

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

RÚBIA KAREN PROVENSI

**PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS
DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NOS ESPAÇOS DO CRAS DE
JOAÇABA/SC**

Joaçaba/SC

2012

RÚBIA KAREN PROVENSI

**PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS
DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NOS ESPAÇOS DO CRAS DE
JOAÇABA/SC**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito obrigatório para obtenção do título de Especialização em Democracia representativa, República e Movimentos Social.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha

Tutor: Vanderson Carneiro

**Belo Horizonte/MG
2012**



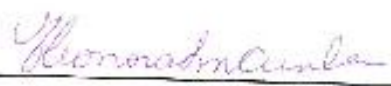
Universidade Federal de Minas Gerais
 FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
 DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
 Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
 Av. Antônio Carlos 6627 - Caixa Postal 255 - Cidade Universitária - Pampulha
 31270-901 - Belo Horizonte - MG / e-mail: adm_pes@ufmg.br
 TEL: (31) 3409-6304

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

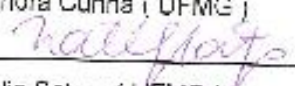
Aos 18 (dezoito) dias do mês de outubro de 2012 (dois mil e doze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "Participação e democracia na perspectiva dos usuários da política de assistência social nos espaços de CRAS" após leitura avaliativa da Monografia elaborada por Rúbia Karen Provensi.

A Comissão, composta por professor Eleonora Cunha (UFMG) e Natália Satyro (UFMG) após apresentação da monografia deliberou pela sua aprovação com reformulações, o que confere ao (a) aluno (a) o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 18 de outubro de 2012.



 Eleonora Cunha (UFMG)



 Natália Satyro (UFMG)

RÚBIA KAREN PROVENSI

**PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS
DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NOS ESPAÇOS DO CRAS DE
JOAÇABA/SC**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito obrigatório para obtenção do título de Especialização em Democracia Representativa, República e Movimentos Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Eleonora Schettini M. Cunha

Profa. Natália Sátyro

Ao meu amado esposo João Otávio, pelo incentivo, apoio, amor e compreensão neste momento de minha formação.

Aos meus pais, que mesmo distantes, continuam sendo os principais alicerces da minha vida por me apoiarem e acreditarem em mim incondicionalmente.

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes”. PauloFreire

RESUMO

Este estudo busca compreenderum conjunto de fatores considerados determinantes para a implementaçãodos espaços de democracia e participação na política de assistência social brasileira, proveniente do reconhecimento da assistência social como direito e constituinte do tripé de seguridade social. Analisa o entendimento do usuário do Centro de Referência de Assistência Social de Joaçaba/SC quanto à sua participação nos espaços da política mencionada, bem como a inclusão nos demais espaços deliberativos, como conselhos e conferências.

Palavras-chave: participação, assistência social, protagonismo do usuário.

ABSTRACT

This study seeks to understand a set of factors considered crucial for the implementation of the areas of democracy and political participation of social assistance brazilian, from the recognition of social assistance as law and constituent of the tripod of social security. Analyzes the understanding of the user of the Center for Social Assistance Reference Joaçaba/SC as to its participation in the spaces of the policy mentioned, as well as the inclusion in the other deliberative spaces, such as councils and conferences.

Keywords: Participation, social assistance, protagonism of the user.

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

PAIF – Serviço de Atendimento e Proteção Integral a Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.....	11
2.1 O processo democrático brasileiro	12
2.2 Democracia de alta e baixa intensidade.....	15
3 CONCEPÇÕES FUNDANTES DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL	
.....	17
3.1 Trajetória histórica das políticas sociais	17
3.2 A política pública de Assistência Social e seu papel na proteção social brasileira	19
3.2.1 Os Centros de Referência de Assistência Social e o protagonismo do usuário	23
4. A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NO CRAS DE JOAÇABA/SC	26
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35
APÊNDICE I.....	38

INTRODUÇÃO

O marco legal das políticas de participação popular no Brasil, no período histórico que abarca o processo da reforma política e institucional ocorrida com a redemocratização no final dos anos 80 do século passado, tem como principal expoente a Constituição Federal de 1988. A partir daquele momento, o país passa a vivenciar um período de alargamento da democracia.

Esse período também foi marcado por avanços no campo das políticas sociais no Brasil, quando vislumbramos a efetivação de direitos até então não considerados como tal. Isso possibilitou à população brasileira, a criação de um sistema de seguridade social, o qual prevê a política de previdência social, assistência social e saúde como seu tripé.

A política de assistência social foi legalmente constituída através da promulgação Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de número 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que estabelece as diretrizes de participação e controle social, legalmente amparadas na Constituição Federal. Porém somente em 2004 deliberou-se, na V Conferência Nacional de Assistência Social, acerca da política nacional de assistência social e do Sistema Único de Assistência Social. Este, por sua vez, prevê que os serviços de proteção social básica devem ser prestados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Dada a inserção profissional no CRAS, no município de Joaçaba/SC, buscou-se conhecer a opinião dos usuários que estão inseridos nos grupos desenvolvidos neste espaço a respeito do entendimento e da inserção dos mesmos nos demais espaços de participação da política de assistência social, como conselhos e conferências.

Buscou-se, ainda, relacionar a temática da assistência social aos conceitos de democracia, participação e representatividade, que embasam a discussão acerca dos preceitos constitucionais de participação democrática, bem como ao direcionamento dado pela política nacional de assistência social ao tratar do lugar político que deve ser ocupado pelos usuários, buscando a efetivação de seus direitos em todos os sentidos.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Quando nos reportamos aos termos democracia e participação no contexto societário atual, não devemos esquecer o caráter desafiador da temática, essencial e pertinente para o entendimento do desdobramento dos espaços de representação e participação da população que, por sua vez, influenciaram a formulação das políticas sociais.

No século XX, o debate sobre a participação e a representatividade democrática tomou impulso após a segunda guerra mundial, quando sua discussão toma lugar central no campo político. Inicialmente, busca-se quebrar com o paradigma de que a democracia era indesejável, pois a partir do momento que desse poder ao povo para decidir sobre os rumos dos governos poderia colocar em cheque a dinâmica de funcionamento do sistema capitalista. Essa insegurança a respeito do entendimento da participação democrática tornou-a restrita, pois de um lado houve a “desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica [...] implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas”(SANTOS, AVRITZER, 2008, p. 02).

À medida que os países conseguiam avançar, juntamente com a forma de governo adotada, evoluíam na discussão de um sistema democrático tendo em vista o jogo de forças estabelecido entre o capitalismo e a democracia, fazendo com que essa tensão se revertesse a favor da democracia. Ainda de acordo com Santos e Avritzer (2008), à medida que o debate nos países do sul se desenvolve, reabre-se a discussão sobre o significado da democracia. Estes países passam a discutir e a estabelecer uma construção democrática, baseada nos padrões elitistas, originários dos problemas enfrentados na construção da democracia na Europa. A concepção hegemônica da democracia, de acordo com Santos e Avritzer “não consegue enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia que voltou a tona com a assim chamada ‘terceira onda de democratização’”(2008, p. 04).

O debate democrático da primeira metade do século XX foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente. De um lado, a concepção que C.B. Macpherson batizou de liberal-democracia [...] e de outro, uma concepção marxiana de democracia, que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como centro do processo de exercício da soberania por parte dos cidadãos, entendidos como indivíduos-produtores”(SANTOS, AVRITZER, 2008, p. 05).

Sob este aspecto, Santos e Avritzer (2008) preveem este enfrentamento das concepções hegemônicas relacionadas à relação entre procedimento e forma, a representação democrática e seu papel, buscando a resolução do conjunto de questões que envolvem este processo. Em contrapartida, também é construída uma concepção não hegemônica da democracia, dando diferentes respostas aos movimentos que defendem a concepção democrática de sociedade, a qual coloca que a democracia deve ser percebida como uma forma histórica, construída em processos de rupturas na trajetória da sociedade. No que concerne à democratização nos países da América Latina, devido as suas características de diversidade cultural e social, propiciou um questionamento maior com relação à representatividade das instituições, comunidades e sociedade como um todo. Desta forma, nos anos 1980 e 1990, o Brasil foi atingido pela onda de democratização, o que será analisado a seguir.

2.1 O processo democrático brasileiro

Assinalar o processo democrático no Brasil, na busca pelo entendimento do processo de participação dos cidadãos desde a escolha dos seus representantes até a ocupação dos espaços formulados especialmente para fomentar a participação democrática, passa por vários fatores. Considerando o que conceitua Dagnino (2004, p. 01), a construção democrática no Brasil propiciou que os indivíduos participem ativamente das discussões pertinentes aos interesses da sociedade, tendo por marco inicial a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que enfrenta um dilema entre dois processos distintos.

Neste processo de construção democrática, surgem dois projetos. O primeiro surge, conforme Dagnino (2004), do processo participativo e democratizante, presente no Brasil e fortalecido durante o período militar, o qual toma como base a cidadania e o aprofundamento da democracia. Este processo é marcado pelo restabelecimento da democracia formal através das eleições e da reorganização dos partidos políticos, bem como o entendimento de que Estado e a sociedade civil possam caminhar juntos tendo em vista o aprofundamento democrático.

Este projeto é marcado pela participação da sociedade civil, sendo que reafirma o aludido por Faria de que “a participação cívica é considerada uma variável importante para a ampliação

e o fortalecimento das democracias, tanto no que diz respeito ao plano sociocultural, quanto no que diz respeito à dimensão político-institucional”(2008, p. 01).

De outro lado surge o projeto neoliberal, no qual, conforme Dagnino, “há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil(2004, p. 02)”. Projeto este que reafirma a lógica do capital em detrimento do social. Pode-se utilizar como exemplo deste projeto a transferência das funções do Estado para a sociedade civil, por meio do trabalho de Organizações Não Governamentais (ONGs).

Sob esta perspectiva, Dagnino afirma que “o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa”(2004, p.05). Considera-se, desta forma, fundamental a interlocução destes dois projetos. Este processo dá origem ao que a autora denomina de “confluência perversa”, uma vez que é necessária a existência de uma sociedade civil ativa e propositiva, para que se consolide tanto o projeto participativo quanto o projeto neoliberal. Ainda de acordo com Dagnino, “a redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal”(2004, p. 06). Para ela, neste momento houve a emergência do terceiro setor e a marginalização dos movimentos sociais.

O republicanismo oferece, no contexto atual, uma possibilidade de expansão da sociedade democrática, uma vez que traz a tona uma série de valores, tais como “a ideia de interesses partilhados, de ação pública dos cidadãos, de definição dos modos de agregação e uso do bem público, de solidariedade política e de virtudes civis”(STARLING, 2008, p. 01). E fornece elementos históricos e contextuais que pautam a vida política.

O termo *Res publica* remete ao significado de *politéia*, a qual proporciona um sentido de moderação ou equilíbrio ao governo tendo em vista o interesse público e o bem comum.

Tanto para Aristóteles quanto para Platão, essa ideia traduziu a busca por um regime capaz de contemplar necessariamente os interesses do mundo público, da *polis*: coibir os excessos; evitar os extremos; garantir a justa medida na qual se realiza a justiça política; não se confundir com a manifestação da expressão política da maioria ou da minoria, vale dizer, com os dois regimes dominantes na Grécia clássica, a democracia e a oligarquia. Foi o termo *politéia*, nome de uma obra de Platão, que Cícero traduziu para o latim *res publica*. (STARLING, 2008, p. 02)

Neste sentido percebe-se com o republicanismo que o indivíduo não desenvolve suas potencialidades de forma isolada. A comunidade em que o mesmo está inserido é parâmetro fundamental para definir sua condição política na modernidade. Partindo deste ponto, o envolvimento dos indivíduos com a *res publica* é pré-condição para a democracia. A partir deste envolvimento é que acontece a maximização da liberdade individual.

A concepção republicana revela a afinidade com um conceito de direito que outorga a integridade do indivíduo e às suas liberdades subjetivas o mesmo peso atribuído à integridade da comunidade cujos membros singulares tem como reconhecer-se reciprocamente, tanto como indivíduos quanto como integrantes desta comunidade. (HABERMAS, 1995, p.42).

Ainda de acordo com Habermas, isso ocorre porque a concepção republicana vincula a legitimidade da lei ao procedimento democrático, ou seja, as determinações tomadas em conjunto por uma comunidade no sentido de definir, planejar, estabelecer e sustentar o conjunto de direitos que rege a mesma.

Destarte, segundo Avritzer “a teoria democrática precisa procurar incentivar formas de socialização das informações e formas de experimentação que permitam o acomodamento das diferenças em novos arranjos administrativos”(2008, p. 45). Neste sentido, entende-se que a apatia política também está interligada com as formas encontradas pelos indivíduos de garantir sua participação. A diferenciação que as formas e garantias da participação alcançam em cada época ocorre devido ao esclarecimento que a população vai adquirindo acerca dos seus direitos e do seu poder enquanto cidadão. Desta forma, em cada momento são necessárias diferentes formas de organização para a busca dos objetivos de determinados grupos ou da população, que hoje podem ser relacionados à participar dos espaços de deliberação, dos espaços de participação como fóruns, conferências, conselhos de políticas, etc.

Desta forma, é necessário incentivar as diversas formas de participação da sociedade, a qual deve fortalecer o processo de participação e democracia, buscando maior envolvimento das pessoas aos assuntos pertinentes a sua comunidade, contribuindo de forma positiva para a melhoria das condições de vida de todos.

2.2 Democracia de alta e baixa intensidade

De acordo com Avritzer (2007), democracia de baixa intensidade caracteriza-se como uma forma superficial de participação, tendo em vista seu caráter imediatista. Consolida-se em um momento em que se inicia um processo de soberania restrito.

Quanto mais partilhada é a autoridade, mais participativa é a democracia. Quanto mais rica é a reciprocidade e mais rico o reconhecimento, mais directa é a democracia. Segundo estes critérios, devemos distinguir entre democracias de alta intensidade e democracias de baixa intensidade. (SANTOS, 2008, p. 02)

Um exemplo de democracia de baixa intensidade considera-se o exercício do voto, que não ultrapassa o ato de votar, e após isso deixa as decisões a cargo dos representantes eleitos, sem acompanhar todo o processo político, não havendo participação social. Ainda, de acordo com Santos,

A democracia é de baixíssima intensidade quando não promove nenhuma redistribuição social. Isto ocorre com o dismantelamento das políticas públicas, com a conversão das políticas sociais em medidas compensatórias, residuais e estigmatizantes e com o regresso da filantropia, enquanto forma de solidariedade não fundada em direitos. (SANTOS, 2008, p. 03)

A ideia de democracia de alta intensidade começa a se sobressair no início dos anos 1960, estimulando a participação social, havendo um fortalecimento da articulação local, regional, e suas representações, através de um processo de aprendizado constante. É provocada através dos espaços de deliberação, articulação e de decisões como audiências, conferências, fóruns, e todos os que envolverem o interesse coletivo, onde os atores sociais podem exercer sua soberania.

Ainda parafraseando Avritzer(2007), tendo em vista o aumento considerável de instituições participativas no Brasil, isso implicou numa maior representação da sociedade civil, no sentido de que houve uma maior participação nos conselhos de saúde, educação, de direitos etc. De acordo com o autor, há uma maior participação de acordo com a área de interesse de cada indivíduo, motivando assim sua participação.

Os movimentos sociais também constituem uma forma de representação, onde as pessoas que dele participam têm os mesmos interesses. Os orçamentos participativos surgem com o intuito de produzir uma democracia de alta intensidade. Porém, de acordo com Santos (2008),

esta prática deve ultrapassar o limite que hoje ela propõe que é a participação somente em âmbito local, buscando articulação entre os diferentes níveis de atuação do Estado.

Desta forma, de acordo com os autores citados acima, tem-se a clareza de que os processos democráticos de representatividade e participação devem ser ampliados, de nível local a regional e de regional a nacional para que realmente se efetivem como tal. No entanto, como vimos anteriormente, até meados do século XX, não havia de fato uma forma democrática de participação dos atores sociais, por entender esta prática como um entrave para o sistema político. A partir do século XX, começou-se a discutir tal questão mais efetivamente, onde os movimentos democráticos começaram a emergir, consolidando este processo através do direito ao voto, e posteriormente evoluindo para instâncias efetivas de deliberação e participação democrática.

Destarte, segundo Avritzer “a teoria democrática precisa procurar incentivar formas de socialização das informações e formas de experimentação que permitam o acomodamento das diferenças em novos arranjos administrativos(2007, p. 45)”. Neste sentido, entende-se que as ondas de expansão e de contração da democracia estão interligadas com as formas encontradas pelos indivíduos de garantir a sua participação. Há uma diferenciação em cada época relacionada devido ao esclarecimento que a população vai adquirindo acerca dos seus direitos e do seu poder enquanto cidadão.

Assim, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período no que concerne ao reconhecimento da participação, da democracia e de políticas sociais no Brasil. Com ela foram afeiçoados direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, provocando mudanças substanciais na condução das políticas públicas e na legitimação da democracia participativa, tendo em vista a licitude de diferentes formas de organização para a busca dos objetivos de determinados grupos ou da população, através da participação e deliberação em diferentes espaços, como fóruns, conferências, audiências e conselhos de políticas.

3 CONCEPÇÕES FUNDANTES DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

3.1 Trajetória histórica das políticas sociais

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países. A partir do final do século XIX o Estado liberal passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e de caráter obrigatório. Conforme Marshall “política social é um termo largamente usado em qualquer contexto particular e em vasta matéria de conveniência ou de convenção [...] e nem uma, nem outra, explicará de que trata realmente a matéria” (apud CASTRO, 2009, p. 88). Ou seja, não existe um consenso conceitual que caracterize as políticas sociais, bem como pelo fato de que nenhum modelo teórico se isenta de problemas. Destarte, as políticas sociais devem ser entendidas como ferramentas primordiais utilizadas pelo Estado para a maximização do bem estar social.

Assim, a trajetória das políticas sociais brasileiras teve vários desdobramentos. Analisando historicamente, verifica-se que tiveram início nos anos 1930 e desenvolvem-se até o presente. É fundamental a compreensão deste processo a fim de entender o formato atual do sistema de proteção social brasileiro, levando-se em consideração os elementos particulares no país, os quais se relacionam ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, bem como, conseqüentemente, ao crescimento das funções estatais.

A partir de 1930, verificou-se o surgimento de um conjunto de leis que buscaram dar respostas às questões sociais, frutos da expansão acelerada das relações capitalistas no país. Esse pode ser considerado um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil. O sistema de proteção no período, de acordo com Castro (2009), edificou-se de forma seletiva, heterogênea e fragmentada, tendo em vista seus critérios de inclusão e exclusão seletiva.

Já nas décadas de 1960 e 1970, ocorreram significativas mudanças, após a crise do populismo, culminando na reestruturação das políticas sociais, e montagem de um aparelho estatal centralizado.

Amplia-se o grau de racionalidade na implementação dos esquemas das políticas sociais, num movimento expresso pela definição de novas fontes de financiamento e de seus princípios e mecanismos operacionais. [...] Ocorre, isso

sim, uma acentuação dos componentes de iniquidade do sistema, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais, como forma de legitimação do regime. (CASTRO, 2009, p. 91)

Desta forma, as políticas sociais carregavam a marca da subordinação aos imperativos da política econômica. Por outro lado, o Estado tende a se relacionar com a sociedade civil através da cooptação de indivíduos e interesses privados do sistema. O sistema protetivo organizava-se por meio da capacidade contributiva dos trabalhadores, atendendo apenas a aqueles que possuíam vínculos formais com o mercado de trabalho, reproduzindo as desigualdades predominantes da sociedade.

No período que compreende a Nova República, as políticas sociais integraram a agenda reformista nacional, pela via da democratização e da melhoria da eficácia e efetividade. Neste período destaca-se a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que teve por responsabilidade redigir o novo texto constitucional. A partir da Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras passam a cumprir os objetivos fundamentais da República, conforme previsto no seu art. 3º. Também se iniciou uma nova fase, em que a garantia dos direitos sociais deve construir uma sociedade livre, justa e solidária, buscando erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos sem discriminação e preconceito. Assim, a Constituição Federal de 1988 buscou

Afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal. Nesse caminho, inaugurou uma mudança para a sociedade brasileira ao introduzir a seguridade como um guarda-chuva que abriga três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social (SPOSATI, 2009, p. 13).

Desta forma, a Constituição garantiu e legitimou as políticas de saúde, previdência e assistência social como integrantes do tripé da Seguridade Social. Trouxe consigo um novo marco para as organizações sociais no Brasil, bem como diretrizes e parâmetros para a proteção social no país, mais especificamente, os artigos 203 e 204, que definem a assistência social como política pública.

3.2 A política pública de Assistência Social e seu papel na proteção social brasileira

A assistência social, componente do sistema brasileiro de proteção social, é de caráter não contributivo e acessível aos que dela necessitarem. Deve ser garantida por uma rede de serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade, assim como a garantia de renda às pessoas idosas e com deficiência, através do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

A inclusão da Assistência Social na seguridade social foi uma decisão inovadora quando se refere à responsabilidade estatal em proporcionar atividades e atendimentos nesta área. Também pelo caráter de subsidiariedade, onde a ação da família e da sociedade antecedia o Estado no enfrentamento das questões sociais, bem como por introduzir a mesma no campo de consolidação dos direitos sociais.

A inclusão da Assistência Social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção (SPOSATI, 2009, p. 13).

Assim, com a inclusão da Assistência Social no campo dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988, surgem novos desafios, que residem basicamente em romper com a concepção hegemônica de que é uma política de atenção aos pobres, carentes e desprovidos de condições financeiras para seu próprio sustento. Trata-se, portanto, de uma forte guinada de concepção, em que se deixa a visão conservadora e hegemônica de que a Assistência Social é transversal e dedicada a possibilitar acesso materiais que não estão disponíveis aos pobres, para uma visão como segurança social, tratada como um bem público e social e que deve alcançar todos os membros da sociedade, independente de critérios de renda.

A assistência social, como toda política social é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira. (SPOSATI, 2009, p. 15)

As mudanças ocorreram no âmbito da responsabilidade do órgão público, prevendo que a gestão estatal deve ser fundada nos princípios e valores sociais como direitos, cidadania e dever

do Estado. Desta forma, com a promulgação da Carta Magna, e posteriormente, no ano de 1993, da Lei n. 8.742/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), torna-se necessário que cada ente governamental tenha um plano de ação com as propostas e necessidades de proteção social, o qual é submetido a um conselho de constituição paritária entre governo e sociedade civil.

Anteriormente à LOAS, as ações públicas dessa área foram isoladas, esporádicas e de maneira alguma visavam o enfrentamento da questão social. As formas de enfrentamento das questões sociais configuravam-se em práticas meramente assistencialistas com programas restritos, esporádicos, descontínuos e focalizados. As concessões eram ofertadas sob a lógica do favor e o acesso ao direito era feito por meio da doação.

Após a LOAS, a Assistência Social passa a ser de fato uma política pública de atenção e defesa dos direitos sociais dos cidadãos com programas regulares, contínuos e igualmente destinados a todas as regiões do país, respeitando as diretrizes da mesma. Destina-se aos indivíduos que não têm condições de prover o próprio sustento de forma permanente ou provisória, independente de contribuição. As suas ações são financiadas com recursos dos orçamentos dos entes federados (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), observando as diretrizes de descentralização político-administrativa das ações e de participação da população.

Destarte, somente em dezembro de 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, dentre suas deliberações apontou a construção e implementação da atual Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a qual foi aprovada em 15 de outubro de 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, um instrumento decisivo que vem consolidar a condução do trabalho a ser realizado.

A PNAS visa incorporar as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade governamental e consolida princípios, diretrizes, objetivos e ações da assistência social, em particular por meio da Proteção Social Básica e Especial, propondo a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. É na PNAS que são definidas as bases do novo modelo de gestão da política pública de assistência social, o SUAS, aprovado em 2005.

A proteção social básica, na perspectiva do SUAS, é destinada à prevenção de riscos sociais, através do desenvolvimento das potencialidades e aquisições por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários das populações em situação de vulnerabilidade social em

decorrência da pobreza, ausência ou insuficiência de renda, acesso precarizado ou não acesso a serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos.

Já a proteção social especial destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, com direitos ameaçados ou violados em decorrência de violência física ou psicológica, abandono, abuso ou exploração sexual, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar. As atividades ocorrem de acordo com níveis de complexidade, que podem ser média ou alta, o que é determinada pela situação vivenciada pelo indivíduo ou família.

A PNAS/2004 e o SUAS/2005 registram um novo patamar para uma política de Estado na área de assistência social, que implica no enraizamento institucional que garanta a permanência, continuidade e consolidação dos avanços obtidos. Busca implementar um sistema público que institua um novo modelo de gestão que articula a ação entre as três esferas governamentais, estabelecendo pactos federativos para a política de assistência social e sua articulação com as demais políticas setoriais no âmbito da proteção social brasileira.

A PNAS define um novo modelo de gestão em todo o território nacional e apresenta as diretrizes para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, promovendo a proteção social articulada às demais políticas públicas, voltadas à garantia de direitos e condições dignas de vida, regidas pelos princípios democráticos previstos na LOAS

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2005, p. 32).

Está organizada seguindo as diretrizes previstas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, sendo elas:

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

de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
 II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
 III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
 IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2005, p. 32-33).

Além da proteção social, a PNAS definiu duas outras funções da assistência social, a vigilância social e a defesa social e institucional. A primeira consiste na localização, conhecimento e monitoramento das formas de vulnerabilidade social da população presentes nos diferentes territórios, buscando conhecer o cotidiano da vida dos usuários da política de assistência social, avultando situações de precarização, vulnerabilidade social e risco social que ameaça as famílias e os indivíduos. E a segunda, tem por objetivos a garantia de direitos e condições dignas de vida através da presença dos mesmos no processo de implementação dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais. A perspectiva do SUAS é a de acessibilidade, autonomia, sustentabilidade e protagonismo, não submetendo o usuário a relações de tutela e subalternização.

Neste sentido, são usuários da assistência social:

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

Os usuários da assistência social são cidadãos e sujeitos de direitos. Sendo assim, rejeita-se a noção de “carente”, “necessitado” e a tutela sobre os usuários, e assume-se a perspectiva de estímulo ao desenvolvimento de indivíduos, famílias, coletividades e o respeito às suas formas próprias de organização coletiva e de intervenção social e política. Os usuários da assistência social tradicionalmente são as populações empobrecidas, vulnerabilizadas não só do ponto de vista material, mas também de sua cidadania, o que as afastou da possibilidade de usufruir plenamente dos direitos civis, políticos e sociais.

3.2.1 Os Centros de Referência de Assistência Social e o protagonismo do usuário

A proteção social básica, a ser ofertada no âmbito do SUAS, é operacionalizada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas da política de assistência social, localizadas nas áreas com maiores índices de vulnerabilidade social, destinado a prestação de serviços no seu território de abrangência e uma atuação intersetorial a fim de potencializar a proteção social.

De acordo com a PNAS, o CRAS atua com famílias e indivíduos e levando-se em consideração sua inserção comunitária, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)* às famílias integrantes de seu território.

Na proteção social básica, a Matricialidade sociofamiliar está definida como um pilar, onde se deve focar a família em seu contexto sociocultural e em sua integralidade. Desta forma o trabalho deve ser realizado tendo como foco principal todos os seus membros e suas demandas, reconhecendo suas próprias dinâmicas e as repercussões da realidade social, econômica e cultural vivenciadas por elas.

Dentre os avanços alcançados pela política de assistência social, está a inauguração e o incentivo aos espaços de participação do usuário, através do Conselho Municipal de Assistência Social, quando insere os mesmos na formação do mesmo, bem como se resgata a participação de indivíduos dispersos e desorganizados. Potencializar e incentivar a participação dos indivíduos nos diversos espaços de participação, bem como em fóruns, conferências e nos próprios instrumentos de acesso à política, materializados nos CRAS e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS é um chamamento à participação dos usuários, tratado na política como o protagonismo do usuário. Portanto, de acordo com o caderno de Orientações Técnicas do PAIF

Protagonismo é a capacidade de indivíduos, famílias e comunidades de exercer a independência e a autodeterminação na sua vida pessoal, na convivência social e profissional e em sua participação na vida coletiva, imprimindo visibilidade pública aos seus anseios, interesses, necessidades, demandas e posicionamentos como sujeitos de direitos e seus modos próprios de expressá-las (BRASIL, 2011, p. 49).

O protagonismo do usuário só pode ser compreendido na perspectiva da organização de sujeitos coletivos, sob a perspectiva da participação. Segundo Campos “pensar no protagonismo do usuário, portanto, exige considerá-lo enquanto ação política de pessoas e grupos dotados de capacidade para saber [...] planejar e planejar-se, fazer e fazer-se oportunidade” (2009, p. 22). De acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS 024/2005, os representantes dos usuários são pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações. De acordo com Campos o SUAS, “considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços”(2009, p. 22). Para isso abre espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sob o princípio da reciprocidade baseada na identidade e no reconhecimento concretos.

Destarte, a participação dos usuários precisa ser alargada para envolver a multiplicidade de espaços nos quais ocorrem relações e provisões de assistência social. Criar novos espaços de participação nos CRAS e CREAS, no âmbito dos serviços socioassistenciais que se realizam nos mesmos, definindo novos espaços e estratégias que fortaleçam o protagonismo do usuário de diversas formas, desde a avaliação da ação pública até a dinâmica de gestão adotada.

Sob a perspectiva da participação e do controle social, também houve a implementação de mudanças nos Conselhos de Assistência Social, com a inserção dos usuários na sua composição tendo em vista que “o controle social é um instrumento de efetivação da participação popular na gestão político administrativo-financeira e técnico-operativa com caráter democrático e descentralizado” (YAZBEK, 2008, p. 118) ,

De acordo com Yazbek, (2008, p. 118 – 119) as conferências e os conselhos são espaços privilegiados de participação no controle social do SUAS. Nas Conferências se avalia a situação e o andamento da assistência social bem como se definem as diretrizes para a política. O Conselho de Assistência Social é o espaço onde estabelecem os diálogos entre a sociedade civil e o governo.

Os Conselhos são organismos públicos, compostos por representantes dos governos, dos trabalhadores, da sociedade civil e dos usuários e tem um papel importante nas deliberações sobre os rumos da política em cada esfera de governo e também na fiscalização da execução dos serviços socioassistenciais. Além disto, a liberação dos recursos para os entes federados passa necessariamente pela aprovação dos planos de gestão por parte dos conselhos. Estes planos são inseridos no SUAS-Web (um dos aplicativos da REDE-SUAS,

que veremos melhor no subitem “g” deste tópico). Nota-se então que os planos se configuram como um dos mais importantes instrumentos de gestão o SUAS. É neste espaço, também, que se aprova o Plano Municipal de Assistência Social e se definem os usos dos recursos dos fundos (YAZBEK, 2008, p. 118 – 119).

Desta forma, é fundamental, de acordo com Yazbek (2008, p. 118), uma compreensão clara do papel dos conselhos para que se alcance mais eficácia e efetividade na organização do SUAS. Estreitar as relações entre os conselhos das diferentes esferas de governo, federal, e estadual, também contribuirá para os resultados alcançados. De igual importância há que se fortalecer o protagonismo do usuário na representação política nesses âmbitos, rompendo com relações clientelistas e paternalistas, buscando alcançar assim os beneficiários dessa política como sujeitos coletivos, políticos e gestores dos serviços socioassistenciais.

4. A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NO CRAS DE JOAÇABA/SC

O município de Joaçaba situa-se na região meio oeste do estado de Santa Catarina e possui população total de 27.020 habitantes, configurando-se como município de pequeno porte II, conforme a PNAS. O CRAS do município referencia 3.500 famílias. O CRAS é uma unidade de Proteção Social Básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios. Por meio do PAIF, oferece serviços continuados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social visando o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania por meio de: acolhimento, acompanhamento, encaminhamentos, orientação e apoio com o objetivo de fortalecer a convivência familiar e comunitária.

Para alcançar os objetivos descritos acima são realizadas as seguintes ações: recepção e acolhida; acompanhamento de famílias; acompanhamento prioritário de famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família; acompanhamento prioritário de idosos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC; acompanhamento prioritário de pessoas com deficiência beneficiários do BPC; acompanhamento a famílias atendidas com benefícios eventuais; atendimento de indivíduos; visitas domiciliares; deslocamento da equipe para atendimento para atendimento e oferta de serviços em localidades distantes; palestras; apoio para obtenção de documento pessoal; orientação/acompanhamento para inserção do BPC; encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistencial; encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas; acompanhamento dos encaminhamentos realizados.

Desta forma, de acordo com as exigências da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009, p. 06), também executa ações de acompanhamento das famílias no PAIF, bem como os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos divididos por faixa etária. Para isso, desenvolve o trabalho social com famílias através da acolhida, ações comunitárias, ações particularizadas, encaminhamentos e oficinas, objetivando desenvolver as potencialidades das famílias envolvidas de diferentes formas. Há, portanto, a expectativa de participação dos usuários nas atividades oferecidas e desenvolvidas no CRAS, bem como o

fortalecimento de sua capacidade de organização coletiva e de participação nos mecanismos criados pela PNAS para essa participação.

Para conhecer a opinião dos usuários do CRAS acerca da participação, principal objetivo deste estudo, a abordagem utilizada foi pesquisa qualitativa, por considerar, conforme Richardson (1999) que

O aspecto qualitativo de uma investigação pode estar presente até mesmo nas informações colhidas por estudos essencialmente quantitativos, não obstante perderem seu caráter qualitativo quando são transformadas em dados quantificáveis, na tentativa de assegurar a exatidão no plano dos resultados. (RICHARDSON, 1999, pag. 79)

A abordagem qualitativa de pesquisa, por sua característica investigativa, reflexiva, analítica, equipara-se ao próprio conhecimento, que segundo Minayo “é sempre uma busca inesgotável de aproximação com a essencialidade do real” (1994,1 p.3).

A pesquisa foi realizada através da aplicação de entrevista semiestruturada, com roteiro previamente estabelecido, o qual permitiu a formulação de perguntas fechadas e abertas. Parafrazeando Gil, “a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais (...) é adotada como técnica fundamental de investigação nos mais diversos campos” (1999, pag. 117). Para Queiroz, “a entrevista semiestruturada é uma técnica de coleta de dados que supõe uma conversação continuada entre informante e pesquisador e que deve ser dirigida de acordo com seus objetivos” (apud Duarte, 2002, p. 147). Desta forma, buscou-se levantar junto aos usuários do CRAS sua percepção acerca da participação efetiva nos grupos oferecidos para o público em situação de vulnerabilidade social, a frequência de participação, seu interesse em participar dos demais grupos existentes, bem como a participação em espaços como conselhos municipais, conferências, audiências públicas e o seu entendimento da com relação a sua participação em cada um destes espaços.

Fizeram parte da pesquisa 15 usuárias participantes de dois grupos do CRAS, os quais são: Oficina com famílias do PAIF, que visa a convivência e fortalecimento de vínculos de 0 a 6 anos, e Grupo de convivência e inclusão produtiva, realizado em parceria com o SENAC.

As informações obtidas nas entrevistas, roteiro constante no apêndice, foram organizadas em quatro eixos: sua participação no grupo, seu interesse em participar nos demais

grupos oferecidos no CRAS, sua participação em espaços de conselhos e conferências e sua concepção acerca da importância da mesma.

A frequência dos grupos é quinzenal, reunindo famílias que se encontram em acompanhamento no CRAS. Conforme discutido anteriormente, o CRAS constitui-se em equipamento da Política de Assistência Social que operacionaliza as ações da proteção social básica. Nesta perspectiva, operacionaliza as ações do PAIF, o qual prevê o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social. Nas orientações definidas para o trabalho social com famílias do MDS,

Conjunto de procedimentos efetuados com a finalidade de contribuir para a convivência, para o reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do seu reconhecimento como sujeito de direitos (MDS, 11, 2012.).

Nesta perspectiva, são trabalhadas as famílias atendidas pelo PAIF buscando atender a demandas identificadas, de forma coletiva potencializando resultados e multiplicando as informações trabalhadas para um maior número de usuários, objetivo que não atinge-se no acompanhamento individualizado.

Quando questionadas a respeito da frequência de participação dos grupos, quatro entrevistadas sinalizaram que participam do grupo quinzenalmente, as quais pertencem ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos de 0 a 6 anos, ou seja, elas frequentam integralmente as atividades realizadas no CRAS definida pela equipe PAIF para o acompanhamento em grupo. As demais participantes sinalizaram sua participação semanalmente, sendo que os grupos de inclusão produtiva que acontecem nos CRAS, em parceria com o SENAR, têm frequência mensal, e os grupos que são conduzidos nos bairros têm frequência quinzenal. Este entendimento confunde-se pelo fato de que estas usuárias participam de outros grupos que acontecem no CRAS, sendo que não há a clareza do objetivo de cada grupo, confundindo assim a frequência de cada um.

Quando questionadas a respeito do interesse em participar dos demais grupos oferecidos no CRAS, as respostas da maioria das entrevistadas foi positiva, sendo que 13 delas

demonstram interesse em participar de outros grupos oferecidos no CRAS. Ao tentar identificar os motivos do interesse dessas usuárias em participar dos demais grupos, as respostas relacionaram ao interesse em adquirir conhecimentos a fim de aumentar a renda familiar, tendo em vista que nestes grupos realizam-se atividades que possibilitam a multiplicação do aprendizado entre as participantes, bem como podem utilizar-se deste conhecimento para angariar recursos financeiros para sua família, se direcionados para este fim. Desta forma, estas usuárias utilizam-se deste aprendizado para beneficiar sua família com o que produzem. Assim, as mesmas não se limitam somente a participação no dia do grupo e utilizam as horas vagas em casa para produzir os produtos que aprenderam no grupo e comercializá-los.

As atividades de inclusão produtivas no âmbito da PNAS visam à aquisição de conhecimentos e habilidades que facilitem o ingresso e reinserção no mercado de trabalho, através de diversas atividades individuais e coletivas de geração de renda aliado ao convívio familiar e comunitário. Ressalta-se também a ocupação deste espaço bem como da oficina com famílias, é realizado essencialmente pelas mulheres. Carloto e Gomes (2011) discutem este tema, ao referenciarem o “aumento considerável das políticas que visam a geração de renda tendo como público-alvo mulheres pobres. A construção dessas ações alimenta-se do mercado informal, enquanto meio para a obtenção de renda fora da lógica do trabalho assalariado.” Discute ainda que ao incluir nas agendas públicas políticas focalizadas e compensatórias há o reforço do caráter da “feminização da pobreza”, que funciona somente como uma forma de aliviar a pobreza e não a adoção de ações articuladas neste processo de exclusão de gênero e renda.

Assim, esta configuração das políticas públicas pautadas na geração de renda não garante que de fato essas mulheres sejam incluídas no mercado de trabalho, minimizando os efeitos da divisão sexual do trabalho, pois a estratégia utilizada reforça essas desigualdades.

Na medida em que são localizadas como referência em suas famílias, essas mulheres serão focalizadas como "gancho" para o desenvolvimento de ações com o objetivo de manter a sobrevivência da família por meio de estratégias que, em uma primeira leitura, aparecem como alternativas paralelas ao mercado. As atividades que na sua maioria, são consideradas de baixo custo de produção e se apoiam em funções como cabeleireira, costureira, doceira, entre outras, remetem à tradicional divisão sexual do trabalho e na sua maioria mantêm as mulheres presas aos domicílios de forma a compatibilizar o trabalho gerador de renda com o trabalho doméstico (CARLOTO E GOMES, 2011)

Destarte, conseguimos entender o porquê da figura feminina ser mais presente nestes espaços. No entanto, torna-se necessário repensar essas ações no âmbito da política de assistência social local,

buscando romper com a prática desta ação de forma focalizada e imediatista. Para isso, torna-se imprescindível o desenvolvimento de ações intersetoriais e articuladas visando à ampliação destes espaços para projetos de qualificação e capacitação para o mercado de trabalho, que realmente prepare essa população para o mesmo.

Nesta perspectiva, percebe-se nas falas das usuárias, que os benefícios em participar dos grupos se relacionam ao aprendizado e aperfeiçoamento. Transcrevendo a fala de três usuárias, denominadas A, B e C, percebemos as seguintes referências quando questionado o motivo de sua participação nos grupos

Sim, faz bem para minha saúde, já fui depressiva de estar no fundo do poço e foi nos cursos que me encontrei. Sempre tive muito apoio e atenção de todos no CRAS. Já faz parte da minha vida, fico contando os dias para estar lá (Usuária A).

Eu participo para aprender todos os cursos. É bom e é de graça (Usuária B).

Sim, o motivo que participo é de me aperfeiçoar mais, aprender nunca é demais (Usuária C).

Assim, percebe-se o envolvimento dos usuários nos grupos do CRAS, o que depende efetivamente do grau de entendimento dos mesmos com relação ao trabalho realizado com as famílias, e também ao significado dado pelos usuários aos cursos. Evidencia-se a sua situação de vulnerabilização social e risco devido a situações de saúde e financeiras, o que os coloca como público alvo da assistência social, de acordo com a PNAS (2004).

Porém não há a referência direta deste espaço à perspectiva de direito de cidadania e dever do Estado, status conferido à política de assistência social, retomando a discussão já evidenciada por Batista quando identificou em sua pesquisa, que os usuários, “mesmo cadastrado em programas, serviços e benefícios do SUAS, existe ainda um grupo de usuários que não têm conhecimento acerca do conceito e da proposta deste sistema de proteção social” (2008, p. 66). As falas também identificam uma visão assistencialista dos objetivos da política relacionada ao grupo ao qual fazem parte, porém evidencia-se uma melhora na oferta dos serviços e uma apropriação deste espaço tendo em vista a melhoria na qualidade de vida, mesmo que não sendo referenciada ao real objetivo da política.

Contrapondo as referências realizadas à política de assistência social, ao identificar a participação dos usuários dos referidos grupos do CRAS em outros espaços da política de assistência social, como conselhos e conferências, houve a prevalência da resposta negativa para

a apropriação destes espaços deliberativos. Sob este aspecto, mediante a resposta positiva de apenas três usuárias, verifica-se a possibilidade de potencialização dos espaços de CRAS para o estímulo ao envolvimento das mesmas na direção de conferir maior visibilidade as suas expressões individuais e coletivas, em espaços que valorizem a participação popular na definição de necessidades e prioridades.

De acordo com a fala das usuárias referente à sua participação em espaços de conselhos e conferências e o entendimento da sua importância, verificou-se que já havia um nível de participação e envolvimento na comunidade a que pertencem, e quando inseridas em espaços de conselhos e conferências, buscaram participar e entenderam essa oportunidade como possibilidade de ter “voz ativa” e “sentir-se importante”.

Assim, nesta perspectiva, confirma-se a afirmativa de Scherer-Warren (1989) de que os grupos com maior ou menor grau de organização se unem por objetivos e planos em comum, buscando uma melhoria na sua qualidade de vida ou mudança social. Os usuários participantes destes espaços são cidadãos envolvidos com a comunidade a que pertencem.

Isso se confirma na última pergunta que questiona o entendimento e o objetivo da participação das usuárias nos espaços de conselhos e conferências. Conseguimos identificar tais constatações nas afirmações:

Acho este espaço muito importante, pois assim busco o aperfeiçoamento e busco ser uma cidadã diante da sociedade. (Usuária A)

Através da participação no conselho do Bolsa Família, melhorei meus conhecimentos, e o que significa participar do CRAS (Usuária B).

Melhorou meus conhecimentos e valorizo a participação nestes espaços pois ganhamos força para sermos atendidos e ouvidos sobre nossas necessidades (Usuária C).

Das usuárias que se envolveram em conselhos e conferências municipais verificou-se a importância dada a esta participação e a valorização desta oportunidade. Também se verifica que a percepção de participação nestes espaços relaciona-se ao conceito de cidadania, por elas entendida como a ampliação destes espaços e a possibilidade de opinar sobre determinados assuntos. Neste sentido, Salessinaliza que “a outorga de direitos é o passo imprescindível para o indivíduo perceber-se como cidadão e poder, a partir daí lutar por outros direitos, além do que lhe é outorgado” (1994, p 49).

Porém, corroborando com o estudo realizado neste mesmo ponto de vista, Batista considera que “o usuário da política da Assistência Social esboça a intenção de exercer o controle social. Foi possível constatar a existência de consciências mais elaboradas, mais amadurecidas. Contudo, as condições existentes não possibilitam o exercício pleno da cidadania ativa”(2008, p. 102).

Assim, a participação no CRAS possibilitou a estas usuárias a ampliação e efetivação dos espaços de participação possíveis, podendo ser considerado um processo de construção da democracia que vem se fortalecendo e ganhando autonomia na perspectiva da política de Assistência Social.

Decididamente, o processo de alargamento da democracia não ocorre apenas através da integração da democracia representativa. Esta abertura requer a expansão dos espaços, canais e instituições que permitem a participação de indivíduos na defesa de seus interesses. A expansão da democracia requer a expansão dos espaços de manifestação dos usuários. Isto significa ir lá onde eles estão e não adaptá-los a mecanismos distantes de suas referências. BATISTA (2008, p. 104)

Contudo, configurando-se os conselhos e conferências espaços que são considerados privilegiados no âmbito da deliberação e democracia participativa, há muito o que avançar na política objeto do estudo no âmbito municipal, e porque não dizer estadual e nacional. Para se chegar a um processo de alargamento da democracia de forma efetiva torna-se essencialmente necessário fomentar a apropriação dos usuários dos espaços ora mencionados levando-se em consideração o contexto em que cada um está inserido, adaptando-se a ele.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a luz dos preceitos da Constituição Federal, no que concerne aos direitos sociais dos indivíduos, em especial a assistência social, a presente investigação possibilitou uma análise da inserção dos usuários do CRAS do município de Joaçaba nas atividades e serviços disponíveis para os mesmos sob a perspectiva da participação e protagonismo dos usuários. Sua relevância consistiu em envolver os usuários da política de assistência social no estudo, possibilitando a coleta de informações buscando a melhor compreensão do entendimento do usuário sobre o seu lugar e seu papel acerca da participação e contribuição para a construção da política na qual estão inseridos.

Utilizando-se da abordagem qualitativa, constatou-se que a participação das usuárias nos espaços de CRAS restringe-se a participação em um grupo somente, ainda que tenham o conhecimento da existência de outros grupos e oficinas neste espaço. Ainda, percebeu-se que não há clareza acerca do papel que o CRAS desenvolve no âmbito da política de assistência social, bem como não há em nenhuma das falas, referência à utilização deste espaço enquanto garantia de acesso ao direito a assistência Social. Esta constatação também parece se relacionar com a ocupação destas mesmas usuárias nos espaços de participação e protagonismo do usuário, os conselhos e conferências municipais, mesmo tendo reconhecido pelas mesmas a complexidade desta ação e sua importância perante a comunidade local, considerada como de extrema importância no âmbito do reconhecimento dos seus conhecimentos e cidadania porém sem a menção a política ao qual faz parte.

Nesta perspectiva, ao estabelecer uma relação do lugar político que o usuário assume na política de assistência social no âmbito em discussão, percebemos que há a predominância de uma democracia de baixa intensidade, que presume a tímida ocupação de espaços que permitam o aprofundamento da participação com vistas a democracia. Destarte, é imprescindível no contexto democrático, lutar pela efetivação de espaços de participação social, com vistas a aprofundar a democracia, tornando-a de alta intensidade, e na perspectiva do SUAS, buscando o fortalecimento do conhecimento do usuário acerca da política de assistência social, uma vez que

o conhecimento da realidade possibilita informações que subsidiam as ações necessárias para a implementação da política na comunidade local.

Ainda, verificou-se que a falta de conhecimento de seu lugar político enquanto protagonista da política de assistência social restringe a participação dos mesmos, o que deve ser fortalecido mediante o reconhecimento da política de assistência social no campo dos direitos sociais. Por fim, é importante destacar que estes espaços devem ser utilizados para a ampliação das informações sobre a contribuição dos usuários nos espaços de implementação e construção da política de assistência social, discussão que deve avançar, no sentido de considerar os mesmos como maiores protagonistas da política e principalmente no fortalecimento de sua autonomia enquanto cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability**. *Revista Lua Nova*. São Paulo, 2002, n.55-56, pp. 85-103. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

ANASTASIA, Fátima, AVRITZER, Leonardo. **Reforma Política no Brasil**, (organizadores) Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. p.23,p.24.

ANASTASIA, Fátima, INÁCIO Magna. **Democracia, poder Legislativo, Interesses e Capacidades**, 2006.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Revista Opinião Pública*. Campinas, jun. 2008, vol.14, n.1, pp. 43-64. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

_____, _____. **Teoria democrática e deliberação pública**. *Lua Nova*, São Paulo, v 49: 25-46, 2000.

_____. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464. Disponível em <http://www.scielo.br>

_____ e SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em www.eurozine.com

BATISTA, Stephanie Schaeffer. **Caminhos e descaminhos do usuário da política da Assistência no exercício do controle social: Um estudo realizado em municípios de gestão plena do SUAS no estado do Rio Grande do Sul**. Pelotas/RS. Julho/2008. Disponível em http://www.ucpel.tche.br/mps/dissertacoes/Mestrado/2008/Dissertacao_Stephanie_Schaeffer_Batista.pdf acesso em 02 de dezembro de 2012.

BIGNOTTO, Newton. **“Republicanismo”**. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____, _____. **Das barricadas à vida privada**. *Nova Economia* Belo Horizonte 16 (3) 459-480 setembro-dezembro de 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno SUAS**. Brasília: MDS/SNAS, 2007.

_____. _____. _____. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS/SNAS, nov. 2004.

_____. _____. _____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)**. Brasília. MDS/SNAS, nov. 2004.

_____. _____. _____. **Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº. 109, de 11 de Novembro de 2009. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 2009. Seção 1.

_____. _____. _____. **Orientações técnicas sobre PAIF – Vol. 1 – O Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS/SNAS, 2012

_____. _____. _____. **Orientações técnicas sobre PAIF – Vol. 2 – Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e atendimento integral a família**. Brasília: MDS/SNAS, 2012.

CARLOTO, Cássia Maria; GOMES, Anne Grace. Geração de renda: enfoque nas mulheres pobres e divisão sexual do trabalho. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 105, mar. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000100008&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 02 dez. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282011000100008>.

DUARTE, Rosália. **Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo**. In: Cadernos de Pesquisa. n.115, São Paulo mar. 2002

DAGNINO, Evelin. “**¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**” In: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004.

FARIA, Cláudia Feres. **Os determinantes da efetividade democrática da Participação social**. texto escrito para a disciplina Democracia Políticas Públicas e Participação, 2008.

_____, _____. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. *Lua Nova*, São Paulo, v 49: 47-68, 2000. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

GUIMARÃES, Juarez. “**Interesse público**”. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (org.) *Corrupção: ensaios críticos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LÜCHMANN Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. *Lua Nova*, São Paulo, v 70: 139-170, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política**. *RBCS*, São Paulo, v 18 nº. 51: 123-193, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Revista Lua Nova*. São Paulo, 1998, n.44, pp. 27-54. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

PINTO, Céli Regina Jardim. **Espaços deliberativos e a questão da representação.** Rev. bras. Ci. Soc., Fev 2004, vol.19, n.54, p.97-113. ISSN 0102-6909.

STARLING, Heloisa. **Apontamentos sobre o republicanismo.** In: AVRITZER, Leonardo et alii. *Democracia, República e Participação: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais.* Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SALES, T. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. N. 25, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Quinze teses para aprofundar a democracia.** 2008. Disponível em <http://www.violes.unb.br/artigos/Quinze.pdf>.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Brasil. Capacita Suas Volume 1 (2008) SUAS: Configurando os Eixos de Mudança** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

APÊNDICE I

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Quais grupos do CRAS você participa?

2. Indique a frequência de encontro dos grupos que você participa.

() Semanal () Quinzenal () Mensal

3. Há interesse em participar de outros grupos do CRAS?

() Sim () Não

4. Mediante resposta positiva da questão anterior, você aproveita estes espaços através da participação? Por qual motivo?

5. Já participou de outros espaços de participação social como Conselhos municipais, conferências ou audiências públicas? Se sim, qual sua opinião sobre estes espaços?

6. Em resposta afirmativa, qual o entendimento acerca dessa participação? Qual o objetivo da sua participação em cada um dos espaços?
