

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

ANNA PAULA WEINGARTNER

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um estudo
sobre os debates conferenciais e suas contradições

Florianópolis

2023

ANNA PAULA WEINGARTNER

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um estudo
sobre os debates conferenciais e suas contradições

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

Orientadora: Prof.^a Dra. Beatriz Augusto de Paiva

Florianópolis

2023

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

Weingartner, Anna Paula

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
: um estudo sobre os debates conferenciais e suas
contradições / Anna Paula Weingartner ; orientadora,
Beatriz Augusto de Paiva, 2023.

79 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro
Socioeconômico, Graduação em Serviço Social, Florianópolis,
2023.

Inclui referências.

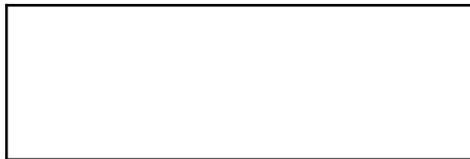
1. Serviço Social. 2. Participação popular. 3. Política de
assistência social. 4. Conferências nacionais. 5.
Capitalismo dependente. I. Augusto de Paiva, Beatriz. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Serviço
Social. III. Título.

Anna Paula Weingartner

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um estudo sobre os debates conferenciais e suas contradições

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

Florianópolis, 21 de junho de 2023.



Coordenação do Curso

Banca Examinadora



Profa. Beatriz Augusto de Paiva, Dra.

Orientadora



Prof. Jaime Hillesheim, Dr.

UFSC



Profa. Heloísa Teles, Dra.

UFSC

Florianópolis, 2023.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha mãe, Sandra, por dar tudo de si para criar eu, meu irmão e meu sobrinho. Por sempre me incentivar a estudar o que eu gostasse e quisesse, na certeza de que eu faria com todo o amor e esforço. Aprendi com você, mãe, a dar o meu melhor e ser empática. Com todas as dificuldades que nos foram postas, estamos aqui. Tenho muito orgulho da nossa família. Estendo isso ao Phelipe, ao João, à Julia e aos meus padrinhos: Lena, Orlando, Neuza e Bona. Muito obrigada por todo o incentivo e força, sou muito grata por ter vocês em minha vida.

À minha parceira de aulas, estudos, pesquisa, estágio, trabalho e militância, minha querida amiga Amanda. Nos reconhecemos nas dificuldades da vida mas também na imensa vontade de fazer a diferença, não tenho dúvidas. Você fez esse longo caminho ser bem menos difícil e eu quero te levar para a vida toda. Te amo e admiro, minha assistente social fodona!

Ao meu companheiro de vida, Vinícius, obrigada por todo o apoio, força, risadas, bobices e imenso amor. Tenho tanto orgulho do que estamos construindo! Te escolheria milhões de vezes, tudo com você fica mais suportável. Te amoamoamo. Não posso esquecer também da minha sogrinha querida, mulher incrível que te criou pra ser o único homem que eu suporto conviver hahaha. Brincadeiras à parte, obrigada por tudo, Tai, você tem um espaço especial nessa história também.

Independente do rumo que a vida tenha tomado, agradeço à Noêmia, Leandra, Mariana e Luiza pela amizade, ter vocês em minha vida fez toda a diferença nesse processo. Obrigada Luci - pela doçura e acolhimento; Dener - pelas risadas e por ser o melhor amigo do mundo pro meu amor; Su, Toni e Biel - por comporem os melhores rolês acolhedores e leves que me salvaram, inclusive, da tensão do TCC.

Ao pessoal do CRAS Caminho Novo, principalmente Déia, Jadna, Camilla, Bárbara e Rafa: antes de conhecê-los e trabalhar com vocês eu ainda não estava pronta para concluir minha graduação! Obrigada por toda a parceria e aprendizado.

Obrigada Ingrid, por me ajudar a lembrar dos “dados de realidade” da minha vida, que eu mesma, nem sempre tão marxista, esqueço. Esqueço de todas as

dificuldades que tive que superar para chegar até aqui, o tanto que tive que vencer para provar a mim mesma que sou capaz. Eu realmente não acreditava, muitas coisas me fizeram não acreditar, mas eu consegui, demorou, mas eu cheguei. Então, agradeço a mim também por não desistir.

Agradeço à minha banca, assistentes sociais e professores que marcaram enormemente minha jornada na graduação, é perfeito que eu tenha exatamente vocês aqui. Beá, minha orientadora, que sempre me inspirou em suas falas e escritas, és muito necessária para a profissão! Não há quem diga o contrário. Jaime, obrigada por reconhecer em mim desde tão cedo, alguém com potencial para pesquisa. Meu primeiro orientador, na Iniciação Científica, fostes muito importante pra eu superar diversas questões e criar mais amor ainda pela crítica. E Helô, nunca vou esquecer da disciplina de Lutas Sociais na América Latina, ter você como professora foi um divisor de águas na minha vida acadêmica, lembro de morrer de vergonha de falar nas suas aulas ao mesmo tempo em que eu sentia tanto acolhimento, desde lá aprendi e melhorei muito! Você é muito especial, me despertou o amor e a raiva de ser latino-americana.

Por fim, e não menos importante, agradeço à Milene, minha supervisora de campo no estágio, minha primeira referência de assistente social fora da UFSC e que me fez seguir no tema da participação dos usuários na assistência social. És um exemplo de força e compromisso com os usuários, com certeza quero ser que nem você, a odiada porque “não sossega”.

*Não, meu coração não é maior que o mundo.
É muito menor.
Nele não cabem nem as minhas dores.
Por isso gosto tanto de me contar.
Por isso me dispo,
por isso me grito,
por isso freqüento os jornais, me exponho cruamente
nas livrarias:
preciso de todos.*

*Sim, meu coração é muito pequeno.
Só agora vejo que nele não cabem os homens.
Os homens estão cá fora, estão na rua.
A rua é enorme. Maior, muito maior do que eu
esperava.
Mas também a rua não cabe todos os homens.
A rua é menor que o mundo.
O mundo é grande.
Tu sabes como é grande o mundo.
Conheces os navios que levam petróleo e livros,
carne e algodão.
Viste as diferentes cores dos homens,
as diferentes dores dos homens,
sabes como é difícil sofrer tudo isso, amontoar tudo
isso
num só peito de homem... sem que ele estale.
[...]*

*Meu coração não sabe.
Estúpido, ridículo e frágil é meu coração.
Só agora descobro
como é triste ignorar certas coisas.
(Na solidão de indivíduo
desaprendi a linguagem
com que homens se comunicam.)*

*Outrora escutei os anjos,
as sonatas, os poemas, as confissões patéticas.
Nunca escutei voz de gente.
Em verdade sou muito pobre.*

*Outrora viajei
países imaginários, fáceis de habitar,
ilhas sem problemas, não obstante exaustivas e
convocando ao suicídio.*

*Meus amigos foram às ilhas.
Ilhas perdem o homem.
Entretanto alguns se salvaram e
trouxeram a notícia
de que o mundo, o grande mundo está crescendo
todos os dias,
entre o fogo e o amor.*

*Então, meu coração também pode crescer.
Entre o amor e o fogo,
entre a vida e o fogo,
meu coração cresce dez metros e explode.
- Ó vida futura! Nós te criaremos
(Poema Mundo Grande, ANDRADE, 2008, p. 32).*

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso é resultado da necessidade de aprofundar o conhecimento acerca da participação popular na política de assistência social. Tem como objetivo geral analisar o desenho da participação popular enquanto componente central da política de assistência social, conforme debates e proposições das Conferências Nacionais. Como objetivos específicos, pretende identificar como se deu o debate sobre o direito à assistência social e a participação popular na política de assistência social desde a 7ª até a 10ª Conferência Nacional de Assistência Social; apresentar o debate teórico acerca da participação popular e suas diferentes concepções; e analisar contribuições que defendem a construção da participação popular como central na política de assistência social. Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa, conduzida a partir da perspectiva crítica, entendendo como fundamental ultrapassar a aparência imediata que se apresenta o debate da participação popular nos espaços dos fóruns das conferências nacionais, principalmente pelo ângulo que reconhece a dependência como principal contradição determinante dos problemas das políticas sociais latino-americanas. No que se refere às fontes utilizadas na pesquisa, optou-se por priorizar os Anais das Conferências Nacionais de Assistência Social como documentação para análise. Utiliza-se ainda de contribuições teóricas dos participantes das conferências, no âmbito do serviço social, que discutem a participação popular e temas similares. A discussão abarca o tema da participação popular, no esforço de firmá-la como eixo central da política de assistência social, reconhecendo seus limites e potencialidades de se tornar universal e incentivar a autonomia de seus usuários.

Palavras-chave: Participação popular; Política de assistência social; Conferências nacionais; Capitalismo dependente.

ABSTRACT

This Course Conclusion Paper is the result of the necessity to deepen the knowledge about the popular participation in the social assistance policy. It has the general objective of analyzing the layout of popular participation as a central component of the social assistance, according to debates and proposals of the National Conferences. As specific objectives, it aims to identify how the debate about the right to social assistance and the popular participation in the social assistance policy occurred between the 7th and the 10th National Conference of Social Assistance; present the theoretical debate about the popular participation and its different conceptions; and analyze contributions that defend the construction of the popular participation as central in the social assistance policy. It is a quanti-qualitative research, conducted from a critical perspective, understanding as fundamental to go beyond the immediate appearance that is presented in the debate of popular participation on the forums and national conferences, mainly through the lenses that recognize the dependency as the main determinant contradiction of the problems in latin-american social policies. In the sources used in this research, the Annals of the National Conferences of Social Assistance were prioritized as documentation for the analysis. Also used were theoretical contributions of the conferences participants, in the scope of the social assistance, that discuss popular participation and similar themes. The discussion encompasses the theme of popular participation, in the effort to place it as a fundamental axis of the social assistance policy, recognizing its limits and potentialities of becoming universal, and to incentivize the autonomy of its users.

Keywords: Popular participation; Social assistance politics; National conferences; Dependent capitalism.

LISTA DE QUADROS

[Quadro 1 - Participantes da VII Conferência Nacional de Assistência Social](#)

[Quadro 2 - Participantes da VIII Conferência Nacional de Assistência Social](#)

[Quadro 3 - Participantes da IX Conferência Nacional de Assistência Social](#)

[Quadro 4 - Participantes da X Conferência Nacional de Assistência Social](#)

LISTA DE GRÁFICOS

[Gráfico 1 - Oficinas Temáticas da VII Conferência Nacional de Assistência Social](#)

[Gráfico 2 - Oficinas Temáticas da VIII Conferência Nacional de Assistência Social](#)

[Gráfico 3 - Plenárias Temáticas da IX Conferência Nacional de Assistência Social](#)

[Gráfico 4 - Delegados por Categoria de Representação na X Conferência Nacional de Assistência Social](#)

[Gráfico 5 - Rodas de Conversa do SUAS da X Conferência Nacional de Assistência Social](#)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro e Referência Especializados de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNPR	Movimento Nacional da População em Situação de Rua
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG	Organização Não Governamental
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC/MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNAMA	Centro de Ciências Humanas e Educação da Universidade da Amazônia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR	18
2.1 VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	18
2.2 VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	35
2.3 IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	45
2.4 X CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	53
3 ANÁLISE CRÍTICA DAS CONTRADIÇÕES DO DEBATE	62
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo acerca da democracia participativa no Brasil, incluindo os temas da participação popular e do controle social, aflora no contexto dos anos 1970/1980, na luta contra a ditadura e a autocracia burguesa que se instaurou no país por meio do golpe de 1964. Como resultado histórico de um conjunto de mobilizações políticas, é com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que esses temas se tornam, de alguma forma, interesse do Estado (DEGENSZAJN, 2011). A participação e o controle social, segundo a Carta Constitucional, passaram a ser obrigatórios para a implementação, continuidade e avaliação das políticas públicas.

Para a assistência social, esse cenário foi de extrema importância na sua afirmação como política pública e integrante do tripé da Seguridade Social — juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social —, abrindo a possibilidade de iniciar seu trânsito para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. No sentido de reconhecer avanços, também ocorreu a inclusão de diferentes sujeitos no controle social por meio de Conselhos e Conferências. Contudo, é importante ponderar os progressos desse processo, sem que isso anule suas diversas contradições. O tema do presente trabalho versa, portanto, sobre este fluxo político, buscando reconhecer consensos, divergências e ambiguidades no debate que cerca a defesa do direito socioassistencial.

Tal movimento de construção democrática no Brasil, momento no qual havia uma luta pela defesa e ampliação da política de assistência social e por outras políticas no campo dos direitos sociais, foi duramente golpeado com a reestruturação produtiva e o neoliberalismo impostos pelo movimento geral do capital, restringindo as inéditas garantias constitucionais antes mesmo de serem implantadas:

Já é de conhecimento geral que as respostas dadas tanto pelos Estados nacionais quanto pelos mercados à crise estrutural do capital iniciada na década de 1970, trouxeram consigo o advento do neoliberalismo consubstanciado, sobretudo, no contrarreformismo de signo detratador de direitos. Associado à chamada Revolução Tecnológica ou Informacional, o neoliberalismo deu sequência à desregulamentação das relações de trabalho ao mesmo passo em que promovia o desmonte das proteções sociais públicas (PAULA, 2014, p. 260).

O impacto desse processo se deu na América Latina e no Brasil principalmente a partir dos anos 1990, mas cabe destacar que, nessa parte do sul global, tais determinações são muito mais brutais, dada a nossa condição periférica como país capitalista de tipo dependente (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010). Desde já pontuamos que a presente pesquisa vincula-se à proposta de “analisar as políticas sociais na América Latina em suas determinações fundamentais operadas pela ordem capitalista, a partir, porém, de um ângulo original: o que reconhece a dependência como principal contradição determinante dos problemas da região (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 167).

A expansão e desenvolvimento do capitalismo central está reciprocamente relacionado ao subdesenvolvimento dependente da América Latina (MARINI, 2017). Entender esse processo recíproco, porém, assimétrico, nos abre caminho para analisar como se deram particularmente, por exemplo, a formação dos Estados latino-americanos, as relações de trabalho aqui existentes, de que formas se expressa a Questão Social, os meios de resistência das classes subalternas e até mesmo o caráter de nossa proteção social. Importante lembrar que, por mais que essa condição revele categorias e características comuns que perpassam a formação da América Latina, esse processo certamente não é algo homogêneo. Cada país daqui desenvolveu particularidades ainda mais específicas. Todavia, a partir desse ângulo é possível analisar melhor nossa proteção social e o motivo dela se concentrar essencialmente na esfera de manutenção e reprodução da força de trabalho, também revela o motivo do setor privado historicamente operacionalizar fortemente nossa proteção social, bem como o intenso discurso do desenvolvimento econômico ligado ao social¹. (PAIVA; OURIQUES, 2006).

Tendo isso em vista, o que se sucedeu no contexto econômico e político brasileiro continuou expressando essas contradições. Ainda que com a promessa de governos mais progressistas, como o exemplo do longo mandato (2003-2016) do Partido dos Trabalhadores (PT)², as mudanças consideradas positivas no campo dos direitos sociais sempre se deram simultaneamente ao quadro de medidas neoliberais de ajuste fiscal — sendo estas mais ou menos explícitas — e, para além

¹ Cabe dizer que não significa que as políticas sociais sejam suficientes e com uma lógica positiva no capitalismo central, mas lá, por exemplo, não ocorre a superexploração do trabalho como determinação central à dinâmica de produção e reprodução de valor, que é a forma que a burguesia nacional daqui extrai sua acumulação (MARINI, 2017).

² Não estamos afirmando que foram governos homogêneos, esse não é o tipo de análise que pretendemos fazer aqui. É de importância para o trabalho apenas os efeitos gerais desse processo.

disso, os aparentes incentivos democrático-populares desses governos não extrapolaram os limites liberais, deixando de ir ao encontro de um cenário politizado e emancipatório. Isso demonstra um

[...] desgaste das formas liberal-representativas de organização do poder. As diferentes experiências político-partidárias de governos nacionais, em maior ou menor medida, tem se revelado incapazes de reverter os processos de pauperização, desigualdade, opressão, superexploração e violência a que são submetidas cotidianamente a ampla maioria da nossa população, mesmo que num contexto de superação das ditaduras militares. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010b, p.156).

Ainda assim, esse cenário certamente poderia piorar. Tanto o capital mundial em sua constante crise estrutural (Mészáros, 2011) e suas determinações político-ideológicas, quanto a burguesia nacional, inserida na complexa conjuntura política interna brasileira e descontente com os rumos do governo, exigiram melhores condições para avançar seus interesses. A partir do golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016 que destituiu a então Presidenta da República Dilma Rousseff, o que se constata é uma inegável imposição da agenda de contrarreformas defendida pela burguesia brasileira há muito tempo, mas que ganhou concretude de maneira mais acelerada por meio dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Se os avanços na política de assistência social e no incentivo à participação popular eram lentos, insuficientes e frutos de muita luta e insistência, nesse contexto tudo pareceu se agravar.

O horizonte da democracia na qual se insere a participação popular no âmbito da política de assistência social se inscreve de fato no Estado burguês, com os limites dos regimes liberais, ainda mais restringidos pela dependência. Todavia, como demarcação teórico-política insistimos em referenciar o debate em seu horizonte mais largo, que inscreve a luta democrática como espaço de luta por soberania e emancipação humana, ainda que remetidos às conjunturas concretas em disputa. Neste sentido, entendemos ser importante substantivar este debate com a concepção que inspira a análise crítica neste trabalho.

Tomamos por democracia aquilo que José Nun (apud BORÓN, 1991, p. 248) afirma que nunca existiu na América do Sul:

Ocorre que uma coisa é conceber a democracia como um método para a formulação e a tomada de decisões no âmbito estatal; e outra, bem distinta, é imaginá-la como uma forma de vida, como um modo cotidiano de relacionamento entre homens e mulheres, que oriente e regule o conjunto das atividades de uma comunidade. Estou aludindo... ao contraste entre uma democracia *governada* e uma democracia *governante*, ou seja, *genuína* (NUN, 1989, p. 61, apud Borón, 1991, p. 248, grifo do autor).

Para isso, é preciso descartar o que Borón (1991) chama de interpretações “minimalistas” ou “politicistas”, que reduzem a democracia a um simples método para a constituição da autoridade pública, dissociado por completo dos fins, valores e interesses que animam a luta dos atores coletivos e colocando um abismo entre sociedade, economia e política. O autor pontua:

Assim sendo, uma reflexão sobre nossas democracias nascentes é inseparável de uma análise acerca da estrutura e dinâmica do capitalismo latino-americano. Isto requer, por um lado, que não se confundam ambas as coisas e que a especificidade da política não seja dissolvida nas leis de movimento do capital; como também requer que sejam rechaçadas as concepções fragmentadoras da realidade social, que reificam as suas partes como se elas pudessem existir independentemente da totalidade à qual pertencem e que lhes confere sentido. Falar do capitalismo latino-americano exige discorrer acerca da história frustrada de uma dupla revolução: a burguesa, tendo em vista o caráter reacionário de nossos capitalismo oligárquico-dependentes, cujos processos de desenvolvimento transitaram por vias inequivocamente "junkerianas"; e a socialista, cujas expectativas impulsionaram as grandes lutas populares dos anos 60 e de parte dos anos 70. A revolução havia sido, para usar as palavras de Ernst Bloch, o "princípio esperança" na década de 60; após o parêntese infernal imposto pelas ditaduras, a democracia converteu-se, na década de 80, em seu sucedâneo, depositária de todo o messianismo e desespero gerado pelas ditaduras (BORÓN, 1991, p. 249).

Borón (1991) acrescenta que “[...] a ingenuidade e inexperiência de nossos dirigentes levou-os a pensar que bastava a redemocratização para que certos problemas estruturais do capitalismo se desmanchassem no ar” (BORÓN, 1991, p. 250). Dessa forma, o que temos por aqui é um regime cujos predicados igualitários e democráticos são desconexos de suas premissas práticas e autoritárias, mantendo-se precariamente de pé sobre sociedades estruturalmente injustas, que condenam a cada dia milhares de pessoas à marginalidade e ao desamparo (BORÓN, 1991).

No entanto, Marini (2016) traz que o movimento que culminou na Constituição Federal de 1988 tornou o Estado brasileiro mais permeável à iniciativa popular e que isso não tem precedentes na história constitucional do país. Mesmo com a essência liberal de nossa Carta Constitucional, as forças de esquerda conseguiram barrar iniciativas mais arrojadas da elite burguesa e conseguiram algumas conquistas:

Este é o caso da redefinição e ampliação das garantias individuais e dos direitos políticos e sociais, assim como dos mecanismos de democracia direta e participação popular. Por limitados que sejam os avanços obtidos neste último aspecto, é inegável que eles abrem espaços suscetíveis de ser preenchidos e estendidos através de uma mobilização popular lúcida e perseverante (MARINI, 2016, p. 417).

Marini (2016) coloca que as experiências políticas derivadas de processos revolucionários e os acontecimentos das experiências socialistas, ressalvadas as diferenças, devem ser motivo de reflexão para a luta democrática do povo brasileiro. Do mesmo modo, o processo histórico da democracia liberal burguesa é matéria da maior relevância para o desenho de novos caminhos. Com ele aprendemos que é possível realizarmos conquistas democráticas significativas dentro desse regime, “[...] as quais são ao mesmo tempo ampliação do campo de ação das massas e escola para o exercício pleno da democracia, cuja concretização transcende já o plano do regime liberal” (MARINI, 2016, p. 418). O autor ainda pontua que essas conquistas configuram um patrimônio que não devemos abrir mão, ainda que estejam apenas no âmbito das liberdades individuais. Todavia, cabe destacar que não se trata de buscarmos combinar liberalismo e democracia, pois estes são inconciliáveis, como a história já demonstrou (MARINI, 2016).

Trata-se de reconhecer as contradições dos processos e identificar quais são nossas brechas para construir uma democracia plena. Do mesmo modo, a participação popular que defendemos é intrínseca a este processo democrático, sendo que sem ela, este não se realiza. Colocamos a participação como necessidade humana básica, conforme Potyara Pereira (apud PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010a, p. 255):

Para ela, a “participação” e a “libertação” constituem princípios-chave que orientam a teoria das necessidades humanas, a substanciam o caminho da autonomia crítica, em uma equação que não pode ser desmembrada, isto é, “[...] participação com vista à libertação humana de quaisquer formas de opressão, incluindo a pobreza”.

Tendo isso em vista, o delineamento do tema deste TCC surgiu com a experiência de intervenção no estágio supervisionado em serviço social³, onde foi possível observar o interesse que os usuários teriam na participação direta para a construção e efetivação da política de assistência social. Característico de uma democracia liberal e burguesa, os próprios meios oferecidos pela política para que esta participação ocorra se mostram debilitados, faltando estímulo, acessibilidade e incentivo para que os usuários sejam sujeitos ativos nesse processo. No que foi possível observar na experiência acadêmica e de estágio, a participação popular

³ O projeto de intervenção proposto pretendeu fomentar a participação popular de moradores do bairro Monte Cristo - Florianópolis, nos espaços de controle social, mais especificamente na Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis, que ocorreu em julho de 2021. Buscou-se estimular espaços coletivos dos usuários para discussão sobre as demandas do território e sobre a política de assistência social.

que aparece nos conselhos e conferências de assistência social, por exemplo, são muito pautadas em poucas representatividades e não numa construção plenamente democrática.

É nesse cenário que este trabalho de conclusão de curso se assenta, na tentativa de analisar o desenho da participação popular como componente da política de assistência social brasileira — seja por determinação legal seja por compromisso político — e em que lugar ela é posicionada nos debates mais representativos desse processo. Para a pesquisa, os espaços dos fóruns das conferências nacionais de assistência social foram definidos como privilegiados para a análise do debate. Nossa hipótese é que a participação popular precisa ser algo central para que possamos realizar o direito à assistência social numa perspectiva efetivamente democrática. Sua relativização tende a produzir consequências nefastas, especulamos.

Buscando conhecer e decifrar as intercorrências e ambiguidades que atravessam e determinam este processo, optamos por conduzir a pesquisa a partir do método crítico-dialético, considerando a historicidade e contradições sociais do objeto pesquisado. No livro “Introdução ao estudo do método de Marx”, Netto (2011) traz que o conhecimento inicia-se na aparência fenomênica, imediata e empírica do objeto e que o papel do pesquisador é ir além dessa aparência, buscando apreender a estrutura e a dinâmica desse objeto, ou seja, sua essência (NETTO, 2011). Vale ressaltar que, quando se trata de pesquisas e teorias sociais, a relação sujeito/objeto opera em duas vias, estando também o sujeito implicado no objeto. A pretensão de uma neutralidade torna-se, então, inviável. Neutralidade, porém, difere de objetividade, na medida que sem esta não há conhecimento racional: “a teoria tem uma instância de verificação de sua verdade, instância que é a prática social e histórica” (NETTO, 2011, p. 23).

Prates (2012) reforça que o método marxiano apropria-se de categorias que emanam da realidade para explicar o movimento de constituição dos fenômenos e afirma a historicidade deste processo, pois o que se constrói das análises são totalizações provisórias, podendo ser transformadas a partir das contradições envolvidas em suas múltiplas determinações. A autora reitera, desta forma, a necessidade da relação entre o enfoque quantitativo e qualitativo na pesquisa social:

A expressão do real se manifesta e se constitui por elementos quantitativos e qualitativos, objetivos e subjetivos, particulares e universais, intrinsecamente relacionados. Sua separação pode se efetivar apenas para

fins didáticos, contudo, ao analisarmos o movimento ou a “vida da realidade”, para usar uma expressão de Lefebvre (1991), é necessário reconhecermos que todos estes aspectos precisam ser interconectados para que a explicação contemple o fenômeno como unidade dialética e tenha, portanto, coerência com o próprio método (PRATES, 2012, p.117).

Sendo assim, a presente pesquisa foi de natureza quanti-qualitativa ou mista, entendendo que esta se difere dos estudos classificados como apenas quantitativos ou qualitativos, e que não só pode, como deve, valer-se de características de ambos, ainda que enfatize um ou outro. “Exatamente por enfatizar a articulação de dados dos dois tipos, são [os estudos mistos] mais coerentes com o método marxiano de investigação, que ressalta essa relação como necessária” (PRATES, 2012, p. 123).

Inicialmente, para a busca dos documentos resultantes das conferências nacionais, definimos um período da 7ª até a 12ª conferência⁴, partindo da primeira por esta ter como tema geral a participação e o controle social, objeto principal deste trabalho⁵, retratando mais diretamente o acúmulo e as expectativas sedimentadas no Sistema Único de Assistência Social em fase avançada de implantação. Todavia, cabe destacar que, a 11ª e a 12ª conferência nacional aconteceram, mas não foram disponibilizados os anais dessas conferências, impossibilitando a análise delas para este trabalho.

Posto isso, foi feito o levantamento e a análise dos documentos resultantes das quatro conferências que se foi possível acessar. O procedimento inicialmente utilizado para o levantamento dos documentos foi a busca *online*, por onde foi possível acessar os documentos resultantes da 7ª até a 10ª conferência em *sites* de acervos de fundações governamentais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entretanto, a fonte principal foi um *blog* em que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) registra resoluções, atas, entre outros⁶. Ainda sem sabermos o motivo de não encontrarmos os demais documentos, entramos em contato com o CNAS para confirmar se estes não existiam,

⁴ Nesta pesquisa consideramos analisar as conferências que constam como “oficiais”, entretanto, ressaltamos que aconteceu em 2019 a chamada “Conferência Nacional Democrática de Assistência Social”, que, expressando um momento de acirramento do autoritarismo e desmonte de direitos, não teve apoio governamental. O Governo Federal da época, inclusive, revogou as resoluções do CNAS que convocavam a XII Conferência Nacional de Assistência Social. Todo o processo conferencial foi convocado e organizado por organizações e movimentos sociais. Mais informações em: <<https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/>>.

⁵ A 12ª Conferência Nacional de Assistência Social foi a última realizada, considerando o período de elaboração da pesquisa.

⁶ Mais informações em: <<https://www.blogcnas.com/>>.

principalmente os anais das 11^a e 12^a conferências, e nos foi informado que estes não foram entregues.

Por razão da extensão de materiais, ficou decidido que os documentos privilegiados para essa análise seriam os anais das conferências, considerando sua importância no registro dos temas e debates dos processos conferenciais, embora todos os documentos conexos tenham sido analisados, tais como os Cadernos de Textos que tematizam os assuntos e problematizam os objetivos, visando subsidiar os ciclos preparatórios em âmbito municipal e estadual, que culminam no fórum nacional.

Nesse processo de pesquisa também foi feita uma revisão bibliográfica, com autores e autoras do serviço social que participaram das conferências em análise. Para a escolha de autores e autoras, consideramos que estes deveriam ser do serviço social e que contribuíssem teoricamente sobre temas como realidade nacional, assistência social e participação social, bem como discussões relacionadas a tópicos como políticas sociais no Brasil, movimentos sociais, sociedade civil e controle social. Há uma expectativa adicional neste trabalho de evidenciar o curso das reflexões sobre o tema, que particularizam a intervenção da categoria como sujeito político que, de certa forma, tem protagonizado elaborações e proposições em torno da tradução do direito socioassistencial. Também levamos em consideração o acesso às publicações majoritariamente de forma *online*, dadas as condições materiais para a pesquisa.

Dessa forma, além de introdução e considerações finais, o trabalho se divide em dois capítulos. No primeiro, com base nas investigações dos documentos levantados e nos aportes teóricos definidos em revisão bibliográfica, buscamos identificar como se deu o debate sobre o direito à assistência social e a participação popular na política de assistência social no espaço e período estabelecidos. No segundo capítulo, trazemos com mais ênfase os autores escolhidos na revisão bibliográfica para conduzir a problematização acerca de temas que surgiram do próprio estudo dos debates feitos nas conferências. Seguindo neste caminho, priorizamos a análise de diferentes concepções acerca da participação popular no direito socioassistencial e a sistematização de contribuições que defendem a construção da participação popular como central na política de assistência social.

2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Tendo como um dos objetivos da presente pesquisa a identificação de como se deu o debate sobre o direito à assistência social e a participação popular na política de assistência social desde a 7ª até a 10ª Conferência Nacional de Assistência Social, fez-se necessário o levantamento e análise dos documentos resultantes das quatro conferências em questão. Por razão da extensão de materiais, como já mencionado, foi decidido que os documentos privilegiados para essa análise seriam os anais das conferências, considerando sua importância no registro dos temas e debates dos processos conferenciais.

O período foi escolhido por conta do tema geral da VII Conferência Nacional, que colocou a participação e o controle social — objeto principal deste trabalho — no centro do debate. Partindo da VII Conferência e chegando à Conferência mais recente, com ajuda dos aportes teóricos selecionados, objetiva-se identificar mediações que ajudem a apreender onde estava e que caminho seguiu a discussão⁷ sobre a importância da participação popular na política de assistência social em nível nacional.

2.1 VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O ano era 2009, e o governo federal que protagonizava esta discussão era o de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, em seu segundo mandato. O VII processo conferencial foi um marco na história da assistência social brasileira por diversos fatores. Primeiramente, por ter como tema principal a participação e o controle social no SUAS, mas principalmente porque foi desencadeado um amplo processo de mobilização nos municípios, nos estados e no Distrito Federal (DF), priorizando os usuários dos serviços socioassistenciais como participantes ativos nas discussões e deliberações das Conferências (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Nas palavras de Paula (2010, p. 184-185):

De modo inédito CNAS e MDS convocaram conjuntamente conselheiros e gestores para empreender processos de mobilização com os usuários da

⁷ Não faz parte dos objetivos deste trabalho considerar as deliberações das conferências, mas sim como foram feitas as discussões sobre o tema escolhido.

assistência social que deveriam anteceder as conferências municipais. Tais mobilizações tiveram o intuito de sensibilizar para as conferências, mas principalmente identificar e levantar junto aos usuários quais os entraves que dificultam sua participação nos conselhos e conferências. Sugeriu-se ainda, que os municípios realizassem reuniões/encontros com grupos de usuários nos territórios onde estão instalados os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) trabalhando questões como: perfil do usuário da assistência social nos dias de hoje; o significado da participação; a importância do controle social; formas de participação na vida pública nas três esferas; possibilidades e identificação das formas de organização dos usuários com vistas a sua inserção nestes espaços; estratégias para participação qualificada na Conferência Municipal e discussão de sua representação e representatividade nas demais esferas e elaboração de propostas para ampliação da participação dos usuários nas Conferências e nos conselhos.

No desenvolvimento das conferências municipais, estaduais e do DF, dividiram-se 8 subtemas, na intenção de direcionar a discussão e oferecer consistência teórica e dados da realidade local, regional e estadual, com prospecção nacional para o debate, análises e deliberações. Estes foram: (1) processo histórico da participação popular no país: nossa cidade e territórios em movimento; (2) trajetória e significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate; (3) protagonismo do usuário, o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável; (4) os conselhos de assistência social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha; (5) bases para garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos; (6) democratização da gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental; (7) entidades de assistência social e o vínculo SUAS: controle social, participação popular e gestão interna; (8) o trabalhador do SUAS e o protagonismo dos usuários: bases para uma atuação democrática e participativa. Sendo assim, as discussões e deliberações acerca do tema geral da VII Conferência Nacional foram subsidiadas pelos resultados desse processo de discussão e mobilização.

A VII Conferência Nacional de Assistência Social aconteceu de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009 em Brasília, com o tema geral “Participação e Controle Social no SUAS”. Teve por objetivo geral “avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS, sob a ótica da participação e do controle social” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 12). Diante da grande quantidade de temas, para facilitar a discussão, o conteúdo sugerido foi agrupado em 4 eixos centrais, estando assim compostos:

- Eixo 1 - Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha.
- Eixo 2 - Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa.
- Eixo 3 - Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS.
- Eixo 4 - Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Sobre os participantes da VII Conferência Nacional de Assistência Social, segundo os anais da mesma:

Quadro 1 - Participantes da VII Conferência Nacional de Assistência Social

Tipo de participante	Quantidade
Delegados(as) devidamente credenciados, com direito a voz e a voto	1422
Convidados(as) do CNAS, com direito a voz	280
Observadores(as), com direito a voz	200
Colaboradores(as), conferencistas, relatores(as), expositores(as) de oficinas, expositores(as) de stands, grupos de mobilização, equipe de apoio, e outros, com direito a voz	*
Total	1902**

*Número não aparece no documento

**Total contabilizando os valores informados

Fonte: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2009).

Elaboração: Própria (2023).

Em tal documento, no entanto, não se especifica quantos destes são usuários. Todavia, em nossa pesquisa bibliográfica, encontramos a afirmação de Renato Francisco de Paula (2010, p. 187)⁸, de que nesta Conferência houve um número recorde, até então, de 282 delegados nacionais identificados como usuários da política de assistência social. Consideramos relevante problematizar essa ausência de registro e publicidade acerca dos participantes das conferências. Se, de alguma forma, a política de assistência social coloca a participação como algo importante, se esse debate ainda é levantado nos espaços de discussão, com teóricos, inclusive componentes de governo, trazendo o assunto como algo que

⁸ Não foi possível precisar onde o autor conseguiu tal informação.

deve ser expandido, qual o motivo de não termos esses dados? Não seria algo importante para podermos analisar e pensar alternativas para tal expansão?

A VII Conferência Nacional de Assistência Social teve uma Solenidade de Abertura, um Painel de Abertura, três Mesas Temáticas, vinte e quatro Oficinas Temáticas e a Plenária Final. Serão feitos destaques dos momentos que achamos pertinentes, devido ao tema desta conferência que perpassou todas as discussões.

Em destaque sobre a abertura da VII Conferência, um aspecto que cabe ser evidenciado é a participação de representantes de usuários e movimentos sociais como do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), cabendo trazer a fala de Samuel Rodrigues, um de seus representantes:

É a Conferência que vai tirar o usuário da posição de assistido, e levá-lo para a posição de protagonista, para a posição de operário da construção da política. Penso que o tema da Conferência, me perguntaram agora pouco ali fora, numa entrevista, sobre o tema participação e controle social, e eu falava da riqueza que este tema traz para nós, quando me referia a participação, não só em um momento que eu venho para um evento, que eu venho para uma Conferência ou para um encontro, mas de um momento que eu venho para um encontro para poder contribuir, para poder trazer proposta, para poder debater, para poder avaliar o que foi feito até aqui, e para que eu possa me inserir no controle social, para a partir daqui eu passar a ser o monitor dessas ações que é voltada para mim, enquanto usuário. Eu passar a ser a pessoa que também vai avaliar, vai questionar, e alguém me dizia isto nesses dias, a Assistência Social como direito, você perder o medo de questionar. E na ótica da Assistência Social como direito nós usuários perdemos e rompemos com o medo de questionar, pois o que nos é entregue agora já não é mais uma troca de favor, já não visa mais um voto, já não visa mais uma oração, já não visa mais uma dedicação, uma religião a qual não fazemos parte (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 47-48)

Talvez pelo tema principal desta conferência, percebemos uma participação mais ativa de representantes de usuários e também de falas que colocam a participação popular como algo central na política de assistência social. Paula (2010) pontua que essa conferência demonstrou uma aliança estratégica com os movimentos sociais populares, e que isso sustentou a necessidade de repensar os mecanismos de participação popular nos conselhos e conferências, “[...] liberando os usuários da subalternização e da tutela de organizações privadas e/ou estatais” (PAULA, 2010, p. 187). Infelizmente, não é o que percebemos nas demais conferências analisadas.

Também ocorreram intervenções de Deputados e Ministros exaltando a participação social, trazendo que a participação é um avanço do processo democrático, que quando se constrói algo com participação popular isso se mantém. Realçamos a fala de Patrus Ananias, Ministro do MDS na época:

Eu vejo, portanto, nas realizações das conferências e, sobretudo nessa, com o seu tema: participação e controle social do SUAS, um novo olhar sobre as possibilidades da democracia participativa. A democracia participativa deve ser usada para que ela possa, na construção da cidadania, levar o poder público a manter a sua dignidade de representante formal do povo, e torna-se serviço público. Nós somos, sobretudo, servidores do povo, nós somos pagos para promover o bem comum e promover a emancipação, o desenvolvimento das pessoas, das famílias e das comunidades mais pobres nas quais nós trabalhamos. A perspectiva da democracia participativa é formar sujeitos. Fazer com que as pessoas se tornem cada vez mais conscientes, agentes construtoras da sua própria história, da nossa história comunitária, coletiva, eu quero então saudar esse caráter absolutamente anunciador, diria mesmo revolucionário. Uma perspectiva pacífica, não violenta, mais ousadamente democrática e popular nessa VII Conferência (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 52).

Falas como esta de Patrus Ananias são bem características de participantes do governo federal na época, o que demonstra que sua visão se encaixava bem nos limites dos estatutos da democracia liberal, que segue contendo os processos participativos a instâncias de representação esvaziadas de potencial transformador, pois que restritas à institucionalidade e valores vigentes para *'levar o poder público a manter a sua dignidade de representante formal do povo'*, como reproduzido acima.

Cabe destacar que no início do Painel de Abertura e das três Mesas Temáticas, quatro professoras foram encarregadas de trazer a síntese do processo de mobilização e das conferências estaduais no que diz respeito aos quatro eixos centrais definidos para essa conferência.

O Painel de Abertura teve como tema o *'Processo histórico da participação popular no país, trajetória e significado do controle social na política de assistência social e conselhos de assistência social'*. Algo importante pontuado nesse painel é que o assunto foi escolhido, partindo daquele processo mobilizatório de pré-conferências, para subsidiar a discussão, no sentido de situar os momentos históricos, e de inserir o processo de participação popular e de controle social na pauta dos debates.

A Professora Doutora Maria Carmelita Yazbek iniciou o painel com uma síntese do processo de mobilização e das conferências estaduais em relação ao 1º eixo, que trata do processo histórico da participação popular no país, do significado de controle social na política de assistência social e também passa pelos conselhos de assistência social no SUAS. Ela inicia analisando que “caminhamos muito, mas temos muito a caminhar. Isso é o que revela a síntese das Conferências Estaduais, sobretudo do ponto de vista do processo de mobilização e da participação dos

usuários” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 59). Yazbek divide sua análise em três momentos: pontos positivos, pontos negativos, desafios e resultados esperados.

De forma sintética destacamos alguns tópicos trazidos pela pesquisadora. No aspecto negativo, ressalta: frágil presença dos usuários, sobretudo no campo de uma organização mais coletiva; no mesmo sentido, participação pouco ativa dos usuários, mostrando um despreparo em relação à política e aos direitos da população em geral; ressalta as dificuldades materiais que estes têm de participar, como deslocamento, horários e dias dos encontros, além do descompasso entre a escolaridade dos usuários e a linguagem técnica utilizada nos espaços de participação; em relação à sociedade civil de um modo mais geral e aos Conselhos, aponta o pouquíssimo conhecimento destes sobre o processo histórico de mobilização da sociedade civil, dos movimentos sociais, das lutas sociais, etc.; traz a crítica aos Conselhos no ponto de vista do seu protagonismo, da falta de proposições e também a cooptação de lideranças e conselheiros e da tutela da representação da sociedade pelos gestores; ainda sobre os Conselhos, pontua a precarização material destes, no que se trata de infra-estrutura, recursos financeiros, sem recursos humanos, com pouco conhecimento, com precário aprofundamento do debate sobre a política pelos conselheiros, e sério desconhecimento sobre a realidade local (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

No aspecto positivo, foram estes os destaques: apesar da ainda precária organização política dos usuários, observou-se que crescia a participação dos usuários nos Conselhos, que havia uma presença mais forte do usuário no debate sobre as suas necessidades, sobre os seus direitos; realça positivamente os encontros preparatórios que ocorreram para a VII Conferência, estes contaram com um grande número de pessoas, com a presença dos usuários, com várias modalidades de discussões nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros e Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), sendo considerados como possível aspecto de superação de vários pontos negativos; a criação de vários Conselhos que aparecem como expressão de uma conquista democrática, como a conquista de um espaço de participação, como um exercício efetivo do controle social; salienta que a organização da sociedade de várias formas aparece nos relatórios, assim como experiências de orçamentos participativos em alguns estados; também considerou positivo o aumento dos

gestores que sinalizaram positivamente para a participação dos usuários; o crescimento de programas e projetos criados dentro das perspectiva do SUAS; maior alcance de atendimentos em áreas rurais; e, sobretudo, realça o início de um movimento de mudança do paradigma do assistencialismo sendo substituído pela assistência social enquanto política pública, de direito do cidadão e dever do Estado (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Cabe ressaltar que se mantiveram atuais diversos pontos fracos analisados que já constavam naqueles anos em que a conjuntura era, certamente, diferente. Seria o "início" do SUAS, seus primeiros anos de construção, com um governo que em tese apoiava tal participação e, por outro lado, também havia muito mais incentivo e expansão. Como colocado por Yazbek, um movimento dialético de avanços e retrocessos, porém avanços inegavelmente mais comuns que na conjuntura atual.

O painel também contou com a contribuição do Doutor Professor Leonardo Avritzer, que apresentou os resultados de uma pesquisa que incluiu dados de participação e controle social em 26 cidades do Brasil com mais de 100 mil habitantes. Ainda tiveram falas de Luiz Dulci, ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência do Brasil na época, e de Marcia Pinheiro Biondi, Presidenta do CNAS naquele momento. Sobre a fala desta, no que se trata do direito à assistência social, destacamos:

Queremos deliberar uma política pública com qualidade de atendimento aos usuários e exercer o controle social, para efetivamente garantir o acesso a direitos. Direitos universais que já conquistamos e os direitos socioassistenciais que defendemos e definimos na nossa V Conferência Nacional de Assistência Social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 72).

Consideramos importante ressaltar algumas falas de representantes governamentais principalmente como forma de expressar qual a visão destes acerca do direito social e mais especificamente à assistência social. Nesse caso, vale destacar que, aparentemente, a noção de direito universal de Biondi destoa do ponto de vista abordado nesse trabalho, que considera a limitação da universalidade dos direitos no capitalismo, principalmente no de tipo dependente.

Biondi também trouxe, como representante do CNAS, 8 pontos para os grupos de trabalho refletirem. Estes são: (1) permanente avaliação da execução da política de assistência social pelos Conselhos; (2) eleições com respeito ao protagonismo dos usuários, em particular nos processos de habilitação para as

eleições nos Conselhos; (3) aprofundamento da definição de trabalhadores no SUAS, a ser observada nos processos de habilitação e eleições nos Conselhos; (4) adoção do conceito de Entidades de Assistência Social; (5) garantia de recursos para o efetivo funcionamento dos Conselhos; (6) realização das eleições para os conselheiros representantes da sociedade civil a serem realizadas nas Conferências de Assistência Social, com vistas a democratizar o processo de participação e de escolha; (7) criação das Comissões locais de participação dos usuários, em cumprimento a meta estabelecida no Plano Decenal para 2010; e (8) aprofundar a discussão acerca da exigência das entidades representativas dos segmentos de assistência social possuírem âmbito nacional para integrar o CNAS (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

A Mesa Temática com o tema “Os usuários e seu lugar político no SUAS e os trabalhadores da assistência social em relação ao protagonismo dos usuários” iniciou-se com a síntese da Professora Doutora Raquel Raichelis Degenszajn sobre o processo de mobilização e as conferências estaduais em relação ao 2º eixo, “Os usuários e seu lugar político no SUAS e os trabalhadores da assistência social em relação ao protagonismo dos usuários”. Ela introduz sua análise sinalizando que esse é o eixo mais importante, dada a centralidade do debate no lugar político dos usuários. A apresentação se divide da mesma forma que a síntese do 1º eixo: pontos fracos, fortes e resultados esperados. Degenszajn pontua que é necessário que

entendamos essa síntese num processo, que os pontos fracos e os pontos fortes sejam discutidos na sua dinâmica, no seu movimento, aspecto fundamental para percebermos que há um processo de transformação, o qual indica mudanças importantes no âmbito do SUAS e da política de assistência social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 76-77).

Como as sínteses e análises das Professoras sobre os quatro eixos estão diretamente conectadas, muitos pontos são reiterados. Entretanto, frisamos alguns destes trazidos por Degenszajn. Em termos de pontos fracos em relação ao protagonismo dos usuários, a Professora traz: política de assistência social ainda vista como assistencialismo; ausência de conhecimento dos usuários sobre a política de assistência social; pouca participação dos usuários na avaliação dos serviços e programas; ausência de uma cultura de participação local e de capacitação política, especialmente para participar de espaços públicos que exigem

uma nova capacitação, uma nova forma de expressão, com linguagem mais acessível de comunicação nos Conselhos e nas Conferências; certo desconhecimento, pelos usuários, mas não só destes, também dos demais protagonistas e da sociedade em geral, sobre os direitos socioassistenciais e, principalmente, ainda a não identificação dos CRAS e dos CREAS como referências de acesso à esses direitos; e dificuldade de acesso aos serviços e aos Conselhos pelas comunidades rurais e tradicionais: quilombolas, indígenas, ribeirinhas, ciganos e outras (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Aqui cabe destacar que acreditamos que essa “cultura” citada tem muito mais a ver com as condições materiais de vida dos usuários das políticas sociais, trabalhadores superexplorados, que deceparam a possibilidade de uma participação nos moldes que defendemos. O que existe é um projeto de cerceamento da participação efetiva dos trabalhadores na elaboração e controle das políticas sociais.

Já sobre os pontos fracos em relação aos trabalhadores do SUAS, destacamos na fala que Professora que no geral, os trabalhadores da assistência social têm pouca autonomia de ação política para defender a participação dos usuários, o que seria um papel fundamental para estes trabalhadores. Conseqüentemente, foi observada a não incorporação de metodologias participativas de trabalho social com usuários e famílias, especialmente metodologias de educação popular, nos CRAS e nos CREAS. Entretanto, identifica-se que muitos fatores reforçam essa falta de autonomia, como: desvalorização do profissional da assistência social nas próprias Secretarias Municipais de Assistência Social; quadro profissional insuficiente, desrespeitando a própria Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH); alta rotatividade de profissionais, em função de gestão política, agravadas pela inexistência de concursos públicos; e ausência de política de capacitação continuada e sistemática sob responsabilidade do órgão gestor para todos os trabalhadores do SUAS, não apenas com capacitações aleatórias e descontínuas (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Sobre essas considerações, evidenciamos também os limites da participação institucionalizada. Não significa que nada pode ser feito, principalmente na ação cotidiana do trabalhador social, entretanto, cabe realçar a necessidade de uma participação para além dos espaços como os conselhos e conferências para que a classe trabalhadora possa superar esses limites.

Entre os pontos fortes em relação ao protagonismo dos usuários, ainda que com as dificuldades anteriormente citadas, a Professora pontua que haviam sinais de mudanças, como novos espaços de participação nos CRAS e nos CREAS. Também salienta a importância do tema geral escolhido para a VII Conferência e principalmente do processo mobilizatório que iniciou com as pré-conferências, que estimularam a participação dos usuários nos próprios CRAS, com garantia de vagas, de presença nas conferências, ampliando a participação dos usuários pela sua própria auto-representação (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

A análise também traz resultados esperados para municípios, estados e União no que diz respeito ao 2º eixo, resumindo o que foi debatido nas pré-conferências e conferências que antecederam a VII Conferência Nacional de Assistência Social.

Após a síntese trazida por Degenszajn, a Mesa Temática seguiu com as contribuições de Samuel Rodrigues (representante do MNPR). Evidenciamos a sua fala, que nos convida a considerar o poder político que têm os usuários quando tomam consciência de seus direitos, e principalmente quando percebem que a política de assistência social deve também ser feita e avaliada para e por eles:

[...] refletimos como é possível participar sem ter o controle das coisas, e aí eu me refiro à VII Conferência Nacional de Assistência Social e venho convocar os meus companheiros usuários a colocar isso na mente, queria dizer que se os usuários sempre participaram na condição de assistidos, na condição de que algo era preparado para eles, a partir dessa Conferência, que considero um divisor de águas, a partir daqui nós estamos cavando, buscando, pleiteando e sabendo que é direito o nosso lugar político na construção do Sistema Único de Assistência Social e na efetivação da política de assistência social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 81).

No documento que tivemos acesso, na descrição desta Mesa Temática, aparece no início que também ocorreriam intervenções de Carlos Eduardo Ferrari (representante da Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais)⁹ e de Margareth Alves Dallaruvera (representante da Federação Nacional dos Assistentes Sociais), todavia o relato se encerra no início da fala de Carlos Eduardo Ferrari. Do mesmo modo, não há registros do debate que aconteceria após as exposições.

⁹ Cabe situar a necessidade de se alterar concepções expressas em nomenclaturas como “excepcionais” que ainda se mantêm em entidades de relevância social para pessoas com deficiência.

A segunda Mesa Temática, com o tema '*Democratização do SUAS e entidades de assistência social e o vínculo SUAS*', foi iniciada com a apresentação da síntese do processo de mobilização e das conferências estaduais em relação ao 3º eixo, '*Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS*', feita pela Professora Doutora Berenice Rojas Couto. Seguindo a lógica das sínteses anteriores, foram levantados os pontos que apareceram com mais ênfase nos relatórios das pré-conferências e conferências que resultaram na conferência nacional. Da mesma forma, foram apresentados pontos fracos, fortes e resultados esperados.

Entre os pontos fracos apresentados, destacamos: falta de articulação das secretarias municipais e estaduais; falta de planejamento pensando na articulação da básica, média e alta complexidade; falta de articulação entre as esferas de governo para discutir e avaliar a gestão da política de assistência social; ausência de serviços informatizados integrado às demais políticas públicas e à rede socioassistencial para atendimento integral dos usuários; gestão da política de assistência social por outras secretarias ou órgãos da gestão pública, dificultando a compreensão e a execução da assistência social como política pública; falta de conhecimento do SUAS e de sua relação direta com os serviços prestados pela entidade de assistência social; e pouca articulação entre CRAS, CREAS e entidades de assistência social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Entre os pontos fortes, salientamos: movimento para universalizar os serviços de assistência social; ampliação de interesse dos representantes das entidades em aprimorar o trabalho com as redes socioassistenciais; reordenamento institucional da gestão, em conformidade com o SUAS; viabilização dos direitos sociais para a consolidação do SUAS. Aparece muito como a consolidação do sistema está tendo perspectivas de que os direitos sociais ganhem materialidade, e que as pessoas realmente conheçam estes espaços como espaços de direito; aumento da realização de concursos públicos e capacitações; maior integração entre os trabalhadores dos CRAS e CREAS; conferências reconhecidas como espaços privilegiados de estímulo da participação cidadã na assistência social e, particularmente, essa VII conferência pelo significado do tema (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

A própria Professora relata que há uma contraposição dos pontos fortes e pontos fracos, e que existia um movimento, tanto da parte das entidades de assistência social como da parte dos entes federados, na solução de problemas ainda diagnosticados como permanentes no campo da assistência social. Isso fica bastante nítido quando comparamos os tópicos trazidos.

Da mesma forma que na síntese do 2º eixo, Couto também apresentou resultados esperados para municípios, estados e união em relação ao 3º eixo.

Seguindo com as discussões da Mesa Temática, aconteceram falas de Arlete Avelar Sampaio (Secretária Executiva do MDS na época), de Vicente Falqueto (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB), de Marcos Castilho (Federação Nacional das Associações Pestalozzi), e de Renato Saidel Coelho (Associação das Igrejas Metodistas), todos os três últimos representando as entidades de assistência social.

O debate sobre o papel dos diferentes atores que compõem o SUAS, em especial, o papel das entidades de assistência social e suas formas de inserção e participação no controle social e na gestão pública foi bem forte na VII Conferência Nacional de Assistência Social, já que naquele contexto, muito do que se tem em legislação sobre a relação das entidades de assistência social com o SUAS estava sendo construído e discutido.

Dentro dessa discussão, destacamos a fala de Renato Saidel:

Temos que verificar se os espaços reservados para a participação popular, como as Conferências, os conselhos de políticas setoriais e de defesa de direitos, os CRAS, os CREAS e os fóruns são suficientes para a população se manifestar-se, se esses espaços permitem e acolhem as manifestações. Sabemos que as entidades também têm um papel importante na democratização da participação popular e podem acolher essas demandas, encaminhar ao poder público para o aprimoramento da gestão do SUAS. É importante levarmos a noção de que as entidades não apenas acolhem, assessoram e asseguram direitos, mas que podemos encaminhar as demandas aos órgãos competentes, aos gestores e até ao Ministério público, quando for o caso. As entidades podem e devem exercer esse papel, até porque acreditamos na universalização dos serviços, e entendemos que só vamos construir uma política pública de qualidade quando houver uma maior aproximação entre o poder público e a sociedade civil, que já acontece, mas ainda é muito fraca (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 97).

No processo de construção e reconstrução do SUAS, por mais que defendamos que o Estado assuma a iniciativa de compor as políticas sociais e dê a elas a dimensão de direitos sociais, não se deve ignorar a importância que as entidades de assistência social têm na vida dos usuários, principalmente onde o

Estado ainda não chegou. Essa aproximação precisa ser feita e aprofundada, principalmente quando a entidade trabalha incentivando a participação popular, quando incita que os usuários busquem e construam seus direitos. Sabemos que este é um campo contraditório, em que não se deve negar a perspectiva historicamente marcada pelas entidades e as inúmeras tensões que existem nessa relação, mas são espaços que não podemos ignorar no contexto de disputar a construção de uma sociedade radicalmente democrática.

Da mesma maneira que as outras Mesas Temáticas, esta, com o tema '*Gestão do SUAS e bases para a garantia do financiamento da assistência social*', teve início com a síntese da Professora Mestre Márcia Helena Carvalho Lopes sobre o processo de mobilização e as conferências estaduais em relação ao 4º eixo, "Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos".

Sobre os pontos fracos, resumidamente, a Professora considera que o tema do financiamento ainda não estava apropriado pelos atores da política – isso inclui os gestores municipais, os conselheiros, os usuários, as entidades sociais, os gestores de outras políticas, os secretários de finanças, os contadores e até mesmo os prefeitos e governadores. Ela também traz que os recursos eram insuficientes diante da demanda da rede socioassistencial, dando ênfase para insuficiência de cofinanciamento dos estados. Também considerou frágil o controle social pela dificuldade de acesso e compreensão das informações dessa área (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Já a síntese dos pontos fortes se concentrou no reconhecimento das mudanças no financiamento da assistência social a partir da implantação do SUAS.

Demonstra unanimidade nas posições que os estados apresentaram, tais como: a) maior visibilidade da política e de seu financiamento com a participação dos usuários e busca de compatibilização com as demandas da área; b) o orçamento começa a ocupar um espaço de debate, inclusive na compreensão política e das cobranças e reivindicações das entidades e dos usuários; c) inclusão do tema financiamento na agenda dos atores envolvidos com a política de assistência social e maior compromisso das três esferas de governo na organização da gestão financeira da política social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 109-110).

Sobre esse tema, ainda que tanto tenha acontecido desde 2009, sabemos que infelizmente não foram constatados avanços significativos. A discussão sobre o orçamento deve ser apropriada tanto quanto a participação popular deve ser central na política de assistência social.

Seguindo com as discussões, a Mesa Temática contou com as contribuições de Rosilene Cristina Rocha (Secretária Nacional de Assistência Social na época), de Lúcia Maria Modesto Pereira (Secretária Nacional de Renda e Cidadania na época), de Tânia Mara Garib (Presidente do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS - na época), e de Ieda Maria Nobre de Castro (representante do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS). Destas falas, realçamos que a gestão do SUAS deve ser baseada no controle social, na perspectiva de qualificá-la para uma gestão mais democrática. Do mesmo modo, foi colocada a importância do controle social, principalmente dos conselhos, no acompanhamento e fiscalização dos programas como o Bolsa Família (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009). Sobre o controle social na área do financiamento, destacamos a fala da representante do CONGEMAS na época, Ieda de Castro:

O controle social na área do financiamento é possível, principalmente quando utilizado no âmbito local só que, para isso, precisamos ter um fundo como unidade orçamentária, e organizar os serviços por fonte. Os usuários, as entidades e a sociedade civil precisam saber o que está sendo oferecido para a população. Quanto custa os serviços, quais são, como estão sendo desenvolvidos, de onde vem a fonte de pagamento de projetos e serviços. [...] Quando se amplia a participação na elaboração e execução do orçamento fica mais fácil o controle, aprimorado com a utilização dos instrumentos de planejamento participativo, e da organização de serviços ofertados a partir das necessidades diagnosticadas no território (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 124).

No geral, identificamos que as falas foram no sentido de que as ações, serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social devem ser discutidos e acompanhados por todos, principalmente pelos usuários que são os principais sujeitos da política. Há uma tendência forte de traduzir a participação como mecanismo de avaliação da política pública, portanto, uma tecnologia do poder burocrático, em si esterilizadora da vitalidade e potência dos processos políticos participativos-populares.

As Oficinas Temáticas foram espaços em que expositores fizeram suas considerações sobre os assuntos definidos e em seguida ocorreram debates. Elas foram norteadas pelos eixos da conferência, considerando o conteúdo a ser abordado, em seus aspectos teóricos, éticos e políticos, o nivelamento das informações, as implicações na política de assistência social, os principais avanços e desafios, e as diversas proposições trazidas tanto pelos expositores como pelo

conjunto dos participantes (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009). Como se afirma no documento:

A intenção esteve parametrada na solidificação de conceitos e práticas sob a ótica de assegurar um sistema de proteção social aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, e na perspectiva de superar a herança conservadora que permeia esta área, com forte apelo à filantropia e à solidariedade da sociedade, que focaliza a intervenção em programas pontuais e seletivos, que não alteram as condições de desigualdades sociais, econômicas e culturais, e reduzem a participação social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 23).

Foram 5 os objetivos das oficinas, e cabe destacar o 4º que visa

contribuir para a efetivação de uma nova cultura participativa com base no legítimo controle social do Estado pela sociedade, e no protagonismo dos usuários do SUAS, trazendo o debate para o campo conjuntural (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 24).

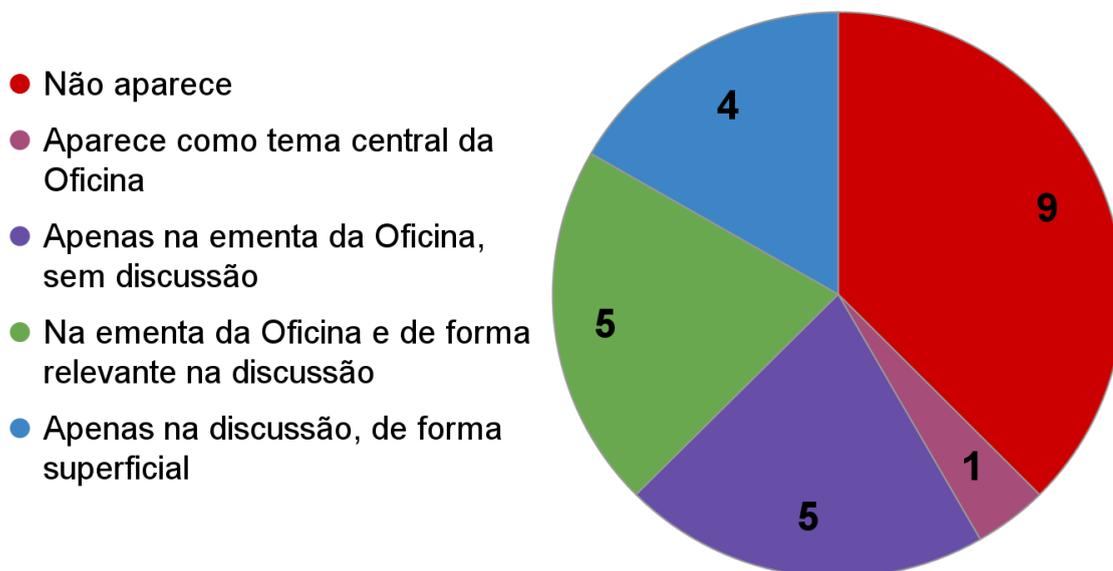
Consideramos estes momentos de grande relevância nas conferências, nos quais se dá maior importância para o debate, e como os temas estão diretamente ligados aos eixos, as discussões subsidiam as deliberações das conferências. Desta forma, foi feito um levantamento de como apareceu a discussão acerca da participação popular, do controle social e afins nestes espaços das conferências, apresentando o que consideramos relevante.

Ocorreram vinte e quatro Oficinas Temáticas nesta VII Conferência Nacional de Assistência Social. O gráfico a seguir demonstra como apareceu a questão da participação nas ementas, exposições e debates:

Gráfico 1 - Oficinas Temáticas da VII Conferência Nacional de Assistência Social

Oficinas Temáticas da VII Conferência Nacional de Assistência Social

Como aparece a questão da participação social e semelhantes?



Elaboração: Própria (2023).

Importante chamar atenção para este dado paradoxal, tendo em vista principalmente o tema da conferência. O tema da participação não parece ter adquirido o caráter transversal necessário dentro da política de assistência social, sendo um tema geralmente discutido apenas quando se exige, e ainda assim, raramente é discutido de forma aprofundada e com a atenção e complexidade que merece. A sua captura por uma lógica homologatória parece efetivamente ser predominante, conforme as indicações aqui coletadas. Por isso devemos:

[...] insistir na participação popular como eixo da política pública, o que requer a ruptura com a lógica desabilitadora do caráter protagonista das massas, na direção de um projeto democrático-radical, conforme o consubstanciado no compromisso ético-político da profissão de Serviço Social (PAIVA, 2006, p. 8 apud PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010a, p. 258).

A Oficina 3, com o tema “Participação Popular e Controle Social no SUAS: protagonismo dos usuários e democratização da gestão dos conselhos”, foi a única desta conferência dedicada inteiramente para discutir a participação popular e o controle social no SUAS. Ela contou com a contribuição de quatro expositores: Eleonora Schettini Martins Cunha (Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG), Neide da Silva Hengler (usuária do Programa Bolsa

Família - PBF de Votuporanga/SP), Maria Anália de Jesus Costa (usuária do CRAS de Porto Dantas/SE) e Edval Bernardino (Professor do Centro de Ciências Humanas e Educação da Universidade da Amazônia - UNAMA).

As oficinas foram relatadas de forma bem resumida nos anais desta conferência, trazendo apenas as principais indicações apresentadas pelos expositores. Destas, destacamos que:

Segundo Edval Bernardino, o processo de participação do usuário é altamente complexo. A participação por si só não é suficiente. Lideranças isoladas não constroem projetos coletivos. Neste caso, os usuários às vezes se percebem como assistidos. Todavia, não há protagonismo sem projetos próprios e coletivos (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 172).

Ainda nos destaques da fala do Professor Doutor Edval Bernardino:

Coube realçar que participação e controle social são matérias distintas, mas que, no entanto, não há controle social sem participação, e, tampouco, toda participação propicia o controle social. Uma condição para o exercício do controle social, aqui compreendido como ação da sociedade civil sobre o Estado, é a possibilidade de concretização do protagonismo dos atores envolvidos, com o erguimento de sua condição de sujeito social dotado de projeto próprio (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 172).

Também salientamos a importância da participação de duas usuárias da assistência social como expositoras em uma oficina de conferência nacional. Sobre as manifestações das usuárias, Neide da Silva Hengler e Maria Anália de Jesus Costa, foi relatado que estas demonstraram que as previsões da legislação que regulamenta a política de assistência social estavam se transformando em realidade e que isso está sendo percebido pelo conjunto de usuários onde o atendimento é prestado com qualidade. O relato também traz que ambas reforçaram a importância de continuidade e aprimoramento do SUAS, já que ainda não se percebia a sua implementação em todos os municípios e, tampouco, a cobertura do atendimento para todos que necessitarem da política de assistência social. Neide e Maria também valorizaram fortemente o exercício da participação popular, em especial do usuário, considerando que esta interfere direta e positivamente na melhoria de sua qualidade de vida, no reconhecimento de seu potencial e na organização da comunidade. Por fim, as usuárias apontaram que os Conselhos e Conferências contribuem bastante para favorecer a participação, mas que ainda estava muito incipiente. Afirmaram que outros momentos devem ser proporcionados, e que os Conselhos precisam buscar facilitar a participação dos usuários, mudando as regras

para a composição, os dias e horários das reuniões, traduzindo os discursos e documentos, etc. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Como citado anteriormente, o contexto conjuntural em que ocorreu esta conferência era o do segundo mandato de Lula (2007-2010), em que já eram percebidos resultados de medidas sociais de massa que incidiram na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade. Inclusive, dentro dessas medidas, a setorialização da assistência social via Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, como em qualquer governo que se sustente na democracia liberal — ainda que este se coloque como “popular” —, esse aspecto nunca deixou de demonstrar suas contradições internas e externas, longe disso, aprofundou estas ao passo em que, de um lado, tais medidas funcionaram como elemento de coesão social difundindo os princípios normativos burgueses como universais e acima das classes e, por outro, possibilitou a explicitação dos interesses das classes e grupos subalternos no “imediato” e enquanto prospecção de um projeto societário alternativo (PAULA, 2013). Isso fica explícito ao analisarmos a VII Conferência Nacional de Assistência Social, momento em que o SUAS ainda estava em seus primeiros anos de construção e implementação, em que os envolvidos estavam cheios de fôlego e esperança. Existiam motivos para acreditar que a participação popular poderia se tornar algo orgânico e com potencial emancipatório¹⁰, mas não foi por esse caminho que a história seguiu.

2.2 VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social aconteceu do dia 7 ao dia 10 de dezembro de 2011 e teve como o tema geral '*Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores*'. Seus objetivos foram:

- Avaliar os avanços obtidos na gestão do trabalho no SUAS, seu financiamento e propor estratégias para implementação da NOB/RH, como mecanismo para qualificar os serviços e consolidar o SUAS no sistema de proteção social não-contributivo brasileiro.
- Avaliar a qualidade da oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social sob a lógica do trabalho articulado em rede (entidades socioassistenciais e unidades estatais), do protagonismo e participação dos usuários e da valorização dos trabalhadores.

¹⁰ Tais motivos, por certo, não eram baseados em análises aprofundadas com referenciais críticos, pois já haviam estudos e debates que demonstravam que o controle social e a participação popular que estavam postos não levariam ao horizonte emancipatório que muitos esperavam: Paiva (2006); Paiva e Ouriques (2006); Paiva e Mattei (2009), entre outros.

- Propor estratégias para o fortalecimento do alcance das atenções ofertadas pelo SUAS no processo de erradicação da pobreza extrema, definindo articulações intersetoriais prioritárias e formas de financiamento adequadas.
- Avançar na propositura de estratégias para a consolidação da participação e do controle social na assistência social, como eixo estruturante do SUAS, para o fortalecimento do protagonismo dos usuários e para valorização dos trabalhadores (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 13).

De início, já percebemos que ainda que o tema participação popular não seja o tema central desta conferência, ele ganha significativa importância em seus objetivos. Da mesma forma que no processo da VII Conferência, houve uma etapa de mobilização que antecedeu sua fase nacional.

O conteúdo das discussões e das proposições que enriquecem, desde municípios e seus territórios, a avaliação do SUAS em âmbito nacional, contou assim com uma notável construção coletiva, reveladora de importantes acúmulos, o que permitiu que os avanços pudessem ser dimensionados e potencializados, dado o especial momento de controle social e de participação popular (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 14).

Nessa etapa mobilizatória, foram definidos subtemas, com o objetivo de desdobrar o tema geral e melhor subsidiar a construção das reflexões. Estes foram:

- Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS.
- Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais.
- Fortalecimento da participação e do controle social.
- A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p.15).

Foram elaboradas ementas para cada subtema, com conteúdos e referências, além de questões norteadoras para auxiliar nas discussões. De modo que para nossa pesquisa cabe ressaltar o tema da participação e do controle social, destacamos que os objetivos do debate acerca dele na VIII Conferência foram:

- a) Contribuição da participação e do controle social no processo de consolidação do SUAS e na perspectiva da erradicação da pobreza;
- b) Avanços e desafios dos conselhos de assistência social no Brasil pós SUAS, tendo como base o Plano Decenal SUAS Plano 10 e as deliberações das conferências;
- c) limites e possibilidades da organização e participação dos movimentos sociais no SUAS na atualidade;
- d) estratégias utilizadas pelos municípios na perspectiva de potencializar a participação dos usuários;
- e) Participação dos usuários como condição para prevenção a riscos sociais (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p.16).

Sobre os participantes¹¹ VIII Conferência Nacional de Assistência Social, segundo os anais da mesma:

¹¹ Não encontramos nos documentos quantos destes foram usuários.

Quadro 2 - Participantes da VIII Conferência Nacional de Assistência Social

Tipo de participante	Quantidade
Delegados(as) eleitos(as) nas Conferências Estaduais, com direito a voz e a voto	1150
Delegados(as) eleitos(as) na Conferência do Distrito Federal, com direito a voz e voto	12
Delegados(as) natos (conselheiros do CNAS), com direito a voz e voto	36
Delegados(as) nacionais representando a esfera federal, com direito a voz e voto	88
Convidados(as) Institucionais (indicados pela Comissão Organizadora), com direito a voz	280
Observadores(as), com direito a voz	200
Total	1766

Fonte: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2011)
Elaboração: Própria (2023)

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social contou com um momento chamado “Balanço crítico do processo das conferências de 2011, da gestão e do controle social”, com uma Solenidade de Abertura, uma Conferência Magna, dois Painéis, vinte e três Oficinas Temáticas e a Plenária Final. Serão feitos destaques dos momentos que achou-se pertinentes para a temática do trabalho.

Vale ressaltar que nesta conferência nacional existiu um momento dedicado ao balanço crítico do processo das conferências daquele ano, da gestão e do controle social. O processo conferencial de 2011 deu continuidade às mobilizações que se iniciaram nas conferências de 2009, com um longo trabalho pré-conferencial, agora mais consolidado.

O chamado balanço crítico nada mais é do que a síntese do que foi discutido nas pré-conferências e conferências, com registros do processo de implantação do SUAS nos estados, municípios e DF. A análise foi feita com base nos quatro subtemas discutidos nas conferências e pré-conferências, anteriormente já citados. Essas sínteses também foram feitas na VII Conferência Nacional de Assistência Social, apresentadas por Professoras no início de alguns painéis, entretanto, nesta conferência esse momento foi centralizado antes da solenidade de abertura.

Apresentado pela Professora Doutora Maria Carmelita Yazbek e pelo Professor Doutor Edval Bernardino Campos, em suas palavras:

Esse é o momento que nós precisamos conferir maior atenção, porque consiste num dos momentos especiais do exercício do controle social, exatamente apreciar o que foram feitos das nossas deliberações, qual foi o

destino que nós mesmos demos aos desafios que elegemos (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 45).

Dentre os subtemas, nos cabe evidenciar a síntese do subtema 3, que trata do fortalecimento da participação e controle social, explanado pelo Professor Doutor Edval Bernardino Campos. De partida, ele traz uma reflexão:

Compreendendo desde logo que essa matéria se coloca para a política de assistência social de uma forma muito diferente em que ela se coloca para outras políticas públicas, porque a ideia de participação e de controle social dos usuários tem uma demanda histórica para se resolver que não é simples e que a assistência social tem assumido isso com muita responsabilidade. A grande maioria dos usuários da assistência social durante muito tempo ou foi invisível para o poder público ou não teve lugar na esfera pública, ou esteve tutelado de alguma forma (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 60).

Campos realça que não fazia parte da tradição de organização e sociedade civil, contemplar os usuários da Assistência Social no sentido da participação:

[...] isso não é um desafio pequeno, não só para assegurar participação, como também para assegurar a esse amplo segmento social, as possibilidades sócio-políticas para o exercício do controle social, porque isso não se faz simplesmente com palavra de fé, é preciso um amplo investimento para instituir estes usuários de representatividade coletiva. Também não se faz por decreto e os municípios, os estados, a União, por meio de uma legião de profissionais, de militantes, de lideranças responsáveis, obviamente têm empreendido um amplo trabalho no Brasil tanto para assegurar a participação como também para propiciar oportunidade do exercício do controle social, mas não tenhamos dúvida, é um desafio muito grande que nós precisamos trabalhar ainda por muito tempo (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 60).

Sobre os pontos trazidos como importantes na síntese baseada nas discussões das Conferências e pré-conferências, o Professor focou em trazer aquilo que se constituía como resultados alcançados e desafios para municípios e estados no que diz respeito à participação popular na política de assistência social. Campos destaca que: uma questão presente em quase todos os relatórios diz respeito à necessidade do envolvimento dos usuários nos espaços onde se formula a política de assistência social, ou seja, nos espaços de gestão e de fiscalização da política de assistência social; salienta a necessidade de divulgação dos direitos socioassistenciais e da agenda da política municipal de assistência social; relata o desafio para a descentralização no âmbito dos municípios, das reuniões dos conselhos municipais, de forma a ter presença nos bairros e também um desafio de descentralização no âmbito do conselho do estado, de forma que possa contemplar as diferentes regiões do estado; traz que uma demanda também muito forte nos municípios que é a instituição de espaços nos CRAS e CREAS para a participação

da sociedade; destaca a necessidade de espaço físico adequado e exclusivo para os conselhos seja em âmbito municipal ou de estado, a necessidade de secretaria executiva com pessoal com formação de terceiro grau e também com equipes multiprofissionais; realça a demanda de ampliação dos canais de participação por meio da constituição de fóruns, revitalização de fóruns de assistência, constituição de fóruns de usuários, entre outros; a importância da elaboração do plano de ação dos Conselhos e capacitação de conselheiros; a elaboração e a implementação de plano de acompanhamento das deliberações das conferências de assistência social; elaboração e implementação do plano de acompanhamento e fiscalização da rede socioassistencial; e a criação da frente parlamentar em âmbito municipal e do estado para a área da proteção social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Como avanços, Campos realça poucos que aparecem em alguns municípios e estados. Entre eles estão: capacitações pontuais para conselheiros; melhorias na infraestrutura dos Conselhos; estruturação dos Conselhos com a participação da sociedade civil; aprimoramento da interlocução entre as três esferas de governo e a integração das instâncias de controle social; e alguns estados indicam que foram constituídas secretarias executivas com profissional de nível superior, outros indicam que têm realizado um trabalho de maior articulação com estados e municípios (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Esse momento de balanço também contou com a contribuição de Carlos Eduardo Ferrari (Presidente do CNAS na época), trazendo uma análise do que o CNAS estava fazendo no âmbito do controle social naquele período. Ele traz uma linha do tempo desde a primeira conferência nacional, destacando a questão da participação popular e do controle social, considerando que evoluções se deram, nesse sentido. Também salienta outros avanços políticos do CNAS no que diz respeito ao controle social, como a importância da “[...] transição do viés puramente cartorial do CNAS para o viés político, propositivo, deliberativo e também da capacidade de acompanhar a execução da política pública, de fiscalizar o que está sendo feito [...]” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 56). Também destacam-se alguns desafios que Ferrari trouxe, como: fortalecimento dos fóruns; desenvolvimento de ações efetivas que promovam a intersetorialidade da política por meio da participação popular; e construção de estratégias para

qualificação da participação governamental (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Do mesmo modo, houve a participação de Denise Colin (Secretária do CNAS na época), trazendo um balanço sobre as ações do governo federal em relação ao controle social. Ela destaca que houve o cumprimento do objetivo daquela conferência: 97% dos municípios realizaram as conferências municipais e 100% dos estados realizaram as conferências estaduais. Também trouxe alguns avanços e desafios para o governo federal em relação à política de assistência social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011). Do restante de sua fala, evidenciamos sua reflexão sobre os 18 anos que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estava fazendo naquele dia de conferência nacional:

[...] esta data deve representar uma maturidade de reconhecimento das nossas falhas, das nossas dificuldades, dos nossos desafios, mas ela deve representar também, a mobilização, a continuação desta história de mobilização, de categorias de trabalhadores e de construção coletiva desta área como foi a história desde a inserção federal desta política pública de seguridade social não contributiva, como foi a inserção na Lei Orgânica de Assistência Social, como foi com os demais regulamentos que normatizam a área. Foi tudo fruto de mobilização dos trabalhadores em especial de determinadas categorias como dos assistentes sociais e da academia que estes dispositivos foram inseridos no normativo legal brasileiro e que depois nós fomos aprimorando nas nossas intervenções, no começo com grande dificuldade porque vivíamos um momento de muita pressão adverso a estas propostas, sob base de um ideário neoliberal, mas gradativamente a força da mobilização e a necessidade destas demandas serem reconhecidas pelo poder público e pelo movimento da sociedade impulsionaram, enfim, a construção desses espaços, e desde a I Conferência Nacional nós vimos cada vez mais galgando conquistas e avanços nessa área (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 64).

A Solenidade de Abertura contou com diversas falas de representantes do governo federal, de trabalhadores e usuários, trazendo avanços e desafios para a consolidação do SUAS, por muitas vezes valorizando a importância dos espaços de participação como as conferências e reafirmando a visão da política de assistência social como direito social e não mais como clientelismo político (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

A Conferência Magna com o tema '*Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores: desafio para a superação da extrema pobreza no Brasil*' foi feita pela Ministra de Estado do MDS, Tereza Campello. A Ministra focou em falar sobre o Plano Brasil Sem Miséria.

O Painel 'Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS e o controle social' contou com participações importantes, delas destacamos a essencial

contextualização que a Professora Doutora Raquel Raichelis Degenszajn faz, trazendo a perspectiva histórica para pensar os processos de trabalho no Brasil e os impactos da reestruturação produtiva e do ideário neoliberal que não passam longe do trabalho no âmbito público e nem dos trabalhadores do SUAS.

Nesse sentido, a Professora Doutora Jucimeri Isolda faz uma fala que resgata a dimensão política que o trabalho na assistência social deve ter. Traz a importância de uma gestão participativa e democrática, realçando que

[...] temos relações conservadoras que permeiam a vida social, mas elas só vão ser enfrentadas e superadas na medida em que nós, com convicção, com orientação política, questionarmos essa realidade, para encontramos soluções coletivas, para politizarmos o processo. Isso, certamente, conta com a centralidade do trabalhador e do usuário (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 106).

Por fim e não menos importante, a Professora Doutora Berenice Rojas Couto traça consideráveis reflexões acerca da relação do trabalhador da assistência social com os usuários que é de extrema importância para a construção da participação popular:

Esta mesa pauta a GESTÃO DO TRABALHO E DO CONTROLE SOCIAL, e até que ponto nós trabalhadores permitimos que o usuário controle o nosso trabalho? Até que ponto permitimos que os usuários conheçam os mecanismos de inclusão próprios do nosso trabalho? Conheçam como eles podem e como não podem participar dos programas que nós estamos trabalhando? Como é que nós fazemos essa interlocução? Como é que nós permitimos o controle social do nosso trabalho para potencializar o controle social do Estado? A prática no seu sentido consistente deve ser ética e política, e requer conhecimento. Precisa ser realizada em todos os espaços que o Sistema Único de Assistência Social está, seja ele no CRAS, no CREAS ou na entidade privada integrante da rede. Se esse trabalho não estiver explicitado lá, vamos perpetuar o diagnóstico da falta de protagonismo do usuário e, conseqüentemente, da nossa desorganização. A possibilidade de organização do trabalho comprometido com a perspectiva da democratização exige que o usuário possa assumir o seu protagonismo. Ele precisa pautar nosso trabalho e estar na nossa instância direta de trabalho para que efetivamente possamos discutir, enquanto trabalhadores junto com eles: afinal de contas que projeto temos? (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p.109).

Couto reitera que só vamos construir essas alternativas quando tivermos clareza teórica e política sobre o papel da política de assistência social dentro da Seguridade Social:

Não podemos continuar lidando com as tragédias cotidianas dos usuários da assistência social como se fossem particularidades de pessoas ou de famílias. Elas são expressão da estrutura social e das suas desigualdades sociais. Como vamos enfrentar isso coletivamente? Trazendo os usuários para este cenário, discutindo com eles as estratégias, a partir do compreensão sobre a realidade, com acesso às informações e ao

conhecimento que nós trabalhadores temos ou ao menos deveríamos ter (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 110).

Couto afirma que isso só pode ser feito de forma coletiva e organizada, com compreensão da estrutura do trabalho para além da aplicação de instrumentos, com muita discussão acerca da participação da assistência social no fundo público, publicizando e trabalhando dados, fazendo diagnósticos, buscando qualificar o trabalho no sentido de acabar com as desigualdades ao invés de apenas gerenciá-las (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

As falas no Painel com o tema *'Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais e controle social'* foram no sentido de resgatar a dimensão coletiva da gestão dos serviços socioassistenciais, na relação com os conselhos e com a participação popular. A Professora Doutora Aldaíza Sposati trouxe uma crítica realçando que esse assunto não foi muito explorado nas conferências municipais e estaduais daquele ano, o que considera que precisa ser modificado, pois entende que sem a clara definição dos serviços a serem aprofundados não há direção real em termos das garantias que o SUAS deve prover. A Professora Doutora Maria Luiza Rizzotti destaca que é no espaço dos serviços que o direito se concretiza, e que as ações em relação a eles precisam ser intersetoriais e com participação popular, principalmente na avaliação de como os serviços estão de fato satisfazendo as necessidades dos sujeitos usuários, na perspectiva de qualificá-los. Aqui cabe ressaltar mais uma vez o contorno tímido da participação como tecnologia do processo burocrático-legal que demarca o projeto de política pública. Rizzotti também destaca a discussão feita por Yazbek (2014) da necessidade de romper com a subalternidade dos usuários. Lembra que precisamos entender os usuários como classe trabalhadora que são.

E creio que esta perspectiva, o compromisso que estabelecemos com os nossos usuários, é que qualifica também os nossos serviços. Precisamos criar espaço de diálogo, de organização. Precisamos ter organizações de usuários nos nossos serviços. Precisamos que eles se constituam como os sujeitos que vão ter assento a este conselho nacional, estaduais e municipais, com a perspectiva importante, como já têm feito, de solidificar cada vez mais a nossa política de assistência social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p.166).

Foram realizadas vinte e três Oficinas Temáticas na VIII Conferência Nacional de Assistência Social, com ementas previamente construídas:

A finalidade precípua foi a de colocar em debate conceitos e práticas sob a ótica do desafio da universalização da seguridade social, problematizando desde os desafios do SUAS, passando pelas questões decorrentes das

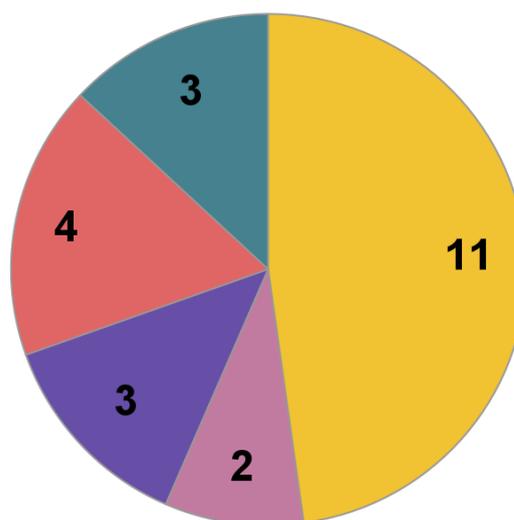
transversalidades de gênero, etnia, condição física, dos extremos geracionais, das políticas de direitos, da intersectorialidade, dos problemas do financiamento e gestão, das questões políticas de articulação com Paramentos e Ministérios Públicos, até os dilemas da participação social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 24).

O gráfico a seguir demonstra como apareceu a questão da participação nas ementas, exposições e debates:

Gráfico 2 - Oficinas Temáticas da VIII Conferência Nacional de Assistência Social

Oficinas Temáticas da VIII Conferência Nacional de Assistência Social
Como aparece a questão da participação social e semelhantes?

- Não aparece
- Aparece como central da Oficina
- Apenas na ementa da Oficina, sem discussão
- Na ementa da Oficina e de forma superficial na discussão
- Apenas na discussão, de forma superficial



Elaboração: Própria (2023).

Em paralelo com a conferência anterior, percebemos que o tema aparece menos ainda, tanto quantitativamente, quanto qualitativamente, nas discussões das Oficinas. Ainda que com duas Oficinas dedicadas a discutir o tema de forma central, ainda não foi dada a devida importância ao debate. O apagamento do debate nos espaços mais restritos é revelador da ambiguidade com que é tratado no processo conferencial, pois mesmo sendo contemplado como tema prioritário, acaba por ser periférico de fato no cotidiano institucional, no desenho da política e no acesso aos serviços e programas que ela desenvolve.

Duas oficinas da VIII Conferência Nacional de Assistência Social tiveram como tema central a participação popular, o controle social e afins. A oficina 'O protagonismo do usuário no fortalecimento de novas estratégias de participação no SUAS' tratou dos assuntos:

Protagonismo popular e a perspectiva da superação da subalternidade na democratização do poder. As estratégias de participação dos sujeitos de direitos na política de assistência social e nas diferentes instâncias do SUAS. Os mecanismos e processos para fomento e garantia da participação dos usuários na política de assistência social. O processo de participação dos usuários no acesso aos benefícios e na oferta dos serviços do SUAS. A representação e a representatividade dos usuários nos conselhos de assistência social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 347).

Foram três expositores: Carlos Eduardo Ferrari (Presidente do CNAS na época), Samuel Rodrigues (Representante do MNPR) e Eleonora Schettini Martins Cunha (Professora da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG). A oficina contou com ampla participação de usuários nas discussões, porém, sem aportes novos, críticos e/ou propositivos ao idealismo que é próprio do tom reiterativo das boas intenções.

Já a oficina '*Os conselhos de assistência social: mobilização, participação dos movimentos sociais e controle social*' propôs a discussão:

A redemocratização do Brasil e seus atores. Desafios para os Conselhos e as Conferências. Estrutura, funcionamento dos conselhos e os desafios para aprimorar o controle social no SUAS. Representação e representatividade dos segmentos populares. As diferenças constitutivas entre os movimentos sociais e ONGs e sua relação com a Política de Assistência Social e com a defesa dos direitos. Participação popular nas unidades de assistência social e como ela se organiza. O espaço qualificado das entidades sociais e o desafio do controle social democrático. A autonomia dos conselhos e sua relação com o órgão gestor. Estratégias para potencializar a participação nos conselhos. O papel dos conselheiros como agente público (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 377).

Os expositores desta oficina foram Marcia Maria Biondi Pinheiro (Professora Doutora em Serviço Social), Maria de Fátima Menezes da Silva (Presidente do CMAS de Recife na época) e Adriano Borges Domingos da Silva (Assistente Social).

Em um contexto ainda não tão diferente do processo conferencial anterior, consideramos que existiram falas muito importantes na VIII Conferência Nacional de Assistência Social, no sentido de pautar a construção de uma participação popular séria, que aconteça não só nos espaços como conselhos e conferências mas sim no cotidiano do trabalho na política, da necessidade de coletivizar demandas, de politizar e democratizar os processos, dos trabalhadores se reconhecerem como classe e reconhecerem os usuários também como classe trabalhadora, enfim. Entretanto, cabe ressaltar que essas contribuições acabam vindo sempre das mesmas pessoas, sem capacidade de aglutinar e mobilizar os setores protagônicos para uma mudança no curso das práticas homologatórias. Por mais que, com

certeza, estas sejam muito importantes para o processo, a apresentação dessas falas a cada dois anos, sem que se transformem em propostas de mudanças, sem que isso toque no cerne da política e da necessidade de construir um projeto societário diferente, faz poucos avanços politicamente.

2.3 IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No contexto ainda do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, mas no cenário de uma efervescência política diferente, aconteceu a IX Conferência Nacional de Assistência Social. Com o tema geral “Gestão e Financiamento para a efetivação do SUAS”, a IX conferência aconteceu em Brasília no período de 16 a 19 de dezembro de 2013, com o objetivo geral de “analisar, propor e deliberar, com base na avaliação local, as diretrizes para gestão e financiamento do SUAS, reconhecendo a corresponsabilidade de cada ente federado” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 20).

Sobre os participantes desta conferência:

Quadro 3 - Participantes da IX Conferência Nacional de Assistência Social

Tipo de participante	Quantidade
Delegados(as) devidamente credenciados, com direito a voz e a voto	1830
Convidados(as) do CNAS, com direito a voz	185
Observadores, com direito a voz	633
Acompanhantes de PCD, com direito a voz	48
Acompanhantes C&A ¹² , com direito a voz	02
Outros	625
Total	3323

Fonte: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2013).
Elaboração: Própria (2023).

Na descrição sobre os participantes da IX Conferência, também existem tabelas demonstrando a distribuição de delegados municipais, distritais e estaduais. Não se especifica quantos dos participantes são usuários, entretanto, isso aparece na fala de Anderson Lopes Miranda (Conselheiro do CNAS e representante do Fórum Nacional de População em Situação de Rua) na solenidade de abertura: “nós

¹² Não é especificado no documento o que seria “acompanhante C&A”, mas acredita-se que é referente à criança e adolescente.

somos aqui hoje 325 usuários do Brasil, 315 (sic) usuários que faz muita diferença no país inteiro” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p.31).

A IX Conferência Nacional de Assistência Social teve uma Solenidade de Abertura, uma Palestra Magna, um Painel de Avaliação do SUAS, seis Mesas Temáticas Simultâneas, seis Plenárias Temáticas e a Plenária Final¹³. Serão feitos destaques dos momentos que achou-se pertinentes para a temática do trabalho.

Na solenidade de abertura foram feitas intervenções de representantes de governo, sociedade civil e usuários, todavia, destacamos a fala da Presidenta da República na época, Dilma Rousseff, demonstrando seu entendimento acerca das conferências:

Uma Conferência é um evento muito importante para todos que participam, para todos que acreditam na participação popular e quero dizer em nome do governo para o governo, porque aqui está a base para construção de uma nação justa e democrática, uma nação que participa, que é ativa e que dá opiniões. Essa Conferência é um espaço privilegiado para o exercício da cidadania, para o debate de projetos, para a gente avançar cada vez mais nas transparências, nas nossas ações, para explicitar divergências e para construção de consensos. Uma Conferência também é um momento privilegiado para avaliar aquilo que foi feito (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 29).

Cabe ressaltar que, ainda que não vá além do que está descrito em normativas como a CF/8 ou na PNAS, e reconhecendo seus limites, é importante que um(a) chefe de Estado esteja presente e reconheça a importância da participação popular para a manutenção mesmo que seja de uma democracia burguesa¹⁴. Pelo que consta nos relatos dos anais de conferências em governos seguintes, não seguiu sendo dessa forma. Aqui também cabe destacar que a conjuntura política em que ocorreu a IX conferência nacional era significativamente desfavorável à Presidenta e essa participação pode também ser carregada de interesses no sentido de ganhar apoio para seu governo, já muito enfraquecido politicamente.

Do mesmo modo, realçamos a participação de Anderson Lopes Miranda (Conselheiro do CNAS e representante do Fórum Nacional de População em Situação de Rua), que como usuário da política de assistência social ressalta:

¹³ Também ocorreram outros momentos de homenagens, como a de 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.

¹⁴ Ressaltamos que nas conferências anteriormente analisadas não existiu relato de participação do(a) Presidente da República do momento, apenas de representantes destes.

Quero dizer o quanto é importância desse usuário no Cadastro Único Nacional, de ele dizer do que acontece ou não acontece nesse país, a melhoria dos serviços, a valorização, é essa a importância de nós, usuários, é essa a importância do cidadão usuário e usuária. Como diz a Carta Magna: cidadão usuário de direito, cidadã usuária de direito (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 31).

É de muita significância que um usuário se expresse nesse espaço de conferência nacional — principalmente em um momento de cerimônia, diferente de uma oficina ou grupo temático —, que ele entende o seu papel, que ele entende o que é direito social, que nada fará sentido ou dará certo sem a sua participação, sua vivência, seu conhecimento. Infelizmente esses momentos foram raros no decorrer das conferências analisadas neste trabalho, partindo sempre do que foi relatado em seus anais¹⁵. A lentidão na afirmação dos avanços retratados nas falas anteriores pode indicar que o processo político se encontrava mais sob contenção do que expansão efetivamente democrático-popular como a história tratou de ratificar nos eventos que se sucederam.

A Palestra Magna foi dada por Tereza Campello, Ministra de Estado do MDS da época. Ela fala sobre os avanços e desafios do SUAS no Brasil, e destacamos em sua exposição a maneira que certamente, como integrante do governo, ela comemorava o caminho que estava seguindo a Assistência Social.

Só que se a gente não olhar o que nós já conquistamos, o que nós já fizemos nós acabamos dando de barato que isso está dado, que isso está feito e que nós só temos que olhar para frente e não é verdade, nós temos que olhar o que nós já construímos juntos por vários motivos. Primeiro, é que a medida que a gente vê tudo que foi construído, todo esse nosso legado, toda essa trajetória vitoriosa da área de Assistência Social nós nos damos conta que é possível sonhar e que é possível continuar avançando e construindo mais, mas é importante a gente olhar todo o nosso legado por um outro motivo, porque não é verdade que ele está dado e que ele não muda, que ele não volta atrás. Nós temos que olhar o nosso legado e lembrar sempre dele, porque ele é uma vitória, uma conquista nossa, mas nós temos que continuar lembrando que essa conquista foi suada, que essa conquista é uma trajetória de luta da sociedade, uma trajetória de luta de vocês, trabalhadores da Assistência, dos usuários, é uma vitória também do Estado brasileiro (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 34-35).

É essencial o reconhecimento de que os avanços sociais nunca estão dados e são fruto de muitas lutas. Foi uma observação significativa, sobretudo tendo em vista o que viria pela frente nos próximos anos.

A IX Conferência Nacional de Assistência Social contou com um painel específico para avaliação nacional do SUAS, tendo como dinâmica e objeto:

¹⁵ Em reflexões posteriores, consideramos também a possibilidade de muitas falas/contribuições serem também suprimidas dos documentos oficiais.

avaliação dos avanços e desafios da gestão e do financiamento da Política de Assistência Social, sob a ótica da gestão e do controle social, com base nos registros das Conferências Estaduais e na análise das deliberações anteriores feitas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e Secretaria Nacional de Assistência Social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 41).

De uma maneira diferente da dos balanços críticos feitos nas conferências anteriores, o que se teve na IX conferência foi um processo de

conferir a situação do SUAS em todo o país por meio do monitoramento das deliberações das Conferências de Assistência Social desde a Conferência de 2005 até 2011 e de implantar na IX Conferência Nacional de 2013, o lugar do monitoramento sistemático das deliberações emanadas nas Conferências de Assistência Social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 41).

O CNAS criou um Grupo de Trabalho de Monitoramento das Deliberações, que analisou todas as deliberações desde 1995 e priorizou a avaliação das deliberações a partir de 2005. O total das 307 deliberações foram transformados nos seis eixos dessa conferência:

- O Cofinanciamento obrigatório da Assistência Social;
- Gestão do SUAS;
- Vigilância Socioassistencial, Processo de Planejamento, Monitoramento e Avaliação;
- Gestão do Trabalho; Gestão de Serviços, Projetos e Programas Socioassistenciais;
- Gestão de Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS;
- Regionalização (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 15).

Foi apresentado cada um desses eixos e as considerações do grupo de trabalho, para auxiliar nas discussões que aconteceriam na conferência nacional.

Consideramos este um trabalho importante de monitoramento e avaliação, para que o que já foi discutido e deliberado tenha encaminhamentos melhores, para que os objetivos não se percam, para direcionar a ação no sentido de evitar que as deliberações sempre se repitam sem que se possa avaliar outros caminhos, para melhorar a questão do planejamento, etc.

Infelizmente, esse levantamento demonstrou que a participação popular, o controle social e o protagonismo do usuário não estavam presentes nas deliberações o suficiente a ponto de virar um eixo. Isso de certa forma aparece na fala de Márcia Helena Carvalho Lopes, coordenadora do comitê acadêmico que participou da avaliação das deliberações:

Nas deliberações e nas avaliações aparece muito pouco a perspectiva do controle social e não podemos perder de vista isso. Construímos a Constituição de 1988, fazendo controle social, indo para as ruas, participando dos Conselhos. Criamos a possibilidade das Conferências

debatendo, articulando associações profissionais, trabalhadores, várias esferas e universidades. A perspectiva de controle social, de participação, de acompanhamento do que está acontecendo no município, no estado e no país é decisivo, pois é condição para o aprofundamento da democracia para o país, é condição para a transformação e para a mudança de consciência daquilo que é conservador, preconceito, discriminação, e da visão fragmentada das políticas sociais. A relação com os Legislativos sejam em nível municipal, estadual e federal, é sintomático. Quando é que Vereadores, Deputados, Estaduais e Federais, vêm para o nosso campo, vem para um evento como esse? Isso ainda é raridade, mas importante, porque são eles fazem um embate político na esfera das mudanças de posições, de legislação e vão certamente ajudar a avançar muito mais no cumprimento das deliberações (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 46).

Nas questões que compareceram no debate deste painel, também surgiu o tópico “a falta de usuários nas Conferências Nacionais” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 47). Do mesmo modo, apareceram críticas aos Conselhos no sentido de que estes estariam atuando em causa própria e não do coletivo, dificultando a participação da sociedade civil (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 48). Acrescentamos que essa crítica pode ir além da atuação dos conselhos, mas que a política de assistência social em si não tem sido utilizada para promover a participação popular. Este compromisso tão importante se mostra, na verdade, funcionar mais como retórica de gestores e especialistas do que efetivamente um eixo estimulado pela política.

Foram realizadas seis Mesas Temáticas Simultâneas: (1) a Assistência Social na Proteção Social Brasileira; (2) o Estado democrático de direito: gestão e pacto federativo no SUAS; (3) o mundo do trabalho e o trabalho no SUAS; (4) a Democratização da Política Social: o papel da sociedade civil; (5) Sistemas Universais, Seguridade Social Brasileira e políticas públicas de Estado; e (6) a Intersetorialidade, Políticas Transversais e o SUAS: Planos Nacionais Intersetoriais.

Destacamos que na segunda Mesa Temática, com o tema ‘*O Estado democrático de direito: gestão e pacto federativo no SUAS*’, ocorreram comentários dos palestrantes que valorizam o fortalecimento do controle social como algo necessário para a construção de uma democracia no Brasil, e que “O SUAS não avançará, sem uma aposta, generosa, na mobilização e organização dos usuários, dos sujeitos de direitos a que a política se destina” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 55). Nas questões que apareceram no debate, também destacamos dois pontos, contidos nos documentos (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 55-56):

- O modelo federativo traz consigo a ideia de descentralização e participação popular. Neste sentido, quais instrumentos seriam importantes para que nós pudéssemos pensar na ideia de um novo pacto federativo, pensando em um federalismo cooperativo;
- Necessidade de pensar e fortalecer a ideia e o conceito de controle social e ressignificar o próprio sentido do controle social, dado a sua primazia como braço da burocracia e não como um agente democrático

Também vale realçar que, diferente dos eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social, aconteceu uma Mesa Temática que colocou em questão o tema da participação e do controle social, a Mesa Temática quatro, com o tema '*A Democratização da Política Social: o papel da sociedade civil*'. A dinâmica e o objeto da mesa temática foram:

discutir a democracia e a sociedade civil na perspectiva política que supõe a luta por hegemonia entre os projetos ideopolíticos; o sentido e as possibilidades da gestão pública nas democracias contemporâneas; democratização na rede de serviços governamentais e não governamentais; empoderamento dos usuários e as instâncias participativas e de controle social, especialmente, os Conselhos de Política como espaços de politização, despolitização e burocratização (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 60).

Os expositores cumprem com a ementa da mesa, passando por todos os assuntos descritos. Destacamos que o expositor Pedro Pontual (Diretor de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social, Secretaria Geral da Presidência da República na época) faz um rápido resgate da trajetória da participação social no Brasil, destacando que a expansão desta começou nos anos 2000¹⁶, expresso no aumento do número de Conselhos, Conferências e outros espaços semelhantes (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013). Entretanto, Pontual afirma que

Essa expansão exige, hoje, um salto de qualidade no sentido da consolidação do processo de participação social, durante todo o ciclo da política pública, tanto na sua elaboração como na implementação, monitoramento, avaliação e até mesmo na execução em relações de parceria. Participação que envolve o controle social, por isso, a importância das conquistas no aspecto da transparência, da Lei do Acesso à Informação, da democratização do acesso a informações orçamentárias, estabelecendo de verdade um processo de controle social da sociedade civil sobre o Estado na questão das políticas públicas (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 61).

Ele assinala tarefas e desafios que incluem a adoção da participação social como um método de governo. A discussão não vai para a particularidade da

¹⁶ Destacamos que a visão expressa por Pontual demonstra que a participação social considerada por ele é, na verdade, a de cunho já institucionalizado. Tendo em vista que essa construção vem de anos anteriores, como por exemplo, as mobilizações nos anos 1980 para fazer constar direitos sociais no texto constitucional, durante a Assembleia Constituinte.

participação popular na política de assistência social, que seria uma discussão essencial em espaços como as Conferências. Acrescentamos que a participação não deveria ser política de governo e sim de Estado, para além de mera estratégia de gestão/planejamento/avaliação de política pública.

No restante das Mesas Temáticas, ou não houve a inclusão do nosso tema de interesse no debate, ou o tema apareceu de forma superficial.

Por via de análise, consideramos as Plenárias Temáticas nesta IX Conferência Nacional correspondentes às Oficinas Temáticas nas conferências anteriores, de forma que elas são espaços nas conferências em que se discutiram temas diretamente ligados aos eixos da conferência, subsidiando as futuras propostas. No caso desta conferência, as Plenárias Temáticas foram literalmente os seis eixos definidos, pois em seguida já se definiram as propostas. Elas tiveram por finalidade:

avaliar o SUAS por meio de debate específico; validar através da leitura, as recomendações, ou seja, as deliberações anteriores recomendadas a permanecer na agenda do SUAS e formular e aprovar as propostas novas que serão deliberadas na Plenária Final. Para isto, cada uma contou um representante do comitê acadêmico, responsável pela avaliação do SUAS à luz dos materiais oriundos das Conferências Estaduais e do Distrito Federal e, ainda, com debatedores convidados de acordo com o tema abordado no eixo. Depois dos debates, cada plenária foi orientada a proceder a leitura do documento relativo às recomendações e deliberar as propostas novas, limitadas a seis por eixo. A partir daí, as propostas novas aprovadas na Plenária Temática foram remetidas para a Plenária Final (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 72).

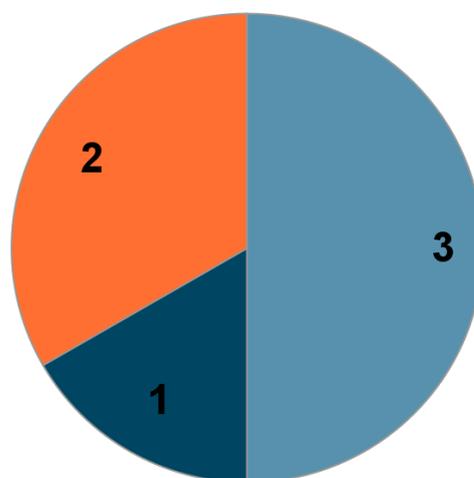
O gráfico a seguir demonstra como apareceu a questão da participação nas ementas, exposições e debates:

Gráfico 3 - Plenárias Temáticas da IX Conferência Nacional de Assistência Social

Plenárias Temáticas da IX Conferência Nacional de Assistência Social

Como aparece a questão da participação social e semelhantes?

- Não aparece
- Na ementa do Eixo e de forma relevante na discussão
- Na ementa do Eixo e de forma superficial na discussão



Elaboração: Própria (2023).

O 4º eixo, ainda que não tenha como tema central a participação e o controle social, teve em suas discussões uma considerável atenção para isso, da forma que deveria ser, já que a participação perpassa todos os eixos de discussão da política de assistência social. Boa parte dos expositores expressaram sua importância, e destacamos a fala necessária da Professora Doutora Abigail Torres:

Participação de usuários no SUAS não é evento, não é momento de Conferência exclusivamente, não é assento no Conselho Municipal, participação de usuários no SUAS é uma diretriz deste sistema. Tem duas diretrizes nesse sistema: ele é descentralizado e ele é participativo. Portanto a participação é método, é lugar que queremos alcançar, é resultado esperado e deve ser o nosso processo de trabalho. Precisamos fazer uma escolha ética e política urgente para assegurar que dentro dos serviços as pessoas possam se manifestar sobre o que desejam, sobre os rumos que querem que seja tomado, inclusive sobre a sua própria vida. Enquanto decidirmos pelas pessoas, sem que inclusive esses critérios estejam expressos, nós não estamos contribuindo com autonomia, com participação, com protagonismo, nós estamos reproduzindo práticas que subordinam as pessoas (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 89).

Todavia, infelizmente, não sucedeu-se nenhum eixo da IX conferência que tratasse de forma central a participação popular, o controle social e o protagonismo dos usuários na política de assistência social. Em relação às conferências anteriormente analisadas, fica nítido como a questão da participação popular vai perdendo cada vez mais força nas discussões em relação à política, expressando que as preocupações continuam sendo outras que não a democratização da política.

Paiva, Rocha e Carraro (2010b) chamam atenção para o caminho que o campo socioassistencial passou a tomar:

Põe-se em marcha uma nebulosa combinação no campo socioassistencial: (I) ao dedicar-se à moldagem de condutas e subjetividades, apossando-se da dinâmica privada das famílias, (II) acaba por contribuir para o arrefecimento da conflitualidade social e política da sociedade de classes – na medida em que recusa e abandona a perspectiva da participação popular protagônica (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010b, p. 158).

Ou seja, o que se delinea é que a negação da participação faz parte da diretriz definida pelos gestores e governos para a política de assistência social. Essa diretriz esvazia o potencial dessa política em ser campo de promoção da participação da classe trabalhadora na definição e do uso do orçamento público, no acesso a parte do mais-valor produzido pelo trabalho.

2.4 X CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A X Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 7 a 10 de dezembro de 2015 em Brasília, teve como tema geral '*Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026*'. No que expressa seus objetivos:

Projeção e planejamento para o futuro, compromisso com as conquistas acumuladas, criação de estratégias voltadas ao estímulo e intensificação da participação dos mais diversos segmentos da sociedade e busca de consolidação do SUAS – foram desafios que nortearam todos os momentos de discussão e trabalhos da X Conferência Nacional de Assistência Social (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 7).

Por decisão do CNAS, esse processo conferencial serviria de subsídio para a criação de um novo Plano Decenal para o SUAS. Os subtemas que ajudaram no desenvolvimento das discussões foram: (1) o enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios; (2) o Pacto Federativo e a consolidação do SUAS; e (3) fortalecimento da participação e do controle social para a gestão democrática.

Sobre os participantes da X Conferência Nacional de Assistência Social, os Anais trouxeram de forma significativa e diferenciada suas características, disponibilizando diversos dados em formas de gráfico. Vejamos o quadro a seguir que demonstra a participação na X Conferência de forma geral:

Quadro 4 - Participantes da X Conferência Nacional de Assistência Social

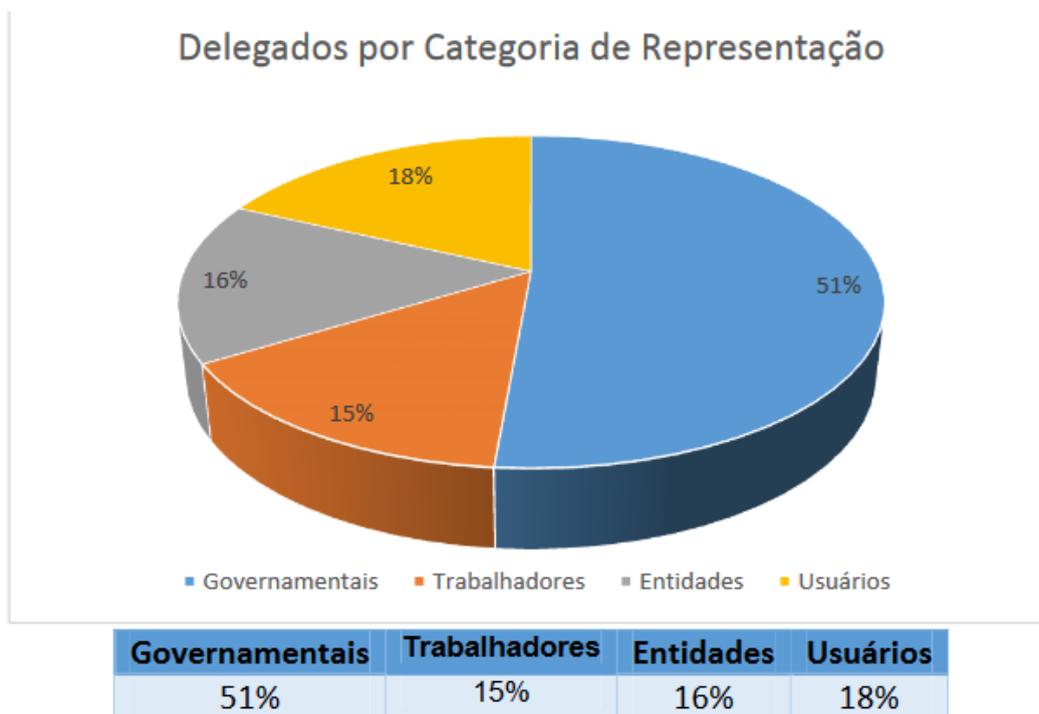
Tipo de participante	Quantidade
Delegados(as) devidamente credenciados, com direito a voz e a voto	1294
Convidados(as) do CNAS, com direito a voz	232
Conferencistas, com direito a voz	19
Equipe MDS, com direito a voz	232
Equipe CNAS, com direito a voz	39
Relatoria, com direito a voz	39
Outros	77
Total	1932

Fonte: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2015)¹⁷.
Elaboração: Própria (2023).

Desta vez, existem gráficos que demonstram a distribuição de delegados por região, por Estado, por categoria de representação, por categoria e por região, por sexo e por região, por conselheiros delegados e por pessoas com deficiência. Todos estão disponíveis nos Anais da X Conferência Nacional de Assistência Social. Para o trabalho em questão, nos interessa o recorte categoria de representação, com enfoque em quantos delegados desta conferência foram usuários da Política de Assistência Social:

¹⁷ Os dados disponibilizados nos Anais estão em percentual, sendo assim, foi feita a conversão para manter a padronização dos dados.

Gráfico 4 - Delegados por Categoria de Representação na X Conferência Nacional de Assistência Social



Fonte: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2015)

A LOAS (BRASIL, 1993), em seu Artigo 16, institui que as instâncias deliberativas do SUAS, os Conselhos (Municipais, do DF, Estaduais e Nacional), devem ter composição paritária entre governo e sociedade civil¹⁸. Nas conferências não é diferente, a paridade se dá entre representantes governamentais e da sociedade civil. As resoluções do CNAS que tratam da distribuição de delegados também trazem a necessidade de proporcionalidade dos segmentos da sociedade civil: entidades e organizações de assistência social; organizações dos trabalhadores do SUAS; e usuários e organizações de usuários do SUAS (CNAS, 2021, p. 2). Ou seja, se formos considerar a paridade olhando para os interesses dos usuários, das entidades e dos trabalhadores do SUAS, isso não se efetiva, já que eles devem todos contabilizar somente até uma metade¹⁹. Entretanto, se

¹⁸ O conceito de sociedade civil usado pela política de assistência social abarca representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor (LOAS, 1993).

¹⁹ Existe um projeto de lei, o PL 8420/2017 da Deputada Luiza Erundina/PSOL que propõe a observância de paridade entre delegados de conferências de assistência social em todas as esferas de governo, sendo: 25% para governo, 25% para entidades, 25% para trabalhadores e 25% para usuários. O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 2021 e segue aguardando apreciação pelo Senado Federal. Disponível em:

considerarmos a paridade instituída atualmente, as variações percentuais em relação às representações dos delegados da X Conferência são pequenas. Consideramos essa forma de organizar a participação nas conferências, assim como a participação na política de assistência social no geral, injusta e inconsistente. Ela acaba se expressando como um “ritual participacionista” (YAZBEK, 2008), e não como se preocupasse realmente em potencializar as ações emancipatórias coletivas. Ainda assim, destacamos que a paridade seria apenas um dos passos para a democratização da política, não que ela por si só garanta um processo democrático.

Na X Conferência Nacional de Assistência Social aconteceu uma Mesa de Balanço do SUAS, uma Cerimônia de Abertura, cinco Rodas de Conversa do SUAS, as Plenárias Regionais, as Plenárias por Dimensão e a Plenária Final. Serão feitos destaques dos momentos que achou-se pertinente para a temática do trabalho.

Ocorreu a *Mesa Balanço do SUAS* em que os participantes trouxeram elementos de reflexão e discussão sobre os últimos dez anos (de 2005 a 2015) e os cenários que se apresentavam para o SUAS na década que viria. Destaca-se que houve um momento desse balanço em que Edivaldo da Silva Ramos (Presidente do CNAS na época) fez a análise na perspectiva do controle social, destacando o diferencial significativo trazido pelo SUAS para a efetivação da política de assistência social, tal como as normativas, diretrizes, orientações técnicas, a institucionalidade adquirida na LOAS, a previsão de quinze artigos na NOB-SUAS/12, que fortalecem as instâncias de controle social (conferências e conselhos) e definem instrumentos para viabilizar a participação dos usuários. Ele também trouxe algumas iniciativas do CNAS nesse período no que diz respeito ao controle social. Do mesmo modo, Ramos apontou desafios para os próximos dez anos a respeito do tema (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015).

As '*Plenárias por Dimensão*' nesta conferência podem ser consideradas correspondentes aos chamados 'Grupos de Trabalho' ou 'Plenárias Temáticas' das conferências anteriores. São momentos para discutir sobre os eixos ou dimensões da conferência e tirar encaminhamentos para serem votados na Plenária Final. Ao

que indicam, foram criadas como instância participativa da própria elaboração do plano decenal, o que demandaria um formato mais propositivo.

As cinco dimensões para debate da X Conferência Nacional de Assistência Social foram:

1. Dignidade Humana e Justiça social: princípios fundamentais para a consolidação do SUAS no pacto federativo.
2. Participação social como fundamento do pacto federativo no SUAS.
3. Primazia da responsabilidade do Estado: por um SUAS Público, Universal, Federativo e Republicano.
4. Qualificação do Trabalho no SUAS na consolidação do pacto federativo.
5. Assistência Social é direito no âmbito do pacto federativo (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 7).

Também aconteceram as Plenárias Regionais, que conforme o art. 9º do Regimento Interno da X Conferência, tiveram como objetivo discutir as diversidades e especificidades de cada uma das regiões do país, na perspectiva de apontar as prioridades e atenções a serem observadas pela política de assistência social na próxima década.

Na X Conferência Nacional de Assistência Social aconteceram as chamadas '*Rodas de Conversa do SUAS*', que foram "apresentações dinâmicas com quinze minutos de duração realizadas por autoridades nacionalmente reconhecidas em sua área de atuação, seguidas por reflexões, proposituras e questionamentos" (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 11) que serviram para subsidiar os outros momentos de debates, principalmente nas plenárias para debater as dimensões da Conferência. Os temas das cinco '*Rodas de Conversa*' foram os mesmos das cinco dimensões da conferência. Como ponto em comum entre as conferências analisadas, as '*Rodas de Conversa do SUAS*' são como as '*Oficinas Temáticas*' das conferências VII e VIII e as '*Plenárias Temáticas*' na IX conferência, ou seja, subgrupos para fomentar debates mais objetivos.

O gráfico a seguir demonstra como apareceu a questão da participação nas exposições e debates:

Gráfico 5 - Rodas de Conversa do SUAS da X Conferência Nacional de Assistência Social

Rodas de Conversa do SUAS da X Conferência Nacional de Assistência Social
Como aparece a questão da participação social e semelhantes?



Elaboração: Própria (2023).

Como podemos ver no gráfico, confirma-se a tendência que já havia sido delineada nas conferências anteriores.

Uma das *Rodas de Conversa* teve como tema central a '*Participação social como fundamento do Pacto Federativo no SUAS*'. O primeiro convidado, Professor Doutor Pedro de Carvalho Pontual, começou afirmando que é fundamental o reconhecimento da participação social como direito, humano e constitucional. Ele traz necessária provocação:

Será que no cotidiano das nossas práticas temos conseguido trabalhar com a cidadania no sentido da percepção de que participação social deve ser um direito e não apenas uma atitude de bondade de um governo ou outro? Porque para mim isso é uma precondição à compreensão da pactuação social como direito para que ela se torne efetivamente uma política de Estado e não apenas uma política do governo de plantão (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p.83)

Pontual defende a criação de uma Política Nacional de Participação Social, com um Sistema Nacional de Participação Social²⁰. Ele sustentou sua posição trazendo diretrizes e exemplos. Seguiu deixando questionamentos para fomentar o

²⁰ Essa Política Nacional de Participação Social chegou a ser criada pelo Decreto Presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014, mas foi derrubada no mesmo ano por opositores do governo Dilma. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/552087-projeto-retoma-criacao-de-politica-nacional-de-participacao-social/>>

debate e diversas contribuições no sentido do que poderíamos fazer para promover a participação social, como mostra a citação a seguir:

Precisamos repensar a questão dos conselhos, das conferências, das ouvidorias, criar novos instrumentos de participação, novas formas de participação e promover, principalmente, muito fortemente a articulação e a interdependência entre esses vários instrumentos, tanto os já existentes, quanto os que se criam. E deve-se promover a ampliação das formas de participação, incorporando aquele cidadão que ainda não está presente em nenhum desses mecanismos e instrumentos de participação social. Para que isso seja possível é preciso estabelecer a construção de um novo pacto federativo, um verdadeiro pacto nacional pela participação social. Um compromisso nacional para a participação social deve estabelecer um pacto pela democracia participativa nas três esferas de governo, consolidar todos os avanços já existentes e promover novas formas de participação social para que a participação social seja efetivamente um método de governo. Precisamos investir muito no tema da formação, na formação de gestores e lideranças da sociedade civil (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 84-85).

A penetração deste debate no âmbito da X conferência nacional, cuja origem é de outro campo político — é iniciativa vinculada ao ministro Gilberto Carvalho — pode indicar como a política de assistência social lateralizou a participação na implementação do SUAS, uma vez que percebe-se a grande dificuldade deste tema se espriar pelos municípios ao longo dos anos, uma vez que as análises avaliativas apontam para a extrema dificuldade de se alcançar um processo participativo efetivo, bem como uma mudança qualitativa neste tema. A reação conservadora ao Decreto, no contexto da luta travada no parlamento capitaneada pelo Presidente da Câmara que articulou o impeachment (hoje reconhecido como golpe pelos seus promotores), revela que a ampliação e politização do processo participativo como compromisso democrático dos governos petistas chegaria tarde demais e constituindo uma alternativa conservadora para tentar salvar o próprio governo.

A segunda convidada, Professora Doutora Raquel Raichelis Degenszajn, trouxe elementos para pensar os retrocessos nas conquistas sociais da classe trabalhadora que já estavam acontecendo por conta da complexa conjuntura política, afirmando que seria impossível barrá-los sem o fortalecimento da participação popular e do controle social, considerando este um dos maiores desafios do SUAS. Reconhece as práticas de participação e controle social definidas pela CF/88 como muito importantes, inclusive para a política de assistência social, mas afirma que não se pode negar os limites e o caráter restrito da efetiva partilha de poder entre governos e sociedade civil. Coloca como tarefa desses espaços tensionar e

questionar essas formas, para que possamos alcançar experiências mais populares e democráticas. A Professora também salienta que:

Embora desde a Constituição Federal muitas práticas participativas tenham sido colocadas em funcionamento, como, por exemplo, os fóruns, as plenárias populares, as audiências públicas no processo de construção, priorizamos a participação nos conselhos estaduais, nacional e municipais (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 87).

Ela ressalta que os conselhos representam uma conquista da sociedade civil pela democratização do Estado e da própria sociedade, mas que exige um esforço continuado de todos os sujeitos comprometidos com essa construção. Dentre outros aspectos que Degenszajn traz sobre os conselhos, destaca-se a problematização acerca da questão da fraca representação dos usuários, que continua sendo o maior desafio para os conselhos. O que se observa é que muitos falam pelos usuários, mas que o SUAS ainda falha na construção e incentivo da participação plena destes.

a participação exige condições concretas e que não podemos colocar condições iguais quando as situações são diferentes, quando as condições de cada um são diferentes. Então eu pergunto: quais são as condições que os usuários da Assistência Social têm de participar dos conselhos, que são convocados em horários de trabalho, com uma rotina, sendo que os usuários não podem estar presentes sem apoio material, sem condições de infraestrutura, sem conseguir faltar no emprego para poder participar da rotina de funcionamento das instituições, dos conselhos? E isso precisa mudar, se queremos de fato fortalecer essa representação. Os conselhos, portanto, são espaços importantes de participação, mas eu queria chamar a atenção para o que eu disse no começo da minha fala: há muitos espaços de participação, mas os conselhos foram a instância mais valorizada em detrimento de outros espaços de participação (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 89).

Por fim, a Professora acentua que temos que ampliar o conceito de controle social, “[...] visto que os conselhos são muito importantes e precisam ser fortalecidos, mas não podem ser entendidos como os únicos espaços de controle social da política de assistência social e do SUAS” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, p. 89). O SUAS que queremos precisa fortalecer a participação em todos os níveis. Essa Roda de Conversa em específico teve ampla participação dos usuários.

Dos outros momentos da X Conferência Nacional de Assistência Social, não consideramos relevância em nenhuma das falas no que diz respeito à participação popular e controle social na política a ponto de ser mencionado aqui. Quando ocorreram, foram comentários pontuais e nada que gerasse um debate aprofundado.

Cabe destacar, mais uma vez, que neste ano de 2015, a situação política do país já estava bem complexa, e acarretaria no golpe jurídico-parlamentar-midiático

da Presidenta Dilma Rousseff que, independente de contradições, tinha sido democraticamente eleita. Do mesmo modo, em relação à assistência social e aos conselhos e conferências, precisamos reconhecer que os governos do PT deram alguma atenção e suporte, ainda que insuficientes e falhos. O que veio pela frente ficou expresso também na negligência com a política e seus espaços de participação duramente conquistados, para além do acirramento de contrarreformas e corte de direitos.

Completando o ciclo de conferências nacionais pesquisadas — considerando, principalmente, o dado importante de que as que não foram analisadas aqui, não foram por motivo de não serem consideradas “oficiais”, sem apoio explícito do governo, ou porque não foram construídos os seus relatórios —, é preciso confrontar o vazio que passou a conduzir a política pública quando se trata da defesa do processo participativo no âmbito do direito socioassistencial. Todavia, cabe assinalar que a conjuntura política que conduziu ao poder o governo Temer e depois o governo Bolsonaro atingiram em cheio a área social, visto que o que se sucedeu foram reedições da captura do direito ao mero clientelismo aberto. Este desprestígio que a área sofre, ao lado da desestruturação do financiamento e conseqüentemente dos serviços, aponta decerto para debilidades do processo de aquisição do protagonismo popular, tão secundarizado ao longo da implementação do SUAS. Não havia mobilização popular construída para usufruir do direito à assistência social e muito menos, por consequência, para defendê-lo. Esta constatação incontestável está a exigir a retomada dos debates acerca do potencial político e do desenho que devem balizar o direito à assistência social.

3 ANÁLISE CRÍTICA DAS CONTRADIÇÕES DO DEBATE

A partir da análise apresentada no capítulo anterior, surgem quatro temas relevantes acerca do debate da participação popular na política de assistência social brasileira. Estes são: (1) a ênfase tecnicista e burocratizante da gestão; (2) a anulação do debate sobre o caráter antagônico do direito socioassistencial na luta de classes; (3) a ausência de horizonte político emancipador nos debates sobre os serviços e objetivos da política; (4) o descolamento da política de assistência dos grandes temas da luta democrática social. Para subsidiar as análises que qualificam essa discussão, buscamos autores do serviço social que participaram das seis conferências nacionais analisadas, identificando argumentos e explicações.

Uma preocupação que deve sempre provocar quem se propõe a discutir a política de assistência social é a ênfase tecnicista e burocratizante da gestão. Segundo Silveira (2017), independente de divergências teóricas e políticas, o SUAS é reconhecido como um modelo estatal, público e democrático e uma grande conquista para a assistência social brasileira. Entretanto, revelam-se tendências regressivas, ora explícitas, ora ocultadas pelas narrativas que se utilizam das fragilidades presentes no sistema.

Exemplo dessa tendência é a gestão do SUAS, que tem sido utilizada numa direção que enfatiza apenas o custo e benefício da política, adequando-a nos limites dos ajustes econômicos, com gestores burocratas preocupados com o mero cumprimento de normas e rotinas. Mais grave ainda, no entanto, é que os espaços de discussão, como as conferências, não estão pautando essa crítica de forma contundente. A parte da articulação política, do diálogo, da participação e da democratização tem ficado de fora dessa equação. Nas palavras de Couto (2014):

No sistema capitalista, é forte a tendência em transformar política social num campo de gerenciamento, em que algumas demandas são atendidas por necessidades, inclusive, do próprio capital, sobretudo porque sai mais barato atender à população dessa forma fragmentada e pontual do que não atender, e é mais econômico e politicamente mais desejável do que efetivamente responder às demandas da população, que se organiza em luta. Então, a lógica do sistema é tentar enquadrar e, inclusive, se apropriar de categorias tão importantes como a participação popular, um patrimônio da dialética, e recolocá-la como se fossem recursos gerenciais do campo da política social, reduzindo, portanto, a ação da política social ao espaço da gerência, da aplicação de bons recursos, do esmero organizacional, da instalação de medidores burocráticos para o bom funcionamento da política social (COUTO, 2014, p. 389-390).

Silveira (2017) ainda destaca que no contexto de contrarreformas neoliberais, programas de governo se sobrepõem ao próprio sistema estatal e que “[...] essa sobreposição se revela na hegemonização de uma concepção tecnicista de gestão pública, centrada nos resultados e na lógica da extrema focalização, num conjunto de avanços de medidas neoliberais” (SILVEIRA, 2017, p. 488).

Degenszajn (2011) ressalta que a lógica neoliberal atropelou o movimento de construção democrática no Brasil, e, nesse contexto, ocorreu o deslocamento do debate da questão social para o debate do enfrentamento da pobreza, assumido pelos governos por meio de programas seletivos e focalizados, distante dos padrões de universalidade que defendemos. Esse deslocamento também permite a valorização da “sociedade civil”, num cenário de fortalecimento das organizações do chamado “terceiro setor”, substituindo a política pela gestão, enfatizando parcerias público-privadas e tendo como base a gestão empresarial de recursos humanos, materiais e financeiros.

Couto, Degenszajn e Yazbek (2012), apresentando de forma inicial uma pesquisa feita sobre a implantação do SUAS no Brasil, problematizam categorias apontadas como centrais para a explicitação do campo das políticas sociais: matricialidade sociofamiliar, territorialidade, protagonismo dos usuários e gestão do trabalho. Contudo, ressaltando o campo da contradição das políticas sociais, as autoras pontuam que

essas categorias podem e têm servido para justificar intervenções despolitizadas e carreado para o espaço institucional métodos gerenciais conservadores, que buscam eficácia no gasto público através de uma direção focalizada e meritocrática de serviços, programas e benefícios (COUTO; DEGENSZAJN; YAZBEK, 2012, p. 407).

Trabalhos como este são necessários para demonstrar que existem enormes limites até mesmo no texto da política de assistência social e em temas considerados como grandes avanços, que mesmo quando os defendemos em face à contrarreformas e discursos conservadores, precisamos nos atentar para o fato de que o que temos foi construído dentro de um sistema político e econômico que tende a não permitir um movimento radicalmente democrático. Por isso, é preciso que essas categorias sejam constantemente problematizadas para que possamos buscar melhores caminhos.

Fernandes, Silveira e Fernandes (2020) definem:

Uma gestão democrático-popular, na contramão de modelos e processos de gestão gerencialistas, procura valorizar o saber popular e rejeitar o

clientelismo e outras formas de controle do Estado, estabelecendo canais e mecanismos de participação social na esfera pública do Estado, com fortalecimento do processo democrático. As possibilidades de implementação de instrumentos e dispositivos democráticos no Estado são possíveis e necessárias no enfrentamento e na solução de fenômenos sociais complexos (FERNANDES; SILVEIRA; FERNANDES, 2020, p. 6).

Essa aparenta ser a visão de muitos autores do serviço social e também é o que acaba aparecendo nas discussões das conferências. Do mesmo modo, o controle social definido na CF/88 e na política de assistência social surge como resolução para problemas como o gerencialismo. Todavia, cabe destacar que é necessário considerar em que contexto essa gestão democrático-popular é permitida. Em um país da periferia do capitalismo? Com um governo que não reconhece os determinantes dessa condição e que não pretende fazer uma transformação radical? Acreditamos que não há mudança sem romper com concepções generalistas que não reconhecem os limites da democracia liberal.

Nesse sentido, Paiva, Rocha e Carraro (2010a) revelam:

Tal controle social tem sido portador da utopia de superação da herança autoritária no campo da pobreza e da desigualdade, porém, os limites são evidentes e crescentes. A história dos governos autoritários e burocratas, que conduzem de forma centralizada a gestão das políticas públicas, demonstra que tal padrão não é incompatível com o controle social restrito a um tipo de democracia especificamente representativa e liberal, que não democratize para a população o poder de diretamente decidir e participar na gestão e na formulação das políticas públicas (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010a, p. 255).

Isso nos leva ao segundo ponto: *anulação do debate sobre o caráter antagônico do direito socioassistencial na luta de classes*. Pensar em direito socioassistencial é pensar nas políticas que o constituem, principalmente no caso brasileiro que teve as políticas de natureza socioassistencial, impulsionadas pela CF/88, alcançando centralidade na agenda social do país (YAZBEK, 2008). Paula (2014) acentua que “Há uma recusa em *conhecer a política por dentro* e nela os elementos da luta de classes que concluem por externalizá-la” (PAULA, 2014, p. 265, grifo do autor). É o que percebemos majoritariamente tanto na literatura acerca do tema, quanto nas discussões nas conferências.

Partimos do pressuposto de que não se pode analisar as determinações das políticas sociais sem considerar a totalidade que é a relação social capitalista, muito menos deixando de lado a particularidade dependente latinoamericana (PAIVA; OURIQUES, 2006). Assim sendo, o direito socioassistencial deve ser apreendido a

partir da dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais nessa sociedade.

É nesse sentido que o Estado é concebido como uma relação de forças, como uma arena de conflitos. Relação assimétrica e desigual que interfere tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. Na sociedade capitalista o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apóia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características terão pois, um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade (YAZBEK, 2008, p. 82)

Por mais que existam fortes tendências conservadoras, é sabido no campo do serviço social, desde a reconceituação, que a relação entre as políticas sociais e o processo de regulamentação da força de trabalho revela um aspecto vital da lógica capitalista, que é o controle das relações sociais de produção, seja no nível ideológico ou político, seja no nível da dominação econômica em si (PAIVA; OURIQUES, 2006). Em outras palavras:

[...] uma das contradições fundamentais das sociedades de mercado se explicita: *os direitos e as políticas sociais ao se colocarem como forma privilegiada de mediação da relação entre as classes, garantem a coesão (e manutenção) social ao mesmo tempo em que propiciam melhorias tópicas às condições de vida da classe trabalhadora* (PAULA, 2014, p. 256, grifo do autor).

Nesse contexto, cabe ressaltar que as “estratégias de intervenção do Estado, organizadas de acordo com as exigências da acumulação ampliada do capital, não são alheias à dimensão de luta de classes em cada sociedade e em cada época determinada” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 169). Posto isso, não se deve ignorar a contradição de que as políticas sociais são também dialeticamente resultantes da luta dos trabalhadores por direitos sociais, ainda que sejam invariavelmente insuficientes e limitadas (DEGENSZAJN, 2010).

Não obstante, não devem haver ilusões de que, por meio das políticas sociais, sem tocar na questão da propriedade privada, poderemos chegar em uma sociedade com direitos plenos:

Isso demarca um limite intransponível ao potencial transformador das políticas sociais, aprisionadas que estão ao âmbito das relações sociais de reprodução capitalista. Porém, tal limite não invalida a contraditoriedade que a disputa política entre as classes sociais expressa em torno dos processos de expansão dos direitos sociais e das consequentes respostas que o Estado elabora em termos do enfrentamento da questão social nos países da região (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 170).

A questão é que esse fato deixou de ser considerado ou discutido:

Há um discurso aparentemente consensual de defesa da democracia, da cidadania e dos direitos sociais, que passa por cima das clivagens de classes, dos projetos políticos em disputa, das questões étnicas e raciais, que valoriza a comunidade abstrata assentada na ajuda mútua e em diferentes formas de solidariedade. Como resultado, essa sociedade civil perde o sentido da crítica que a caracterizou na luta contra ditadura, contribuindo para despolitizar a questão social e as relações entre Estado e sociedade (DEGENSZAJN, 2011, p. 29).

Abandonar a politização desse debate, inclusive no dia-a-dia da atuação na política socioassistencial, significa esvaziar o potencial emancipador que esse direito pode ter. Reconhecer limites é politizar, impulsionar mudanças reais. O que temos, ao contrário disto, é uma mistificação:

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 (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010a, p. 251).

À vista disso, queremos dizer que não se trata de negar a efetivação da política social no cotidiano profissional, mas de se apropriar de seus determinantes político-econômicos, limites e possibilidades, não abandonando a crítica. Afinal, essa postura é a que mais se aproxima do Projeto Ético Político do serviço social (RIZZOTTI, 2018, p. 289).

Esse cenário de despolitização é marcado pela *ausência de horizonte político emancipador nos debates sobre os serviços e objetivos da política*. Como infeliz exemplo, nas análises do que foi falado nas conferências, como esse trabalho se propôs, esse horizonte político se demonstrou praticamente nulo.

Cabe lembrar que o projeto profissional do(a) assistente social, expresso em seu Código de Ética (BRASIL, 1993) vincula-se a um projeto societário que se propõe a construir uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero (NETTO, 2017, p. 15). Dessa forma, reconhece-se que não há emancipação nesses moldes na sociedade vigente. Se isso está no Código de Ética do(a) assistente social, e ainda assim, infelizmente, não se expressa na maioria das atuações profissionais, quem dirá na política de assistência social, que nem pauta essa questão em seus textos — sabemos que isso se dá, principalmente, pelos limites institucionais da democracia liberal burguesa. Entretanto, esses limites não precisam estar em nossas discussões e debates, não apenas como constatação fatalista, mas como matéria mesma de articulação das estratégias profissionais que devem se voltar para o enfrentamento destes mecanismos no desenho dos serviços

socioassistenciais. A política de assistência social, como qualquer elemento da sociedade de classes, está em constante disputa e construção.

Yazbek (2014, p. 383), ao trazer o pensamento de Gramsci para refletir sobre o sentido de hegemonia, sintetiza que nos movemos em um espaço contraditório, no qual o Estado e suas políticas não são alheios em relação à sociedade, expressando relações e interesses nela vigentes. Nessas relações estão sempre em “*disputa os sentidos da sociedade*” (grifo da autora). Nessa disputa há, sempre, um conjunto de determinações dentro das quais as opções operam. Em momento anterior a autora já havia ressaltado:

É isso que Gramsci denomina de hegemonia. Estou afirmando a necessária construção de hegemonia dos interesses de nossos usuários, na condução do processo de construção de direitos não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistências. Trata-se, pois, de um processo contraditório, um momento onde mais uma vez, na história brasileira estão em disputa os sentidos dessa política. Os rumos e a politização dessa construção e da gestão do Sistema é que permitirão que o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas (YAZBEK, 2008, p. 97-98).

Nesse contexto, Yazbek (2014) também usa a categoria hegemonia para defender a construção do protagonismo dos usuários na política de assistência social, e coloca como papel dos sujeitos que constroem a política, principalmente dos trabalhadores da assistência social, politizar e dar visibilidade aos interesses das classes subalternas para que estes possam também construir essa hegemonia, “construir o político na política social” (YAZBEK, 2014, p. 384). Pensando nessas mediações, Paiva e Ouriques (2006, p. 170) pontuam:

[...] a natureza orgânica das políticas sociais para a funcionalidade da ordem capitalista não lhe esvazia o potencial estratégico, na condição de importante suporte do processo de saturação das contradições econômicas e políticas presentes na sociedade. É nessa dimensão que as políticas sociais, embora incapazes de portar por si só a envergadura necessária para processar a ultrapassagem do estatuto da propriedade privada, revelam-se como mediações fundamentais para a luta, no âmbito do reconhecimento progressivo dos direitos sociais dos trabalhadores.

Tendo isso em vista, como trazem Paiva, Rocha e Carraro (2010b), é preciso pensar a política social para além da mera estratégia de acomodação de conflitos, privilegiando sua potência político-emancipatória, cuja processualidade histórica é lastreada pela disputa política do excedente expropriado das massas. Para isso, temos um longo trabalho pela frente que passa por discutir a política social considerando esse viés, principalmente nos espaços como os conselhos e

conferências, refletindo sobre onde os serviços e objetivos da política de assistência social estão nos levando, se é para a construção de uma emancipação realmente? E como essa discussão ocorre sem colocar a participação popular, o protagonismo do povo, como algo central? Couto (2014) afirma que a política de assistência social só pode se transformar em direito social por meio da participação popular. A autora ainda reforça:

Se a lógica estrutural maior é ignorada, e se os sujeitos de direitos são individualmente responsabilizados em construir as respostas para questões cujo enfrentamento é coletivo e, nas lutas sociais, certamente que elas não serão resolvidas dentro da proteção socioassistencial (COUTO, 2014, p. 405).

Para mudar esse curso, Paiva, Rocha e Carraro (2010) colocam que é preciso

[...] abraçar a crítica radical no debate sobre as políticas sociais, ou seja, adotar a perspectiva emancipadora na análise da realidade, condizente com a tradição humanista fruto da razão dialética. O que se põe em cena é a possibilidade de reconhecer (e assim potencializar), em meio aos rígidos mecanismos de controle e de reprodução da força de trabalho assalariada, e da dominação que lhe antecede, uma presumível dimensão democratizadora, em termos econômicos e políticos, como produto dialético da luta de classes. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010b, p. 170).

Isso também perpassa combater o *descolamento da política de assistência dos grandes temas da luta democrática social*. Reconhecer o caráter contraditório que o direito tem no modo de produção capitalista e perceber as possibilidades de ter um horizonte emancipador passa diretamente pela noção de que não há como colocarmos as lutas em “caixinhas”. Do mesmo modo que a participação política na democracia burguesa é limitada aos espaços institucionalizados e que as políticas sociais tendem a ser focalistas, fragmentadas e setORIZADAS, a luta democrática desarticulada, com temas que parecem ignorar suas relações com a luta de classes, acaba sendo também alvo da dominação ideológica do capital.

Muito se fala sobre o importante movimento democrático em que o Brasil estava principalmente no contexto de luta contra a ditadura e a autocracia burguesa que se instalou a partir do golpe de 1964, ao passo em que a partir dos anos 1990 a agudização da reestruturação produtiva e uma avalanche neoliberal mudaram os rumos desse movimento, que precocemente teve que remodelar seu caráter combativo para algo mais defensivo (DEGENSZAJN, 2011). A autora afirma que:

[...] embora nessa conjuntura de luta contra a ditadura o eixo da mobilização social fosse a retomada da democracia representativa, já havia ali uma clareza sobre os limites dos institutos de representação da democracia liberal para uma efetiva democratização, tanto do Estado quanto da sociedade brasileira (DEGENSZAJN, 2011, p. 20).

Esse movimento tinha como bases sociais e políticas um conjunto de mobilizações políticas que emergiram da clandestinidade para a cena pública: as grandes greves metalúrgicas da região do ABC paulista, a luta pela anistia, o sindicalismo, a teologia da libertação, os movimentos das favelas, cortiços, de mulheres, jovens etc. Também as origens do PT, da CUT, do MST, que reuniram-se para a luta pelas “Diretas Já”, em 1984, e, depois, para a Assembléia Constituinte que elaborou a CF/88 (DEGENSZAJN, 2011, p. 21). De forma nenhuma esses movimentos eram homogêneos e sem contradições. Entretanto, eles caminhavam para algo mais comum do que passou a ser nos momentos seguintes. Havia algo de reconhecer limites institucionais, de construir o controle social e a participação popular na construção das políticas, na maior explicitação das diferenças entre os projetos políticos em disputa.

A luta pela criação de uma lei que traduzisse o direito à assistência social descrito na CF/88 também aconteceu neste contexto (LOAS). Posteriormente, a criação da PNAS e do SUAS também ocorreram, na esperança de criar um sistema público de proteção social que significasse ir além da articulação ou integração de agentes e ações, exigindo-se a adoção de uma perspectiva de totalidade da ação pública, para superar a fragmentação e a sobreposição das ações governamentais. Sendo essa tradução imperfeita ou não, não deixamos de reconhecer os avanços principalmente no sentido de buscar transformar a política de assistência social em uma política de Estado. Na prática, desafortunadamente, principalmente no contexto de um país de capitalismo dependente, isso não se efetiva como gostaríamos. Paula (2013) pontua que, no campo contraditório de tensões e disputas das políticas públicas no capitalismo, a proteção social acaba sempre à mercê das transformações conjunturais que fazem avançar ou retroceder as conquistas da classe trabalhadora. Se isso acontece em Estados que a proteção social alcançou patamares significativos de universalização de acessos, quem dirá no Brasil, onde boa parte das políticas sociais conseguiram avanços a nível constitucional já em contexto de expansão do neoliberalismo. Paiva, Rocha e Carraro (2010b), salientam que existe um

[...] desgaste das formas liberal-representativas de organização do poder. As diferentes experiências político-partidárias de governos nacionais, em maior ou menor medida, tem se revelado incapazes de reverter os processos de pauperização, desigualdade, opressão, superexploração e violência a que são submetidas cotidianamente a ampla maioria da nossa

população, mesmo que num contexto de superação das ditaduras militares (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010b, p. 156).

É nesse sentido que a política de assistência social avança e retrocede desde então, dependendo de governos que ora parecem avançar (mesmo que vagamente) na democratização, ora recuam seguindo piamente a cartilha neoliberal.

Mas para além de depender de governos para a sua implementação, a política de assistência social brasileira já nasceu de uma forma que não tende a se reunir e conversar com os grandes temas das lutas democráticas. Exemplos disso vão desde a questão do foco no indivíduo e na família, até na falha noção de controle social e participação popular que não nos permite avançar (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010b)²¹. As autoras advertem que “por esse caminho, a pretensa universalização, longe de ensejar a almejada autonomia, traduz-se em um modo de regulação política da vida dos indivíduos que os despoja da identificação com a luta de classes” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010b, p. 163).

Ao encontrar tais análises no debate teórico, pode-se perceber uma espécie de consenso sobre alguns dos estrangulamentos teóricos e políticos que atravessam o desenho e as medidas de implementação do SUAS, retratados nas conferências, quando se provoca o tema da participação popular. Tal como identificado, podem ser sintetizados na seguinte sentença: ênfase no gerencialismo + moldagem de condutas = despolitização e controle da população/amortecimento da mobilização social.

Porém, algumas perguntas requerem desdobramentos, a saber: se o debate teórico alcança tal posição crítica, que inclusive é tornada pública nos debates das conferências, porém de forma atenuada, por que a posição que desconstrói esse consenso teórico-político não se expressa com a mesma nitidez e ênfase? Por que não há discordância explícita a estas posições no âmbito do debate público? Não existe nenhuma intervenção que critique a participação popular, que a negue ou que se dedique a descredenciá-la. Todavia, essa indiferença pode produzir um efeito oculto desejado, ou seja, se a participação popular não é estimulada, tecida, construída no cotidiano do SUAS, portanto, ela é rechaçada. Sabe-se que a participação popular não é espontânea numa sociedade submetida à

²¹ Nesse texto em questão e na pesquisa que o gerou, Paiva, Rocha e Carraro (2010b), ainda por meio da Teoria Marxista da Dependência (ver mais em Marini, 2017), analisam a política socioassistencial na América Latina como um todo, mostrando suas diferentes formas e trazendo exemplos positivos que poderiam nos inspirar.

superexploração do trabalho e aos poderosos processos de captura da consciência de classes. Porém, tomar consciência disso nos revela que é ainda mais urgente que a política de assistência social funcione no sentido de fomentar o protagonismo e a participação popular, “[...] se pretendemos dotar de possibilidades a luta contra a desigualdade e a favor da garantia de direitos sociais plenos e universais” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010a, p. 251).

A maior motivação para iniciar este trabalho, como dito brevemente antes, foi o conhecimento de experiências dos usuários da política de assistência social que expõem a vontade e capacidade que estes têm de travar sua própria luta, ainda que com condições tão difíceis. Entretanto, por conta dessas dificuldades, esse processo ainda demanda a participação de outros atores que auxiliam nessas complexidades e acreditam no potencial dessa luta. Por enquanto, conhecemos experiências travadas por estudantes e organizações políticas — a exemplo do Grupo de Trabalho Ocupações Urbanas, criado em 2021 por deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social de São José²² — que com muito esforço ganhou outros aliados, mas iniciou com a luta da Ocupação Vale das Palmeiras²³ em conjunto com as Brigadas Populares, que não mediram esforços para inserir a pauta nas discussões do Conselho Municipal de Assistência Social e participar da construção do Plano Municipal de Assistência Social.

Nesse processo existem profissionais das políticas sociais dispostos a contribuir, mas que precisam agir por outros meios, até mesmo escondidos, mas de qualquer forma sempre na contramão do que prega a institucionalidade. Já passou da hora de mudarmos esse curso. É preciso pautar esse debate e disputar o espaço da política de assistência social para que ela passe a reconhecer seus vínculos de classe e se torne meio de politização dos conflitos. Acreditamos que só assim teremos a possibilidade de construir políticas mais alinhadas com os interesses e necessidades concretas da classe trabalhadora, criando um horizonte que vise a efetiva redução das desigualdades sociais produzidas por um sistema sombrio para os trabalhadores.

²² Como consta em sua descrição no Plano Municipal de Assistência Social de São José de 2022, o GT é composto por representantes do Conselho Municipal de Assistência Social de diversos segmentos, desde usuários, trabalhadores, entidades, governamental e representantes de diversos setores relacionados à questões voltadas para o direito à habitação.

²³ Infelizmente, a ocupação sofreu um despejo criminoso há mais ou menos oito meses, mas seguem lutando e buscando o direito à moradia digna.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho nasceu do objetivo de analisar o desenho da participação popular enquanto componente central da política de assistência social. Após a experiência de intervenção no estágio, onde foi possível observar o interesse que os usuários teriam na participação direta para a construção e efetivação da política de assistência social, em comparação com como isso efetivamente se dá no ambiente de uma Conferência Municipal de Assistência Social, por exemplo, fez surgir uma necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a participação popular na política e identificar onde se encontra esse debate.

Partimos da hipótese de que a participação popular precisa ser algo central para que possamos realizar o direito à assistência social numa perspectiva efetivamente democrática e que sua relativização tende a produzir consequências nefastas. Nesse sentido, nos debruçamos na análise das discussões das Conferências Nacionais, no período definido da 7ª até a 10ª (última que teve seus anais disponibilizados), iniciando na 7ª por esta ter como tema geral a participação e o controle social. Com a devida composição de uma bibliografia que reunisse autores que participaram desses processos conferenciais e que discutem temas relacionados ao da pesquisa, separamos tópicos que surgiram da análise para funcionarem como fios condutores da problematização, assim como seguiu-se na segunda parte do trabalho.

A princípio, foi possível constatar que mesmo no início da implantação do SUAS, em espaços como as conferências, não se propunha radicalidade ao se tratar de participação popular e democracia. As discussões e intervenções majoritariamente permanecem entre os limites da democracia liberal, que segue mantendo os processos participativos restritos à institucionalidade e valores vigentes, que se traduzem em representações vazias de potencial transformador, geralmente usadas para sustentar um discurso que vemos até hoje e que não avança no sentido de garantir a democratização da política de assistência social.

Nos momentos das conferências em que eram trazidas análises acerca da implantação do SUAS nos municípios e estados, principalmente se tratando dos processos de mobilização, participação e controle social, destacamos o quanto os chamados “pontos fracos” se mantiveram atuais ao longo dos anos e como isso se mostra preocupante. A permanência dessas pontuações, desde a primeira vez em

que a discussão foi trazida à tona como foco central, demonstra como não houveram avanços significativos no tema da participação popular, e ainda pior, não existiu interesse para que a discussão avançasse na política de assistência social.

Como expressão dessa desvalorização do tema — já que isso aparenta ser um projeto das forças políticas que assumem o Estado e atuam na defesa dos interesses da classe que dá a direção social nesta sociabilidade burguesa —, fizemos uma análise quanti-qualitativa dos espaços das Oficinas Temáticas e semelhantes e constatamos uma incidência muito fraca do debate da participação. Escolhemos esses momentos para uma análise mais atenta por considerá-los de grande relevância nas conferências, já que são espaços onde é dada maior importância para o debate entre todos os segmentos participantes, e os temas debatidos estão diretamente ligados aos eixos das conferências, sendo as discussões destes bases importantes para as deliberações. No que tivemos acesso, muito pouco foi explorado no debate acerca da participação e do controle social nesses espaços. Quando o tema foi proposto nas oficinas/plenárias/rodas de conversa como central, foi apenas em uma, ou no máximo duas. Ainda assim, as discussões não se aprofundaram muito no sentido de insistir na participação popular como eixo da política de assistência social. Na maioria das vezes o tema foi citado na ementa das oficinas, mas ninguém propôs debatê-lo, ou então era citado apenas de forma superficial. Isso se manteve em todas as conferências analisadas, e observamos que foi se agravando a falta de interesse, havendo conferências posteriores em que o tema sequer foi mencionado.

Sendo assim, ainda que existam espaços (poucos) nas conferências dedicadas a debater a questão da participação, do controle social e do protagonismo e que existam pessoas (as mesmas de sempre) que ainda insistem em trazer o debate nas conferências, a discussão acaba sempre ficando restrita à esses espaços, com as mesmas pessoas que se interessam pelo tema, sem que ele acabe ganhando a centralidade que almejamos. Isso revela a ambiguidade com que o tema é tratado no processo conferencial, pois ele não deixa de ser periférico de fato no cotidiano institucional, no desenho da política e no acesso aos serviços e programas que ela desenvolve. Dessa forma, concluímos que o tema da participação não adquiriu a centralidade necessária nem o parcial caráter transversal muitas vezes proposto dentro da política de assistência social, sendo um tema discutido via de regra quando se exige e, ainda assim, raramente aprofundado na

complexidade que é digna. Sua tomada por uma mera lógica homologatória se mostra predominante, conforme nossas análises.

Importante ressaltar que quando traçamos críticas ao caminho que a política de assistência social tomou, de forma nenhuma é para invalidar o esforço e mobilização de quem esteve presente nesse processo. Devemos sempre reconhecer as conquistas e avanços que aconteceram e que sim impactam na vida da população usuária, mas também sabemos que não temos como avançar para um horizonte emancipatório sem traçar críticas e buscar cada vez mais aprofundar o potencial democrático que essa especial política pode ter.

Outro ponto que se tornou reflexivo ao longo da pesquisa e que é necessário ser destacado, é a forma confusa que os documentos aparentam ser construídos, sendo um bastante diferente do outro, com metodologias diferentes, aliás estas não são muito bem explicitadas no início dos anais. Isso nos gerou diversas dúvidas e suas respostas podem impactar diretamente nas análises. Primeiramente, a presente pesquisa foi feita com base em documentos, que são formas de registrar partes da realidade e não sua totalidade, ainda que parcial. Sendo assim, a intenção e forma que esses documentos são construídos também são importantes. Não fica nítida a forma que os relatórios foram criados. Como são feitas as transcrições das falas (ora elas são feitas de forma literal, ora são feitos “resumos” do que foi falado)? Algo é deixado de fora? Algumas vezes é afirmado no documento que houve ampla discussão, mas as falas não aparecem. Foge a esta pesquisa, nesse momento, a possibilidade de responder essas questões, mas julgamos de extrema importância essas considerações, inclusive para verificações futuras.

Quando vamos para a análise do debate teórico, é possível encontrar um certo consenso sobre as contradições teóricas e políticas que atravessam a política de assistência social, expressos nas conferências, quando pautado o tema da participação popular, cujas ênfase no gerencialismo opera a moldagem de condutas, atuando na reprodução da despolitização e do controle individual, com efeito sobre a consciência das massas.

Sendo assim, podemos concluir que a falta de participação na política de assistência social acaba sendo parte de um projeto para manutenção das relações desiguais da forma que elas são, e isso não é algo específico desta política, mas de todas as políticas sociais nessa configuração de sociedade.

Para mudar esse curso, consideramos necessária e urgente que a política pública de assistência social trabalhe no sentido de construir o protagonismo e a participação popular, servindo de instrumento politizante nessa sociedade que mina a capacidade espontânea das classes subalternas de enfrentarem as opressões e a exploração. Ressaltamos o papel central que o(a) assistente social tem nesse processo, que além de ser uma profissão privilegiada para atuar na área da participação e controle social, possui as condições teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas para agir e disputar os rumos da política de assistência social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. D. de. **Sentimento do Mundo**, 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

BORÓN, A. A. A transição à democracia na América Latina: problemas e perspectivas. **CONTEXTO INTERNACIONAL**, vol. 13, n. 2, p. 247-277, 1991.

Disponível em:

<<https://www.proquest.com/openview/b7a2f6a679c5038e08b2a3c98cb1607b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1936339>>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Lei 8.742/93**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 de Junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 8.662/93**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 de Junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8662.htm>. Acesso em: 7 jun. 2023.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 7., 2009, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, 2009. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_VII/relatorio_regulamento_7_conferencia_assistencia_social.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 8., 2011, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, 2011. Disponível em:

<https://cbf8ff3e-418a-41f5-b3eb-f4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6_fc2c7560b76d4feb95c60daab87b2d68.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 9., 2013, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, 2013. Disponível em:

<https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_e83cd010c58f4dd598f464c9bc305a26.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 10., 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, 2015. Disponível em:

<https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_ff8536e4649f4f0284508ccd2a5ab881.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. **Resolução CNAS/MC Nº 30, de 12 de Março de 2021**. Estabelece normas gerais para a realização das conferências de assistência social em âmbito nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de Março de 2021. Disponível em:

<https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_a34729aac5ec44c09edb44506cedd761.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

COUTO, B. R. Protagonismo popular, subalternidade e direito ao trabalho: consensos e dissensos no debate da assistência social. *In*: PAIVA, B. A. de. (org.). **Sistema Único de Assistência Social em Perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. 1. ed. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 387-412.

COUTO, B. R.; DEGENSZAJN, R. R.; YAZBEK, M. C. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, n. Especial, p. 401-416, 2012. Disponível em:
<<http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1398/3377>>.
Acesso em: 14 nov. 2022.

DEGENSZAJN, R. R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, v. 1, p. 750-772, 2010. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/cSK3XgKgNLzD8NJPYJbvH5R/abstract/?lang=pt#>>.
Acesso em: 8 nov. 2022.

DEGENSZAJN, R. R.; SALVADOR, E. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. (org.). **O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília: CFESS, 2011, p. 19-51. Disponível em:
<http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MARINI, R. M. A Constituição de 1988. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 406–419, 2017. Disponível em:
<<https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/19036>>. Acesso em: 29 jun. 2023.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. **Germinal**, v. 9, n. 3, p. 325-336, dez. 2017. Disponível em:
<<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/24648/15300>>.
Acesso em: 18 nov. 2022.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**, 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

NETTO, J. P. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. *In*: MOTA, Ana Elizabete da *et al* (org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. Rio de Janeiro: Cortez, 2006. p. 1-22. Disponível em:
<https://www.ssrede.pro.br/wp-content/uploads/2017/07/projeto_etico_politico-j-p-netto.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2023.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**, 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PAIVA, B. A. MATTEI, L. Notas sobre as Políticas Sociais no Brasil: A primeira década do século XXI. **Textos & Contextos**, v. 8, p. 175-194, 2009. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3215/321527165002.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2022

PAIVA, B. A. de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. 87, p. 5-24, 2006.

PAIVA, B. A. de; OURIQUES, N. D. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte?. **Revista Katálysis**, v. 09, p. 166-275, 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802006000200004/4006>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PAIVA, B. A. de; ROCHA, M. ; CARRARO, D. Participação Popular e Assistência Social: Contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 250-259, 2010a. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802010000200012/1511>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PAIVA, B. A. de; ROCHA, M. ; CARRARO, D. Antinomias do Direito Socioassistencial: O diapasão latino-americano. **Educere et Educare**, v. 5, n. 9, p. 155-173, 2010b. Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/4081/3282>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PAULA, R. F. dos S. Proteção Social, Seguridade Social e Assistência Social: informes acerca dos debates que marcaram o final de 2009. **Serviço Social & Sociedade**, n. 101, p. 184-190, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/t7YZCyh4DsJGTSN9VNR4CsR/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 03 nov. 2022.

PAULA, R. F. dos S. Assistência Social: direito público e reclamável. *In*: CRUS, J. F. da *et al.* (org.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 88-99. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2022.

PAULA, R. F. dos S. Reflexões acerca dos processos de trabalho no SUAS: entre a (in)visibilidade e o protagonismo. *In*: CRUS, J. F. da; ALBUQUERQUE, S. A. (org.). **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, v. 01, p. 251-270. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/gestao_suas.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

PRATES, J. C. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, v. 11, p. 116-128, 2012. Disponível em:

<https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/O_metodo_marxiano_de_investigacao_e_o_enfoque_misto_na_pesquisa_social_uma_relacao_necessaria.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

RIZZOTTI, M. L. A.; NALESSO, A. P. P. Serviço social e política social no Brasil: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, v. 17, p. 278-291, 2018. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/31751/17731>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social & Sociedade**. n. 130, p. 487-507, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/LWDC6jLtzyRtGBT3pPS4BGK/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SILVEIRA, J. I.; FERNANDES, G. S.; FERNANDES, S. Projeto Ministério Público Social: a participação como estratégia para a materialização dos direitos. **Emancipação**, v. 20, p. 1-14, 2020. Disponível em: <<https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/14115/209209213278>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

YAZBEK, M. C. Cultura da subalternidade e o protagonismo popular na política de assistência social: uma equação possível? *In*: PAIVA, B. A. de. (org.). **Sistema Único de Assistência Social em Perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. 1. ed. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 373-385.

YAZBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (org.). **CapacitaSuas Volume 1: SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. 1. ed. Brasília: MDS, 2008. p. 79-136. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol1_%20Mudanca.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2022.