidade de usuários, acessibilidade, etc. (BRASIL, 2010). Não pactuar sobre uma temática tão importante, que diz respeito à participação social, pode indicar uma posição política hegemônica dos gestores municipais das secretarias de Assistência Social em padronizar um tipo mais institucional de estratégia de controle social centrado nos Conselhos e menos nos territórios.

A PNAS (2004, P. 52-53) aponta ainda desafios para a participação social na Política, estes começam pelo fato histórico de que os usuários da assistência social sempre foram tidos como pessoas incapazes e tutelados, não se construindo, portanto, um protagonismo desses sujeitos dentro da assistência social. Também há a necessidade de formação, capacitação, investimentos financeiros e políticos nestes sujeitos, assim como de uma construção de metodologias na Política que coloquem a participação como eixo central. Há ainda o desafio dos mecanismos que garantam a participação, como a criação de fóruns que sejam base para os conselhos, de ouvidorias, de eventos temáticos, e de uma maior integração entre conselhos municipais de regiões geograficamente próximas.

⁵ Documentos utilizados da coleção pessoal da Profa. Orientadora deste trabalho: BRASIL.MDS.SNAS. Documento NOBSUAS 2012: Versão para debate. Brasília. 2010.

Estes desafios já considerados no ano de 2004 são importantes ações que podem ser verificadas em estudo a forma e quantidade, em todas as esferas de governo, ao longo do tempo decorrido. Na NOB (2012) é possível verificar uma sistematização da afirmação de alguns desses pontos para a Política - na seção III do capítulo IX, que trata sobre o controle social do SUAS- tais como encontrado no artigo 126:

Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I -coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II -comissão de bairro; III -fórum; IV -entre outros.

Estes espaços de articulação e participação expressos em um documento legal da Política são importantes como diretrizes para os municípios fomentarem, seria interessante estar previsto neste artigo da NOB a possibilidade de existência de conselhos locais/territoriais de assistência social em formato legal reconhecido pelo conselho municipal, com conselheiros usuários eleitos democraticamente. A não existência dessa possibilidade em um documento legal não impossibilita a criação de um espaço dessa maneira, mas parece dessa forma também não fomentar a criação do mesmo.

Sobre os fóruns, Pedrini e Pinheiro (2005) apontam que são espaços que ganharam características de articulação e mobilização na construção da assistência social enquanto política pública e que são espaços que podem se constituir como possibilidade de participação na Política – sem tanto os limites institucionais – e de controle social dos próprios conselhos:

Dessa forma, esses fóruns se posicionaram diante dos demais trabalhadores/as da área, de autoridades, gestores municipais e estaduais enquanto movimento pela efetivação das novas diretrizes. Esse posicionamento possibilitou a organização da política enquanto perspectiva teórica e prática. Assim, discutiram-se leis, decretos, fundamentos dos planos, fundos num amplo movimento nacional, que viabilizou a política de assistência social em cada nível de governo (PEDRINI e PINHEIRO, 2005, p. 41).

Outro espaço importante de participação prevista no SUAS são as conferências, estas como já citado são programadas pelos respectivos conselhos de cada ente federado e são realizadas a cada quatro anos. Conforme consta na NOB (2005, p. 128) *“as conferências de Assistência Social são instâncias deliberativas com atribuição de*

avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social". Sendo que o tema das conferências é indicado pelo CNAS e se inicia o processo de realização das mesmas por meio das conferências municipais, seguido das estaduais, até a conferência nacional, isso tudo para garantir um processo democrático e participativo para propor diretrizes nacionais, estaduais e municipais. Esta forma de realização das conferências por temática escolhida pelo CNAS, e que possivelmente deve ser escolhida de acordo com as maiores necessidades/desafios encontrados no tempo histórico é interessante, mas há uma questão muito bem apontada por Coelho (2013, p.102), que *"em Conferências Municipais, também há uma preocupação excessiva em cumprir o tema e os requisitos formulados em nível nacional, sem consideração às especificidades locais"*. Este apontamento é importante para pensar se as temáticas de certa forma não delimitam as possibilidades de participação nas conferências municipais, desconsiderando as diferenças e desigualdades regionais e as "rugosidades" e "densidades" do território de vivência, apontadas por Koga (2013).

Tanto para os conselhos, como para as conferências, vale o apontamento de Pedrini e Pinheiro (2005, p. 35):

Essa forma de participação da sociedade se difere de outras como sindicatos, associações, movimentos em torno de bandeiras específicas. Difere-se na sua concepção, porque os conselhos são formas de participação na gestão dos órgãos responsáveis pelas políticas. Diferencia-se também na prática, que é regulamentada em leis, (nacionais, estaduais e municipais), decretos, resoluções, tendo, portanto, limites institucionais.

Pode-se pensar em extrapolar os limites institucionais de participação se ela se der em uma forma mais direta, dentro da organização do SUAS, onde de fato ele ocorre para os seus usuários, vejamos a organização por proteção social do SUAS. A Assistência Social realizada pelo SUAS oferece proteção social de dois modos: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), sendo esta segunda organizada em média e alta complexidade. A PSE é organizada em média e alta complexidade, pois é pensada para as situações em que os indivíduos além de estarem em condições de desigualdade e exclusão social, necessitam de um acompanhamento mais individualizado e uma maior flexibilidade nas soluções protetivas. A PSE é destinada a crianças, idosos, pessoas em situação de rua, adolescentes, pessoas com deficiências, pessoas com medidas socioeducativas, que sofreram maus-tratos, em

situação de trabalho infantil, entre outros, em regra, pessoas em que os vínculos de proteção básica já foram rompidos e seus direitos violados (PNAS, 2004), para isso a PSE atua:

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social (PNAS, 2004, p. 37).

A PSE é realizada por meio dos equipamentos públicos chamados Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), na PSE de média complexidade destaca-se os serviços como:

Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA). (PNAS, 2004, p. 38).

E na alta complexidade os serviços estão ligados a uma proteção integral:

Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido (PNAS, 2004, p. 38).

A lógica aqui de apresentar primeiro a PSE e posteriormente se debruçar sobre a PSB faz sentido para o objeto desse estudo. A PSB Segundo a PNAS (2004, p. 33):

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. 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, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Na PSB se desenvolve serviços, programas e projetos de atendimento e acompanhamento das ações a nível local no território onde se encontra o equipamento público que se realiza esta proteção, que é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). É, portanto no CRAS e no território que se organizam ações com famílias e indivíduos em situação identificada de vulnerabilidade social. A principal oferta do CRAS é o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), que se define sendo “*com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários*” (PNAS, 2004, p.35.). O CRAS atua também no sentido de prestar informação e orientação a população do território, articula a rede de serviços de proteção social existente, promove direitos de cidadania, sistematiza e divulga indicadores da sua área, desenvolve ações intersetoriais e tem um potencial de mobilização da comunidade (PNAS, 2004). São serviços de proteção básica realizados no CRAS:

Programa de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (PNAS, 2004, p. 36).

Teve-se até aqui o esforço para organizar o estudo sobre a PNAS e o SUAS e sua relação com a dimensão da participação social.

No próximo item, serão considerados os elementos de exame sobre a participação da população no CRAS, território de vida dos usuários da Assistência Social, à luz das categorias centrais trabalhadas no Capítulo 1: Democracia, Participação, Controle Social, Hegemonia, Estado.

2.2 O CRAS no Território

O interesse desse momento é a socialização de alguns componentes do estudo acerca das formas de participação da população usuária dos serviços, vivenciadas no

Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, especificamente o que é o CRAS Sul III ou como também chamado de forma mais conhecida, CRAS do Rio Tavares, durante a trajetória de estágio.

Conforme metodologia definida no projeto de pesquisa foi efetuada pesquisa documental e observação sobre o que se pode denominar de “cenas” de participação. O tempo escolhido como corte de estudo compreende entre março e outubro de 2017, período em que foi realizado neste ano o estágio baseado no calendário acadêmico da UFSC.

A motivação para este estudo neste trabalho originou-se exatamente no campo de estágio, pois foi um local profícuo para o debate sobre a participação dos usuários. A noção básica que se pautou a pesquisa foi que a participação deve se realizar na forma mais plena e direta no espaço do CRAS, não como possibilidade, mas como uma condição extremamente necessária para a realização da PNAS efetivamente democrática e participativa. Essa condição resignificaria a ideia de controle social daí sendo possível derivar algumas mudanças políticas necessárias aos trabalhadores e usuários dentro do sistema desigual.

A partir deste entendimento que se empreendeu um debate entre os trabalhadores e estagiários no sentido de ponderar sobre novas formas, mais potentes do ponto de vista da democracia, de organização e participação social. Foi definido, planejado e realizado um trabalho de sensibilização e mobilização dos usuários em torno da ideia de se constituir uma nova instância, que seria um Conselho Local de Assistência Social (CLAS). Esse trabalho foi realizado principalmente pela Assistente Social supervisora de estágio e seus os estagiários do setor, que oportunizou a possibilidade deste empreendimento servir como espécie de “guarda-chuva” para os necessários projetos de intervenção⁶ de cada estagiário de Serviço Social. O planejamento previa que cada estagiário teria a responsabilidade de efetivar algum componente deste novo, complexo e difícil projeto de CLAS e que isto seria o seu projeto de intervenção.

Ainda que cada estagiário tivesse uma responsabilidade específica todos participaram do processo integralmente e de forma coletiva. Assim o projeto de intervenção de estágio, ocorrido no período do ano de 2017, que oportunizou o presente estudo, realizado no CRAS do Rio Tavares, foi o *Registro histórico e avaliativo do processo do projeto de constituição do Conselho Local de Assistência Social do CRAS*

⁶ Faz parte do currículo do curso de Serviço Social da UFSC, a realização de um projeto de intervenção no campo de estágio.

Sul III (Rio Tavares). O projeto de intervenção acima descrito foi um dos principais motivos para a ampliação do atual estudo. O projeto em si tratou de registrar e avaliar na forma de um relatório o caminho percorrido de trabalhos em torno das ações iniciais para a formação do CLAS. Este relatório será um dos documentos utilizados para fazer a reflexão sobre a participação dos usuários neste CRAS e no seu território.

É importante caracterizar o CRAS em questão. O CRAS do Rio Tavares está localizado na cidade de Florianópolis (SC), no bairro do Morro das Pedras na região sul da ilha da cidade, e está vinculado a Diretoria de Proteção Social Básica da Secretaria de Assistência Social (SEMAS) do município. Seu território compreende 15 bairros, a saber: Rio Tavares, Fazenda do Rio Tavares, Cachoeira do Rio Tavares, Campeche, Areias do Campeche, Morro das Pedras, Lagoa do Peri, Sertão do Peri, Armação do Pântano do Sul, Costa de Dentro, Costa de Cima, Pântano do Sul, Açores, Solidão e Matadeiro.

O CRAS foi criado no ano de 2010, com uma equipe inicial de apenas um profissional Assistente Social e um de Psicologia e um auxiliar administrativo. A sede não é própria, o imóvel é alugado, tendo-se o inconveniente da insegurança institucional em relação à continuidade do local do CRAS - como foi vivenciado durante o período de estágio com uma mudança que foi prejudicial para a continuidade dos serviços-. Além do que, na nova sede não havia a estrutura necessária de salas e acessibilidade nos conformes da NOB- RH (2011).

O território do CRAS, ou seja, a área territorial a ser abrangida pelos serviços do CRAS e para o qual esse equipamento é referência de direitos socioassistenciais, é grande espacialmente e esta região tem locais considerados como rurais com abundante natureza. O território tem grande parcela de população em situação de vulnerabilidade social, o CRAS tem um pouco mais de duas mil famílias com cadastros ativos. É possível traçar um perfil do usuário, baseado no estudo de análise institucional (ALVES, 2016) com as seguintes considerações: maioria de mulheres com faixa etária variada, grau de escolaridade predominantemente baixa, sendo em maioria trabalhadoras formais de carteira assinada e com condições socioeconômicas vulneráveis. Também é possível identificar um grande número de pessoas migrantes de outras partes do país e até da América latina. Atualmente a equipe de trabalhadores deste CRAS é composta por três Assistentes Sociais, sendo um deste no papel de coordenação da instituição, três Psicólogos, dois Assistentes Administrativos, e um

trabalhador que atua no Cadastro Único⁷, além de estagiários de Serviço Social e Psicologia.

Os serviços ofertados por este CRAS são aqueles presentes na PNAS e conforme consta na Tipificação de Serviços Socioassistenciais (2009), define e detalha três serviços de proteção social básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Durante o período de estágio, estes serviços se materializavam da seguinte maneira denominada de *ações* no plano de trabalho do CRAS, de 2016. Algumas dessas ações continuaram ocorrendo em 2017 adicionadas a outras que estão sistematizadas no resultado do projeto de intervenção, principalmente aquelas ligadas ao em torno do projeto do CLAS. O enfoque se dará na temática da participação que é mais central a este estudo e posteriormente se fará algumas considerações.

As ações do plano de trabalho do CRAS estão organizadas em três partes:
I- Ação particularizada;

II- Ação coletiva;

III- Gestão territorial.

A “Ação particularizada” é dividida em duas ações, acolhimento particularizado e acompanhamento familiar. O acolhimento particularizado começa, na verdade, por meio de um acolhimento coletivo em um dia específico da semana já estabelecido pela equipe. Desta forma, os usuários chegam à instituição de forma espontânea com alguma demanda e são acolhidos por um Assistente Social e um Psicólogo. Junto a outras pessoas que chegam ao serviço e, se necessário, o usuário poderá ser atendido de forma particularizada por um profissional após o acolhimento coletivo. O acompanhamento familiar são as ações que se seguem de continuidade para o atendimento daquelas famílias, visitas domiciliares, contatos telefônicos, atendimentos na instituição fazem parte das ações realizadas.

Nas ações coletivas destacam-se os trabalhos em grupos. Dentro das ações coletivas têm-se a parte de oficinas que foram realizadas pelo CRAS, com destaque as relacionadas ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), serviço

⁷Cadastro necessário para acessar os programas do Governo Federal, a exemplo do Programa Bolsa Família.

realizado pela Associação de Pais e Amigos da Criança e do Adolescente (APAM – Morro das Pedras), entidade não estatal que está vinculada por esse serviço ao CRAS. Realizam-se reuniões com a diretoria da organização e com os pais e mães dos filhos que frequentam o serviço com vista a elaborar o planejamento conjunto das ações do serviço e com a meta de *“fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários através da compreensão dos Direitos Sociais e da potencialização da participação popular na melhoria das condições de vida no território”* (CRAS, 2016, s.p.).

Ainda outra atividade neste âmbito foi a oficina de grupos, que se iniciou no ano de 2017, com a temática de mobilidade urbana e se constituiu como um espaço de discussão sobre a temática de mulheres também, por estarem participando essencialmente um público feminino. O objetivo da Oficina é *“Contribuir na ampliação do direito à tarifa social, promovendo a reflexão/discussão do direito de ir e vir e o direito à cidade”* (CRAS, 2016, s.p.).

No que se refere ao acompanhamento familiar coletivo constituem-se em dois grupos: O grupo de economia solidária (artesãos) e o grupo sobre regularização fundiária. O primeiro é um grupo antigo acompanhado pelo CRAS, pois é característica do território de abrangência a existência de um número expressivo de artistas e artesãos e que são usuários tanto de programas de transferência de renda, como deste serviço de acompanhamento. Este grupo tem como meta de trabalho

Promover o fortalecimento de vínculos comunitários; contribuir para o desenvolvimento do sentimento de pertença e identidade através da convivência; fomentar a organização coletiva; contribuir para a criação de oportunidades e espaço para exercer a atividade, além do seu reconhecimento (CRAS, 2016, s.p.)

Este é um grupo que tem uma considerável participação de usuários em relação ao conhecimento empírico de pouca participação em serviços pelos usuários do SUAS. O grupo sobre regularização fundiária é também um grupo com um número considerável de usuários caracterizando-se como um grupo de bom nível de participação. Este grupo surgiu da identificação da demanda no território referente à questão de moradia e da falta de regularização fundiária pelo Poder Público, tem-se o aparato legal para esta questão na Lei Federal nº 11.977/2009. Concomitante com as reuniões e acompanhamento da população deste local, para se encaminhar ao objetivo deste espaço participativo, que é o de incluir essas famílias destas moradias como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no plano diretor da cidade, e assim incluí-las no

processo de regularização fundiária, fez-se o trabalho de restauração da associação de moradores que se denominou Associação de Moradores da Praia das Areias (AMPA). Este foi um importante passo do processo e além de ter se constituído um espaço permanente de participação e articulação no território e não só delimitado para os usuários do CRAS, assim como para todos os moradores da área.

A última parte do plano de trabalho do CRAS é sobre a gestão territorial, nela se inclui atividades mais gerais de articulação institucional, com a rede socioassistencial, com outros setores de políticas públicas, com associações de moradores e movimentos sociais, porém nesta parte, partindo da observação empírica, não é possível visualizar uma participação popular neste sentido.

Como se pode observar, as ditas cenas de participação dos usuários nos CRAS estão diretamente relacionadas aos serviços em que estão envolvidos, ou justificadas pelas ações planejadas no âmbito do território, sempre em decorrência de uma situação referente à vivência naquele território ou demandas individuais e ou mesmo coletivas.

Não se observou, nem na pesquisa documental e nem na observação cotidiana, o interesse ou a inserção dos usuários nas instâncias de participação social já institucionalizadas, como Fóruns e Conselhos, no caso, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Assim como foi comprovada a ausência, ou distância, do CMAS ao território de vivência onde o CRAS está instalado.

3 OS USUÁRIOS E AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

3.1 Instâncias Participativas Formais do SUAS em Florianópolis: o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS

A necessidade de instâncias alternativas de participação mais capilarizadas no território, que sejam espaços onde as demandas e proposições da população usuária dos serviços, projetos e programas da Assistência, se justifica não só baseado em uma concepção de democracia plena (participativa e direta), mas também e principalmente pela falta de representatividade e participação do segmento dos usuários na instância formal do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Florianópolis. Para isso, será feito o esforço aqui de demonstrar as particularidades da participação de acordo com a pesquisa efetuada neste referido Conselho e que trataram exatamente da questão da representatividade ou da não representatividade. Para tanto, é necessário, de forma breve identificar o CMAS/Fpolis, sua estrutura e dinâmica.

O CMAS/Fpolis foi criado a partir da Lei Nº 8.049 de 2009 que revogou outras leis anteriores de criação e tratou de atualizar a lei do CMAS e do Fundo Municipal de Assistência Social. É um órgão colegiado com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo de composição paritária entre o governo e a sociedade civil vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social do município, ou seja, tem vinculação com o Poder Executivo. Têm como atribuições todas aquelas comuns aos demais conselhos de políticas públicas e que já foram citadas anteriormente.

Sua composição é formada por dezoito membros titulares e seus respectivos suplentes. Sendo que metade das vagas de conselheiros é para a parte governamental e a outra metade para a sociedade civil. (FLORIANÓPOLIS, 2009). A composição atual de representações titulares em números segue como a lei determina, a saber: nove representantes governamentais, sendo cinco da secretaria municipal de assistência social, e quatro de outras secretarias do município (educação, saúde, fazenda e infraestrutura). Nove representações não governamentais: três do segmento das entidades de assistência social (Centro de Integração Empresa Escola – CIEE, Instituto Padre Wilson Grog – IVG, Conselho dos Moradores do Saco Grande- COMOSG); Três do segmento dos trabalhadores do setor (Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – CREFITO, Sindicato dos Psicólogos de Santa Catarina – SINPSI, Conselho Regional de Serviço Social - CRESS/SC); E três do segmento dos usuários

(CRAS Capoeiras, CRAS Rio Vermelho, CRAS Jardim Atlântico) (FLORIANÓPOLIS, 2009).

Cabe aqui a primeira indicação para o debate, qual seja o questionamento da legitimidade desta paridade de conselheiros, tendo em vista que na referida lei as vagas para a sociedade civil estão divididas em dois representantes dos trabalhadores da Política, quatro representantes das organizações prestadoras de serviços de assistência social, e apenas três representações de usuários ou de organizações de usuários. É necessário se questionar o motivo deste número excessivo de representantes governamentais no conselho, sendo que todos são designados por decreto do chefe do Poder Executivo.

Além deste conjunto estruturante do conselho, a Lei diz que o Regimento Interno deve complementar o andamento do conselho e não existe na Lei de criação do CMAS qualquer menção à participação social efetivamente, além de um artigo genérico onde diz que a participação do cidadão deve ser assegurada. Ou seja, não há indicação da forma de ‘participação’ concreta do cidadão: não há indicação de estrutura, orçamento e diretrizes para isso tornar-se realidade.

Durante o período escolhido para este estudo, a composição dos conselheiros do CMAS seguiu conforme a lei, sendo que, segundo a informação no site da Prefeitura de Florianópolis, os três conselheiros do segmento dos usuários estão como representação dos CRAS de referência. Não há nenhuma outra diversidade de organização de usuários sendo representados no CMAS. Entretanto é importante ressaltar que, segundo a Resolução 11/ 2015 do CNAS, no capítulo sobre a representação dos usuários, é expresso que deva ser assegurado que gestores, trabalhadores e entidades não representem os usuários. É possível verificar que a forma como se apresenta a lista de conselheiros do CMAS, não há como saber se esse preceito está efetivamente sendo obedecido, o que é uma situação de extrema gravidade, tendo em vista a necessidade de participação consumada pela PNAS.

A pesquisa de Oliveira (2016) que analisou a dinâmica de representatividade e participação dos conselheiros usuários no CMAS, no mandato do ano de 2014 traz alguns indicativos de como ocorre e com qual qualidade ocorre esta participação. Baseado no estudo das Atas do ano em que se realizou a pesquisa, 2016, verificou-se que primordialmente a participação dos conselheiros usuários ocorre de maneira muito tímida e tem pouca força social dentro das ações do CMAS, e ficou perceptível o não domínio de normativas, regras e noções de controle social por parte deste segmento.

Também se pode verificar que este segmento não trouxe para as plenárias do CMAS nenhuma demanda coletiva proveniente de organizações de usuários nos territórios.

Claramente isto pode ser compreendido como uma ausência, um ‘não fluxo’ de diálogos no sentido de ‘representantes’ com seus ‘representados’. E ainda que muitas demandas referentes principalmente a qualidade dos serviços são trazidas pelas representações das entidades socioassistenciais e não dos usuários. Outras características encontradas no estudo foram a falta de condições dadas aos representantes de usuários para estarem presentes no CMAS, como simples fornecimento de vale-transporte, falta de formação técnica-política e até mesmo o fato de que uma vaga de representação ficou em aberta por simplesmente não existir nenhum usuário interessado em ocupá-la.

Outros dois fatos são perceptíveis em relação à dinâmica do CMAS, e que são problemáticos, e necessitam debate urgente no âmbito da política de Assistência Social. Primeiro, como observado por Natsume (2013), as entidades de assistência social que tem forte impacto na correlação de forças do conselho, voltam sua preocupação prioritariamente em repartir as subvenções entre elas. E segundo, a partir da experiência do tempo decorrido de estágio, portanto empírica, é a falta de diálogo do conselho com os CRAS e com os territórios, e vice e versa, isto se refere a um não fluxo como citado acima. É, de fato, urgente o debate sobre uma situação que parece preocupante em torno da participação efetiva do usuário nas instâncias formais de controle social de Florianópolis.

Desta forma, e nesta direção, é necessário avançar para a discussão sobre outras formas de participação que efetivamente podem vir a garantir não apenas outra possibilidade de representação, mas a refletir a realidade dos usuários nas decisões em torno do SUAS na cidade.

3.2 A Comissão Local como Alternativa de Participação

Para contribuir com a discussão, apresentam-se neste item, as experiências de conselhos locais de participação direta de usuários como caminho alternativo de participação. Para tanto foi preciso buscar estudos no âmbito da Política de saúde, que por uma questão histórica, já tem estruturado em diversas Unidades Básicas de Saúde (UBS) nos municípios brasileiros alguns conselhos ou comissões nestes moldes.

Sobre a questão histórica deste setor de política pública, não se pode deixar de lembrar o Movimento da Reforma Sanitária que foi muito importante para a culminação no processo de redemocratização do país pós-ditadura em colocar a saúde como direito universal na CF (1988). E que foi desdobrado em outros marcos legais tais como a Lei 8.080/1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) e na Resolução 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde que *“aprova as diretrizes para a criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde”*. A partir destas constituições históricas e legais que se tem a base para os conselhos locais na Saúde.

Em geral na literatura (CRACO e ALMEIDA, 2004; BRITO, 2013) é possível identificar duas características principais encontradas nos conselhos locais: há conselhos mais voltados ao acompanhamento da UBS, sendo mais específicos a reivindicação de serviços e outros mais voltados aos problemas da comunidade e são mais globais e propositivos. São encontradas nomenclaturas distintas para a mesma forma de participação, por vezes chamados de Conselhos Locais de Saúde (CLS), ou Conselho Gestor Local e ou Conselho de Unidade de Saúde (BRITO, 2014). As formas destes conselhos em geral seguem a mesma paridade dos conselhos dos demais conselhos “maiores” de Políticas Públicas. Ao exemplo do artigo 17 do capítulo IV – Das Comissões Locais de Saúde – da Lei nº 5903 de 1991 de Belo Horizonte:

Em cada Centro de Saúde será criada uma Comissão Local de Saúde, por um processo que incorpore a participação dos órgãos governamentais, dos trabalhadores e usuários do Sistema de Saúde.

Além disto, a maioria é guiada por um regimento interno.

No estudo de Craco e Almeida (2004), ao analisarem a temática da participação popular nas comissões de saúde de Ribeirão Preto (SP), identificaram expressões de participação baseadas em três eixos: Participação - “Saindo da Toca”; Comunicação - “Queremos ser ouvidos”; Modelo Assistencial - “Estamos desgastados”.

O primeiro eixo sobre a participação nas comissões foi identificado à característica de estar “saindo da toca”, ou seja, a participação ainda é uma vivência prematura, onde muitas tentativas e lutas são realizadas. Além de que a participação nas comissões foi percebida por fases cíclicas de, ora ocorrer um fluxo maior de participação otimista, ora um refluxo de pessimismo. Fatos esses que com certeza dialogam com fatores externos às comissões, como por exemplo, a dinâmica política do poder local. Sobre o eixo da Comunicação foi percebido que esta é utilizada em

diversos momentos pela comissão, seja interna ou externa com diversos interlocutores. Neste quesito, a comissão local deve se expressar como um local de comunicação democrática, porém aqui foram identificados dois entraves: Uma comunicação democrática interna entre os participantes usuários, mas com o predomínio do uso de “códigos”, ou seja, uma linguagem de racionalidade técnica utilizada pelos profissionais, constituindo como um exercício de poder típico da modernidade, e uma comunicação autoritária por parte das autoridades locais, por isso a expressão marcante pelos usuários neste tópico é o “queremos ser ouvidos”. O último eixo refere-se sobre o cansaço dos usuários relativo à falta de cumprimento de demandas reivindicatórias tanto por parte dos profissionais das UBS, quanto por parte do poder público.

Ainda neste íterim, no estudo de Brito (2013), ao analisar na literatura pesquisas sobre participação em Comissões Locais de Saúde - CLS foi possível identificar algumas condensações de categorias: Função educativa nas CLS da UBS - Graus da participação popular nas CLS da UBS - Capacidade de organização nos CLS da UBS - Qualidade política da participação popular nas CLS da UBS. Destaca-se aqui somente o que não foi já mencionado neste trabalho, para não ocorrer em uma duplicação.

Sobre a capacidade de organização foi percebido problemas como falta de divulgação de datas, dificuldade em seguir os regimentos internos, não recebimento de materiais para leitura/estudo necessários, dificuldade na sistematização das reuniões, dificuldade em se organizar de forma autônoma aos Conselhos Municipais. Na qualidade política de participação, no quesito de representatividade foi percebido que, apesar de estar organizado para ser, nem sempre é obedecida à paridade na formação do conselho.

Outro fator importante é que existe um intenso envolvimento da população na escolha dos conselheiros, o que torna legítimo as escolhas, mas por outro lado demonstra a cultura de participar somente na questão do voto, como costuma ocorrer tipicamente na democracia representativa liberal, mas pelo menos os votos são diretos e/ou por assembleias. Identificou-se um baixo desempenho dos representantes com os representados (diálogo com a base) e a prevalência de sentimento de desconfiança e não reconhecimento dos CLS como espaços de participação. Outro item é a baixa inserção dos conselheiros na comunidade bem como a frequente rotatividade dos mesmos (trocas não naturais, e sim por desistência).

Com relação à assistência social, essas experiências são erráticas e não organizadas, diferentes de estado para estado e município para município. E até diferem entre os CRAS do mesmo município. Isso está diretamente relacionado à completa ausência de regulação sobre a temática de organizações locais de debate e espaços dedicados a discussão política dos usuários nos territórios, o que parece ainda padecer de importância no debate sobre a qualidade da participação e representatividade no SUAS.

Neste estudo, pretendeu-se problematizar essa questão, apresentar e analisar a experiência vivenciada no campo de estágio, conforme já explicitado anteriormente.

O projeto que envolve a Conselho Local de Usuários do CRAS, o CLAS, especificamente no CRAS Sul III, iniciou-se concretamente no ano de 2017 e resultou em um relatório de registro e avaliação das ações e foi motivação da ampliação do presente estudo. A duração do registro ocorreu de 27/10/2016 a 23/10/2017.

É importante – ainda que de forma breve – delimitar algumas motivações identificadas para este empreendimento do CLAS. Cabe aqui o questionamento: que participação (e condições de participação) se quer ter no desenho e na prática desta política social tão importante a população brasileira? Vejamos o que os próprios usuários da Política pensam sobre este assunto.

A Conferência Nacional de Assistência Social de maior relevância para este empreendimento pode ter sido a VII Conferência que teve como tema “Participação e Controle Social no SUAS”, realizada nos dias 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009. Nesta Conferência, *“entre várias deliberações sugere que sejam realizadas Comissões locais de participação de usuários e/ou Fóruns Permanentes”* (CRAS, 2015, s.p). É neste sentido, daquilo que foi deliberado naquela Conferência, que se justifica o projeto de constituição de um Conselho Local de Assistência Social no CRAS Sul III.

Segundo o projeto do CLAS, elaborado pelo CRAS Sul III (2015), baseado nos anais desta Conferência, é sabido que foram feitas 24 oficinas, e dentre elas tem-se destaque para a de número 3, “Participação e controle no SUAS”. Apareceram alguns motivos para a dificuldade/impedimento de participação enquanto sujeitos de direitos (ANAIS 2009, p.171 a 174, apud CLAS, 2015, s.p) que foram:

1 – Ausência vocal dos usuários nas reuniões de Conselho – fato constatado a partir da leitura das atas e escutas de gravações.

2 – Elevado custo da participação dos usuários – informacionais, materiais, temporais, resultando na inserção de conselheiros profissionais, aposentados, com participação em vários conselhos e por inúmeros mandatos.

3 – Usuário pouco esclarecido para votar, votando a reboque do Poder Executivo, cuja pauta quase nunca é definida pelo colegiado, com centralização nos interesses do – “Quem não pauta é pautado”

Estes motivos fazem sentido quando se analisa também as Conferências Municipais preparatórias a essa VII Conferência Nacional. O estudo de Trelha (2010) se encarregou de analisar os relatórios finais das Conferências municipais de três municípios do estado de Santa Catarina: Palhoça, São José e Florianópolis. Destaca-se o Relatório final da Conferência de Florianópolis, pois se trata do município em questão do presente estudo e é onde se encontra o território de abrangência do CRAS Sul III. Esta Conferência ocorreu entre os dias 28 e 29 de julho de 2009, na UFSC. Conforme Trelha (2010) o número de participantes da Conferência foi um total de 378, sendo destes 89 usuários, estes totalizando uma parcela de 20% dos participantes. Esse é uma porcentagem que ficou um pouco acima dos outros municípios do estudo, mas no geral esta é a média de participação do segmento dos usuários. Esse fato já demonstra como existem realmente inúmeras barreiras de participação da população, que deveria poder participar de uma forma muito maior quantitativa e qualitativamente.

O estudo de Trelha (2010) analisa ainda os entraves de participação política dos usuários na Política que foram elencados nesta Conferência, baseado também no Relatório Final (2009, p. 41 a 43). No todo foram elencadas dezoito situações/entraves que dificultam a participação política do usuário no município de Florianópolis. É importante salientar aqui que no ano de 2009 existiam apenas cinco CRAS no município: dois na parte continental e três na ilha (norte, sul e Centro). Fato este que justifica os entraves colocados referentes aos projetos, programas e equipamentos como o CRAS não estarem localizados em áreas de vulnerabilidade social. Hoje há em Florianópolis dez CRAS em funcionamento.

É importante notar que dos dezoito itens dos entraves, cinco tratam especificamente sobre a ausência de espaços de participação política e as dificuldades encontradas para tanto. É bastante relevante o entrave que aponta exatamente para o centro da questão de que *“o trabalho no âmbito da assistência social não é estruturado/organizado a partir da perspectiva da participação popular, isto é, a atual metodologia de trabalho não contempla o protagonismo do usuário”* (2009, p. 42). Esta

colocação é central, pois foge da culpabilização simplista da ideia de que “o usuário não participa porque não quer, ou porque não sabe da importância de participar”, muito já vivenciada empiricamente.

Isso parece mostrar que o desenho da PNAS tem uma importante parcela de responsabilidade na baixa quantidade de participação, pela forma como a delimitou, bem como o modo como os trabalhadores lidam com seu trabalho. É óbvio que existem condições objetivas que dificultam a plena participação dos usuários e o pleno desenvolvimento de uma metodologia de trabalho que busque contemplar o máximo de participação popular na Política. As próprias condições de trabalho explorado e precarizado na sociedade capitalista são um grande exemplo disso.

Tendo este esclarecimento em mente, iniciam-se os trabalhos para a constituição do CLAS com a equipe responsável pelo trabalho composta por uma Assistente Social e seus três estagiários supervisionados. É preciso ressaltar que este empreendimento é realmente novo e não foi achado, em pesquisa nenhuma, qualquer sistematização sobre um trabalho semelhante no âmbito do SUAS, fato este que corrobora com a colocação de Paiva, Carraro, Rocha (2010, p.257) que

Cabe ressaltar que um processo de expansão da participação política (antagônico ao sistema das elites políticas tradicionais) ordena, portanto, a expressão genuinamente popular, cuja dinâmica – em essência contraditória – não poderá escapar de algum experimentalismo.

Conforme consta no registro (Alves, 2017), foram realizadas seis reuniões de planejamento de equipe ao longo do ano de 2017, porém tais reuniões não contaram com a participação de usuários. Também foram realizadas quatro oficinas e uma pré-conferência de Assistência Social, todas estas com participação de usuários. Além destas, outras quatro oportunidades de oficinas com os usuários não foram realizadas por motivo de agenda e de falta de articulação da equipe para o convite aos participantes.

É importante salientar que tanto a equipe do CRAS como os estagiários de Serviço Social tinham outras atividades no âmbito da instituição e por isso a dificuldade de agenda para a realização das ações do CLAS.

Um número de 32 usuários participou nas quatro oficinas, sendo que a maioria destes não veio especificamente para a oficina, vieram nos espaços de atendimento no CRAS, por exemplo, de quem estava com situação irregular no Programa Bolsa-família, e na reunião do SCFV/APAM.

Nos outros dois espaços de oficinas, para onde foram realizados convites aos usuários, teve-se um número baixo de participantes, totalizando três em uma e cinco em outra, conforme consta nas listas de presenças do CRAS. Tais oficinas tiveram como objetivo a sensibilização para a questão da seguridade social e da assistência social, além de oportunizar um espaço de discussão sobre a importância da participação social na vida dos trabalhadores do país e sobre o controle social no SUAS, discussões que serviram de base para fazer o convite e buscar interessados em se constituir o CLAS.

A qualidade da participação, e o quanto se estabeleceu interlocução com os assuntos colocados, foi avaliada entre a equipe de estagiários e supervisora, como baixa nas duas oficinas realizadas quando os usuários ali estavam quando foram ao CRAS por outros motivos. Isso talvez se deva muito ao fato de que os usuários não chegaram até a oficina com uma demanda específica de resolução de suas questões e não se demonstraram muito dispostos a discussão sobre participação. Por outro lado, apesar do baixo número quantitativo, nas outras duas oficinas para as quais os usuários foram convidados, teve-se uma participação e interlocução muito maior, ou seja, estas oficinas foram mais efetivas nos seus objetivos. Isso também pode ter ocorrido pelo fato de havia anuência do participante quanto ao intuito do que se pretendia com a Oficina. Importante colocar também que estas oficinas ocorreram tanto no espaço físico do CRAS, quanto em outros espaços do território.

Outra ação importante foi a pré-conferência de usuários do território do CRAS Sul III. Esta pré-conferência fazia parte da preparação para a Conferência Municipal de número XI, que tem como tema “Garantia de Direitos no fortalecimento do SUAS”. O evento ocorreu na sede do CRAS Sul III em julho de 2017 e foi preparado segundo as definições do CNAS, mas foi incluído no registro das ações do CLAS, pois a equipe responsável organizou o evento e mobilizou os usuários a participarem. Naquele momento, essa ação foi planejada como uma preparação para uma possível criação do CLAS.

O encontro teve a participação de 21 pessoas, sendo dez usuários dos serviços, uma trabalhadora do SCFV/APAM, cinco estagiários (serviço social e psicologia), quatro trabalhadores do CRAS, e a relatora do encontro, que estava a trabalho da Escola de Gestão Pública Municipal (EGEM), que estavam fazendo a relatoria de todo o processo da Conferência Municipal, que resultou no “Relatório Final da XI Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis”, documento este que serve de base bibliográfica para as linhas que vem a seguir.

Ressalva-se aqui o número substancial de usuários presentes neste encontro. Diante da média geral dos outros encontros por territórios que ocorreram, este ficou com uma quantidade expressiva se tratando deste tipo de evento e levando em conta as condições objetivas e subjetivas de participação. Foi possível perceber uma certa qualidade daquela participação. Em outras palavras, os presentes se mostraram com vontade e à vontade de fazer uso da palavra em vários momentos, sem intermediários. O encontro deliberou proposições dos usuários deste território para serem levadas à Conferência municipal. Os itens que seguem estão presentes no documento do “Relatório Final” (2017):

1. Universalidade do Benefício de Prestação Continuada (BPC), independentemente da idade;
2. Aumento do valor repassado às famílias pelo Programa Bolsa Família (PBF);
3. Manutenção da Tarifa Social para transporte público;
4. Transporte gratuito para pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, respeitando o Estatuto do Idoso;
5. Construção de instalação física própria para o CRAS e concessão de toda infraestrutura necessária para o seu funcionamento;
6. Implantação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) no CRAS Rio Tavares;
7. Revisão, por parte do Poder Público, dos valores repassados às Organizações da Sociedade Civil (OSC) quanto ao SCFV, mantendo o mínimo para o seu funcionamento;
8. Cumprimento, por parte do Poder Público, do previsto no Termo de Parceria com as OSC;
9. Realização de encontros mensais de formação para os usuários no CRAS Rio Tavares. (FLORIANÓPOLIS, 2017, p.69).

Foram feitas interessantes proposições para ser levada a Conferência Municipal para serem discutidas e aprovadas, como se pode concluir. Proposições feitas pelos usuários e que diziam respeito à sua própria realidade, como é importante ressaltar.

Destaca-se aqui a proposição de número nove, sobre a realização de encontros mensais de formação para os usuários no CRAS Sul III (Rio Tavares). Esta é uma proposição que depende exclusivamente da governabilidade da equipe do CRAS, e pode ser mais “facilmente” realizada, pois independe de outras instâncias da gestão. Essa demanda específica dos usuários demonstra claramente a necessidade de espaços contínuos de participação e discussão das políticas de proteção social e dos direitos de

cidadania. E mostra também os resultados do trabalho do empreendimento do CLAS que havia começado pouquíssimo tempo antes da Pré-Conferência. O próprio CLAS já poderia ser um espaço de encontro mensal para essas formações/discussões, além de ser um espaço que pode se constituir como força de articulação política dentro do território.

Diante destes apontamentos retirados de documentos e da observação no campo de estágio, é possível perceber que as formas de participação no CRAS e no território diferem entre si. Essas ocorrem de forma às vezes espontânea, mas pouco participativa em termos de interlocução, e de pouca autonomia, como nos casos de acolhimento coletivo, pois o serviço carrega limites estruturais da própria Política de Assistência Social. Outra forma de participação percebida refere-se à participação organizativa, como nos casos em que o CRAS assume um papel de auxiliar nas questões organizativas, do trabalho, da vida e das questões sociais emergentes (renda, moradia) dos usuários, como nos casos dos grupos acompanhados de economia solidária e da regularização fundiária, além da questão de cidadania e controle social expressos nas ações iniciais de constituição do CLAS.

É possível perceber que a participação dos usuários pode vir a ocorrer por diferentes questões e que passam, inclusive, pelas necessidades, pela ausência de outras políticas públicas, como falta de vaga em creche para os filhos dos trabalhadores. Esses usuários buscam o SCFV/APAM como contra turno escolar, e como condicionante (não formal) precisam participar nas questões relacionadas a este serviço. Ou ainda no que se refere à política pública de habitação, onde a participação dos usuários no grupo de regularização fundiária se faz presente por este motivo.

Por outro lado, é possível perceber a ausência de participação dos usuários nas questões relacionadas sobre o próprio funcionamento do CRAS no território, e que podem resultar de motivos de ordem política, de questões da própria equipe, da gestão municipal, estrutura física e condições de trabalho dos profissionais. Entretanto é necessário analisar sobre a qualificação dos usuários para tomarem decisões ou deliberarem, juntamente com a equipe, sobre o funcionamento do CRAS e de seu papel no controle social da Política Municipal.

O CLAS poderia se constituir como um espaço privilegiado para tal debate e para os objetivos relacionados a essa possível ausência de qualificação. Qualificação aqui está sendo tratada como sendo o usuário com um determinado conhecimento sobre o funcionamento do SUAS. Tanto se tratando da ausência destes espaços de participação sobre o serviço, quanto da formação de usuários para isso. A partir do

momento em que este espaço estiver constituído, consistente e reconhecido pelo CMAS, abre-se espaço para as possibilidades de mudança na forma de participação e controle social dos usuários no próprio CMAS.

Cabem aqui alguns questionamentos válidos tendo em vista a montagem de um espaço como este, de participação direta dentro de uma política de Estado.

Um primeiro debate é que, considerando que existem conselhos locais que tem características mais globais, conforme pesquisado na literatura, e por ser espaço rico de potencialidades para a população, este pode ser avaliado como um espaço que se constitui como sujeito político coletivo – mesmo que ainda não criado e consolidado dentro da Política de Assistência Social – que se expressa numa relação de canal entre Estado e Sociedade Civil.

Outro debate é que esta forma de auto-organização de trabalhadores pode gerar alterações positivas para incrementar os instrumentos da Política Nacional de Assistência Social e serve como espaço para contrabalancear a hegemonia dominante. É interessante inclusive para configurar novos espaços de construção de direcionamento político-ideológico, além dos já existentes e já muito disputados, como os sindicatos, os partidos, os meios de comunicação de massas, etc. O novo aqui, deste empreendimento participativo, é que pode ser gestado, desde o princípio, como espaços fortes de articulação política que possam contribuir na formulação de novas sínteses através de uma práxis de preferência revolucionária. Para isso tem-se a necessidade de constituir este espaço como espaço participativo crítico do ponto de vista político, e como espaço com função educativa de formação de conteúdos para os participantes do território se munirem de informações e conhecimentos importantes sobre o SUAS, e a realidade conjuntural nacional.

A característica deste espaço participativo pode ser mais bem entendida na relação das estruturas (relações de produção) com as superestruturas (filosofia/ideologia/política). Primeiro é necessário saber que esta relação é complexa e tem determinação histórica, e na medida em que a compreensão desta relação vai avançando, dá para compreender melhor os fenômenos sociais. As superestruturas não são meras aparências das estruturas, também são de caráter objetivo, isto é:

(...) na mesma medida em que determinada forma de vida (estrutura) gera um sistema filosófico (superestrutura) que lhe é correspondente, esse sistema atua sobre ela, renovando-a. Considerando que a política faz parte das superestruturas, sua ação, diante de condições objetivas favoráveis, é potencialmente o motor das transformações históricas (ALIAGA, 2016, p. 5).

Conclui-se então, que para superar o modo de produção e sociabilidade postos, não basta apenas esperar que as contradições do sistema capitalista se acirrem: é preciso prática política para o transformar, e ao mesmo tempo só a prática política sozinha não o transforma, é preciso também um programa de “reforma” econômica, alterando então as relações de produção, em uma relação dialética.

A participação direta dentro da democracia frágil brasileira, através do espaço potencial de um CLAS, pode ajudar no rompimento da noção de fim da história, ou do fim das ideologias/política (SANTOS, 2017). Ou seja, a falácia conveniente de que não há mais possibilidades de outras formas de vida e, portanto, de formas de pensar diferentes do pensamento hegemônico direcionado pelas burguesias. Parece evidenciar que essa forma pode ser sim superada através de um processo político, econômico e ideológico. Para tal é necessário delimitar o que são ideologias e o que é política e qual é a relação destas categorias com os espaços de participação estudados aqui.

Ao que tudo indica o domínio e a direção hegemônicos das ideologias e da política são promovidas pelas forças burguesas. Há, nas determinações atuais do capitalismo, uma forte campanha ídeo-política em favor dessas classes, no qual os canais de propagação passam pelo Estado e por meio das organizações da sociedade civil. É importante para o processo democratizador que se opere uma mudança de paradigmas para as massas trabalhadoras (SANTOS, 2017).

É importante lembrar que as ideologias, de certa forma, organizam psicologicamente as massas para uma determinada visão de mundo, e na medida em que existe uma determinada consciência, os sujeitos lutam. (SANTOS, 2017). É possível então, por meio de canais de participação e organização popular, fomentar determinadas visões de mundo, pois é no cotidiano que se expressam os projetos societários em disputa, e que se relacionam com umas ou outras concepções de mundo e realidade.

Para não ocorrer então formas de pseudocontrole e pseudoparticipação (PANIAGO, 2012), dentro dos limites históricos, é preciso articular espaços onde se dispute o direcionamento hegemônico da sociedade e do poder do Estado, ou seja, o momento de supremacia de um grupo social (COUTINHO, 2008). E todos estes momentos ideológicos, e de disputa de projetos societários são atravessados pela Política.

Esta categoria pode ser desmembrada com o olhar para a ação política local, e para a ação política mais global. A ação política local é o terreno onde cabe toda a participação da população em torno de um determinado território, e que se expressa através da ideia de constituição do CLAS. Pode ser também relacionado ao que Gramsci chama de pequena política, que não é apenas a política que remete a conchavos de corredor de representantes políticos, mas é também expressão da grande política, não é algo alheio a vida cotidiana (SANTOS, 2017).

Já a ação política mais global pode ser entendida, como a grande política, seria o terreno onde ocorre a passagem do momento econômico - egoísta para a posição ético-política, ou seja, o momento da catarse. No geral, as duas “esferas” políticas não têm caráter divisório na realidade, ambas se expressam e se relacionam. Para conceber de forma mais plena a relação das categorias de Ideologias e Política, a relação destas com o Estado moderno e com a sociedade civil, está representada pelos aparelhos privados de hegemonia, dois quais estão sendo considerados aqui os conselhos locais, torna-se importante relacionar com a teoria de hegemonia (direção e dominação) e com o Estado ampliado.

É por meio deste então moderno e ampliado Estado que as burguesias operam na superestrutura sua dominação e direção da vida social, e conseguem o consenso das massas (SANTOS, 2017). Ainda em tempos de crise do capital, onde são vivenciadas cotidianamente as estratégias capitalistas de buscar uma legitimação nas massas trabalhadoras, de que a crise é de todos, e, portanto, deve-se haver um projeto nacional de recuperação que não haja distinção de responsabilidades - quando na verdade é uma forma de mascarar a verdadeira responsabilidade e a gênese da crise – torna-se imprescindível a participação popular direta no cotidiano político, econômico e ideológico. Até porque, se assim não for, o que é visto na realidade é uma cultura expressa na frase que apareceu como empecilho da participação no SUAS, já supracitado, de “quem não pauta é pautado”.

Hegemonia é a base para a construção de ideologia, e estas são atravessadas pela atividade político-prática. É por meio de organizações das classes trabalhadoras, sejam essas organizações que se originem de uma política pública como a de Assistência ou de Saúde, ou por meio de movimentos sociais, associações de bairro, partidos e sindicatos, que se abrem possibilidades de construção de lutas que originem novas sínteses na realidade e pesos maiores na correlação de forças para o lado de quem trabalha.

É importante tomar o cuidado e dizer que o objetivo de uma constituição de uma participação popular alternativa por meio da Política de Assistência Social, através dos conselhos locais que atuem no território e na Política Municipal e sejam espaços de protagonismo do cidadão usuário, não é por si só uma forma revolucionária de mudança de paradigmas. A totalidade da realidade social exige que variados esforços coletivos sejam empreendidos no sentido da mudança, tendo em vista a luta para a superação do sistema de desigualdades.

É certo de que tais espaços que venham a ser criados serão atravessados de contradições, relações de poder e terão fluxos, ora expansivos, ora regressivos. Isto faz parte de qualquer espaço político e as relações destes espaços com a macroeconomia não pode ser desprezada. Mas por outro lado, sendo a possibilidade de participação direta em um determinado território, parece conter inúmeras possibilidades concretas de realizações na política local, tendo em vista o canal que se abre para a disputa de direção tanto da Política de Assistência Social, quanto da realidade econômico-social do país, em direção a tomada do poder estatal, podendo quem sabe se estabelecer um momento contra hegemônico.

Ficou nítido, no estudo realizado, a potência inerente a uma iniciativa como o CLAS como inauguração de um espaço protagonizador de debate e de ampliação do controle social, de forma mais próxima aos territórios e às vivências e, ao mesmo tempo, o desafio de construir esse espaço na conjuntura do SUAS, considerando as questões já elencadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do estudo foi possível perceber a complexidade da realidade social brasileira, atravessada de heranças históricas que moldaram a formação política, econômica e cultural do país. Séculos de período colonial onde a escravidão e o extermínio dos povos originais, aliado a enorme dependência e exploração de riquezas pelos países de economia centrais capitalistas, sempre com o auxílio e através do Estado, formaram uma classe trabalhadora explorada e dominada, mas não sempre resignada. A luta de classes foi o “molde” histórico de desenvolvimento brasileiro. E por quase a totalidade do tempo - salvo raríssimas exceções históricas – quem trabalha foi deixado à margem das decisões políticas importantes para o país e que influenciaram diretamente na sua condição de vida. Diante deste cenário, torna-se necessário pelo meio do processo democratizador, a emergência do momento ético-político dos trabalhadores e de uma profunda mudança na estrutura econômica, onde sejam abertas as possibilidades do exercício da liberdade e soberania democrática da população.

Para tal, o exercício da participação social direta e democrática é de imprescindível importância. Este estudo verificou a potencialidade da organização de um processo participativo de novo tipo por dentro da Política Nacional de Assistência Social, utilizando-se os aparelhos de CRAS e as conexões do território de vivência da população usuária, para o incremento dos mecanismos de controle social desta política de Estado e para o fomento de uma cultura política de fato participativa. Essa afirmação, que procede da presente investigação, se baseia ainda na avaliação de que as formas institucionalizadas dos conselhos de políticas públicas se mostram, por diversas vezes, defasadas como estratégia de real controle social, por estarem quase sempre a reboque dos poderes governamentais, e estes já reconhecidamente nem sempre atuam segundo os interesses da população.

A alternativa vislumbrada neste estudo é a da participação social através de conselhos locais no território, como canais de organização e interlocução entre os próprios cidadãos usuários da Política, com o CRAS, com o Conselho Municipal e com o poder governamental local. Estes espaços possuem ricas possibilidades de articulação no território e de ampliação de uma visão política mais global contra hegemônico, através de um processo ideológico e político que pode ser exercitado no cotidiano. Estes espaços se constituem como parte do processo democratizador, que já é gestado na

sociedade capitalista, e que, ora sofrem de contra fluxos, ora de fluxos mais intensos, tudo a depender da correlação de forças e interesses postos num determinado tempo.

Portanto, demonstra-se neste estudo a necessidade de mais espaços organizativos e participativos de exercício de controle social democrático na Política de Assistência Social, estratégicos e alternativos, em prol do incremento e da defesa deste direito, para as pessoas que são o motivo de existência dela própria: os usuários. Ou seja, a PNAS, direito social constitucional que compõe a seguridade social brasileira, só existe por existir contingentes populacionais de trabalhadores e não trabalhadores que dela necessitam, portanto, não faz sentido que estes usuários não tomem seu direcionamento nas mãos, na perspectiva de ter seus direitos assegurados e outros níveis de qualidade de vida e trabalho.

Em tempos de ataques aos direitos sociais e trabalhistas pelo empresariado, os quais buscam o consenso das massas trabalhadoras para suas ações de restauração de taxas de lucro, é de suma importância que a população esteja organizada em espaços onde possa exercer a prática política e dar voz às suas reivindicações. Os Conselhos Locais de Assistência Social são espaços que podem ser criados e desenvolvidos para somar junto de outras organizações da sociedade civil - tais como os partidos, sindicatos, movimentos sociais e religiosos- para a construção de um bloco histórico que aglutine e direcione as necessidades mais gerais da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J.; RIBEIRO, U. **O Decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita"**. 2014

ALIAGA, L. **Materialismo, história e práxis**. Fortaleza. Anais - I JOINGG – Jornada internacional de estudos e pesquisas em Antonio Gramsci, 2016.

ALVES, V. **Projeto de Intervenção: Registro e Avaliação do CLAS do CRAS Sul III**. Florianópolis, UFSC, 2017.

ANDRADE, D. L. **A reestruturação produtiva do capital e o seu rebatimento na democracia**. Maranhão, 2011.

BEHRING, I. **O SUAS e a seguridade social**. Brasília. Cadernos de estudos Desenvolvimento social em debate. n. 2, p. 10-16, 2005.

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 5903 de 1991 de Belo Horizonte**. Belo Horizonte. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, 1991.

BRASIL. **Decreto 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS)**. Brasília. DOU, 2014.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Lei 8.742 de 7. 12 de 1993**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18742.html>. Acesso em: 03 de abril.

BRASIL. MDS. SNAS. **Documento NOBSUAS 2012: Versão para debate**. Brasília. 2010.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília. DOU, 2004

BRASIL. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília. DOU. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRITO, L. A. **Conselhos locais de saúde na atenção básica: um estudo de revisão da literatura**. 2014. (Mestrado Profissional em Saúde Coletiva) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013

CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. In: Políticas Públicas. ENAP, Brasília v. 2, 2006.

CMAS. **Relatório Final XI Conferência Municipal de Assistência Social**. Florianópolis: EGEM, 2017.

CNAS. **Resolução CNAS Nº 11, de 23 de setembro de 2015**. Brasília. DOU, 2015.

- CNAS. **Resolução N° 237, DE 14 de dezembro de 2006.** Brasília. DOU, 2006.
- CNS. **Resolução CNS N° 333 de 04 de novembro de 2003.** Brasília. DOU, 2003.
- COELHO, R. P. de S. **A participação social na formulação da política de assistência social brasileira.** São Paulo. Revista Pensamento & Realidade, v. 29, n. 3. 2013.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (BRASIL). **Código de ética do assistente social: Lei 8.662/93 de regulamentação profissional.** 3. ed. rev. e atual. Brasília, DF: O Conselho, 1997.
- COUTINHO, C. N. **A dualidade de poderes,** São Paulo, Brasiliense, 1987.
- COUTINHO, C.N. **Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e o socialismo.** São Paulo: Cortez, 2008.
- CRACO, F.P; ALMEIDA, P. C. M. **A participação popular nas comissões de saúde: mostrando vidas, contando lutas.** Brasília, Revista Brasileira de Enfermagem, mar/abr 57. P. 188-192, 2004.
- CRAS SUL III. **Plano de Trabalho 2016.** Florianópolis, 2016.
- CRAS SUL III. **Projeto de Conselho Local de Assistência Social (CLAS).** Florianópolis, 2015.
- FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FLORIANÓPOLIS. **CMAS.** Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?cms=cmas&menu=5&submenuid=219>. Acesso em: 28 de junho de 2018.
- FLORIANÓPOLIS. **Lei N° 8049, 19 de novembro de 2009.** Florianópolis. Diário Oficial do Município de Florianópolis, 2009.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOHN, M. da G. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular.** São Paulo. Revista Cadernos Metrópole, n. 7. p. 9-31, 2002. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wpcontent/uploads/2015/08/Participação-Social-M-G-Gonh.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2017.
- GURGEL. C; JUSTEN. A. **Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores.** Rio de Janeiro. Revista Adm. Pública, v. 47, n. 2, p. 357-378, Abril. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 abril. 2017.
- IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil.** Cortez. São Paulo, 1982.

KOGA, D. **Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais**. São Paulo. I Seminário Nacional – Gestão de Políticas Sociais e Território – no âmbito do Projeto Procad – Universidade Estadual de Londrina – PR, 2013.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Londres, 1848. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 de abril.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

NATSUME, A. K. **Pesquisa documental sobre a representatividade no CMAS de Florianópolis/SC**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social). Centro SócioEconômico. Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis, 2013.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, L.A. **PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DE USUÁRIOS DO SUAS NO CMAS DE FLORIANÓPOLIS: Limites e potencialidades**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

PAIVA, B; CARRARO, D; ROCHA, M. **Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito**. Florianópolis, Revista Katálysis, v. 13 n. 2 p. 250-259 jul/dez. 2010.

PANIAGO, M.C.S. **Capital, controle social e participação autônoma dos trabalhadores no capitalismo em crise**. Florianópolis: Revista Katálysis, v. 15, n. 1, p. 122-130, jan./jun. 2012.

PEDRINI, D. M.; PINHEIRO, B. M. M. **O controle social na assistência social**. Brasília. Cadernos de estudos Desenvolvimento social em debate. n. 2, p. 34-43, 2005.

PRESOTO, L; WESTPHAL, M. F. **A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga - SP**. São Paulo. Revista Saúde e Sociedade, v. 14, n. 1, p. 68-77, abril. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7136>>. Acesso em: 26 Abril. 2017.

SANTOS, F. R. P. dos. **Ideologia e política em Antônio Gramsci: aproximações teóricas às suas principais contribuições**. Rio de Janeiro. Revista Em pauta. 1º Semestre de 2017 - n. 39, v. 15, p. 51 – 69.

SIMIONATO, I. **Gramsci. Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, A. **Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. INAP: Curso de formação de multiplicadores. Brasília. IPEA, 2007.

TRELHA, L. C. **Problematizando o desafio da participação popular na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

YAZBEK, M. C. **Estado e políticas sociais**. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 18, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/view/39/24>>. Acesso em: 10 de abril.

YAZBEK, M.C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1996.