



Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais

SANDRA REGINA NISHIMURA

**Construindo um modelo analítico de participação dos
usuários na Política Pública de Assistência Social**

Belo Horizonte

2012

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais

SANDRA REGINA NISHIMURA

**Construindo um modelo analítico de participação dos
usuários na Política Pública de Assistência Social**

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Profa. Dra. Eleonora Schettini
Martins Cunha

Belo Horizonte

2012

NISHIMURA, Sandra Regina. **Construindo um modelo analítico de participação dos usuários da Política Pública de Assistência Social**. Monografia (Programa de Formação de Conselheiros Nacionais) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 67 p. 2012.

RESUMO

O presente estudo analisa os fatores potencializadores e/ou limitadores do processo de participação dos usuários da Política Pública de Assistência Social. A revisão bibliográfica faz referência aos diferentes estudos que tratam do tema e aborda a influência que as diferentes assimetrias vivenciadas ao longo da trajetória histórica do país exerceram para a fragilização da participação desse público. A pesquisa de campo parte do ano de 2007, quando os usuários conquistaram vaga específica no Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina – Paraná. O universo pesquisado são os conselheiros usuários pertencentes à região do CRAS Norte A. Aborda, ainda, a instituição de canais institucionalizados de participação, como os Conselhos de políticas públicas. Faz também uma breve retrospectiva da assistência social, a conquista do *status* de política pública e a ênfase que estabelece para a participação dos usuários. Pode-se identificar, como resultado do estudo, que há vários aspectos que devem ser considerados para a participação, sejam eles de ordem pessoal, institucional, relacionados à gestão da política pública e do próprio Conselho. Nesta construção conceitual foi possível propor um modelo analítico que leve em conta a multidimensionalidade do processo participativo traçando indicadores para cada uma das dimensões.

Palavras-chave: participação, assimetrias, política pública de assistência social.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	04
2 A PARTICIPAÇÃO E SEUS CONDICIONANTES.....	07
2.1 PARTICIPAÇÃO: CONJUNTURA HISTÓRICA, SOCIAL E ECONÔMICA – O CULTIVO DAS ASSIMETRIAS.....	07
2.2 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES.....	12
2.3 ASPECTOS INERENTES AO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO.....	17
3 PARTICIPAÇÃO E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	23
3.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO: DA MANIPULAÇÃO À EMANCIPAÇÃO.....	23
3.2 O PAPEL DO ASSISTENTE SOCIAL NOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM GERAL E NO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	29
3.3 O COTIDIANO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS E O PAPEL DO ASSISTENTE SOCIAL.....	34
4 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO: FATORES PROPULSORES E LIMITADORES	38
4.1 O OLHAR DA PARTICIPAÇÃO PELA ÓTICA DO USUÁRIO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	38
4.1.1 O Significado da Participação e suas Motivações.....	39
4.1.2 O Papel do Conselho Municipal de Assistência Social e a Participação dos Usuários da Política Pública de Assistência Social.....	43
4.2 MODELO ANALÍTICO DE PARTICIPAÇÃO.....	50
CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58
APÊNDICE.....	66

1 INTRODUÇÃO

A participação do público usuário da Política Pública de Assistência Social na definição de suas diretrizes e no controle de sua execução tem sido pautada constantemente desde a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. As regulamentações posteriores, como a Política Nacional de Assistência Social, e as sete Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas nos períodos de 1995 a 2009, pautaram a temática como tema central, eixo ou subtema.

Essa ênfase tem como contraponto as fragilidades encontradas nos processos participativos desse público, que são somadas ao contexto de desigualdades sociais que foram depositadas na conta dessa parcela da população. O acúmulo de assimetrias das mais variadas formas consta no currículo dos usuários dessa política pública e está relacionado à falta de informação, ao desconhecimento de seus direitos, à precariedade dos rendimentos, à dificuldade de acesso ao trabalho, à perda das capacidades de participação, entre outras.

A história também se encarregou de nos mostrar que o acirramento das difíceis condições de vida e a adoção de mecanismos, por parte de Governos, para o silenciamento das manifestações de resistência a esta realidade social foram fatores propulsores de conquistas em nosso País e, dentre uma delas, está a institucionalização de canais de participação da população na partilha do poder com os governos na deliberação dos rumos de políticas públicas, dentre elas a de Assistência Social.

A minha inserção profissional no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Norte A, no território III, na cidade de Londrina, a partir de março de 2011, desencadeou o interesse em estudar o tema da participação dos usuários da assistência social.

Não havia, naquele momento, na área de abrangência do CRAS, nenhum canal instituído que possibilitasse a participação dos usuários. Por outro lado, o ano de 2011 foi de realização das conferências municipais, estaduais e nacional de assistência social e Londrina possui uma tradição de organização da conferência municipal a partir da mobilização local, com a realização das pré-conferências territoriais. O território III realizou a sua pré-conferência e elegeu os seus delegados para a conferência municipal. Durante a conferência municipal foi realizada a eleição dos conselheiros usuários, sendo eleita como conselheira titular uma das delegadas da região em que se situa o CRAS Norte A e que reside no território III. As assistentes sociais do território III e do serviço socioassistencial em que a usuária está

inserida entenderam ser importante o acompanhamento da conselheira para subsidiá-la nesse processo de participação no Conselho, o que passou a ser realizado.

No decorrer das atividades desenvolvidas pela profissional, percebeu-se que as dificuldades de participação dos usuários da assistência social ainda persistiam. Havia relatos de que os usuários eleitos na última Conferência Municipal deixaram de participar do Conselho e, dessa forma, a existência de cargos vacantes nesse segmento. Além disso, havia o histórico da pouca participação na pré-conferência do território III e a identificação, no atendimento particularizado e nas visitas domiciliares, da ínfima participação dos usuários em ações mais coletivizadas, como associação de moradores, associação de pais e mestres, grupo de mulheres, entre outros espaços.

Essa constatação aponta para a dificuldade na efetivação dessa política pública, que é clara ao enfatizar a importância da participação dos usuários e a definição de estratégias que potencializem o protagonismo e a autonomia de seu público-alvo. A realidade cotidiana mostra as deficiências para o alcance da participação efetiva dos usuários da assistência social. Assim sendo, o presente trabalho tem como objetivo analisar os condicionantes da participação desse público, bem como os fatores propulsores e limitadores, no intuito de propor um modelo analítico que possa contribuir para a definição de estratégias que promovam participação, a partir de cada realidade.

Para a realização desse trabalho o caminho percorrido foi o estudo bibliográfico sobre a participação, a política de assistência social e a participação dos usuários dessa política pública.

Também foi realizado um estudo qualitativo envolvendo três conselheiras usuárias da assistência social, moradoras na região do CRAS Norte A, do município de Londrina. O período de referência foi de 2007 a 2012, em que houve a garantia legal dessa representação e foi realizada a primeira eleição dos representantes dos usuários da assistência social. Para colher as informações e opiniões das usuárias foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas.

Os resultados do estudo são aqui apresentados em três capítulos, sendo que o Capítulo II faz uma breve revisão de parte da bibliografia que trata da participação, no intuito de destacar as principais reflexões que permeiam a participação institucionalizada, como é o caso dos conselhos de políticas públicas. Também apresenta uma breve retrospectiva das conjunturas histórica, social e econômica do Brasil, no intuito de destacar o desenvolvimento das desigualdades sociais, a presença de grandes contradições e polaridades presentes em nossa sociedade. Esse capítulo mostra, também, como a Constituição Federal de 1988

instituiu o direito da população à participação, o que gerou canais institucionalizados de participação nas políticas setoriais, como os Conselhos, também destacando que a positivação desse direito, por meio dos conselhos gestores de políticas, aponta possibilidades e limites.

O Capítulo III trata do processo de regulamentação da política de Assistência Social, desde os artigos 203 e 204, da Constituição Federal de 1988. Faz referência ao histórico da assistência social no Brasil, com sua organização ligada ao voluntariado, à caridade e benemerência, bem como as marcas para o processo participativo e, em especial, para a participação dos usuários dessa política. Também é foco de análise desse capítulo o papel dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS nesse processo. Eles se constituem como unidades públicas estatais de atendimento da proteção social básica, localizados de forma descentralizada nos territórios, sendo a porta de entrada para o atendimento socioassistencial nessas localidades. Para isso, executa o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e conta com equipe de profissionais, dentre eles o assistente social.

O Capítulo IV analisa os fatores propulsores e limitadores da participação a partir do olhar dos usuários da Política Pública de Assistência Social, buscando perceber qual é o significado da participação, as formas como ocorre, o papel do Conselho Municipal de Assistência Social, o papel do CRAS no processo de participação dos usuários e como acontece a participação dos mesmos nesse Conselho. Também é objetivo desse capítulo apresentar um Modelo Analítico de Participação que possa contribuir para a reflexão dessa realidade pesquisada.

Para finalizar, discorrem-se algumas considerações sobre os resultados desse estudo e sobre a necessidade e o papel do órgão gestor da política pública de assistência social no investimento para a ampliação e o aprofundamento do processo de participação dos usuários da assistência social com a efetiva instituição de canais mais acessíveis de participação.

2 A PARTICIPAÇÃO E SEUS CONDICIONANTES

O presente capítulo traça um panorama geral das assimetrias existentes em nosso País e os rebatimentos que trouxeram para o processo participativo, provocando a fragilização da organização coletiva em diferentes momentos. Também faz referência aos mecanismos institucionalizados de participação que resultam da mobilização de diferentes atores e segmentos, conquistados com a Constituição Federal de 1988. Aborda os aspectos que interferem na participação e que são de cunho pessoal, político e institucional.

2.1 Participação: conjuntura histórica, social e econômica – o cultivo das assimetrias

Abordar a temática da participação no Brasil requer que façamos um sobrevoo no contexto social e econômico historicamente vivido em nosso País, que resultou em diferentes assimetrias. Dentre elas, podemos destacar a renda, o poder, o trabalho, as desigualdades, que afetaram parcela significativa da população, excluída dos sistemas decisórios e do usufruto dos bens e serviços em decorrência do modelo de desenvolvimento adotado e que rebatem diretamente nos processos participativos das camadas populares.

A desigualdade manifesta não possui somente uma face. Ela é multifacetada e pode se revelar em inúmeras expressões sociais, como o acesso ou não aos serviços públicos básicos, como a educação, saúde, transporte, água e saneamento, na questão étnica e de gênero, entre outras formas. No tocante à desigualdade de gênero, Costa (2009) analisa que, até o começo do século XX, ocorria a desigualdade jurídica, o não direito ao voto para as mulheres, além dos baixos salários, péssimas condições de higiene e saúde no trabalho, a presença da discriminação e abusos, entre outros. Na assimetria referente à relação entre capital e trabalho, Oliveira (2005) cita que foi na Grande Depressão da década de 1930 que vêm, para o cenário público, os conflitos que até então permaneciam restritos ao âmbito privado, sob o comando do mercado a sua regulação. A esfera privada encarada como responsável para administrar as relações entre capital e trabalho torna-se “insuficiente para processar a enorme contradição da formidável destruição de capital, e a publicização tornou-se estrutural à sua produção e reprodução” (OLIVEIRA, 2005 p. 15).

No século XX, a partir de meados da década de 1950, viveu-se no Brasil um ciclo acelerado de expansão urbano-industrial com a adoção de um modelo tecnológico predatório com o desenvolvimento de atividades que passam a se concentrar nos centros urbanos. Na história do País podemos apontar que ocorreram ações que levaram à ruptura com a tradição

da política elitista nos anos 1950, posteriormente interrompido com o Golpe Militar de 1964. Nesse período, houve a afirmação de direitos com a incorporação de um contingente eleitoral mais ampliado, pois até 1930 somente 3% da população votava (PINTO, 2004). No período compreendido entre 1946 e 1964 desenvolve-se a alfabetização popular com o método de Paulo Freire, a formação do Movimento de Reforma Agrária, o processo de urbanização de favela, entre outros.

A conquista de alguns direitos e o surgimento da organização de determinados setores da população como reação aos processos elitistas de desenvolvimento e a implantação da metodologia de educação popular, proposta por Paulo Freire, como forma de valorização do saber popular, demonstram a resistência de determinados segmentos da sociedade às contradições vividas.

A industrialização da agricultura, a partir de 1970, teve impacto, causando um acelerado êxodo rural, cuja população foi expulsa para as cidades, que não possuía a mínima infraestrutura para receber esse contingente populacional. Impacto que afetou a vida da população que se deparava com cidades sem moradia suficiente e adequada, sem trabalho que absorvesse a população economicamente ativa. A sociedade moderna passou a enfrentar situações que não tinham cobertura de atendimento como a doença, a velhice, a morte e o desemprego. Período esse que, no âmbito mundial, está relacionado com a crise da acumulação capitalista, terreno fértil para o ressurgimento da ideologia liberal, “agora travestida de um conservadorismo político aliado a um ultraliberalismo econômico na defesa da superioridade do mercado diante do Estado” (SOARES, 2003, p. 37).

O modelo de desenvolvimento adotado pelo País, cujo processo produtivo é de grande escala de industrialização do campo, ocasionou extrema desigualdade de renda. Até 1970, a pobreza era encarada como algo residual e transitório que seria superado com o desenvolvimento da economia capitalista. Era a fase em que tínhamos que esperar o bolo crescer para depois reparti-lo e que todos, no futuro, saíam ganhando. Fase que foi marcada pelas

Ditaduras militares da segunda metade do século XX, [quando] surgem dois principais tipos de manifestações de resistência: por um lado, as organizações clandestinas (guerrilhas e partidos de viés comunista ou socialista); por outro, manifestações cívicas públicas contra o poder autoritário e as restrições aos direitos civis e políticos, geralmente reprimidas pelas forças armadas (SCHERER-WARREN, 2008, p. 506).

Ao analisar o período, Costa (2009) faz referência ao processo de silenciamento vivido pelos movimentos sociais, a partir de 1964, com o Golpe Militar no Brasil e nos anos 1970 em vários países latino-americanos.

Desprovida da legitimidade necessária para sustentar os longos ciclos de mudança da economia que procurava impor, a burguesia brasileira teve de apoiar-se constantemente em soluções políticas autoritárias, daí decorrendo as sucessivas alternâncias de períodos democráticos e autoritários na história política do País (Rizzotti, 1999, p. 165).

Apesar do autoritarismo instalado, também nesse período surgem novas formas de participação, não institucionalizadas, provocadas pelos movimentos sociais que se constituem como forma de protesto e resistência, o que podemos denominar de participação não convencional. A organização coletiva dessa época é provocada pelos movimentos de direitos humanos e feministas, que se constituem como formas de expressão da sociedade civil.

Conforme Guimarães (2005), nas décadas de 1980 e 1990 há uma coincidência no tempo histórico entre o processo de redemocratização no Brasil e a organização no âmbito internacional de um ciclo econômico dominado pelos setores financeiros associados ao Estado Norte-Americano, de domínio neoliberal. Nesse período, Bertucci (2003) aponta para o processo de supressão dos postos de trabalho assalariados ocorrido, citando que entre 1940 e 1980, para cada 100 novos postos de trabalho, 80 eram assalariados (70 com registro e 10 sem registro) e 20 não assalariados. Entre 1980 e 1991, a cada 100 novos postos de trabalho, 99 eram sem registro e 1 com registro.

Após 30 anos, o “bolo” não cresceu e as condições de vida se deterioraram. A crise econômica enfrentada buscou, no mercado de trabalho, a forma de maximização dos lucros, a instauração do neoliberalismo que, por meio da flexibilização e da precarização das relações de trabalho, ultrapassou fronteiras, encontrando nos países com fraca regulação na proteção social, como é o caso do Brasil, o espaço para avançar no desenvolvimento capitalista. Foi a afirmação do Estado Mínimo na Proteção Social aos trabalhadores e à população.

A forma de organização atomizada dos conglomerados econômicos tornou os trabalhadores individualizados, ocasionando, assim, a perda de sua identidade de classe, eliminando a forma de organização localizada, pois o processo de produção passa a se configurar como uma rede mundializada. Com isso

A assimetria das relações entre o poder econômico e o poder político ampliou-se extraordinariamente, tornando quase caduca a separação das esferas. (...) as empresas são, agora, o poder político e, na clássica divisão de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, assaltam e preenchem todos os lugares. Dois

processos em curso, a desterritorialização da política e a juridificação da mercadoria, transformam as empresas nesse novo Senhor Feudal (OLIVEIRA, 2005, p. 17).

Ao fazer referência às assimetrias enfrentadas, Nishimura (2005) enfatiza que as estatísticas mundiais demonstram uma cruel realidade enfrentada por milhões de pessoas com relação à renda; e, conforme arguiu Mance, apontando dados do relatório do Programa de Desenvolvimento Humano em que:

Os 20% mais ricos da população mundial são responsáveis por 86% do total de gastos em consumo privado, os 20% mais pobres respondem apenas por 1,3%. Conforme o documento, bem mais de um bilhão de pessoas estão privadas de satisfazer suas necessidades básicas de consumo. Por outro lado, as 358 pessoas mais ricas do mundo, já em 1993, possuíam ativos que superavam a soma da renda anual de países em que residiam 2,3 bilhões de pessoas, isto é, 45% de toda a população do mundo (MANCE, 2001 p. 204).

Assimetrias estas que também passam a se constituir em campo fértil para o que Bava (2004) chama de contra-hegemonia, com o desenvolvimento de práticas de resistência, que são protagonizadas pelos movimentos sociais e políticos, que buscam construir alternativas de desenvolvimento e de organização social que tem por base outros princípios, fundados na solidariedade, na inclusão social, na busca da equidade, no respeito aos direitos humanos, na preservação ecológica, na justiça social. Percebe-se que a história nos mostra movimentos de crescimento da organização popular e de resistência e de luta coletiva em períodos de fortes conflitos e agravamento das condições de vida.

A participação social, no caso do Brasil, encontra ressonância no marco regulatório que institui a refundação do Estado brasileiro. Positivada com a Constituição Federal de 1988, é resultado, entre outros fatores, da mobilização de diferentes atores e atrizes que clamavam pelo processo democrático participativo, por uma relação republicana entre entes federados e sociedade civil. O Brasil preconizou, com essa Constituição, conhecida como “Constituição Cidadã”, um arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. Nela, a participação aparece como elemento estruturante de alguns Sistemas de Políticas Públicas.

Essa conquista resulta de um processo de mobilização dos movimentos sociais, que cumprem um papel fundamental nesse contexto de luta pelo alargamento da democracia, um processo de redemocratização.

No entanto, com a eleição de Fernando Collor para a presidência, em 1989, tem-se o alinhamento claro do governo brasileiro com as ideias de cunho neoliberal, prevalecendo um projeto de Estado Mínimo, que se encolhe na efetivação de seu papel como garantidor de

direitos e atribui para a sociedade civil a execução de programas, ações e serviços de responsabilidade estatal, cultivando assim a “concepção minimalista de política e democracia” (DAGNINO, 2004 p. 108).

A década de 1990 é marcada por uma sociedade civil que substitui o confronto aberto e aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. Há uma ampliação das organizações não governamentais e a emergência do chamado Terceiro Setor¹. Com a roupagem de participação da sociedade civil, esta ocorre de forma a assumir as responsabilidades sociais até então entendidas como próprias das funções do Estado.

Para Dagnino, “o avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina” (DAGNINO, 2004, p. 98). É um cenário em que a emergência dessas organizações não governamentais traz para o espaço público a ideia de participação ligada à representação e à representatividade. A autora utiliza como exemplo para elucidar essa questão, a constituição do Programa Comunidade Solidária, no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual a participação da sociedade civil ocorria mediante a representação por parte de pessoas ligadas ao meio artístico, à imprensa. Essa forma de condução demonstra um processo de despolitização da participação, constituindo-se em um chamamento à sociedade civil para “participar” em nome da solidariedade, sendo-lhe atribuído um significado “privatista e individualista” (DAGNINO, 2004, p. 102).

Dessa forma, percebe-se que, na história do Brasil, a luta por um projeto participativo e democratizante esteve presente com maior ou menor intensidade, conforme a conjuntura de cada época. Projeto este que sempre buscou o reconhecimento das cidadãs e dos cidadãos como sujeitos de direitos, a colocação da responsabilidade pública e do interesse público.

Espaços combinados foram desenvolvidos com o estabelecimento de canais permanentes que possibilitassem a articulação entre organizações de representação e de participação política. A instalação desses diferentes mecanismos se soma e se complementa no exercício da tomada de decisão e no controle público, propiciando assim a possibilidade de existir um processo da democracia participativa. As eleições como forma de viabilização da representação, da participação, mas também houve a inserção de outros instrumentos que

¹Terceiro Setor compreendido a partir dos estudos de Porto (2003), que se refere ao conceito adotado por Montañó (2002), que parte de uma perspectiva crítica e de totalidade para considerar que o conceito remete a uma nova forma de trato da questão social, enfrentada com respostas com cunho de solidariedade local, de autoajuda e ajuda mútua. Para o autor, o conceito de terceiro setor difere do conceito de sociedade civil, pois este último remete a um espaço da totalidade social em que há presença de contradições e interesses antagônicos e, dessa forma, evidenciando em seu seio a potencialidade da articulação das lutas sociais emancipatórias.

pudessem intervir nas decisões políticas e realizar o controle social – *accountability*. Anastasia e Inácio (2011) defendem que a deliberação não ocorre exclusivamente nos processos representativos e especificamente nos processos participativos, mas estão presentes em ambos. Para tanto, reafirmam a necessidade da existência de canais permanentes que possibilitem a interação dos mecanismos de representação e de participação política.

Dentre esses canais de participação, os conselhos gestores de políticas públicas têm adquirido relevância, por sua disseminação, capilaridade e potencialidade e, por isso, serão objeto mais detalhado de análise no próximo tópico.

2.2 A participação institucionalizada nos conselhos gestores de políticas: possibilidades e limites

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por meio de legislações específicas que regulamentam artigos da Constituição Federal, devem ser compreendidos como canais democráticos de participação de representantes da sociedade civil, com representação também do governo, que possibilitam novas relações entre esses atores. Os conselhos

São espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos (RAICHELIS, 2006, p. 109).

Para Saule (2002), os Conselhos constituem-se como um dos instrumentos de participação popular no sistema de gestão democrática, que se configuram como órgãos administrativos colegiados, com representantes da sociedade civil e do Poder Público. O autor aponta para os aspectos políticos e administrativos dos Conselhos, afirmando que o aspecto legal, com sua criação em leis específicas e não decretos é importante para garantir o seu funcionamento e sua eficácia. O conselho

Configura-se como um órgão integrante da Administração Pública. Essa integração ao órgão administrativo responsável pela política pública (...) de maneira alguma significa que o Conselho está sujeito a qualquer subordinação hierárquica no exercício de suas atribuições (SAULE, 2002, p. 6).

Nesse processo de democratização, Raichelis (1998) aponta que é parte integrante a constituição da esfera pública com o fortalecimento do Estado e da Sociedade Civil, de forma que o interesse da maioria esteja presente nas decisões políticas para trilhar a universalização dos direitos de cidadania. Para a autora, há cinco elementos que constituem a esfera pública: a visibilidade, que é expressa na transparência, publicidade, fidedignidade das informações que orientam as deliberações; o controle social, que se exerce por meio da participação da sociedade civil no processo formulação, deliberação e revisão das regras; representação de interesses coletivos, com a execução da mediação e qualificação desses interesses com a constituição de sujeitos ativos; democratização, que está presente na ampliação dos fóruns de decisão política, indo além dos instrumentos convencionais de representação, que permitem a inclusão de novos protagonistas; cultura pública, que possibilita a constituição de sujeitos portadores de direitos legítimos e a superação da “cultura privatista” da apropriação do público para interesses particulares.

A participação institucionalizada, por meio da constituição dos Conselhos, deve ser compreendida na concepção do Estado Ampliado, expressão adotada por Gramsci (2000), no qual a sociedade tem a possibilidade de exercer o controle das ações do Estado. Tal concepção parte do princípio de que o Estado é um espaço contraditório e que mesmo sendo representado por interesses hegemônicos da classe dominante, não é absoluto e pode incorporar as demandas das classes subalternas.

Para Correia (2002), nesse campo contraditório é que se expressa essa concepção de controle social, na medida em que, com a participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas, há possibilidades de que as demandas e os interesses das classes subalternas sejam incorporados. Assim,

O controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população (...) no sentido de influenciar e controlar, de alguma forma, os rumos das políticas sociais (CORREIA, 2002, p. 121-122).

A participação nos espaços institucionalizados passa a ter impacto sobre o *accountability* – controle social, e na representatividade, na medida em que induz para um processo de maior transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório. O exercício do controle social possibilita a participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, estabelecendo práticas de vigilância da sociedade sobre o Estado.

Apesar da instituição de tais canais, e considerando a diversidade e especificidades do País, enfrentam-se ainda dificuldades na representação da sociedade, como a presença de pessoas sem informação e com pouco poder de decisão; ausência de apoio à sociedade civil por parte das organizações que representam; bem como dificuldade de diálogo com estas; neutralização da ação do Conselho por parte dos Executivos, que hesitam em dividir o poder decisório referente às políticas públicas; papel legitimador das deliberações ocorridas em gabinete.

Outros fatores são destacados por Dagnino (2002), que identifica

Traços constitutivos do funcionamento do Estado brasileiro (alguns, é bom lembrar, são, em última instância, derivados de escolhas políticas feitas em algum momento), que operam na direção de dificultar a democratização das decisões: o predomínio de uma razão tecnoburocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a “falta de sensibilidade e o despreparo” da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações etc. (DAGNINO, 2002, p. 283).

A autora também destaca elementos que dificultam a participação da sociedade civil, e cita como exemplo a falta de qualificação técnica e política. No nosso entendimento, essa dificuldade técnica existe porque a população não tem conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública, sobre os processos que são necessários de serem adotados para a efetivação dos gastos públicos, os enigmas que estão presentes nos códigos numéricos orçamentários, os mecanismos que estão presentes nas licitações públicas, entre outros, que fazem parte dos meandros burocráticos e administrativos. Além disso, a falta de qualificação política dificulta o enfrentamento dos diferentes interesses que estão em jogo e a capacidade de defesa com autonomia daquilo que se configura como interesse público e coletivo.

Para a aquisição dessa qualificação técnica, Dagnino (2002) argumenta que há necessidade de investimento de tempo, o que muitas vezes é dificultado pela limitação de disponibilidade que as classes subalternas apresentam. Entendemos que este tempo é utilizado para o desenvolvimento de atividades de trabalho que visam garantir a sobrevivência material dos conselheiros e familiares. Para a autora, isso rebate na rotatividade da representação que se torna “prejudicada; dadas as dificuldades da aquisição dessa competência, os seus eventuais portadores tendem a ser perpetuados enquanto representantes” (DAGNINO, 2002, p. 284).

A autora também analisa que essa representação é desigual, na medida em que há setores mais privilegiados, como os representantes governamentais e setores da própria sociedade civil. Para ela,

A ausência dessa qualificação não é apenas uma deficiência absoluta: é também uma deficiência relativa com respeito aos interlocutores governamentais e representantes de outros setores mais privilegiados da sociedade civil como, por exemplo, os proprietários de hospitais nos conselhos de saúde. Nesse sentido, ela carrega para o interior desses espaços públicos uma desigualdade adicional que pode acabar reproduzindo exatamente o que eles têm como objetivo eliminar: o acesso privilegiado aos recursos do Estado que engendra a desigualdade social mais ampla (DAGNINO, 2002, p. 284).

Ao tratar das dificuldades para que os Conselhos consigam efetivamente exercer o papel do controle social, Raichelis (2006) cita a fragmentação das políticas sociais que, seguindo a lógica da setorização, acabam por separar em partes o social e, assim, o atendimento das necessidades sociais. Para a autora, a multiplicação acelerada dos Conselhos é outro fator que deve ser considerado. Compreendemos que essa multiplicação rebate na concentração de representação, considerando a dificuldade de participação da sociedade civil organizada, bem como o número restrito de organizações dessa mesma sociedade que dê conta em contemplar todos os canais participativos.

Outro fator considerado por Raichelis (2006) é a dificuldade dos Conselhos em transcenderem as questões específicas de seu campo de atuação para a totalidade da política social e sua relação com a política econômica.

Trata-se de um movimento que visa, simultaneamente, a imprimir pressão contrária à fragmentação das respostas à questão social, realizando esforços para recompor a totalidade da política social e de seus nexos com a política econômica, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento sustentável e inclusivo em nossa sociedade (RAICHELIS, 2006, p. 111).

A autora faz referência a vários desafios que devem integrar a pauta de articulação entre os conselhos de políticas públicas, o que deve ser enfrentado pela sociedade civil. Tais desafios estão relacionados ao contexto em que os Conselhos foram implantados, período em que há um esvaziamento das responsabilidades do Estado, de desqualificação dos espaços de representação coletiva e de despolitização da política. Dessa forma, fica a responsabilidade da recomposição da totalidade da política social e sua relação com a política econômica, a articulação entre as políticas sociais em um mesmo território, a articulação entre os Conselhos das várias esferas de governo, para que as proposições respondam à democratização da gestão pública de forma sistemática e continuada.

Outro desafio que se coloca, é que os segmentos comprometidos com o fortalecimento da democracia direta atuem na perspectiva de ampliação para novos sujeitos e de sua visão crítica da realidade social que vivenciam, “identificando os nexos que articulam as expressões particulares dos problemas em cada uma das políticas sociais” (RAICHELIS, 2006, p. 112).

Temos a herança de uma estrutura de poder hierárquico vertical, de cima para baixo. Alterar essa organização, que tem suas marcas no patrimonialismo² e autoritarismo que restringiram os direitos de cidadania e atuaram para a reprodução das relações de poder e de dominação às camadas populares, constituíram em entraves para uma real democratização do País, fazendo parte de um processo histórico de luta coletiva.

Apesar das conquistas desencadeadas por meio da Constituição Federal de 1988, resultado da mobilização popular pela garantia dos direitos fundamentais e, nesse contexto, a participação da população aparece como elemento estruturante na configuração das políticas públicas, sendo os desafios ainda hoje de grande monta. Bourgon (2010) argumenta que

A participação dos cidadãos tem valor intrínseco e instrumental. Tem valor intrínseco na medida em que incentiva uma cidadania ativa, o empoderamento das comunidades e o espírito cívico. Tem valor instrumental na medida em que pode ajudar a aumentar o apoio às iniciativas do governo e melhores resultados das políticas públicas (BOURGON, 2010, p. 11).

Para a autora, cabe aos governos atuarem com a perspectiva de proporcionar um ambiente favorável à participação, assim como na constituição de canais que a viabilizem. Dessa forma, quebrar com o caráter conservador do Estado, da centralização político-administrativa e passar a atuar sob os princípios da descentralização político-administrativa fazem parte do rol das complexidades que temos que enfrentar no campo do Estado. Bourgon (2010) afirma que o papel das organizações públicas é a busca pelos resultados cívicos, que podem ser alcançados com o exercício da cidadania ativa por meio da “construção de capacidades comunitárias e coletivas” (BOURGON, 2010, p. 9). Para ela,

É possível melhorar os resultados cívicos da maioria dos programas e atividades de governo tomando-se medidas para remover as barreiras que impedem a cidadania ativa e incentivando a construção de capacidades comunitárias (BOURGON, 2010, p. 9).

Mesmo que um governo esteja alinhado na perspectiva do respeito à construção de um Estado de Direito e Democrático, os cidadãos têm papel fundamental em pautar os interesses coletivos para dentro da máquina pública, seja por meio dos Conselhos Setoriais, de Defesa de Direitos, nos Fóruns, nos Movimentos Sociais, nas Audiências Públicas, nas Emendas Populares etc. Os cidadãos, como sujeitos, estão inseridos num determinado contexto

²Para Batista (1999), o patrimonialismo corresponde à forma como o estado brasileiro se organizou a partir da Constituição Federal de 1824 para servir o “senhor cidadão”, aquele que tinha terras, posse dos escravos e votos, ou seja, o Estado deveria “dar guarda” ao que era constitucionalmente considerado como direito. Aqueles que não se enquadravam na legislação constitucional, ou seja, todos que não eram cidadãos, viviam sob o controle, a desmobilização e a repressão estatal.

histórico, onde há conflitos presentes e correlação de forças atuantes. Não há neutralidade nesse jogo.

O estudo realizado por Peruzzo (1998) sobre as modalidades de participação fazem referência a diferentes graus de participação que abrange desde o acesso à informação até o controle das decisões. A autora cita a participação passiva como aquela em que a pessoa assume a postura de espectador e de conformismo, sendo submisso e delegando o poder a outros. Aborda a participação controlada, que se caracteriza como uma concessão de vem de cima para baixo e é limitada até onde as instâncias do poder permitem. Este tipo de participação também pode ser manipulado, o que é comum nas atitudes clientelistas e paternalistas por parte de governos que estabelecem relações de dependência e de favor. Há, ainda, a participação-poder que possibilita a “participação democrática, ativa e autônoma (...) o exercício do poder é partilhado” (PERUZZO, 1998, p. 81).

Verifica-se que apesar da participação da população ter sido objeto de conquista ao ser positivada na Constituição Federal de 1988, há fatores que a motivam, mas, ainda assim, enfrentam-se obstáculos para sua efetivação, o que será, a seguir, tema de reflexão.

2.3 Aspectos inerentes ao processo de participação

A luta pela participação esteve presente na nossa história e as conquistas obtidas com a Constituição Federal de 1988 são decorrentes de um processo de organização e mobilização dos movimentos sociais para a partilha do poder decisório na definição das proposições de políticas públicas destinadas a atender a população, incluindo, dessa forma, segmentos sociais que sempre foram excluídos da tomada de decisões sociais e políticas.

Para Chauí (2005), há traços que caracterizam a democracia para além da ideia de um regime político que podem ser assim identificados: a forma como a sociedade estabelece as relações sociais, seus valores, símbolos e o poder político; a igualdade entre os cidadãos e o direito à expressão de suas opiniões; a explicitação dos conflitos e das contradições para o enfrentamento dos mesmos; a busca da superação da desigualdade com a criação de novos direitos; a evidência da luta de classes. Para a autora, “a cidadania se constitui pela e na criação de espaços sociais de lutas (....) e pela instituição de formas políticas de expressão permanente que criem, reconheçam e garantam direitos” (CHAUÍ, 2005, p. 25), compreendendo que os que votam não são meramente votantes, mas eleitores que podem dar o que possuem, isto é, o poder temporário para o governante.

Dizemos, então, que uma sociedade é democrática quando institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e que essa instituição é uma criação, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como luta social e, politicamente, como um contrapoder social que determina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes (CHAUI, 2005, p. 25).

Para Borba e Ribeiro (2010), “a participação refere-se a comportamentos orientados para obtenção de bens públicos ou a influenciar o processo político” (BORBA e RIBEIRO, 2010, p. 3). Para os autores, tais comportamentos podem ser identificados quando estes se materializam de algumas formas, como o ato de votar, contribuir para uma campanha política com dinheiro e/ou no convencimento de outras pessoas a votarem em determinado candidato, integrar um partido político, candidatar para algum cargo eletivo, todos relacionados às formas de participação convencional.

Há três teorias apontadas por Francisco (2006) que buscam explicar os fatores que influenciam a participação. A primeira, que é a dos recursos individuais, diz respeito às questões relacionadas à individualidade da pessoa, como a disponibilidade de tempo, as condições de saúde, o conhecimento etc.; a segunda é a teoria da mobilização política, que foca na capacidade das diferentes organizações como a imprensa, partidos, entre outras, em provocarem os indivíduos para participarem da eleição; e, por último, a motivação instrumental, que parte da compreensão dos indivíduos que sua intervenção junto com outros pode alterar e/ou decidir os rumos eleitorais e das políticas públicas.

Borba e Ribeiro (2010) analisam que, a partir dos anos de 1960, com o surgimento dos “novos movimentos sociais”, outras formas de participação, consideradas como não convencional, foram difundidas, como a participação em greve, a realização de passeata, o bloqueio do trânsito, movimento de protesto.

Será apenas em meados do século XX que as contestações populares assumem um caráter mais politizado, com relativa crítica e autonomia em relação ao Estado, exercendo pressão política para transformações na estrutura social, como as Ligas Camponesas e os movimentos comunitários ligados à teologia da libertação, em vários países latino-americanos e, já nas décadas de 1970-1980, o novo sindicalismo e vários “novos movimentos sociais” na América Latina (SCHERER-WARREN, 2008, p. 505-506).

Na visão de Santos Jr. (2005), a efetividade da democracia deve ser analisada considerando as condições na garantia dos direitos de cidadania mediante o grau de inclusão social e na existência de esferas públicas que promovam a interação entre a sociedade civil e governo. Nessa perspectiva, o estudo realizado por Borba e Ribeiro (2010) aponta condicionantes da participação: esta é maior nos indivíduos que possuem mais escolaridade,

nos que são procedentes da classe média, do sexo masculino, que possuem idade intermediária, que são casados, residentes na zona urbana dos municípios. Essas características demonstram correspondência entre *status* social e participação, numa relação que remete a um modelo analítico chamado de “centralidade”, o qual considera que a posição do indivíduo na estrutura social efetiva o seu grau de participação.

Outro modelo analítico citado pelos autores é o do “voluntarismo cívico”, que atribui a possibilidade de participação a fatores de ordem política e individual, expressos no tempo e nas habilidades cívicas, como indicativos a serem considerados na participação. Apontam, ainda, a “via da racionalidade”, própria da teoria da escolha racional, em que a participação seria motivada pelo acesso aos bens públicos que o indivíduo poderia ter, pelo fato de estar incluído nesse processo. Por último, destacam a “abordagem institucionalista”, na qual a participação pode ser implementada pelas instituições com a criação de espaços que possibilitem a participação política para os diferentes segmentos sociais.

Para o presente estudo adotam-se duas abordagens dos modelos citados, a do “voluntarismo cívico” e a “institucionalista”, pois parte-se da compreensão de que há motivações de ordem política e individual que podem induzir ao processo de participação, bem como espaços institucionais que a viabilizam. A motivação individual está ligada às condições específicas pessoais, como disponibilidade de tempo, acesso à informação, situação de trabalho e de renda, que oferecem maior ou menor estímulo à inserção do indivíduo nesse processo. Os recursos individuais também são apontados como fatores que podem influenciar a participação. A motivação política que está relacionada à perspectiva de luta coletiva dos cidadãos como sujeitos históricos de direitos, o que se assemelha à motivação instrumental que remete à perspectiva da intervenção coletiva. A “abordagem institucionalista” também é importante, na medida em que, ter como diretriz institucional a questão da participação política representa não só a criação de canais que a viabilizam, mas também a capacidade de investimento para a efetivação e fortalecimento da democracia participativa.

Apesar das conquistas efetivadas com a Constituição Federal de 1988, que possibilitaram a instituição de mecanismos institucionais participativos, verifica-se que há aspectos importantes que devem ser considerados para o processo de participação, que afetaram diretamente o contexto de sua implantação e efetivação.

No campo da economia, as novas formas de acumulação do capital, que foram sendo adotadas para a maximização do lucro, com a globalização e a precarização das relações de trabalho, provocaram o desconhecimento de quem é o dono dos meios de produção, pois o capital se alastra para além das fronteiras nacionais. Com isso, além da flexibilização das

relações de trabalho que faz com que, em nome do empreendedorismo, o próprio trabalhador continue prestando serviços à empresa, na pseudofigura do negócio próprio, sem patrão, sem os direitos sociais garantidos. A força de trabalho, que anteriormente possuía uma identidade delimitada pelo local de trabalho, território, tipo de atividade exercida, passa por um movimento de total descaracterização e dissolução. Como analisa Oliveira,

Enquanto para os trabalhadores a estruturação atomística lhes diminui, anula e mesmo elimina suas organizações que um dia puderam contra-arrestar a assimetria originária, para o capital as empresas agigantaram-se e operam também em redes, mundializaram-se. Os processos de concentração do capital estão no centro dessa tendência, enquanto a centralização opera a globalização (OLIVEIRA, 2005, p. 17).

O autor faz referência a esse processo de reestruturação produtiva que provocou a “dessocialização” das categorias de trabalhadores e questiona qual é a classe social que consegue resistir a essa devastação. Também relaciona esse processo com o próprio regime democrático, ao considerar que

A ameaça à democracia no Brasil não vem da falta de institucionalização (...) Agora ela provém do núcleo mais duro do capitalismo globalizado com sua incoercível tendência a avassalar o Estado, a dilapidar as relações entre as classes, a tornar intransponível a desigualdade, retirando o terreno comum de interesses e aspirações capaz de construir a comunicação e o consenso pelo dissenso (OLIVEIRA, 2005, p. 20).

Também para Chauí (2005) há obstáculos para a efetivação da democracia no Brasil, destacando-se as desigualdades de gênero, étnicas, geracionais, que são consideradas como inferioridade de ordem natural e no caso da opção sexual por pessoa do mesmo sexo como monstruosidade. As relações sociais são estabelecidas de forma hierárquica reforçando a ideia de mando e de subalternidade sustentadas pelas instituições como a família, escola, igreja que acabam por reproduzir a relação de subordinação das camadas populares. Essas desigualdades interferem diretamente na democracia, dão sustentação e reafirmam a condição de subordinação e inferioridade, seja para as mulheres, os indígenas, os afrodescendentes, os homossexuais, as pessoas idosas. A autora aponta para a existência de uma indústria política que reduz a figura do cidadão a consumidor, sendo que a mídia se encarrega de prestar um desserviço ao generalizar os interesses dominantes, atuando na contrainformação e na despolitização de classe, “bloqueando a passagem à esfera universal dos direitos” (CHAUÍ, 2005, p. 27).

Ao fazer uma análise sobre o processo de participação e associativismo no Brasil, Santos Jr. (2005) aponta que esta é restrita a poucos segmentos sociais que possuem

capacidade de organização e expressão política, destacando que o vínculo associativo ocorre naquela camada populacional com maior grau de escolaridade e renda.

Inicialmente, é preciso constatar que existe uma rica e diversificada experiência de participação, mas imersa em enorme bolha de alienação e indiferença da população em geral. A parcela que vive a apatia política convive com aquela que assume a cidadania ativa, tanto nas relações de mercado como através de outros tipos de interação, e aqui pensamos, sobretudo, nas relações clientelistas, paternalistas, de negação dos direitos, no “jeitinho” de resolver conflitos e em tantas outras práticas não convencionais, tão características do comportamento brasileiro (SANTOS JR., 2005, p. 44).

As abordagens dos diferentes autores mostram que a análise da participação requer a apreensão de diferentes dimensões que perpassam o processo participativo, que vão desde as questões individuais até as mais amplas, contextuais, no âmbito social e político. Nesse sentido, constituem-se como elementos importantes a serem balizados para avaliação da participação aqueles que estão relacionados ao indivíduo, ao papel institucional, aos valores e princípios democráticos, à estrutura capitalista vigente.

No tocante ao indivíduo, alguns aspectos podem interferir positiva ou negativamente na participação do sujeito e estão ligados à posição que ocupa na estrutura social, disponibilidade de tempo, escolaridade, condições de saúde, questões concretas a serem enfrentadas, enxergar ou não no outro a possibilidade de se fortalecer para o alcance de determinados objetivos coletivos. Fatores esses que podem influenciar com maior ou menor intensidade.

Com relação ao papel institucional, há as possibilidades e os constrangimentos que partidos políticos, Poder Executivo, Conselhos podem exercer para a mobilização e o fortalecimento da ampliação dos canais de participação e controle social. Quanto aos valores e princípios democráticos, há aqueles que podem ser potencializados, resgatados e/ou incorporados nas trajetórias individuais e coletivas que deem subsídios para o exercício de uma cidadania ativa ou para o exercício da subalternidade. Por fim, há que se considerar a forma de organização da estrutura social e econômica em funcionamento, que pode levar para a superação ou o aprofundamento das desigualdades sociais, da exclusão social, da perda da identidade de classe. A não identificação das pessoas ao pertencimento de uma determinada classe interfere na participação democrática porque os problemas socioeconômicos são vistos sob o prisma da incapacidade e insucesso individual e não na vertente da estrutura do sistema capitalista em vigor, que afeta o coletivo de uma classe social. A falta de identidade também pode ser considerada pela ausência de pertencimento a um grupo solidário, como aborda Pagan (2003), que se refere à constante mudança dos moradores de uma determinada

localidade, causando a falta de memória coletiva e também pode ser considerado como empecilho para o estabelecimento de relações sociais perenes, o que ocasiona o isolamento e a solidão das pessoas.

Dessa forma, o desafio que está posto é a articulação das diferentes formas de participação e de representação para que se possa qualificar o sistema político como um todo e aprofundar o processo da democracia e de emancipação da população, sobretudo daquela que, tendo em vista sua história de vida, vivencia processos organizativos extremamente fragilizados.

O público atendido pela assistência social é aquele que se encontra dentro desse contexto, e dessa forma, na construção e consolidação desta como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, configura-se como uma de suas diretrizes a sua participação no controle social. O próximo Capítulo tem a intenção de tratar a temática da participação nessa área e como tem sido o seu direcionamento, sobretudo no que se refere à participação do usuário da assistência social.

3 PARTICIPAÇÃO E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo faz uma retrospectiva da Assistência Social no Brasil retomando a sua ação de caridade até sua construção no campo da política pública e a inclusão da participação como um de seus eixos estruturantes. Aborda que essa temática tem presença nos documentos regulatórios dessa política de Estado e na consequente organização de seus serviços.

3.1 Assistência social e participação: da manipulação à emancipação

Tratar da participação na Assistência Social requer que se faça referência à trajetória percorrida, que vai desde o reconhecimento da assistência social como benemerência da sociedade (prestada por pessoas não organizadas que dão apoio e solidariedade individualmente, por sua iniciativa) até a sua compreensão situada no campo dos direitos sociais, como política pública e, assim, configurando-se como dever do Estado. Nesse percurso, também há distinções na forma de compreender a participação da população.

No Brasil, a história da assistência social percorreu caminhos em que a execução das ações nessa área tinha vinculação com tarefas que eram assumidas pela esfera privada, relacionadas às missões a serem desenvolvidas pelas Igrejas. Conforme Cunha (2009), o processo de industrialização do País, no século XX, e a organização dos trabalhadores fez com que fossem criadas formas de proteção social com recursos dos próprios trabalhadores, com fundos específicos e, ainda, a prestação dos serviços assistenciais assumidos pelos sindicatos. A autora cita que o modelo de organização da indústria desenvolvido também fez com que se efetivasse, por parte patronal, a organização de instituições que dessem apoio aos trabalhadores com a implantação do Serviço Nacional de Aprendizagem Profissional – SENAI e Serviço Social da Indústria – SESI que prestavam serviços na área de qualificação profissional, atendimento à saúde e alimentação, que tinham claro objetivo de fragilização do processo organizativo dos trabalhadores.

Na Constituição Federal de 1934, em seu Art. 138, pode-se perceber a responsabilização do Estado para com as pessoas em situação de vulnerabilidade social, quando preconiza que incumbe à União, aos Estados e aos Municípios assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais. No entanto, Cunha (2009) discorre que isso ocorreria por meio de repasse de recursos públicos para entidades assistenciais que seriam regulados pelo Conselho Nacional de Serviço Social, cuja atribuição seria

O estudo das situações de “desajustes sociais”, a proposição de ações a serem implantadas pelo governo e o parecer quanto às subvenções governamentais a serem concedidas às instituições privadas, ou seja, tinha a função de organizar as ações assistenciais desenvolvidas pelas organizações públicas e privadas. Desde o início, portanto, o sistema de proteção social brasileiro apresentou-se estratificado e fragmentado, voltado para respostas seletivas às demandas sociais e com atuação focalizada nos mais pobres, com fortes traços de clientelismo político (CUNHA, 2009, p. 148).

No período da Segunda Guerra, a autora remete à criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA como primeira iniciativa estatal de prestação de serviços assistenciais, mas direcionada para os familiares dos combatentes. Sofre posteriormente alteração no seu campo de atuação com foco na maternidade e infância e estabelecimento de parcerias com instituições filantrópicas para a prestação do serviço. Possuía como característica a coordenação ligada às primeiras-damas com o desenvolvimento de ações pontuais, seletivas e marginais. Cunha (2009) faz referências aos estudos de Gonzalez (2000), afirmando que as ações no campo da assistência social nesse período no Brasil seguiram alguns eixos, sendo de base religiosa, comunitária, paraestatal (com o conhecido “Sistema S”), e, por fim, a atividade estatal (com a LBA).

Como já citado anteriormente, a década de 1970 é marcada pelo acirramento das condições de pobreza e reorganização estatal visando à legitimação do autoritarismo militar com o estabelecimento de uma política assistencial como forma de manutenção da ordem para minimizar os conflitos decorrentes das desigualdades sociais com a combinação de adoção de medidas repressivas.

Isso significa, de um lado, a incorporação de mecanismos de reforço ao capital, que impõe a necessidade de intervenção do Estado para minimamente estabelecer alguns limites à ameaça na vida dos trabalhadores e, de outro, a ocorrência da luta realizada pelos trabalhadores na busca de melhores condições de vida. Dessa forma, percebemos que os ditames do Estado não ocorrem sem reações, sem resistências e manifestações, e o resultado apresentado como referência para a nossa sociedade na década de 1980 foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada como a Constituição Cidadã.

A participação social positivada na referida Constituição Federal é resultado, entre outros fatores, da mobilização de diferentes atores e atrizes que clamavam pelo processo democrático participativo, por uma relação republicana entre entes federados e sociedade civil. As conquistas legais demonstram que a mobilização nacional realizada pelos diferentes atores, seja aquela relacionada às organizações de categorias profissionais, sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais em geral, conseguiu pautar a temática da exclusão social,

não como um mecanismo individual e natural, resultado do esforço e mérito próprio de cada pessoa, mas a prevalência de seu caráter estrutural e multidimensional, reafirmando assim a visão positiva sobre os setores populares como sujeitos de direitos.

O reconhecimento da Assistência Social como política pública, também assegurada na referida Constituição, significou afiançar os direitos sociais como responsabilidade pública e estatal e não mais como de âmbito da caridade, da solidariedade. Tal reconhecimento pode ser constatado no Artigo 194, que coloca a assistência social no âmbito da seguridade social brasileira como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos não só desse campo, mas da saúde e da previdência social. Para Sposati (2009) a inserção da assistência social na Carta Magna do Brasil representou a ampliação dos direitos sociais e humanos. Para a autora, o modelo de proteção social não contributivo

Diz respeito às necessidades e objetivos sociais que se constituem nas relações em sociedade. Ocupa-se, portanto, das condições objetivas de acesso aos modos de reprodução social (condições de vida) como componentes da dignidade humana, da justiça social e dos direitos e da vigilância social (SPOSATI, 2009, p. 20).

A Constituição reconhece a Assistência Social no campo do direito social, da proteção social, enquanto um direito das cidadãs e cidadãos que dela necessitarem e como dever do Estado, bem como estabelece a participação da sociedade como uma diretriz para sua implementação. A sua regulamentação ocorreu por meio da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e estabelece como uma de suas diretrizes a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Prevê, ainda, em sua organização e gestão, um sistema descentralizado e participativo, composto por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

Várias regulamentações foram elaboradas ao longo desses anos para que pudessem responder ao desafio da efetivação da participação da população. Cabe destacar a Política Nacional de Assistência Social, de 2004, que se refere às novas bases para a relação entre o Estado e Sociedade Civil. Nela se afirma:

A importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 47).

A Política Nacional de Assistência Social reafirma a concepção de controle social, tomando como base o preconizado na Constituição Federal de 1988, que estabelece a participação popular na gestão nas diferentes dimensões, quais sejam: política, administrativa, financeira, técnica e operativa de forma democrática e descentralizada.

Nessa mesma normativa há um destaque para o desafio da participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, partindo da análise histórica da natureza da assistência social que, tradicionalmente, esteve ligada à caridade e à ajuda, atuando na reprodução de dependentes e vitimizados. Nessa perspectiva, depara-se com processos organizativos fragilizados desse segmento que “tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeito de direitos” (BRASIL, 2004, p. 52).

Considerando que as regulações instituídas nessa área contribuíram para reforçar o processo de participação democrática da população, os Conselhos e as Conferências têm sido pautados como instâncias de diálogo, de negociação, de expressão de interesses, de conflitos, de definição de diretrizes. Para Scherer-Warren, esses se constituem em espaços institucionais participativos “para o encaminhamento de propostas da sociedade civil para uma nova governança junto à esfera estatal” (SCHERER-WARREN, 2009, p. 26).

Os Conselhos, já previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, integram a organização dessa política pública, inclusive sendo condicionantes para o recebimento de recursos financeiros oriundos da União. Muito além de se configurar meramente como um procedimento formal, a constituição de Conselhos implica no exercício do controle social, na definição das prioridades das políticas públicas, no acompanhamento e na fiscalização da execução dessas deliberações. Para tanto, as demandas expressas pela população ou por parcela dela devem integrar a pauta pública na concretização de políticas que respondam às necessidades coletivas nas respectivas áreas e segmentos.

As Conferências na Assistência Social, organizadas pelos Conselhos, sejam no âmbito municipal, estadual e/ou nacional, ocorrem de dois em dois anos e constituem-se em momentos para avaliar o que foi concretizado ao longo do biênio e avançar no estabelecimento de novas proposituras com vistas ao fortalecimento da política pública da Assistência Social. Após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, foram realizadas oito conferências nacionais. Ao debruçar-se nas leituras das deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, exceto da última, que não dispõe de relatório sistematizado até o presente momento, pode-se perceber que a temática da participação

popular e do controle social esteve presente nas sete Conferências, seja como tema central, ou como eixo ou subtema.

As deliberações expressas nas Conferências Nacionais de Assistência Social, em todas as assembleias, reiteram a preocupação com a autonomia e o exercício efetivo do papel do Conselho. Para isso, é proposta recorrente a garantia da infraestrutura necessária ao seu funcionamento, a capacitação continuada dos conselheiros e conselheiras, a articulação com outros conselhos (de outras políticas públicas e de defesa de direitos) e com outras organizações representativas e movimentos sociais, o protagonismo dos usuários. Além disso, reforçam a instituição de outros canais que fortaleçam essa participação.

A Política Nacional de Assistência Social também aponta, em todo o seu texto, o protagonismo das famílias e dos indivíduos, visando superar a relação de subalternidade presente historicamente no público que se encontra em situação de vulnerabilidade. Essas diretrizes reforçam a compreensão de que

A gestão das políticas públicas poderá ser mais ou menos cidadã, ou seja, influenciada pela sociedade civil. Isso dependerá das relações de fora ou das possibilidades de convergência entre representantes das redes de movimentos, da esfera estatal e do mercado nos conselhos setoriais e nas conferências de promoção de direitos da cidadania bem como das possibilidades e efetivo empoderamento e democratização no interior das próprias redes de movimento, na direção do desenvolvimento de sujeitos com relativa autonomia na construção de seus destinos pessoais e coletivos (SCHERER-WARREN, 2009, p. 27-28).

Esse percurso histórico demonstra que a Assistência Social ultrapassa a fronteira da benemerência e da ajuda para alcançar o *status* de política pública, assim como a participação da população sai do patamar de existência manipulatória para a prerrogativa legal de uma diretriz a ser concretizada.

As alterações efetuadas na organização do Estado e na sua relação com a sociedade civil resultam de um processo socialmente construído, seja internamente pelo próprio Estado e/ou por pressões populares que possibilitaram tais mudanças na concepção tanto da Assistência Social como direito social, assim como da participação como partilha de poder entre Governo e Sociedade Civil no processo de tomada de decisão e no exercício do controle público por parte desta.

Apesar do avanço conquistado, ainda vivemos com forte influência das concepções que marcam essa trajetória histórica, estando muito presente, no olhar dos próprios setores populares, visões que percebem sua condição de vida de não acesso como aquilo que já estava traçado por Deus, encarando que, na sociedade, é natural que haja aqueles que muito têm e aqueles que nada têm. A capacidade de sonhar e planejar o futuro não faz parte da vida de

muitas dessas pessoas, bem como a possibilidade de interferir para mudar as condições do que está em sua volta.

Essa naturalização das desigualdades sociais e da pobreza pode ser compreendida por meio da concepção adotada por Gramsci (2000), que é analisada nos estudos de Correa (2011), no qual afirma que, para Gramsci, o Estado é composto da sociedade política e sociedade civil para que ocorra a hegemonia de uma classe sobre a outra. Para esse autor, há uma unidade orgânica e não uma distinção entre Estado e sociedade civil. “Por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 2000, p. 254-255). Nesse sentido, a classe dirigente, que está no poder, consegue manter seu domínio, e obter o consenso dos governados, mantendo a hegemonia, como se fosse o interesse comum de todos.

Sen (2000), em seus estudos, afirma que as privações enfrentadas pela população, como a fome, o desemprego, o analfabetismo constituem-se como barreiras para o pleno desenvolvimento das pessoas, não só sob o aspecto material, mas também de suas capacidades. Assim, a capacidade da participação é algo que fica distante de suas vidas, na medida em que isso ao longo dos anos foi atribuído aos que tinham posses materiais, estudos especializados, entre outras características, distantes da realidade vivenciada pelos setores populares.

Por outro lado, Arroyo (2000) faz referência ao processo de negação à humanização, enfrentado por essa parcela da população, expressos na injustiça, na exploração e opressão. Essa população sofreu ao longo da história com a usurpação de suas liberdades de escolhas, de construção de utopias, de participação coletiva, de influir nas mudanças de suas próprias trajetórias. Tais “roubos” ocasionaram, também, a fragilização da organização comunitária, coletiva e de força política.

A participação constitui-se em um dos elementos inovadores no desenho da Política Pública de Assistência Social na relação entre Estado e Sociedade Civil e pode-se perceber, ao longo dessa trajetória e desde o advento da Constituição Federal de 1988, um processo de busca pela consolidação e pelo fortalecimento de mecanismos e canais que concretizem essa diretriz. Os profissionais da Assistência Social que atuam em unidades de atendimento desta Política Pública, como os Centros de Referências de Assistência Social, convivem cotidianamente com esse dilema da implementação da participação dos usuários, que será foco de reflexão da próxima seção.

3.2 O papel do assistente social nos processos participativos em geral e no Centro de Referência da Assistência Social

O assistente social é um profissional que atua em diferentes espaços sócio-ocupacionais e sua intervenção tem como base a regulamentação da profissão e o Código de Ética Profissional. A partir do seu campo de atuação, também deve observar as regulações pertinentes à área. No caso da Política de Assistência Social, para aqueles que têm como local de trabalho o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, além dos documentos citados na seção anterior, devem ser observados a tipificação dos serviços socioassistenciais, o caderno de orientação do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e do Serviço de Proteção Integral à Família – PAIF, documentos de referência elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que devem orientar a implantação do CRAS em todo o País.

Os referenciais que regulamentam a atuação do profissional de Serviço Social apontam para a necessária análise crítica da realidade em que está inserido, com conhecimento técnico, visão política e competência técnico-política. Apontam que não existe neutralidade e que, no contexto socioeconômico vivenciado, está presente a correlação de forças de diferentes interesses que estão em constante disputa em nossa sociedade. Como afirma Iamamoto,

Parece haver consenso de que se trata de uma atividade inscrita predominantemente no terreno político e ideológico, com refrações nas condições materiais da existência dos sujeitos via serviços, programas e projetos implementados pelas políticas públicas – com destaque para o campo da seguridade social e, nela, da saúde e assistência – que interferem no padrão de consumo e na qualidade de vida das famílias trabalhadoras (IAMAMOTO, 2009, p. 349).

O profissional depara-se constantemente com tensões em que, de um lado, está a defesa dos direitos sociais conquistados, na afirmação da assistência social como direito de cidadania não contributivo, o fortalecimento e politização dos espaços participativos, e de outro, o direcionamento que caminha para a mercantilização dos serviços sociais, nas posturas ainda clientelistas, a utilização de estratégias de cooptação dos setores populares por parte de determinadas gestões, sejam elas nos âmbitos municipais, estaduais ou federal.

Raichelis (2009), ao abordar o trabalho do assistente social na esfera estatal, aponta como desafio a recuperação do trabalho de base junto à população, fazendo a avaliação de que nos últimos anos houve uma redução da ação dos movimentos populares e a fragilização nos espaços de representação política. A autora afirma a necessidade de atuar para além dos

espaços institucionais, como Conselhos e Conferências, sendo preciso criar outras estratégias de ação coletiva que impulsionem a participação popular em diferentes espaços de manifestação. Nesse sentido, conclui Raichelis (2009), é necessário investir “na consolidação do projeto ético-político do Serviço Social, (...) que caminhe na direção do desenvolvimento da sociabilidade pública capaz de refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos” (RAICHELIS, 2009, p. 390). Pode-se compreender que, nesse campo, situa-se o direito à participação popular.

O Código de Ética do Assistente Social em vigor expressa que a democracia é o valor ético-político central que direciona as prerrogativas do exercício profissional, deixando claro o compromisso com a população usuária dos serviços. Isso pode ser percebido nos princípios fundamentais que colocam a defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; o posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática; e a opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero.

Nessa linha, os direitos e deveres do profissional reafirmam o papel do assistente social em contribuir para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais; na democratização das informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos(as) usuários(as); no empenho para a viabilização dos direitos sociais dos(as) usuários(as), através dos programas e políticas sociais e, ainda, no direito do profissional em apoiar e/ou participar dos movimentos sociais e organizações populares vinculados à luta pela consolidação e ampliação da democracia e dos direitos de cidadania. Portanto, percebe-se que o Código de Ética do Assistente Social explicita a dimensão política da prática profissional e, dessa forma, Teixeira (2009) analisa que há conexão do projeto profissional com determinado projeto societário que está em constante disputa na sociedade, tanto na perspectiva de transformação ou de manutenção da ordem social.

Os projetos profissionais são impensáveis sem esses pressupostos, são infundados se não os remetemos aos projetos coletivos de maior abrangência: os projetos societários (ou projetos de sociedade). Quer dizer: os projetos societários estão presentes na dinâmica de qualquer projeto coletivo, inclusive em nosso projeto ético-político (TEIXEIRA, 2009, p. 189).

A autora deixa claro que o projeto ético-político do Serviço Social, no Brasil, possui vinculação com um projeto de transformação da sociedade e que isso ocorre em função da existência da dimensão política na intervenção profissional do assistente social.

Somada às determinações do Código de Ética profissional, o assistente social de um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS atua conforme os parâmetros e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social. Esse se expressa como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo e que, dentre seus eixos estruturantes, estão elencados o fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil, a participação popular do cidadão usuário e a valorização da presença do controle social.

O CRAS, na estrutura da Política Pública de Assistência Social, constitui-se como uma unidade pública estatal de base territorial, que se localiza em área que apresenta vulnerabilidade social e atua na execução de serviços de proteção social básica, organizando e coordenando a rede de serviços socioassistenciais do território em que está instalado. Conforme as normativas,

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (BRASIL, 2009 a, p. 9).

Essa unidade de atendimento deve atuar de forma preventiva, protetiva e proativa e tem o objetivo de trabalhar na prevenção da ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, buscando o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a ampliação do acesso aos direitos de cidadania.

No CRAS ocorre a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF que, conforme previsto na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais,

Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço (BRASIL, 2009 b, p. 6).

Para maior detalhamento das ações a serem realizadas pelo PAIF foram lançados cadernos de orientação que explicitam o que se compreende por prevenção, proteção e atuação proativa. A prevenção prevê o desenvolvimento de ações que previnam o agravamento ou a ocorrência de situações de vulnerabilidade social que impeçam a população de acessar o seu direito, evitando, dessa forma, a ruptura dos vínculos familiares e comunitários. Na proteção ocorre a defesa da garantia de acesso aos direitos da família. Atuar nas situações que dão origem à vulnerabilidade social. Situações estas decorrentes das desigualdades sociais, de renda, étnicas, gênero, não acesso aos bens e serviços públicos, entre outros.

Nesse sentido, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, objetivo central do PAIF, supõe o trabalho no campo das subjetividades. Destaca-se, entretanto, que assumir a subjetividade como um dos elementos do trabalho social com famílias não é negar ou diminuir a importância das situações objetivas de vulnerabilidade que atingem as famílias, tais como a desigualdade social e o não acesso a direitos. Ao contrário, é reconhecer que os seres humanos são historicamente constituídos pelo entrelaçamento das dimensões subjetivas e objetivas, sendo, portanto, plenos de capacidade de mudança. Daí a importância de se garantir o acesso aos espaços de participação social e a direitos para o processo de transformação individual e coletiva. (BRASIL, 2012 a, p. 17).

Uma das funções do PAIF é a promoção de aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades e deve ser concretizada por meio do acesso aos benefícios e serviços socioassistenciais, bem como de outras políticas setoriais, mas igualmente o desenvolvimento de atributos necessários para o exercício protagonista e de autonomia para o efetivo empoderamento³ dos usuários.

O documento que tipifica os serviços socioassistenciais também remete às aquisições que os usuários da Política de Assistência Social devem obter com a inserção no PAIF. Dentre outras, destacam-se as ações que possibilitem a vivência de experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social; o desenvolvimento de atividades que potencializem a participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos,

³O conceito de empoderamento possibilita traçar uma ponte entre o local e o global, ampliando o contexto de inserção do indivíduo para além de suas famílias e comunidades, articulando-o a noções mais amplas. Empoderamento significa, em geral, a ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais. Essa consciência ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação de uma situação particular (realidade) em que se encontra, até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes (BRASIL, 2012 a, p. 46).

movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social; a realização de vivências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade; e que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural; assim como o fortalecimento e extensão da cidadania.

Uma das ações que compõem o trabalho social com as famílias do PAIF é a Ação Comunitária, que se identifica pelo caráter coletivo na mobilização da população em torno de um objetivo comum. Segundo as orientações técnicas,

Constituem objetivos das ações comunitárias do PAIF: promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitária – por meio, principalmente, do estímulo à participação cidadã (BRASIL, 2012 b, p. 35).

Para o desenvolvimento das atividades no CRAS pressupõe-se a existência de uma equipe composta por profissionais de nível superior e de nível médio. Dentre os profissionais de nível superior, estão previstos o psicólogo e o assistente social. O Conselho Federal de Serviço Social – CFESS publicou uma Cartilha que trata dos parâmetros de atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social e, no tocante à participação dos usuários, estabelece como atribuições e competências dos profissionais de Serviço Social no CRAS, quatro itens. O primeiro refere-se ao favorecimento da participação do usuário e também faz menção aos movimentos sociais na elaboração e avaliação do orçamento público; o segundo trata da participação do usuário na elaboração e avaliação do plano de Assistência Social; o terceiro refere-se ao estímulo à organização coletiva dos usuários para a criação de organismos representativos e, por último, a realização de projetos coletivos e individuais que fortaleçam o protagonismo do usuário.

O processo de democratização do acesso aos direitos socioassistenciais, em especial no CRAS, é pauta recorrente nas diretrizes nacionais constante nos documentos que normatizam o funcionamento desta unidade de atendimento. O incentivo à participação dos usuários nos processos de planejamento e avaliação dos serviços da unidade pública estatal deve ser viabilizado por meio de diferentes estratégias e instrumentos.

Nessa direção, é importante que técnicos e gestores superem o discurso no qual as famílias em situação de vulnerabilidade, em especial em decorrência do empobrecimento, apresentam “passividade, baixa autoestima, resignação e dependência”, o que dificulta o enfrentamento da pobreza. Ao contrário, tais aspectos são adquiridos e não inerentes, ou seja, são as estruturas vigentes. Dentre estas destacam-se as práticas assistencialistas e clientelistas, que reforçam estigmas e

moldam posturas, culpabilizando as famílias por sua situação (BRASIL, 2012 a, p. 25).

No entanto, não se pode esquecer “de olhar as marcas de resistência, de construção da dignidade, dos saberes e valores aprendidos na dura resistência à barbárie” (ARROYO, 2000, p. 248).

Diante das reflexões acima expostas, percebe-se quão grande é o desafio dos gestores e gestoras, dos conselheiros e conselheiras, dos e das profissionais que possuem um papel técnico-político para que a autoimagem possa ser vista coletivamente por essa diversidade de segmentos como aquela que consegue pautar os setores populares como sujeitos de direitos.

Ao reconhecer as conquistas obtidas quanto ao direito da participação dos usuários da Política Pública de Assistência Social, referenciado na Constituição Federal de 1988 e nas leis complementares, nas regulações que estabelecem o papel do profissional de Serviço Social no compromisso com os processos participativos da população, faz-se importante fazer um resgate, mesmo que breve, das atividades cotidianas desenvolvidas pelo assistente social no CRAS e localizar a participação do usuário nesse processo, que será objeto de reflexão do próximo tópico.

3.3 O cotidiano do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e o papel do Assistente Social

O Centro de Referência de Assistência Social é uma unidade pública estatal da Assistência Social que se localiza em determinada área de um município e possui a responsabilidade da gestão desta política pública de forma descentralizada e democrática naquele território.

O município que abriga o Centro de Referência de Assistência Social estudado – Londrina – está localizado no sul do País, na região norte do estado do Paraná. Conforme dados estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referentes ao ano de 2010, a cidade de Londrina possui uma população de 506.701 habitantes e uma população pobre (pessoas sem renda e/ou com até meio salário mínimo *per capita*) de 145.349 pessoas, com percentual de pobreza de 28%.

A região norte da cidade é composta por 126.305 habitantes e possui dois Centros de Referência de Assistência Social – CRAS Norte A e CRAS Norte B. O CRAS Norte A fica ao noroeste da cidade. Esta região é composta por bairros existentes desde a década de 1970, assim como loteamentos mais recentes que foram sendo preenchidos no vazio urbano que

separava a região central da norte. O CRAS Norte A possui uma área de abrangência de 43 bairros.

Ao partir dos dados extraídos no sistema de informação municipal da assistência social – IRSAS, no mês de maio de 2012, tem-se a informação que há 6.187 famílias e 15.853 pessoas que são referenciadas nesta unidade de atendimento. Faz-se importante esclarecer que famílias referenciadas são aquelas que apresentam potencial para serem inseridas na política pública de assistência social, mas que não são necessariamente acompanhadas pelo CRAS, cuja inclusão dependerá da presença de situações de vulnerabilidade social.

O CRAS Norte A é organizado em quatro territórios, sendo que o Território III, foco deste estudo, é composto por 21 bairros. Ele conta com a atuação de uma assistente social, uma psicóloga (que divide a sua carga horária com mais outros dois territórios) e uma estagiária de Serviço Social, cabendo ao assistente social a gestão local da proteção social básica da política de assistência social. Para que isso aconteça, dentre outras responsabilidades, faz-se necessária a articulação não somente dos serviços socioassistenciais, mas igualmente com a rede de serviços de outras políticas públicas, com as organizações comunitárias, religiosas, movimentos sociais, dentre outros existentes na localidade para o conhecimento das diferentes forças presentes, bem como para o desenvolvimento de ações articuladas de caráter preventivo de diversas vulnerabilidades sociais e a consequente busca ativa e defesa dos direitos de cidadania, em especial os socioassistenciais.

O PAIF estabelece como ações que compõem o trabalho social com as famílias, a acolhida, a realização de oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos. Há uma complexidade no atendimento realizado e, dependendo da situação de vulnerabilidade apresentada, gera inúmeros desdobramentos que visam o alcance da superação das situações apresentadas que podem estar relacionadas com uma, duas, três, quatro, ou mais vulnerabilidades que envolvem necessariamente órgãos de defesa de direitos, bem como serviços das outras políticas setoriais como saúde mental, educação, habitação, esporte, entre outras. Essas atividades concentram os esforços dos profissionais, restando muito pouco tempo para o investimento em processos, como têm sido chamados pelo PAIF, de ação comunitária, que no nosso entendimento fortalecem a participação política do usuário.

Essa constatação gerou, em 2011, por iniciativa do CRAS Norte A e de alguns serviços, como a Associação Londrinense Interdisciplinar de AIDS – ALIA, Cáritas Londrina e o Programa Municipal de Economia Solidária, a realização de encontros que envolveram a rede de serviços do Território III do CRAS Norte A visando a execução de atividades articuladas para o alcance de metas e objetivos comuns, contribuindo assim para o

desenvolvimento de ações mais integralizadas. Nessa perspectiva, a participação e o protagonismo dos moradores do território seriam imprescindíveis na construção de uma proposta coletiva de enfrentamento às várias questões presentes nessa área. Foram realizadas reuniões setorizadas e outras organizações, com abrangência de atuação municipal, estadual e nacional, se integraram, participando e compondo a organização desse trabalho durante o processo. As reuniões foram setorizadas por área de atuação e com os usuários da assistência social e moradores em geral, sendo identificados nesses encontros os objetivos comuns, os desafios, as potencialidades presentes no território, além dos problemas e dificuldades comuns, às quais se denominou de alertas.

Identificou-se como objetivos comuns, o desenvolvimento social, a preocupação com a formação cidadã, o resgate dos sonhos das pessoas, a busca pela qualidade de vida, o resgate da pessoa humana e a defesa e garantia de direitos. Ao traçar os desafios comuns, foram apontados: a busca de maior participação comunitária, a elaboração de um plano de desenvolvimento local, a divulgação das ações que acontecem nos bairros – serviços, a valorização das organizações locais, a politização da população e a criação de espaços de discussão comunitária.

Nesse sentido, uma atividade coletiva, articulada e integrada foi realizada com o tema: “Comunidade em Ação e o Lema: Famílias enfrentando desafios por um futuro melhor”, com o objetivo de provocar a discussão junto à comunidade, de diferentes temáticas identificadas como alerta. A intenção, com o desencadeamento dessa ação, era demonstrar as possibilidades que a organização coletiva, articulada e integrada pode realizar no enfrentamento de questões que são comuns às organizações presentes no território, assim como estimular um processo inicial de reflexão sobre a participação da população nesse contexto. Os encontros com a rede de serviços com a participação dos moradores e usuários da Assistência Social continuam sendo realizados com a perspectiva de traçar um diagnóstico do atendimento prestado pelas diferentes políticas públicas com o levantamento de indicadores de avaliação e a ampliação da participação para outros grupos organizados do respectivo território.

Quanto à participação, percebe-se uma dificuldade quanto àqueles que são usuários da política pública de assistência social e que vem tendo uma presença descontinuada, diferentemente daqueles moradores que não são usuários desta política pública.

Uma vez que o foco desse estudo é a participação do usuário da assistência social, buscando apontar quais são os elementos que constroem e que potencializam esse processo, e verificada a dificuldade desse segmento em participar das ações de mobilização promovidas pelo CRAS, o próximo capítulo procura identificar a compreensão dos usuários da assistência

social quanto a esses elementos e de que forma o CRAS poderia intervir, tomando como orientação a atividade de ação comunitária prevista pelo PAIF. Pretende trazer à tona os questionamentos e as observações à luz de quem utiliza e/ou já utilizou o seu direito de acesso aos benefícios e serviços socioassistenciais e o direito da participação na Política Pública de Assistência Social.

4 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO: FATORES PROPULSORES E LIMITADORES

4.1 O olhar da participação pela ótica do usuário da Política Pública de Assistência Social

O município de Londrina foi a primeira cidade do Paraná a instituir o Conselho Municipal de Assistência Social, em 1995. Nessa época, o governo municipal era de cunho democrático e popular e a forma de escolha dos Conselheiros da sociedade civil ocorria no momento da realização da Conferência Municipal. As mudanças políticas ocorridas na administração municipal desde então não alteraram esse processo.

O Conselho Municipal de Assistência Social, criado por lei municipal, com caráter deliberativo, era composto, na época de sua implantação, por 26 membros, sendo 13 da sociedade civil e 13 representantes do Poder Público. A representação dos usuários ocorria mediante 2 cadeiras para as associações civis comunitárias.

Em 2007, uma comissão composta por representantes do Poder Executivo Municipal e do Conselho Municipal de Assistência Social, elaborou um projeto de lei visando adequar a composição do Conselho às determinações da Política Nacional de Assistência Social. Nessa ocasião ocorre uma mobilização do Conselho junto ao Poder Legislativo para aprovação do Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo, criando 5 vagas para os usuários no Conselho Municipal de Assistência Social, o que foi aprovado. A garantia da participação dos usuários com vagas específicas no Conselho foi também uma conquista que respondeu ao clamor dos próprios usuários que faziam questionamentos sobre o caráter de sua participação nas Conferências e a forma de participação no Conselho, ao mesmo tempo.

Em 2007, estava em curso, no âmbito nacional, a mobilização para a realização da VI Conferência Nacional de Assistência Social, que movimentou 90% dos municípios brasileiros e 27 unidades da federação, num trabalho coletivo de participação que envolveu mais de 500 mil pessoas e que culminou na aprovação dos 10 Direitos Socioassistenciais, dentre os quais figura o direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais, sendo deliberada, ainda, a garantia de que as leis de criação dos conselhos de assistência social assegurem a presença dos usuários. No entanto, percebe-se que a participação efetiva dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social tem enfrentado dificuldades.

Esse estudo, portanto, tem como recorte temporal o ano de 2007, em que houve o início da participação dos usuários da Assistência Social, com as 5 vagas exclusivas para esse segmento estabelecidas no CMAS. O universo pesquisado são os conselheiros municipais de

Assistência Social, representantes da Região Norte A, localidade em que se situa o CRAS Norte A. Algumas dificuldades foram encontradas para a efetivação das entrevistas pretendidas. O usuário que participou na gestão de 2007 a 2009 mudou-se de Londrina. Na gestão de 2009 a 2011 não havia representação de usuários da região Norte A no Conselho Municipal de Assistência Social, mas uma representante dos Serviços de Proteção Social Básica pertencente à região em tela, já foi usuária da Assistência Social. Na atual gestão, 2011 a 2013, houve a participação de duas usuárias, uma que se afastou por motivos de trabalho, sendo eleita outra da mesma região. Dessa forma, foram entrevistadas três pessoas, das quais duas representantes do segmento usuários e uma representante dos Serviços de Proteção Social Básica, que também já foi usuária da Assistência Social. As entrevistas foram semiestruturadas e seu roteiro consta no apêndice. As questões previamente formuladas fazem referência à concepção das entrevistadas quanto à participação, às formas de participação, visão sobre o papel do Conselho, suas atribuições, os fatores considerados como propulsores e limitadores da participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina. Para a preservação da identidade de cada uma delas, denominaremos de entrevistada 1, entrevistada 2 e entrevistada 3.

4.1.1 O Significado da Participação e suas motivações

Ao analisar a compreensão das entrevistadas quanto ao significado da participação, percebe-se que estão inclusas concepções que se referem ao acesso ao conhecimento, à informação, à liberdade de expressão, ao direito de discordar, à possibilidade de fazer parte da mudança dos caminhos de políticas públicas. Também há o entendimento de que participar não é estar presente e ouvindo, mas ter a possibilidade de colocar o seu posicionamento sobre determinado assunto, fazer questionamento.

Pra mim, participar é construir, quando você participa, você pode colocar a sua opinião, influenciar em decisões e mudar algo, em algum momento da história, se você não participa, você não tem condição de fazer essa mudança, porque você tem um olhar, o outro, tem um outro olhar, então, o outro acaba interferindo na construção, principalmente das políticas públicas ou do município ou do estado, ou até do próprio local (Entrevistada 3).

Eu acho que participar é você fazer parte do todo, fazer parte assim, conhecendo, no caso do conselho, é conhecendo os problemas, as dificuldades e ajudando a dar sugestões de soluções, eu acredito que participar é isso, você tá dentro, você se inteirar do assunto, e, se for o caso, de dar as sugestões é (...) pra determinada situação, participar pra mim é isso, você tá dentro do que tá acontecendo. [...] Eu acho, por exemplo, a política, a gente né, vai lá e vota. Eu acho que isso já é uma forma de participação (Entrevistada 1).

Tudo que você fala em participar, você tem que participar por completo, eu creio, então, é dando opinião, é perguntando, é concordando, é discordando, não é só você ouvir, se você ouvir você não está participando (Entrevistada 2).

No entanto, ainda que percebam a importância da participação política, ela ainda não está incorporada no cotidiano das pessoas, pois temos vivência histórica no nosso País de autoritarismo e usurpação da participação, experiências pessoais que reforçam a herança de que não vale a pena investir na luta coletiva, porque os resultados não são satisfatórios. Dessa forma, há prioridades que estão relacionadas à questão pessoal e o tempo que sobra é que pode ser dedicado ao engajamento em outros espaços, como a Associação de Moradores. É o que se verifica na entrevista a seguir.

Tenho a minha casa, tenho que cuidar da minha casa, tenho que cuidar do meu gatinho, do meu cachorrinho, se eu não cuidar da minha casa vai criar bicho, tenho que cuidar da minha higiene pessoal, da minha alimentação, do meu serviço, tudo a gente, então chega um ponto que a gente tendo um tempo, a gente faz (...) Reuniões de moradores, muito pouco eu participei, aliás, na verdade, eu participei uma vez... (Entrevistada 2).

A participação pode acontecer em diferentes espaços e de diferentes formas. Uma das formas, abordada em uma das entrevistas, foi aquela que se refere à democracia representativa, ou seja, a participação por meio do voto. O poder do voto é elucidado no depoimento abaixo, que reforça o que diz Peruzzoti (2011) quanto ao exercício do *accountability vertical* em que a população exerce seu poder pelo voto.

Mas eu ainda acredito que o que vai fazer a diferença é o dia que as pessoas, a população, entender que o poder é dela, e tá resumido num trocinho chamado voto, e que ela pode cobrar, ela tem o direito de cobrar (Entrevistada 3).

Outros canais de participação identificados nas entrevistas foram os meios de comunicação e as organizações de luta coletiva ligadas aos moradores, mulheres e cooperativas.

Eu acho que são espaços de participação, espaços de reivindicação, tudo aquilo que leva aquilo que você acredita pra outras pessoas, eu acredito muito na imprensa, jornal, TV, rádio, isso tem um poder, a mídia tem um poder muito grande de se fazer ouvir, também acredito, que assim, quando você tem organizado associação de moradores, de mulheres, cooperativas, tudo que você pode trocar, são espaços que você pode transformar e reivindicar (Entrevistada 3).

Eu acredito que a maior aliada seria a imprensa com o povo, juntar um povo e fazer uma reivindicação, com a imprensa, primeiro fazer o pessoal com o prefeito depois vai à imprensa, porque imprensa já se diz o próprio nome, quer dizer imprensa, dá uma pressão (Entrevistada 2).

Essas impressões reforçam o que Scherer-Warren (2008) tem destacado: o potencial da informação e da comunicação, em que as novas tecnologias têm exercido um papel importante na difusão de informações, citando inclusive a internet como um instrumento importante para os movimentos sociais da atualidade.

São apontadas, também, outras formas de participação, que não se configuram como participação política, e são afetadas à inclusão em benefícios, serviços e programas, assim como na esfera religiosa.

Tal compreensão pode nos levar à compreensão da distinção entre participação social e participação política. A participação na esfera religiosa faz parte do processo de socialização e tem objetivos e fundamentos diferentes da participação política. Uma trata do direito à liberdade de expressão religiosa e a outra do direito de acesso aos serviços públicos.

Existem muitas formas de participação, você pode participar de uma igreja evangélica. Existe essa participação da bolsa família (...) é uma participação, pra mim tudo isso é participação (Entrevistada 2).

Percebe-se que formas mais amplas de participação, como audiências públicas ou na discussão orçamentária do município, ficam distantes da vivência da população. Há motivos que levam as pessoas a participarem dos espaços coletivos que pautam temáticas específicas, que podem estar relacionadas às questões de ordem pessoal às situações enfrentadas pelo indivíduo em sua comunidade, ou mesmo por curiosidade. É a vivência no espaço comunitário que propicia reflexões e pode proporcionar futuro engajamento com as causas mais coletivas. Tais argumentos reafirmam os estudos realizados por Francisco (2006), que aponta como os recursos individuais influenciam o processo de participação. Percebe-se que é a falta de alternativas concretas de solução para o problema apresentado que induz à participação em ações mais coletivas. Participação essa que, muitas vezes, não ocorre pela visão de subalternidade que foi disseminada e incorporada pelas camadas populares, e em especial junto aos usuários da Política Pública de Assistência Social.

Por exemplo, no meu caso, eu comecei a participar por causa da minha doença que você sabe, então assim, eu tinha uma doença fatal, que não tinha tratamento, apareceu um tratamento, o que me levou a começar a participar, foi a possibilidade de não morrer através daquele remédio, então tinha um objetivo, era a minha vida, era me manter viva então assim, o que leva as pessoas a participar, ou é algo que elas necessitam, ou é algo que elas querem compor junto com as outras pessoas, ou é algo que elas deixaram de acreditar e isso leva as pessoas a participar, você vê uma coisa, na área da saúde você tem mais participação do que na área da assistência e da educação, por que será? (Entrevistada 3).

Na associação de moradores, o que me levou a participar, é que, na época a gente estava numa, não vamos chamar briga assim, com o Prefeito de São Paulo porque a

gente precisava da construção de um hospital no nosso bairro, na nossa região que não tinha, tinha começado e depois tinha abandonado a obra, desvio de dinheiro e toda aquela coisa, então juntou um grupo de pessoas, movimento da igreja católica que eu participava e começaram a reivindicar, fazer passeata e toda aquela coisa, reivindicando o término do hospital e associação de moradores, e também, começou a participar e eu senti assim, que eles eram fortes, se uniu com a igreja católica e como eu já participava da igreja católica, também fui participar da associação de moradores, porque era justamente a associação desse bairro, então eu consegui ficar mais por dentro do que realmente tava acontecendo (Entrevistada 1).

Curiosidade, sou muito curiosa (Entrevistada 2).

Com relação à participação no Conselho Municipal de Assistência Social, percebe-se que a metodologia adotada para aproximar mais o público da discussão da temática, a partir do seu território, foi o motivo que desencadeou a participação.

O que motivou foi a reunião da assembleia [Pré-Conferência Territorial] que eu fui e ouvi várias pessoas ali, com problemas já antigos (...) da sociedade, dos usuários, que já são problemas antigos, já conhecidos de todo mundo, e não teve pessoas ali que se manifestassem pra resolver, como eles falam, deixar de fazer parte do problema pra fazer parte da solução, e quando eu soube que tinha uma oportunidade de tá lá, um de nós usuários (...) ouvindo e participando (...) falando, a gente tinha uma voz ativa lá dentro, eu achei interessante, no princípio assim, eu não me vi com vontade, ou com capacidade pra tá ocupando esse lugar, mas eu achei interessante essa proposta, de ter essa cadeira pro usuário, mas nunca me passou pela cabeça de ser eu, no dia que votaram em mim e nas outras pessoas também, por causa do horário da reunião, então eu quis também participar, eu acho interessante estar por dentro do que está acontecendo, como usuária (Entrevistada 1).

Ao lado dos motivos que levam uma pessoa ao engajamento em processos participativos, também há aqueles que se constituem como barreiras à sua inserção. Uma das barreiras que afetam a participação na área da Assistência Social é a própria história da proteção social que até hoje é carregada de prejulgamentos e preconceitos. Uma história ligada à ideia de dádiva, à de benesse e de que o público que necessita desse atendimento é considerado um sujeito fracassado da sociedade. Assim, lutar por um benefício eventual, como o cupom de alimentação em quantidade suficiente para atender toda a demanda necessária, pode ser entendido como mostrar para a mesma sociedade o atestado de necessitado e não de sujeito de direitos.

Na saúde, as pessoas elas ligam no rádio, se não tem um remédio, se o médico não atendeu bem, se tá acontecendo alguma coisa no posto, mas ninguém liga no rádio pra falar que no CRAS não tem cupom. (...) agora assistência, pra mim é, e está sendo um aprendizado, porque é uma política nova, o SUAS é novo então a gente ainda não tem introjetado dentro da gente essa política como um direito, as pessoas ainda não percebem que isso é um direito, e que se elas lutarem, que se elas brigarem, se elas defenderem isso, você tem condição de aumentar recurso, de melhorar espaço, de conseguir mudanças, mas precisa tirar delas essa coisa do fracasso, porque quem precisa da saúde é porque está doente, então doença, você não escolhe, mas você estar na miséria, precisando de uma comida, precisando de

um bolsa, as pessoas veem isso como um fracasso e ninguém quer se mostrar assim (Entrevistada 3).

A Assistência Social é uma “política que se propõe a superar a tradição histórica assistencialista, clientelista, segmentada, de modo a ultrapassar a lógica dos “favores ou afilhados” para alcançar o entendimento da prestação de serviços públicos no campo dos direitos socioassistenciais” (BRASIL, 2012 b, p. 5). Dessa forma, ultrapassar a fronteira da caridade para o *status* de política pública, continua fazendo parte da pauta que deve estar continuamente presente, seja na garantia dos benefícios e serviços socioassistenciais e principalmente na apropriação, pelo próprio usuário desta política de Estado, que se trata de um direito conquistado. A concepção sobre o direito à participação pode sofrer alterações, provocando o que Francisco (2006) denomina de motivação instrumental, em que o indivíduo acredita que sua ação junto com outras pessoas contribui para mudar os caminhos de determinada política pública. Esse engajamento ocorre com a expectativa da garantia do direito de acesso a determinado bem e/ou serviço público, que Borba e Ribeiro (2010) chamam a atenção para a “via da racionalidade”.

4.1.2 O papel do Conselho Municipal de Assistência Social e a participação dos usuários da Política Pública de Assistência Social

As entrevistas realizadas referem-se ao espaço do Conselho como instância de definição das diretrizes da Política Pública de Assistência Social, de tomada de decisão sobre o investimento para a área, de possibilidade de enxergar os problemas e buscar as soluções e, para isso, deve ter uma atuação combativa, o que remete a não ter uma postura de subordinação, de aceitação, de cooptação, de coerção. Configura-se, portanto, num espaço em que há conflitos de interesses divergentes, onde há necessidade da troca de ideias, da transparência nas informações e da socialização do conhecimento.

Conselho municipal de assistência social, ele teria que ser um espaço pra você discutir as diretrizes da política, pra colocar lá o que se tem, o que se pode fazer, pra ser muito clara na questão do investimento da assistência (...) o conselho, ele teria que realmente ser combativo mesmo (Entrevistada 3)

Então, participar daquele movimento, daquelas reuniões, adquirir conhecimento, dar ideias também (Entrevistada 2).

Então eu acho que o conselho consegue digerir tudo, deixar tudo arrumadinho, tudo organizado, até ficar por dentro do que está acontecendo, levar pra autoridades, pro poder público, o conselho leva e traz soluções, leva os problemas e traz soluções, fica essa troca, eu acho interessante o papel do conselho (Entrevistada 1).

Para o exercício do papel de um Conselho de caráter deliberativo é importante que suas decisões estejam situadas nos campos da gestão, do financiamento, do controle social. As entrevistas revelaram que os assuntos debatidos são pertinentes ao uso dos recursos, à rede de serviços.

Adquiri um pouco de conhecimento, vi aonde a Prefeitura emprega dinheiro, aonde não emprega, porque há certas devoluções (Entrevistada 2).

Bom, eu me lembro de assuntos referentes aos gastos, ao planejamento pra esse ano, foram mais assim (...) usaram várias reuniões pra chegar a um acordo, foram discutidas também as dificuldades de cada região, de cada serviço, que foi prestado, foram discutidos até a participação do usuário, que não tinha muita participação do usuário, foram discutidos a participação de pessoas do Poder Público que deveriam estar lá e também não participavam, meio que foram levados assim, problemas de entidades pra todo mundo ajudar a votar, ajudar a dar uma solução, ajudar a dar um parecer que fosse melhor pra todos, foram falados esses assuntos (Entrevistada 1).

Ao serem questionadas sobre o cumprimento do papel do Conselho Municipal de Assistência Social, as entrevistadas apresentam dupla resposta, tanto no cumprimento do seu papel, como no não cumprimento de suas funções. A compreensão de que o Conselho está cumprindo o seu papel é explicada sob o argumento de que possibilita a definição das prioridades e o investimento para a área. Além disso, constitui-se como espaço de escuta e de proposição de soluções, mostrando efetividade. No entanto, nem sempre ocorrem relações democráticas, que possibilitam a livre expressão por parte dos conselheiros. As avaliações de que ele não cumpre seu papel fazem referência às posturas que devem ser adotadas, como: mais firmeza nas suas atitudes, ser mais comunicativo, ter maior desenvoltura, ser mais aconchegante com os conselheiros que estão iniciando, não ter postura inerte em determinados assuntos, como citado pela Entrevistada 3, de que “perdeu 1 milhão de receita, teve que se virar pra compensar essa receita e nada é feito”. A postura que o gestor municipal adota na condução de sua administração interfere diretamente no exercício efetivo do papel do Conselho Municipal de Assistência Social. Dessa forma, ele estabelece prioridades em seu plano de trabalho que nem sempre vão ao encontro das prioridades definidas pelo Conselho, o que acaba por interferir em sua execução.

Os diferentes segmentos presentes no Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina não tem igualdade na forma de participação. Há assimetrias que contribuem para esse processo. Uma das assimetrias apontadas em um dos depoimentos é a referente à renda e ao trabalho. Os usuários da Assistência Social trabalham no horário das reuniões e não dispõem de condições financeiras para abrir mão de um dia de serviço para se dedicar ao

Conselho. Outra assimetria apontada é o desconhecimento do papel do Conselho e de seu próprio papel como conselheiro, o que faz com que não tenham uma participação ativa. Não se sentem como membros integrantes e em condições de expressão, de serem ouvidos e como detentores de ideias que contribuam com proposições. Apesar do número até expressivo de conselheiros usuários (cinco), não se sentem com identidade forte para pautar determinados assuntos e se posicionarem com segurança. Também é perceptível a diferença na participação dos representantes do Poder Público, em que não há, por parte de todos, compromissos assumidos em favor da coisa pública.

Eu acho assim, como usuária, a gente parece que não é muito ouvido, mesmo porque é a minoria, já é a minoria e os que tão, também não vão, então eu não sei se eles não vão porque não são ouvidos, ou se não são ouvidos porque não vão, mas uma coisa prejudica a outra, né, talvez caiu em descrédito justamente por não ser ouvido, mas eu senti assim, que o usuário não tem a mesma participação, no caso da entidade, do pessoal da Prefeitura e o que se torna difícil pra gente como usuário, por quê? Porque o pessoal da Prefeitura, eles largam o trabalho deles e vão lá, mas eles estão sendo remunerados; aquilo ali faz parte do trabalho deles estar ali, igual (...) outras pessoas de outras entidades que estão lá, mas elas estão sendo remuneradas pra falar e a gente como usuário, você falta um dia do seu trabalho, no meu caso, que eu trabalhava como diarista, eu deixo o meu dia de diarista pra ir lá, eu não estou ganhando nada com isso, pelo contrário, eu tô deixando de ganhar pra ir lá, então, tem essa grande dificuldade, porque o usuário, ele já usa do serviço público por ter uma baixa renda, ter uma condição inferior financeiramente (...) então pra gente largar isso, pra estar lá, a gente tem que valer a pena, a gente tem que no mínimo ser ouvido, sentir que está sendo importante a participação da gente, se não, realmente, não tem por que largar tudo pra estar lá, se são sempre as mesmas pessoas, as mesmas entidades (...) sempre tudo resolvido pelas mesmas pessoas (Entrevistada 1).

Primeiro, porque têm representantes do poder publico que só têm o nome e nunca vão, não têm interesse nenhum de participar e não participam mesmo, tem uns que vão assinar a lista de presença e só, e tem outros, que vão e têm vontade de discutir e de participar, mas muitas vezes eles não conseguem, porque existe essa coisa mesmo da pressão, então, têm pessoas que realmente querem que a política aconteça, que ela vá, que ela se expanda, mas têm pessoas também que não querem, que se acomodaram e que estão ali e pronto (Entrevistada 3).

A participação da sociedade civil nos Conselhos é preocupação elencada nos estudos de Dagnino (2002), enfatizando que é necessário ter espaços efetivamente públicos, com a publicização dos interesses divergentes e conflituosos para que possam ser tratados com legitimidade. Para a autora, essa constituição do interesse público no interior dos espaços de formulação de políticas públicas “pode contribuir para combater uma tendência notória no Brasil hoje, que é a crescente *despolitização* da participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p. 300).

Os depoimentos indicam a não participação do usuário da Assistência Social, o que traz à tona, novamente, as assimetrias enfrentadas. A participação é despolitizada. Tem-se a

presença física do usuário que se evade do Conselho porque sua participação não tem significado. As entrevistas realizadas nos levam a refletir sobre a prática adotada pelo órgão gestor da Assistência Social quanto ao processo de desenvolvimento do protagonismo e autonomia do usuário, prerrogativas previstas no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Por conta disso, ele tem vergonha, o linguajar é difícil, né, a gente precisa pensar um jeito que ele entenda o que é direito dele, mas na linguagem dele, não adianta você fazer um treinamento pros usuários usando palavras técnicas, não, você tem que aprender um jeito de simplificar isso, pra que ele possa realmente entender aquilo do jeito dele, porque tem coisa que eu mesmo não entendo mesmo e eu pergunto até eu entender, mas têm pessoas que não perguntam (Entrevistada 3).

No processo de participação do usuário no Conselho, ele se depara com fatores facilitadores, que são de iniciativa da própria pessoa. Estas reportam ao conhecimento buscado na legislação para obtenção das condições necessárias de lutar por algo que seria seu direito e de outros que estão na mesma condição ou em condições parecidas, ou, mesmo, por curiosidade, hipótese esta que, num primeiro momento, não mostra a perspectiva da luta mais coletiva.

Eu tava representando um segmento que era muito amplo, e lá eu fui aprendendo no dia a dia, participando das capacitações, lendo muito, eu fui aprendendo (Entrevistada 3).

Facilidade de entender (...) eu não digo todas, mas algumas coisas, porque, uma, que eu me esforço, que eu sou curiosa e eu fico prestando atenção e analisando, eu tenho a facilidade de entender algo, como muitas pessoas que não têm, não tenho um nível de cultura graduado muito alto, mas também não sou uma pessoa leiga e nem burra, e não acho que uma pessoa com menos cultura do que eu não entenderia (Entrevistada 2).

Eu achei de facilidade, é a gente poder estar por dentro do que está acontecendo, porque parece que quando a gente é usuário, parece que as coisas são tão simples, tão fáceis, o dinheiro tá lá e ninguém faz, e quando a gente tá lá dentro, do jeito que é colocado pra todos, cada um falando o seu problema, cada entidade, eu achei, fica fácil da gente entender o que realmente acontece, o que o poder público faz, quanto realmente cada entidade ganha, como é o papel de cada entidade (Entrevistada 1).

Quanto às dificuldades elucidadas pelas conselheiras usuárias, há duas citações que deixam claro como acontece a participação desta categoria no Conselho. Uma das expressões utilizadas é aquela que se refere à “ostra fora da concha” e a outra, que a coloca “como dois de paus”. Essas duas figuras ilustrativas demonstram a desconexão dos usuários com o Conselho, o que resulta na desmotivação, nas constantes ausências e consequente evasão. Nesse sentido, as dificuldades apontadas referem-se a sentir-se acuado, com vergonha, não ser valorizado; à mudança veloz que esta política vem sofrendo em seu processo de construção,

dificultando a apropriação do conhecimento relacionado a ela; o não acesso às condições de participação, como o transporte coletivo; a ausência de computador na casa para proceder à leitura das atas das reuniões, além do horário inadequado das reuniões.

Eu tive muitas dificuldades na questão mesmo das siglas e as palavras que a gente não entendia, (...) e até hoje, eu tenho a dificuldade de entender certas coisas dentro da assistência, porque muda muito e depressa (...) então isso complica muito a vida da gente, você não tem tempo de aprender, porque já mudou (Entrevistada 3).

Primeiro que ele em geral se sente acuado no Conselho, não entende aquilo que está falando lá, a dificuldade de compreensão, quando você vê as pessoas discutindo, (...) ele não consegue aprender, ele não tem acesso à ata, ele não tem, porque ele não tem computador, ele só tem o telefone celular que muitas vezes não pega, muitas vezes ele não tem o vale transporte pra ir à reunião do conselho, é complicado. Facilidade não tem nenhuma, vou ser muito sincera com você, não tem, porque não adianta você fazer uma Conferência pra falar na mesa que você tem 5 usuários representando um conselho, quando você não tem, você não os tem lá, e não adianta você ter pessoas que são o público desta política ali, como dois de paus, que não conseguem entender aquilo que está sendo colocado, é melhor nem ter, pronto (Entrevistada 3).

Então eu pergunto mesmo, por que as coisas me ensinam, então às vezes você vota errado, às vezes você faz coisas, porque você tem vergonha de expressar que você não sabe, mas você não é obrigado a saber, você não fez faculdade de assistência social, você não é gestor da assistência social, então, você não tem a obrigação de saber, quem sabe, tem que ter obrigação de te ensinar, para, eu sempre falo, não entendi, me explica como se eu tivesse 4 anos, que é pra explicar bem explicadinho (Entrevistada 3).

Até agora ninguém falou que a suplente podia abrir a boca, então por isso mesmo, ninguém falou se o titular ou a suplente podia abrir a boca, só me disseram que eu podia votar erguendo o crachá, então eu já tive pra abrir a boca, mas (...) vou ser sincera, ali, praticamente eu me sinto uma ostra fora da concha, entendeu? E eu acho o seguinte, porque eu quando que nem você falou, minha curiosidade de expor uma ideia e de lutar também por um benefício do meu conjunto, mas até agora, quem abriu a boca, só quem pode, né, que são os efetivos, eu, por exemplo, nunca abri a boca, então, eu tô me sentindo assim, eu encontro uma dificuldade sim, até mesmo de chegar e perguntar, que talvez eu entenderia, eles falam, entendeu? (Entrevistada 2).

Foi o que eu te falei, às vezes a pessoa pensa que vai perder meio dia de serviço, que não vai ganhar nada, a não ser um passe, digamos, se pudesse ganhar pelo menos um cupom ou que fosse alguma outra coisa, fora o passe, digamos não, eu vou lá, mas eu sei que chega no final do mês mas cai R\$50, R\$ 70 na minha conta, ou eu pego um cupom de R\$70 e faço uma compra pra casa, então, eu não estou perdendo meu tempo, eu acho que é isso (Entrevistada 2).

Teve uma das reuniões que eu fiz essa proposta, ou de ser em um fim de semana ou à noite, mas a maioria falou que, um tinha filho, outro tinha uma coisa, eu diria que 80% foi contra (...) As dificuldades são os horários das reuniões, é uma grande dificuldade pra mim, e essa minoria dos usuários, não é porque a gente está lá, a gente pode conversar com todo mundo com pessoas da entidade, mas no fundo a gente acaba se abrindo mais contando mais com a ajuda, com o apoio de quem é usuário que também passa pelas mesmas dificuldades que a gente passa, e quando você não encontra essa referência de pessoa fica meio difícil (Entrevistada 1).

(...) mas quando a gente está lá no conselho, eu não sinto essa igualdade, a dificuldade pra mim foi essa, então se tivesse mais usuários, eu acho que ia ter mais um ponto de referência pra estar discutindo assunto de igual pra igual (Entrevistada 1).

Diante de tantas assimetrias enfrentadas, a forma explicitada pelas Entrevistadas de suporte e apoio para a permanência destes no Conselho é o subsídio com o vale transporte para ida e volta das reuniões. Com conhecimento da realidade enfrentada pelo público usuário dos benefícios e serviços socioassistenciais, a garantia de condições e estrutura para viabilizar sua participação em outros espaços mais ampliados, para além do Conselho Municipal, são imprescindíveis. Não há como falar em Política de Estado, direito do cidadão de ter acesso aos mecanismos institucionais de participação, sem considerar os gastos que são necessários para sua concretização, o que inclui a possibilidade da participação dos usuários, por exemplo, nas Conferências Estadual e Nacional.

O CRAS é a unidade pública e estatal que tem sob sua responsabilidade a execução dos serviços de proteção social básica, organizando e coordenando a rede de serviços socioassistenciais da localidade em que está inserido. Portanto, configura-se como um espaço que possibilita a convivência, de acesso a informações, de trocas de experiências, de aquisições, de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Uma das funções do PAIF é o desenvolvimento das ações que visem o protagonismo e a autonomia das famílias. Nessa linha, as entrevistas mencionam a importância do papel do CRAS junto aos usuários da Assistência Social nesse processo de participação. Papel que pode ser cumprido mediante o desenvolvimento de capacitações específicas para os usuários, o acompanhamento, incentivo, apoio em ouvir o usuário nas suas dúvidas e proposições. Para tanto, devem ser criados espaços continuados de participação, que serão no momento da Pré-conferência e Conferência, uma consequência do seu envolvimento e apropriação do direito à participação.

O CRAS é a referência que esse usuário tem, é de lá que ele saiu, quando ele vai lá defende, ele fala eu sou do CRAS norte A, do CRAS leste, e ele fala cheio de orgulho que ele é desse espaço, que é lá que ele está sendo atendido, assistido. Eu tenho absoluta certeza, convicção que o CRAS devia ter um espaço sim, para que este usuário aprendesse a importância desta política, porque só ele pode proteger a política, entende? (...) mas ele só vai poder fazer isso a partir da hora que ele compreenda o que isso é (Entrevistada 3).

Eu acho que o CRAS, (...) por ele ter essa facilidade de aproximação, fica mais fácil pro CRAS fazer esse tipo de trabalho. De capacitar o usuário ou de estar sentando com o usuário pra saber se ele está entendendo, o que está sendo falado lá dentro, se ele está gostando da participação, de ouvir o usuário, até porque que não está indo, porque que se afastou, eu acho que o CRAS tem essa facilidade, mas não que seja só responsabilidade do CRAS (Entrevistada 1).

Algumas estratégias para superar o dilema da não participação ou dificuldade de participação dos usuários da Assistência Social são pautadas e são falas recorrentes. As estratégias englobam aspectos de: a) valorização do conselheiro, que se traduz em ouvi-lo,

perguntar se tem dúvidas, se gostaria de falar sobre os problemas de sua região, se possui questões e dúvidas para serem esclarecidas; b) desenvolvimento de ações, como reuniões, mais perto de seu local de moradia, como forma de estar mais próximo de pessoas que convivem com a mesma situação de vida, contribuindo assim para que haja uma maior identidade; c) alteração do horário das reuniões para adequação à disponibilidade de tempo, não somente dos representantes do Poder Público e das Entidades, mas igualmente dos usuários; d) realização de um trabalho de capacitação, não como uma ação massificada, mas de forma a se adequar ao linguajar e à vivência dos usuários.

Um dos questionamentos levantados por uma das Entrevistadas refere-se à forma de escolha dos representantes usuários para compor o Conselho Municipal de Assistência Social, que, na avaliação da usuária, acaba dificultando a articulação e a participação desse segmento. Como já citado anteriormente, os conselheiros da sociedade civil, dentre eles os usuários, são escolhidos durante a Conferência Municipal. Independentemente do número de candidatos, os cinco primeiros mais votados são os titulares e os cinco seguintes são os suplentes. Dessa forma, normalmente acontece a escolha de conselheiros procedentes de diferentes regiões, até para contemplar a diversidade territorial. Entretanto, isso se configura como empecilho quando não há condições concretas para que ocorra uma aproximação e troca de ideias, por falta de comunicação, condições financeiras para locomoção, dentre outros fatores dificultadores.

Também é importante considerar a proposição de se trabalhar na educação para a cidadania, temática abordada por Bava (2005), como forma de multiplicar os atores para que ocorra a possibilidade de efetivamente influenciar em mudanças que são necessárias. Para o autor, essa proposta deve alcançar desde o ensino fundamental, a formação para os jovens, as entidades, as associações, os conselheiros, os movimentos, “que permitam ir desconstruindo essas verdades intocáveis (...) e permitam abrir um debate público sobre quais alternativas são as melhores para que o governo consiga redistribuir a riqueza e universalizar direitos” (BAVA, 2005, p. 39).

Ao realizar a análise dos fatores limitadores da participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social, nos deparamos com diferentes dimensões: a) de ordem pessoal, que podem ser identificados pelo tempo que se dedica para os cuidados com a casa, o horário da reunião coincidir com o do trabalho, a ausência de condições materiais para arcar com despesas de locomoção, não ter computador para ler as atas antecipadamente, residir em locais que dificultam o contato, inclusive para o funcionamento do aparelho de telefone celular; b) relacionados à herança de um passado autoritário e despolitizador dos processos

participativos, referentes ao próprio histórico de benesse e dádiva da assistência social, como medidas restritivas à atuação política instituídas pelo governo; c) as estruturas institucionais existentes, que constroem a autonomia e a participação; d) a postura do gestor, que pode reforçar (ou não) projetos políticos participativos; e) os reflexos de um sistema capitalista, que transforma as relações sociais em mercadoria em que reina o individualismo e a competição como forma de alcançar o sucesso na vida, considerando que aqueles que necessitam da assistência social, são considerados como fracassados. Na análise dos fatores propulsores da participação, verifica-se na dimensão de ordem pessoal, a própria curiosidade, a vulnerabilidade enfrentada e o não acesso ao serviço; a estrutura institucional participativa possibilita o contato e o conhecimento do funcionamento da máquina pública e o aprendizado de que “a gente só, não faz nada, a gente só, a gente não constrói, também não consegue manter aquilo que se tem” (Entrevistada 3), o que aponta para o caráter da luta coletiva.

Partindo da rica experiência vivida pelas conselheiras usuárias da Assistência Social e do conhecimento adquirido em suas trajetórias, propõe-se um modelo analítico de participação, foco da próxima seção.

4.2 Modelo Analítico de Participação

Propor um modelo analítico de participação, que possa nos instrumentalizar para o desenvolvimento de estratégias que primem pela efetiva e ativa participação dos usuários, aponta para a nossa capacidade de olharmos as especificidades dos usuários em condição de equidade. A análise dos fatores limitadores e potencializadores da participação indica o seu caráter multidimensional. Nesse sentido, para a obtenção da participação política dos usuários da política pública de assistência social faz-se necessário olhar para as questões relacionadas às condições objetivas e subjetivas pessoais, às condições institucionais de gestão da política pública, ao processo de gestão do próprio Conselho. Essas são as principais dimensões que devem compor o modelo de análise.

As condições objetivas pessoais estão afetadas, principalmente, à disponibilidade de tempo. As entrevistas realizadas apontam que o tempo é utilizado na luta pela sobrevivência e dividido entre os cuidados com a casa, o trabalho externo como fonte de renda, os cuidados com membros da família (especialmente no caso das mulheres). O tempo que sobra é que pode ser destinado para outras atividades, a exemplo da participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social. Dessa forma, a participação política é deixada para o último plano e não é incorporada no cotidiano das pessoas como algo de direito e como

responsabilidade e compromisso de cada um na luta coletiva pela garantia dos direitos de cidadania.

Analisar a disponibilidade de tempo também requer a verificação da estruturação de serviços públicos que deem conta dos cuidados com o público que enfrenta vulnerabilidades em decorrência do ciclo de vida, como os idosos e crianças pequenas. Outro fator relacionado às condições objetivas pessoais é a disponibilidade ou não de recursos financeiros dos usuários da assistência social para locomoção para participar das reuniões de outras instâncias de participação nas esferas estaduais e nacional.

No campo das condições subjetivas pessoais, encontra-se a construção de identidade coletiva, construída com outras pessoas que vivem dificuldades semelhantes, e a compreensão das ações coletivas como potencialidade de formação da consciência política. Ainda no campo das subjetividades, a concepção que o usuário possui da Política Pública de Assistência Social, os canais de acesso à informação e ao conhecimento podem influenciar na participação.

Um modelo analítico de participação também deve apontar para as condições institucionais de participação. Podemos observar que a postura do órgão gestor da Política Pública de Assistência Social, que faz parte da condução da administração municipal, reflete diretamente nos canais de participação já instituídos, contribuindo ou não para a ampliação e o fortalecimento dos espaços de participação política. Assim, na rede socioassistencial instalada, é importante analisar quais são os instrumentos que propiciam a participação do usuário da assistência social.

O processo de gestão do Conselho também nos indica pontos importantes que devem ser considerados para a análise da participação. Podemos elencar a metodologia adotada para condução das reuniões do Conselho, que pode dificultar ou potencializar a participação do usuário. Além disso, não é suficiente realizar a capacitação, mas a sua forma de organização, que tanto pode ser acessível ou inacessível, desde o linguajar utilizado até o horário de realização. A gestão do Conselho também pode valorizar ou não a interlocução entre os próprios atores que o compõem, como atuar com intuito de ampliar as bases de participação.

A forma de gestão da política pública pode contribuir com esse processo, propiciando espaços de debates, reflexões dessa área, seja por intermédio da rede socioassistencial governamental e não governamental, incluídos nesse contexto os CRASs, que têm a função de desenvolver a ação comunitária. Ainda nesse campo, encontra-se o acompanhamento do usuário conselheiro que essa unidade pode realizar, seja nesses canais coletivos com outros usuários ou mesmo individualmente, instrumentalizando-o com informações para o debate e

consequente tomada de decisão consciente. Também devemos considerar como fator propulsor da participação, a ampliação das formas participativas e facilitação de acesso, o que pode ocorrer com a instituição dos Conselhos Locais de Assistência Social.

A construção do modelo analítico observa algumas dimensões e respectivos indicadores visando contribuir para a análise dos processos participativos, apresentados no quadro abaixo.

Quadro 1 – Dimensões de Análise da Participação de Usuários da Política de Assistência Social

Dimensões	Indicadores
Pessoais Objetivas	Recursos de tempo Recursos financeiros Recursos de comunicação Acesso aos serviços públicos
Pessoais Subjetivas	Acesso a informações Conhecimento sobre a área Identidade coletiva desenvolvida Pertencimento a determinado agrupamento
Gestão do Conselho	Metodologia das reuniões que facilite a participação dos diferentes atores Forma de eleição dos Conselheiros usuários Acessibilidade do horário das reuniões Espaços para capacitação dos usuários Descentralização dos espaços de debate e decisão Existência de canais de interlocução entre os pares
Gestão da política	Constituição de canais de escuta do usuário como ouvidorias Existência de espaços de diálogo sobre a política pública Presença de mecanismos de participação dos usuários nos serviços socioassistenciais Instrumentos de divulgação dos direitos socioassistenciais de diferentes formas, a exemplo nas salas de espera, utilizando-se de recursos audiovisuais Instrumentos de informação de fácil acesso e compreensão como oficinas, rádio comunitária, entre outros Relação republicana entre governo e sociedade civil, sobretudo com os usuários Postura democrática e transparente do órgão gestor

Ao observar as dimensões de análise da participação dos usuários da Política de Assistência Social percebe-se o quão é importante olhar para as especificidades desse público que possui em sua trajetória de vida uma história de exclusão e que afeta diretamente os processos participativos. Dessa forma, considerar os diferentes aspectos pessoais, seja objetivos e subjetivos, além do cuidado com o uso de metodologias inclusivas são de fundamental importância. Avaliar os indicadores e garantir o direito de participação com o enfrentamento de seus fatores limitadores requer a adoção de proposições no campo da gestão do Conselho de Assistência Social e do órgão gestor da Assistência Social que impulsionem práticas de transparência e democráticas que efetivamente possam superar os gargalos da participação.

A construção desse modelo analítico de participação configura-se numa reflexão que possa referenciar a análise da participação de usuários com o objetivo de oferecer alguns indicadores que auxiliem nesse processo e a consequente busca pela concretização do direito da participação dos usuários da Política Pública de Assistência Social.

CONCLUSÃO

Na trajetória do presente estudo foi realizado um sobrevoo sobre o contexto histórico social e econômico vivenciado no Brasil que possibilitou a identificação do cultivo de diferentes assimetrias com o quadro de desigualdades sociais instalado em nosso País. Assim, entendemos que esse processo de exclusão social influenciou e ainda tem rebatimentos fortes na participação das camadas populares, sobretudo do demandatário da política pública de assistência social.

O conjunto de exclusões como “des-proteção”, “des-emprego”, “des-informação”, “des-politização” retiram esse público da participação na definição dos rumos das políticas públicas. Os estudos de Francisco (2006) apontam que “o padrão de desigualdades sociais no Brasil constitui-se em obstáculo (...) ao exercício efetivo da cidadania e que a insatisfação e apatia política são elementos prejudiciais para democracias recentes” (FRANCISCO, 2006, p. 113).

No entanto, podemos perceber no decorrer de nossas leituras, a conjuntura de polaridades e contradições enfrentadas entre aqueles que detêm os meios de produção, o usufruto da riqueza socialmente produzida, donos de uma vasta propriedade de bens móveis e imóveis, que detêm o poder e as decisões sobre as ações do Estado, e aqueles que são alijados do acesso de bens e serviços públicos, isentos de qualquer deliberação quanto aos rumos das ações do Estado, cabendo-lhes, apenas, a propriedade de sua força de trabalho. Esse contexto configura-se num campo que propicia também o desenvolvimento de práticas de resistências que lutam por justiça social e o direito de fazer parte das discussões e do poder decisório.

Assim, diferentes atores sociais foram conquistando, em diversos momentos da história brasileira, espaços e ações que confrontassem com a realidade social de exclusões com que o País se deparava.

No entanto, o poder contra-hegemônico que se desencadeou por meio dos movimentos sociais, ora em momentos de fluxo e outros de refluxo, foram construindo o contexto favorável para que pudessem ser cultivadas outras bases, para uma compreensão de que a cidadania se constrói com espaços de expressão das lutas sociais para a garantia de direitos.

A diretriz constitucional de viabilizar uma relação republicana entre Governo e Sociedade Civil com a possibilidade da instauração de espaços institucionalizados de participação, bem como, o estabelecimento do desenho de uma política pública de assistência social de caráter descentralizado, democrático e participativo, não são fatores puramente determinantes para a efetiva garantia da participação da população na partilha do poder. Dessa

forma, constatou-se a existência de mecanismos limitadores e propulsores à participação, sendo que os primeiros representam maior peso na análise do universo pesquisado sobre o processo participativo dos usuários da assistência social. Podemos identificar como fatores potencializadores da participação, o apoio de seus pares no momento das reuniões do Conselho e da secretária executiva do Conselho que repassa informações via *E-mail* e a viabilização de espaços participativos mais próximos dos usuários, a exemplo das pré-conferências.

Por outro lado, o rol de aspectos dificultadores da participação é extenso, percorrendo desde as condições objetivas pessoais (horário de trabalho, falta de recursos financeiros para pagamento de transporte coletivo para comparecer às reuniões do Conselho, afazeres domésticos, responsabilidade do cuidado com membro da família); as condições subjetivas pessoais (concepção equivocada da política pública da assistência social, confundindo-a com caridade e não no campo do direito, falta de conhecimento sobre os direitos, ausência de informação, desconhecimento do funcionamento da máquina pública, conceito sobre si mesmo que o desqualifica como sujeito de direitos e com capacidade de tomada de decisão); forma de gestão da política pública (postura adotada pelo órgão gestor de estabelecimento de relações antidemocráticas, não compartilhar o poder decisório, não criar outras estratégias que possibilitem e estimulem a participação dos usuários em outros espaços); e, por último, a forma de gestão adotada pelo próprio Conselho (a dinâmica não possibilita a apropriação das informações por parte daqueles que não adquiriram conhecimento nos bancos escolares).

Isso remete para as condições de gestão da política pública, que ao primar pelo processo participativo deve prever formas de subsidiar esses custos. Além disso, na gestão do Conselho, deve ser observado o horário de trabalho dos conselheiros usuários para que o horário de reuniões do conselho possa ser programado, de forma a privilegiar a participação desse segmento. Portanto, ter o olhar com equidade para os usuários da assistência social faz-se necessário, quando pensamos no direito deste à participação na Política Pública de Assistência Social e no seu protagonismo. Para tanto, um horário compatível e acessível que proporcione a sua participação deve ser pauta a ser cumprida e respeitada pelo Conselho.

Identificamos que, apesar de alguns avanços, ainda é muito frágil o reconhecimento dos espaços participativos, por vezes, até compreendidos, como a inclusão nos benefícios, serviços, projetos e programas dessa área. Essa avaliação nos desafia a construir estratégias que venham a trabalhar na perspectiva da democratização desta política pública para que os usuários possam efetivamente apropriar-se do seu direito e não ficar à mercê da linha ideopolítica estabelecida de quem está, no nosso caso, governando o município.

Assim sendo, para contribuir na participação são necessários alguns repertórios que deem subsídios para uma compreensão crítica, que possibilite o enfrentamento de atitudes de manipulação de conceitos, de opiniões, de ideias, de tomada de decisão. Repertórios que estão ligados à transparência das informações, ao conhecimento do funcionamento do aparato estatal, à apropriação dos direitos, ao acesso aos mecanismos existentes e que podem ser criados que favoreçam os processos democráticos de participação.

A participação do usuário no Conselho deve ser também uma consequência de um processo participativo desencadeado e amadurecido em seu território, o que poderia evitar, como percebemos nas entrevistas, a inserção do conselheiro no Conselho, desconhecendo o papel dessa instância, assim como, o seu próprio papel. Valorizar a representatividade e legitimidade do conselheiro usuário significa facilitar a articulação deste com seus pares do território que representa, mas que pela extensão geográfica da região, muitas vezes necessita se locomover por meio de veículos. A forma de se relacionar e de se articular com outros usuários é uma realidade distante para os conselheiros, pois não faz parte de seu dia a dia a prática de participar junto com outros usuários, não os conhece, não se identificam com demandas comuns.

Portanto, os desafios para implementação da participação estão postos. Cabe a nós, sejamos os movimentos sociais, organizações não governamentais, gestores públicos, órgãos de controle social, conselhos setoriais de políticas públicas e profissionais desenvolvermos estratégias que efetivamente alcancem, ampliem e fortaleçam a participação dos usuários da assistência social.

Apostar na dinâmica de participação ativa requer também atitudes indutoras por parte do órgão gestor da política pública de assistência social, com a possibilidade de concentrar esforços que possam mobilizar e definir diretrizes claras que apontem para o investimento nos processos participativos junto aos usuários.

Ter a oportunidade de aprimorar a proposta do modelo analítico de participação construído nesse trabalho de forma a analisar as multifaces que envolvem esse processo, é de suma importância para que os vários gargalos sejam atacados, com a formação, acesso à informação, acessibilidade, acolhida, valorização dos diferentes saberes, ampliação dos canais de comunicação, transparência, partilha do poder, conhecimento da história, entre outros, que podem auxiliar na reflexão e impulsionar o real envolvimento e engajamento desses sujeitos da assistência social.

Urge superarmos o imobilismo que muitas vezes contamina uma massa de pessoas e construirmos com densidade e fortalecemos a cidadania ativa e real, com ações que sejam

contra a cristalização de conceitos erroneamente introjetados. Novas construções que podem estar vinculadas às atividades do CRAS, do PAIF e do fazer profissional, sobretudo do assistente social. O código de ética profissional aponta de forma explícita a opção e o compromisso com a justiça social, a liberdade de expressão com os usuários. Os desafios estão postos. É só enfrentarmos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1995, Brasília. **Relatório final**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 1995, 54 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional>>. Acesso em: 06 de outubro de 2011.

II CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1997, Brasília. **Anais**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 1997, 67 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ii-conferencia-nacional/anais>>. Acesso em: 06 de outubro de 2011.

III CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2001, Brasília. **Deliberações**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2001, 16 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 06 de outubro de 2011.

IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2003, Brasília. **Relatório final**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2003, 42 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional>>. Acesso em: 06 de outubro de 2011.

V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2005, Brasília. **Anais**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2005, 423 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>>. Acesso em: 06 de outubro de 2011.

VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2007, Brasília. **Relatório final**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2007, 327 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>>. Acesso em: 06 de outubro de 2011.

VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2009, Brasília. **Anais**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009, 276p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 06 de outubro de 2011.

ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. In: ANASTASIA, F.; GUIMARÃES, J.; MELO, C. R. M. **Instituições políticas, participação e processos de globalização**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

ARROYO, M. G. Educandos, sujeitos de direitos. In: ARROYO, M. G. **Imagens quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres**. Petrópolis: Vozes, 2004.

ARROYO, M. G. Recuperar a humanidade roubada. In: ARROYO, M. G. **Ofício de mestre: imagens e auto-imagens**. Petrópolis: Vozes, 2000.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, nº 3, 2007.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo: Lua Nova, v 49, 2000.

BATISTA, A. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. In: **Serviço Social e Sociedade**. nº 61, ano XX. São Paulo: Cortez, 1999.

BAVA, S. C. Tecnologia Social e Desenvolvimento Local. In: LASSANCE Jr., A. E. et al. (Org.). **Tecnologia Social – Uma Estratégia para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

BAVA, S. C. Democracia e Participação. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

BERTUCCI, A. Texto de Economia Solidária: **Caso de Polícia e Filantropia ou de Direito e Desenvolvimento?** 2003 (mimeo).

BOURGON, J. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, vol. 61, nº.1, 2010.

BORBA, J.; RIBEIRO, E. A. Participação convencional e não convencional na América Latina. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**. Buenos Aires, nº Cero, Artículos. 2010.

BORBA, J.; RIBEIRO, E. A. Determinantes Individuais da Participação Política na América Latina. In: 7º Encontro da ABC, **Tópico temático Cultura Política e Democracia**. Recife: 2010.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei orgânica da assistência social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 dez. 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas: Centro de referência de assistência social – CRAS**:. 1ª ed. Brasília: MDS/SNAS, 2009 a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de novembro de 2009 b.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão, Código de ética do/a assistente social. 9. ed. rev. e atual. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social. **O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Orientações Técnicas sobre o PAIF . vol.1. 1ª ed. Brasília: MDS/ SNAS, 2012 a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social. **Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**. Orientações Técnicas sobre o PAIF . vol.2. 1ª ed. Brasília: MDS/ SNAS, 2012 b.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CHAUÍ, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

CORREA, M. V.C. Controle Social na Saúde. In: MOTA, A. et al. (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

CORREIA, M. V. C. Que controle social na política de assistência social? In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, 2002, nº72, ano XXIII, p.119-144.

COSTA, A. A. A. O movimento feminista no Brasil: dinâmica de uma intervenção política. In PISCITELLI, A. et al. (Orgs). **Olhares Feministas**. Brasília: Ministério da Educação; UNESCO, 2009.

COUTO. B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2011.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**, 2009, 376p. (Tese – Programa de pós-graduação em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

FRANCISCO, M. N. T. **Democracia e Déficit de Participação Política no Brasil**, 2006, 125p. (Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRS, Porto Alegre.

GÓMEZ, J. A. D.; AGUADO, O. V., PÉREZ, A. G. (Orgs.). **Serviço Social e Meio Ambiente**. São Paulo: Cortez, 2009.

GRAMSCI, A.. Notas sobre o Estado e a política. In: **cadernos do Cárcere**. Vol. 3: Maquiavel. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUIMARÃES, J. As culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, L. (Org.) **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2005.

GUIMARÃES, J. A trajetória intelectual de Celso Furtado. In: TAVARES, M. C. (Org). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p.15-32. Disponível em: <http://www.fpa.org.br/uploads/Celso_Furtado_e_o_Brasil.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2011.

IAMAMOTO, M. V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

LIMA, G. F. C. **Educação Ambiental no Brasil: Formação, Identidades e Desafios.** Campinas: Papirus, 2011.

LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S.(Orgs.). **Repensar a Educação Ambiental: Um Olhar Crítico.** São Paulo: Cortez, 2009.

MANCIE, E. **Revolução das Redes: A Colaboração Solidária como uma Alternativa Pós-Capitalista à Globalização Atual.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2ª ed., 2001.

NISHIMURA, S. R.. **Grupos de Geração de Trabalho e Renda na Construção da Economia Solidária em Londrina – Paraná,** 2005, 187f. (Dissertação – Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, UEL, Londrina.

OLIVEIRA, F. O capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, A. C. C.(Org.). **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

PAUGAN, S. **Desqualificação Social: ensaio sobre A Nova Pobreza.** São Paulo: Cortez, 2003.

PARÂMETROS de Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Série: Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Conselho Federal de Serviço Social, CFESS. Brasília, 2009.

PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares: A participação na construção da cidadania.** 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1998.

PERUZZOTTI, E. A política de accountability social na América Latina. In: PERUZZOTTI, E.; PEREIRA, M. L. D. P.; AVRITZER, L.; CUNHA, E. S.; ALMEIDA, D.C. **Controle Público e democracia.** Belo Horizonte: UFMG, 2011.

PINTO, C. R. J. **Teorias de Democracia: diferenças e identidades na contemporaneidade.** Coleção Debates Contemporâneos em psicologia social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

POCHMANN, M. Estrutura Social no Brasil: mudanças recentes. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 104. São Paulo: Cortez, 2010.

PORTO, M. C. S. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. Carlos Montaña, São Paulo – SP, 2002, 288pp. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 76. São Paulo: Cortez, 2003.

RAICHELIS, R. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº85. São Paulo: Cortez, Ano XXVII, 2006.

RAICHELIS, R. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RIZZOTTI, M. L. A. **Implantação da Política de Assistência Social e a Constituição de Sujeitos Políticos na Região da AMEPAR-PR**, 1999, 353 p.(Tese – Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica, PUC, São Paulo.

SAMPAIO, P. A. Participação Popular. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. 2008. In: AVRITZER, L.; STARLING, H.; FARIA, C.F. **Democracia, república e participação**. 2ª impressão. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SANTOS JR, O. A. Dilemas e Desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SAULE, N. Jr. P. **Marco legal da participação popular no Brasil**. São Paulo: 2002.

SCHERER-WARREN, I. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais, 2009. In: SCHERER-WARREN, I.; HENRIQUES, M. S.; ARROYO, M. G. **Sociedade civil e participação**. 2ª impressão. Belo Horizonte, UFMG, 2011.

SCHERER-WARREN, I. Redes de movimentos sociais na América Latina - caminhos para uma política emancipatória? **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p.505-517, 2008. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=591>>. Acesso em 28 de julho de 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SPOSATI, A. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TEIXEIRA, J. B. O projeto ético-político do Serviço Social. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

APÊNDICE

Roteiro de Entrevista – Conselheiros Usuários da região do CRAS Norte A

Participação em geral

- 1- O que é participação para você ?
- 2- Como você acha que as pessoas podem participar?
- 3- Você participava de alguma organização coletiva (associação, comissão, sindicato etc.), antes de participar do Conselho? Se sim, o que levou você a participar dessa organização? Se não, por que não participava?

Conselho

- 4- Na sua opinião, para que serve o Conselho ?
- 5- Quais assuntos são debatidos no Conselho ?
- 6- Você acha que o Conselho consegue cumprir o seu papel? Caso sim ou não, por quê ?

Participação no conselho

- 7- O que motivou sua participação no Conselho Municipal de Assistência Social ? Em qual período participou?
- 8- Todos os integrantes do Conselho, tem a mesma forma de participação ? Por quê?
- 9- Como você se sentiu ao iniciar sua participação no Conselho? Teve dificuldades? Quais? Teve facilidades? Quais?
- 10- Você se sente à vontade para colocar o que pensa nas reuniões do Conselho? Por quê?
- 11- Você teve apoio durante a sua participação no Conselho ? De quem ?
- 12- Na sua opinião, o que atrapalha a participação dos usuários no Conselho ?
- 13- Concluiu seu mandato?
 - a) (Caso o entrevistado tenha continuado até o final do mandato) O que fez com que você permanecesse até o final da gestão no Conselho ?
 - b) (Caso o entrevistado não tenha concluído o mandato) O que fez com que você deixasse de participar do Conselho ?
- 14- O que seria importante ser feito para que os Conselheiros, usuários da Assistência Social continuassem participando do Conselho e não desistissem?

Papel do CRAS

15- Na sua opinião, qual a responsabilidade do CRAS nesse processo de participação do usuário? De que forma ?

Identificação

- Sexo: () masculino () feminino
- Escolaridade:
- Estado civil:
- Etnia:
- Faixa renda familiar: () até 2 salários mínimos; () mais de 2 SM até 3 SM; () mais de 3 SM até 5 SM; () mais de 5 SM
- Sua família depende de seu trabalho para a sobrevivência ?