

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Marcia Liliane Barboza Kurz

**CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SELBACH/RS: limites,
desafios e possibilidades de participação cidadã.**

Belo Horizonte
2014

Marcia Liliane Barboza Kurz

**CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SELBACH/RS: limites,
desafios e possibilidades de participação cidadã.**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: Rebecca Nearea Abers



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

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

Aos 5 (cinco) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SELBACH/RS: LIMITES, DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.” elaborada por **Márcia Liliane Barboza Kurz**.

A Comissão, composta por Rebecca Neaera Abers e Francesca Baggia, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere à aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2014.

Rebecca Neaera Abers (UnB)

Francesca Baggia (UFMG)

*“Vivemos esperando, dias melhores, dias de paz, dias a mais
Dias que não deixaremos para trás
Vivemos esperando
O dia em que seremos melhores
Melhores no amor
Melhores na dor
Melhores em tudo
Vivemos esperando
O dia em que seremos para sempre, vivemos esperando,
dias melhores pra sempre” (Jota Quest)*

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso pesquisou sobre como ocorre a participação social dos usuários da Política de Assistência Social no município de Selbach/RS, em um unidade pública, ou seja no CRAS – Centro de Referência de Assistência Social. Foi utilizada uma amostragem e como instrumento de pesquisa utilizou-se da realização de dois grupos focais, com cinco e sete participantes respectivamente, com roteiro previamente elaborado. A pesquisa investigou como ocorre a participação das usuárias, seja apenas nas atividades de interesse próprio, específico, conforme demanda, e não nos momentos de avaliação e implementação da política de assistência social. Na sua maioria são famílias de baixa renda, em situação de vulnerabilidade social, considerando que os padrões de desigualdade influenciam sobre o exercício democrático, nas instituições democráticas. Identifica-se alternativas para o fomento da participação e envolvimento com a referida política.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Vulnerabilidade Social.

ABSTRACT

This work analyses how social participation of users of Social Welfare Policy occurs on a public unit, the CRAS – Reference Center for Social Assistance – in the municipality of Selbach/RS. The analysis is focused on a sampling and is done on two focus groups with five and seven participants respectively, with a previously prepared script applied. The research investigates the participation of the users in some activities of particular interest emerged from their needs, and not in moments of evaluation and implementation of the social welfare policy. The participants are mostly low-income families in a situation of social vulnerability, whose inequality influences on the political participation in democratic institutions. The work identifies alternatives for encouraging participation and involvement in that policy.

Key words: Democracy, Participation, Social Vulnerability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 DEMOCRACIA DE ALTA INTENSIDADE E PARTICIPAÇÃO	11
2.1 Democracia: breve contextualização	11
2.2 Democracia de Baixa Intensidade e as formas de participação que emergiram no Brasil	12
2.3 Democracia de Alta Intensidade	13
2.3.1 <i>Afinal, o que é participação?</i>	17
2.3.2 <i>A participação na Política de Assistência Social</i>	20
3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: política social enquanto direito	23
3.1 Breve contextualização sobre a implantação d Política Nacional de Assistência Social	23
3.2 O CRAS – Centro de Referência de Assistência Social de Selbach/RS	27
3.3 Pesquisa de Campo	30
4 DESAFIOS DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SELBACH/RS ENQUANTO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO	32
4.1 Conhecendo as famílias usuárias	32
4.2 Diferentes faces da Participação	33
4.3 Vulnerabilidade, Participação e Empoderamento das usuárias do CRAS	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS	43

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade apresentar uma pesquisa realizada no CRAS – Centro de Referência de Assistência Social do município de Selbach/RS, em relação à forma de participação das usuárias dos serviços oferecidos. A Constituição Federal estabeleceu a Assistência Social enquanto política pública gerida através de diretrizes democráticas da descentralização, municipalização e participação.

Pretende-se com esse trabalho desvendar junto à população usuária do Centro de Referência de Assistência Social, o que entendem de participação, como participam e como podemos promover a participação dos usuários, enquanto poder público, na efetivação, avaliação e implementação da política pública de assistência social.

A pesquisa realizou-se no município onde a pesquisadora exerce sua atividade laboral, ou seja, está inserida na realidade, possui conhecimento da população a qual será investigada.

Sendo assim, o tipo de amostragem foi por tipicidade ou intencional, que, “constitui um tipo de amostragem não probabilística e consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população” (GIL, 1999, pág. 104), realiza um estudo de caso, voltado para compreender e avaliar a participação social exercida pelos usuários do CRAS do município de Selbach/RS na política de assistência social.

Nesta pesquisa, enfatizou-se à dimensão qualitativa “onde o pesquisador é um interpretador da realidade” (DIAS, 2000), permitindo observar e interpretar as relações dos indivíduos entre eles e com o meio que está inserido, nas múltiplas realidades, nas relações pessoais e interpessoais, nas questões cotidianas, que são muito ricas.

Na dimensão qualitativa o pesquisador é parte fundamental, sendo assim, deve ser aberto a todas as situações que observa, sem preconceitos, buscando uma compreensão da realidade apresentada, pois participa do cotidiano do CRAS, de suas relações e acontecimentos, vivenciando o tempo e o espaço do objeto de pesquisa, seus problemas, interesses sociais, experiências e sua cultura (CHIZZOTTI, 2001).

Aborda, inicialmente, uma breve contextualização sobre democracia, bem como democracia de baixa intensidade e as formas de participação que foram instituídas, democracia de alta complexidade, apresenta-se o controle social e a participação na política de Assistência Social, enquanto mecanismos de envolvimento na avaliação, implementação e construção de políticas públicas conforme demanda das usuárias, enfatizando que a participação social não se dá apenas no momento do voto, mas em outros espaços como as

conferências municipais, fóruns, audiências públicas e demais mecanismos disponibilizados pelas instituições, como conselhos, movimentos sociais e conferências.

Versa também, no segundo capítulo, sobre a trajetória da Política de Assistência Social, tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, posteriormente a LOAS de 1993 e a Política Nacional de Assistência Social de 2004, que unificou a gestão da Assistência Social a nível Nacional, a Tipificação dos Serviços, o CRAS e sua atribuição.

Em seguida, apresenta-se a pesquisa e os desafios do Centro de Referência de Assistência Social de Selbach/RS enquanto espaço de participação, e por fim são tecidas considerações acerca dos resultados obtidos.

A fim de esclarecer o problema de pesquisa, que pretendeu desvelar como ocorre a participação no CRAS de Selbach/RS, constituiu-se dois grupos focais com as frequentadoras dos serviços oferecidos, conforme interesse em participar da pesquisa, apresentando os desafios do CRAS enquanto espaço de participação, a fim de contribuir para sua ampliação e acessibilidade da comunidade na discussão e promoção da Política de Assistência Social.

Considerando que o CRAS é a porta de entrada para famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, com direitos violados, a participação dessas famílias se dá pela procura do atendimento de situações específicas, na sua maioria famílias de baixa renda, beneficiárias de programa de transferência de renda, que procuram auxílio alimentação, vestuário, documentação, habitação ou outras necessidades, tornando a participação apenas pela procura momentânea, seja em oficinas de trabalhos manuais, recreativas, psicossociais ou de superação de alguma necessidade.

Nesse sentido, que participação temos? Participam apenas no momento em que necessitam de algum serviço ou bem material que supra suas necessidades, famílias de baixa renda, com interesses específicos, individuais, com interpretações de mundo diferentes, considerando que os padrões de pobreza e desigualdade afetam negativamente a possibilidade de exercício efetivo de direitos, no momento em que não se tem perspectiva de vida, de futuro para si e/ou para os filhos.

Famílias pobres e vulneráveis apresentam além da multiplicidade de privações (renda, serviços, bens materiais...) condições ou aspectos psicossociais negativos que dificultam a superação da condição de pobreza, pois acabam desenvolvendo, nessas condições de continua pobreza e privação, comportamento e atitudes de apatia, desesperança, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo, subordinação e dependência, correndo o risco de serem manipulados politicamente, com a troca de favores, “hoje te forneço isso, nas eleições você

me devolve”, situações e sentimentos que acabam alienando e aprisionando as famílias e seus indivíduos nas armadilhas da pobreza (BRONZO, 2009).

É válido ressaltar que encontramos na literatura diferentes concepções sobre pobreza e vulnerabilidade social, sendo que consideramos a pobreza como recurso monetário insuficiente para atender as necessidades básicas das famílias, enquanto que vulnerabilidade social atribui-se a riscos (naturais, de saúde, de ciclos de vida, sociais, econômicos, ambientais e políticos) e quedas do bem estar dos membros da família, tendo as políticas públicas o papel de fortalecimento das capacidades individuais, familiares e da comunidade em superar situações de risco e vulnerabilidade, com autonomia e protagonismo dos usuários.

Fomentar a participação torna-se necessário à democratização dos direitos e acesso a serviços, pois a participação, enquanto princípio político torna-se um instrumento de expressão de interesse de um segmento populacional, na medida em que os governos ouvem suas necessidades e reivindicações no momento de formular ou executar políticas públicas.

2 DEMOCRACIA DE ALTA INTENSIDADE E PARTICIPAÇÃO

2.1 Democracia: breve contextualização

Parte-se da máxima de que vivemos numa democracia, onde podemos e temos o direito de falar e expressar nossa opinião, seja econômica, social, de religião, de afetividade e/ou política. Uns gostam do Grêmio, outros do Inter. Alguns são budistas, espíritas, católicos, mas estão no seu direito de escolha, pois estamos num estado democrático de direito.

Sendo assim, temos que nos questionar e analisar que tipo de democracia temos e queremos, ou que seria ideal, no atendimento a população em situação de pobreza, de privações de direitos, onde a sua única preocupação esta em sobreviver, seja como for, sem possibilidade de participação política, que se limita na sua maioria, no momento do voto?

Na formação histórica da democracia percebemos diferentes concepções sobre sua constituição, merecendo ampla discussão por atores sociais no século XX. Os debates em relação à democracia iniciaram no século XIX, pois até então era vista como algo perigoso, indesejada, pois temiam que o poder de governar fosse atribuído a quem não teria condições econômicas, sociais e culturais para tal, ou seja, a parcela da população pobre, iletrada e politicamente inferior.

Destaca-se que o século XX foi o século da disputa da democracia, envolvendo dois debates, ou seja, na metade do século a desejabilidade da democracia e o debate acerca das condições estruturais da democracia, levando em consideração o período pós-guerra, onde países que perderam a guerra passaram a ser democráticos, como exemplo o Japão e a Europa (onda de democratização), mas essa democracia era restrita.

A diversidade de teorias e os inúmeros acontecimentos políticos em torno da questão democrática tornaram o século XX um século de intensa disputa sobre o seu efetivo significado. Diante de tal fato, para compreendermos o que vem a ser a democracia enquanto problemática teórico-prático, em face de suas novas experiências inventadas dentro e fora do Estado, é necessário distinguimos dois conceitos importantes para a averiguação de sua efetividade: democracia de baixa intensidade e democracia de alta intensidade. Tais conceitos demonstram a perspectiva de que a própria democracia pode ser entendida e experienciada em suas nuances: as diferentes democracias devem ser aferidas segundo a intensidade dos processos de autoridade partilha e da reciprocidade do reconhecimento da diversidade (AVRITZER, Caderno Sociológico).

Parte-se do pressuposto que democracia é um regime de governo em que o poder de tomar decisões partem dos cidadãos, do povo, direta ou indiretamente através de

representantes eleitos, podendo existir num sistema presidencialista ou parlamentarista, monárquico ou republicano. A democracia pode ser direta, quando o povo expressa sua vontade através do voto em cada assunto particular e/ou democracia representativa, quando o povo elege alguém para tomar decisões por ele, como exemplo as eleições para presidente, governador e prefeito.

2.2 Democracia de Baixa Intensidade e as formas de participação que emergiram no Brasil

A democracia de baixa intensidade se consolida no pós-guerra, ou seja, existe a democracia para o povo escolher seu soberano sem grande participação da população na consolidação nos países da Europa e América na década de 60.

A democracia de baixa intensidade tende a está relacionada aos sistemas democráticos meramente representativos. O espaço público, onde se desenrola a vida em coletividade, restringe a participação a momentos programados e formalmente institucionalizados. Desse modo, as relações sociais são reproduzidas e as deixam intactas. A autoridade do poder se torna uma força concentrada e o seu exercício passível de não ser compartilhada. Em consequência, o ordenamento jurídico se assenta em uma igualdade formal muitas vezes sem influência real ou contrária a democracia, o que promove assimetrias sociais. Isto ocorre quando na sociedade existem grupos sociais dominantes com legitimidade e poder de vetar aspirações democráticas, sejam elas da maioria ou da minoria (AVRITZER, Caderno Sociológico).

Nesse sentido a democracia de baixa intensidade diz respeito à delegação de poderes, existindo apenas para constituir governo, sem a participação e organização social, relacionada a sistemas democráticos meramente representativos, poder concentrado sem exercício compartilhado. A participação é em busca do interesse individual, banalizando as diferenças políticas, distanciando representantes de representados com uma política social compensatória, democracia elitista, pluralista, pois pensa no jogo de interesse político, mas que entra em crise na década de 60 (crise de representação) quando aumenta o acesso da população a informação.

No período pós-guerra os indivíduos passam a saber mais das coisas, do que esta acontecendo, com a televisão, o radio, o telefone...aumentando o fluxo de informação, os indivíduos ficam sabendo o que seus governantes estão fazendo e como estão fazendo, bem como informações referente a outros países.

Merece destaque os anos 70, onde ocorre uma redefinição entre participação e representação junto a intenção da democracia, “o problema da qualidade da democracia que voltou a tona com a assim chamada terceira onda da democratização” (SANTOS; AVRITZER, p.5), ou seja, a crise da democracia em relação a participação e representação dos cidadãos que se consideravam cada vez menos representados por aqueles que elegeram, em busca de uma cidadania ativa, que precisa de locais de inserção não só apenas no período eleitoral, surgem novas formas de organização, associações, ONG, conferências que passaram a ter mais influência na cidadania, constituindo assim a democracia de alta complexidade.

2.3 Democracia de Alta intensidade

Se nos anos 60 o sentido da democracia é a ampliação da participação, mas foi ampliada de forma diferente, através do protesto, temos na década de 80 movimentos de expressão, não de participação como o movimento ambientalista e nos anos 90 com o mundo em desenvolvimento, apare nos países do Sul, Brasil, Índia, África do Sul e China formas interessantes de democracia, ou seja, a terceira onda de democratização, movimento pela ampliação da participação. O primeiro país da América Latina a ter a redemocratização foi a Argentina em 1983. No Brasil destaca-se em 1984 o Movimento das Diretas Já. “O Brasil e a Índia são os casos nos quais as potencialidades da democracia participativa mais claramente se manifestam”(SANTOS; AVRITZER,p.33).

Em relação à democracia de alta complexidade, contraponto a baixa intensidade, as formas de participação na vida em sociedade é experimentada em formas de organização além do Estado, a participação social busca no exercício compartilhado de poder transformar as relações sociais e práticas culturais, que são perceptíveis no âmbito local, pois os indivíduos tem o direito de expressarem suas aspirações, com liberdade e respeito às diferenças.

Podemos então considerar que a democracia de alta intensidade seja uma solução contra-hegemônica contrastando com muitas sociedades que vivem sob uma democracia de baixa intensidade. As experiências de países emergentes como o Brasil e a Índia são exemplos da construção de novas mudanças. O espaço público não é restrito à institucionalidade do aparelho estatal: a influência sobre a vida em sociedade é experienciada também promovendo outras formas de organização além-Estado (AVRITZER, Caderno Sociológico).

No século XX os indivíduos estão mais informados, temos formas de administrar mais complexas o sistema político vai se complexando, a soberania é dividida entre poderes locais e poder representativo soberano, então como articular diversos direitos de cidadania?

Considerando o local em que o indivíduo está inserido, fazendo mais política no âmbito local, exemplos as creches comunitárias, conselhos de saúde etc., proliferando as formas de participação no local.

Conforme Avritzer:

a participação social busca no exercício compartilhado do poder transformar relações sociais e práticas culturais que se assentam na desigualdade em suas múltiplas dimensões. Os resultados do compartilhamento do poder são perceptíveis com maior intensidade no âmbito local. Os indivíduos têm o direito de expressarem suas aspirações, tendo elas origem na esfera privada ou pública, com liberdade e respeito às diferenças nelas inerentes (Caderno Sociológico).

Articula-se representação com participação, elege-se o prefeito, com o intuito de que este responderá as minhas expectativas, que minha participação cessa no momento em que meu candidato é eleito, o que deve ser o contrário, a participação como atividade contínua, nos espaços específicos e promotores de discussão, análises, propostas, através de movimentos sociais, conselhos municipais, audiências públicas, conferências municipais, buscando estar inserido no contexto social, econômico e político do município, propondo, avaliando e sugerindo ao eleito.

Ressalta-se que tem indivíduos que não querem participar, não se interessam enquanto que outros estão dispostos e fazem, buscam se envolverem e lutam pelos seus direitos. Os indivíduos tem mais intensidade em alguns conjuntos de questões, no que estão dispostos a se mobilizar, a lutar, a diferença de articulação entre representar e participar.

Outro ponto que precisa ser observado é a questão cultural de uma determinada comunidade/sociedade, pois vai influenciar na maneira do individuo querer ou não participar, se envolver, como exemplo podemos citar os conselhos municipais de gênero, onde uma determinada mulher pode não querer participar e ainda contestar que outras decidam por ela.

No Brasil, o Orçamento Participativo é um exemplo de articulação entre representação e participação, a Constituição Federal de 1988 em seus artigos 14 e 29 garante a participação legislativa dos cidadãos, bem como em relação a saúde, educação e assistência social, “a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, na institucionalidade emergente abrindo espaço para a prática da democracia participativa”(SANTOS; AVRITZER, p. 33).

Conforme os autores destacam no artigo:

no caso brasileiro, a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente,

aqueles oriundos do movimento comunitário a disputar o significado do termo participação(p.34).

Em relação ao Orçamento Participativo, vale destacar que:

Se manifesta em três das suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas e (3) alocação dos recursos para investimentos baseado na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS;AVRITZER, p. 34)

Outra experiência a nível Nacional são as conferências no Brasil, que são modelos de alta intensidade democrática internacionalmente, mas sabe-se que muitas deliberações, moções das conferências demoram a ser implantadas, quando são. Situação que nos mostra um limite também na questão das conferências, embora saibamos que muito se conquistou e se conquista nesses espaços, como exemplo a implantação da Política Nacional de Assistência Social, que aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social representa um cumprimento da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, definindo um novo modelo de gestão e apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

No caso brasileiro, nossa democracia ainda tem traços de baixa intensidade pois nasceu liberal e formalmente ainda permanece assim, baseada sobre tudo na participação indireta.

Enquanto a democracia de baixa intensidade tem a participação popular limitada ao momento do voto, a democracia de alta intensidade, que começa a se desenhar, tem por eixo a participação do indivíduo em diversos momentos e assuntos. Existe uma articulação entre representação e participação (ABREU, 2010, p.08).

Observam-se os conselhos municipais, que deliberam sobre um conjunto de questões e deixam outras para o representativo, conforme sua especificidade, ou seja, conselho da saúde, do idoso, da assistência social, da habitação, meio ambiente, enfim, dentro de sua área de atuação pode-se inferir que o conselho representa a articulação entre representação e participação através de seus representantes, pois é paritário, com representantes governamentais e da sociedade civil.

Mas essa forma de democracia de alta intensidade também apresenta limites, com a pouca participação da sociedade civil nos conselhos, tendo voz, sendo ouvidos e terem, até

mesmo, conhecimento da área em que estão representando, ou seja, de nada adianta estar no conselho da Assistência Social e não entender da Lei Orgânica da Assistência Social.

A democracia de alta intensidade está em construção é muito recente ainda e os conselheiros não tem consciência de sua força no conselho, muitas vezes por questões culturais, de amizade, da baixa rotatividade dos indivíduos no conselho, de “politicagem”, por serem amigos do prefeito, concordam com tudo sem questionar, participando e contribuindo do jogo de interesses políticos que ocorre inclusive no interior dos conselhos e conferências municipais.

Deparamo-nos também, com os limites estruturais derivados do desenho da instituição, das regras de participação, da composição da participação, da finalidade do conselho, se é deliberativo ou consultivo. Os conselhos são instâncias de alta intensidade mas no dia-a-dia vemos que acaba sendo de baixa intensidade porque deliberam decisões do poder executivo, apenas concordam ou não (o que raramente acontece) com as decisões tomadas.

Cabe aos conselhos decidir sobre a aplicação de um recurso, criação de um serviço, não apenas aprovar ou não o que o executivo fez ou vai fazer. Precisa e poderia ser algo construído conjuntamente.

Para que o papel dos conselheiros se efetive, os membros do conselho devem ter conhecimento da realidade do seu município, ser atuantes no sentido de não serem “meros defensores dos interesses da instituição que representam, mas como pessoas jurídicas investidas de autoridade para defender os direitos” (PEREIRA, 2006, p.162).

Os conselhos são, portanto, o fórum legítimo de participação e a forma que os segmentos sociais encontraram para se fazerem representar. A representatividade se dá na forma de uma atuação organizada, é a ação em nome do outro, legitimada por ele. Os conselhos são espaços legais reconhecidos pelo Estado em que a sociedade civil pode exercer sua cidadania e ter seus direitos conquistados para além do voto (HEIMANN; BOARETTO, 2006, p.111).

Necessitamos trabalhar com os conselhos o seu papel, sua importância, com regras que possibilite a participação de todos os segmentos envolvidos, pois temos aspectos importantes que merecem destaque como a paridade, tendo a sociedade civil mobilizada e participativa.

Destaca-se que os conselhos são instituições participativas, com representação, embora seus membros sejam escolhidos por voto das entidades ou indicados, ele é um arranjo de democracia participativa, uma vez que permite os cidadãos a tomada de decisão em espaço público. “Assim, todo arranjo criado para possibilitar a participação direta do cidadão em processos decisórios faz parte do modelo de democracia participativa” (Tutora Viviane, 2013).

No Brasil houve avanços importantes no sentido de construir a democracia de alta intensidade, com nossos arranjos democráticos inovadores, influenciando diversos países ao redor do mundo, do Oriente ao Ocidente, como o Orçamento Participativo, as conferências e os conselhos, onde os estrangeiros estão dispostos a entendê-los e implementá-los em seus territórios. “Dai a importância de estudarmos e conhecermos bem essas instituições: para que sejam exemplos não apenas de inovação, mas de eficácia no sentido de aprofundar a democracia por meio da participação e inclusão política” (Tutora Viviane, 2013).

2.3.1 Afinal, o que é participação?

A participação e o controle social enquanto valores políticos, foram disseminados a partir da Constituição Federal de 1988, caracterizando um processo de democratização e descentralização do poder de decisão dos direitos sociais, na implantação e implementação de políticas sociais, passando a esfera municipal, a utilizar os instrumentos de participação e controle social, a fim de pensar ou repensar políticas municipais que dizem respeito à sua realidade.

Ao privilegiar a democracia participativa a Constituição Federal introduziu uma novidade radical no sistema político brasileiro porque permitiu que a população pudesse participar diretamente (e não só por meio de representantes eleitos) na produção das leis, na formulação de políticas, no controle e na execução dessas políticas, na gestão de bens, serviços e orçamentos públicos e na defesa dos direitos de segmentos populacionais particulares, como é o caso dos idosos (PEREIRA, 2006, p.159).

Destaca-se, o Artigo 1º, parágrafo único da Constituição de 1988, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”, ainda no artigo 194, inciso VII, a Carta Magna estabelece o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (BRASIL, 1998, p. 103).

Parte-se do sentido de controle social inscrito na Constituição Federal “é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (BRAVO; OLIVEIRA, 2004, p.11). O controle social pode ser exercido através dos conselhos municipais, Ministério Público, meios de comunicação, órgãos de defesa do consumidor e conselhos profissionais (BRAVO; OLIVEIRA, 2004).

Dessa forma, participar é ter ou tomar parte em alguma coisa, logo a população deve buscar se engajar, unindo-se pela sua causa, é necessário que os sujeitos se apropriem dos espaços participativos em prol de interesses coletivos e os ocupem, participando ativamente da formulação e implementação das políticas que afetem diretamente seu bem-estar e compartilhar seus conhecimentos e habilidades com os demais e com os gestores públicos (SCHONS; PALMA, 2000).

A participação pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais. Não se trata de uma questão dos grupos marginalizados; deve ser pensada e discutida por todos os grupos sociais, por dizer respeito às decisões relativas às suas condições básicas de existência. Por isso, a participação deve ser observada enquanto questão social, e não como política de reprodução da ordem vigente. Na condição de questão social, a participação é constituída de contradições que desafiam o homem, fazendo-o assumir, dependendo da conjuntura, posições e enfrentamento ou a elaboração de proposições políticas para a melhoria das condições de vida e trabalho da população (SOUZA, 2006, p.170).

Nesse sentido, entende-se a participação como “a participação no processo de decisão política” [...] “é a atuação em espaços institucionais onde se tem idéias em comum, ação derivada de uma semelhança entre o indivíduo e essa instância pública” (HEIMANN; BOARETTO, 2006, p.108).

Para Faleiros, a participação é “um instrumento pedagógico de aprendizagem da decisão, além de um forte canal de pressão da população sobre os órgãos e conselhos” (2006, p.97). Ressalta-se que a democracia não pode ser resumida as urnas, em eleições, mas no processo participativo e de discussão, onde opiniões divergem, principalmente à dominação política imposta, “implica trazer a discussão as questões de desigualdades, enunciando-as e denunciando-as para a busca de transformações nas relações sociais” (FALEIROS, 2006, p.97).

A transparência das informações sobre as atividades realizadas, recursos aplicados, em disponibilizados em jornais, revistas, programas de rádio ou sites da internet também constituem também um meio de acompanhar e participar na fiscalização dos serviços prestados a população.

A participação pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais. Não se trata de uma questão específica dos grupos marginalizados; deve ser pensada e discutida por todos os grupos sociais, por dizer respeito às decisões relativas às suas condições básicas de existência.

Por isso, a participação necessita ser observada enquanto questão social e não como política de reprodução da ordem vigente. Na condição de questão social, “a participação é constituída de contradições que desafiam o homem, fazendo-o assumir, dependendo da conjuntura, posições e enfrentamento ou a elaboração de proposições políticas para a melhoria das condições de vida e trabalho da população” (SOUZA, 2006, p. 170).

Fomentar a participação torna-se necessário para a democratização dos direitos e acesso a serviços, pois a participação como princípio político torna-se um instrumento de expressão de interesse de um segmento populacional, na medida em que os governos ouvem suas necessidades e reivindicações no momento de formular ou executar políticas públicas.

Pensar em democracia é pensar em cidadania, pois andam juntas, sendo a democracia alimentada pela cidadania, destacando que:

[...] a cidadania não pode ser entendida como uma condição estática, definitiva e acabada, pois ela só se realiza na dinâmica do processo contínuo de conquista e defesa, construção e expansão, tanto no campo do direito, quanto no das condições concretas de existência, no plano ético e cultural, no interesse individual e coletivo (MARTINEZ, 1996, p.24).

Os conselhos municipais definem normas, acompanham e fiscalizam os serviços, enquanto que as conferências avaliam e definem diretrizes para a política a qual representa. As conferências têm caráter deliberativo e descentralizado, ou seja, diferentes perspectivas e acessos visando atingir os diversos níveis e âmbitos da organização social e política, contando com a participação do poder público e da sociedade civil.

No caso do Brasil a Constituição de 1988 assegura juridicamente a participação e o controle social como mecanismos de democratização dos direitos civis e políticos, estando o termo controle social intrinsecamente articulado com a democracia representativa, que assegura mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas sociais.

Enfatiza-se que as conferências e os conselhos são formas de participação social¹ e mecanismos conquistados para a população exercer o controle social. A participação

¹“Enquanto no período da ditadura militar a proposta de participação popular ganhou relevância, caracterizada como estratégia de oposição, o processo de democratização engendrou novas relações Estado-sociedade, requalificando o processo de participação, que agora diz respeito ao reconhecimento e acolhimento da diversidade de interesses e projetos colocados na arena social e política. A essa nova modalidade de participação dá-se o nome de “participação social”. Sua categoria central não é mais “comunidade” nem “povo”, mas “sociedade”. E a participação que se pretende não é mais a de grupos excluídos (comunidades empobrecidas/carentes ou povo marginalizado), mas sim a do conjunto da sociedade, formado por diversos interesses e projetos, conformando a disputa pelo poder do Estado” (SOUZA, 2006, p. 175).

compreende o processo em que homens e mulheres se descobrem enquanto sujeitos políticos, exercendo os direitos políticos, sendo uma prática relacionada à consciência dos cidadãos e cidadãs, ao exercício da cidadania, às possibilidades de contribuir com processos de mudanças e conquistas.

Concorda-se com Souza que “a participação é requisito de realização do próprio ser humano e para seu desenvolvimento social requer participação nas definições e decisões da vida social “(1991, p. 83), ou seja, o usufruto do direito à participação deve estar, portanto, relacionada ao poder conquistado, à consciência adquirida, bem como do lugar onde se exerce e ao poder atribuído a essa participação.

Mas, para isso, faz-se necessário considerar outros pressupostos da existência humana:

[...] o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que os homens devem estar em condições de viver para poder fazer história. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam a satisfação destas necessidades, a produção da própria vida material, e de fato este é um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, como há milhares de anos, deve ser cumprido todos os dias e todas as horas, simplesmente para manter os homens vivos. [...] O segundo ponto é que, satisfeita essa necessidade, a ação de satisfazê-la e o instrumento de satisfação já adquirido conduzem a novas necessidades – e esta produção de novas necessidades é o primeiro ato histórico. [...] A terceira condição que já de início intervém no desenvolvimento histórico é que os homens, que diariamente renovam a sua própria vida, começam a criar outros homens, a procriar (MARX; ENGELS, 1996, p. 39,41).

Através da participação de todos na construção da sociedade, do Estado, torna-se possível à universalidade bem como a inclusão, na medida em que ocorre a participação de grupos da sociedade na tomada de decisões referente a problemas que afeta a vida cotidiana de todos, participando da implementação e fiscalização das políticas sociais, principalmente no que tange a garantia dos direitos.

2.3.2 A participação na Política de Assistência Social:

Em relação à Política de Assistência Social, a participação popular efetivou-se por meio da LOAS/1993 que possibilita em seu “Artigo 5, inciso II: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

A participação é indispensável para a construção e consolidação da democracia contemporânea, mas que instrumentos disponíveis são disponibilizados aos cidadãos para exercerem a soberania que lhes cabe?

Certamente consideramos que mesmo tendo todos os canais possíveis de participação, nem todos os cidadãos irão se envolver, se engajar, mas através de meios de participação disponíveis, acabam se inteirando do assunto, despertando interesse, conforme seu tempo e sentimento de pertencimento, dada as circunstâncias do estilo de vida da sociedade moderna.

Temos que considerar as desigualdades entre os atores sociais, ou regiões, ou cidades, o nível de informação, de acesso a informação e construção de conhecimento, prioridades de vida, sentimentos de pertencimento, que influenciam pela busca, na maneira e na importância que dá a participação. “Sob tais condições, os cidadãos têm dificuldades em traduzir direitos instituídos em capacidades que lhe garantam o exercício efetivo de tais direitos” (ANASTÁSIA; INÁCIO, 2006, p.14).

As perversas condições socioeconômicas, que se mostram mais em alguns estados e em algumas regiões do que em outras, constituem ameaça para o regime democrático e afetam negativamente o exercício da cidadania democrática. O que emerge como mais preocupante, do quadro esboçado, é que ali onde as condições são mais precárias é exatamente onde se verifica, também, menor desenvolvimento institucional (ANASTÁSIA, 2004, p.40).

Pensar em construção política, em democracia, temos que pensar em igualdade de condições, de informações, peso igualitário na participação, quanto mais igualdade entre os atores, maior o avanço democrático, caso contrário, quanto maior a desigualdade entre os indivíduos, menor a participação democrática.

O Brasil apresenta características de heterogeneidade estrutural (desigualdade econômica, social e cultural), grau de extrema pobreza, a face moderna do capitalismo, sociedade plural, identidades coletivas, mais temas e mais problemas para traduzir na arena política, que emergem na agenda política. Os padrões de desigualdade influenciam sobre o exercício democrático, nas instituições democráticas.

Segundo as análises de Geraldo Caetano (apud ANASTÁSIA, 2004, p. 56), “direito desconhecido é direito inexistente”, os padrões de desigualdade influem sobre o exercício democrático, desta forma, apesar do avanço, na construção e funcionamento de instituições de exercício de direitos de cidadania no país, é importante salientar que o desconhecimento acerca desses direitos reflete-se na sua não reivindicação, logo não serão usufruídos pela população em questão.

Destaca que o pulo do gato que nossa democracia tem que dar é da tradução dos direitos e dos recursos em capacidades para o efetivo exercício desses direitos, que estão equitativamente distribuídos, mas os recursos são desigualmente distribuídos, o recurso à informação e ao debate são desiguais, torna difícil para alguns cidadãos traduzirem direitos em capacidades.

Os serviços, programas e projetos que estão disponibilizados na Assistência Social contribuem para que os demandatários tenham acesso aos seus direitos sociais, com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, nesse sentido, se faz necessário reconhecer as especificidades da assistência social para compreender as políticas setoriais e os conceitos que direcionam para a diversidade e inclusão social.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: política social enquanto direito

3.1 Breve contextualização sobre a implantação da Política Nacional de Assistência Social

A assistência social no Brasil até o século XX era assumida enquanto providência, seguindo padrões de benemerência, tutela, filantropia. Em 1942 a fim de realizar ações assistencialistas, a intervenção estatal se faz presente por meio da LBA – Lei Brasileira de Assistência, por meio da qual o Estado busca intervir nas condições de vida daqueles considerados excluídos, ou seja, conforme seus objetivos básicos assume a responsabilidade de mediar o público e o privado.

Com a sanção da nova Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a integrar o tripé da proteção social: saúde, previdência social e assistência social, nos artigos 203 e 204, instituindo no âmbito da assistência social, um número de mecanismos de proteção social não contributiva enquanto direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social .

E, no artigo 203 da Constituição Federal, ao referir-se ao direito social, está subscrito que,

a assistência social será prestada a quem dela necessitar independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover sua própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família conforme dispuser a lei” (BRASIL,1988).

Em relação à política pública de assistência social, após um longo período de lutas, foi promulgada em 1993 a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social introduzindo um novo conceito de assistência social e atribui ao Estado o dever de garanti-la.

Enquanto que a Constituição Federal de 1988 oferece as diretrizes para a gestão de políticas públicas, a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações, determinando que a Assistência social seja organizada de forma descentralizada e participativa, composto pelo poder público e pela sociedade civil, conforme:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília/2003 aponta como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, enquanto requisito essencial da LOAS a fim de dar efetividade à assistência social como política pública. Aprova-se assim, a Política Nacional de Assistência Social/2004, padronizando os serviços de assistência social no país, respeitando as diferenças locais.

A Política de Assistência Social - PNAS versão 2004 é caracterizada como uma política que juntamente com as políticas setoriais, considera as desigualdades sócio-territoriais, visando seu enfrentamento. Prevê a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender a sociedade e a universalização dos direitos sociais, tendo como público alvo os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco, tais como:

famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p.33).

A PNAS, em consonância com a LOAS, Capítulo II, seção I, Artigo 4, rege-se pelos seguintes princípios:

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

A PNAS realiza-se integralmente com as políticas setoriais, levando em consideração as desigualdades sócio territoriais e seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, provimento de condições para atender as necessidades e das demandas dos usuários e à universalização dos direitos sociais, tendo como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004).

Em 2005, é instituído o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira, consolidando o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social (BRASIL, 2004). Em 6 de julho de 2011, a Lei 12.435 é sancionada, garantindo a continuidade do SUAS.

Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2004, p. 39).

O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A Proteção Social Básica, quem tem por objetivo “a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”(PNAS, 2004, p. 33) e a Proteção Social Especial².

Em relação a riscos sociais e pessoais a Proteção Social Básica (PSB):

prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização (BRASIL, 2004, p. 34).

Os serviços de proteção social básica são executados nos CRAS - Centros de Referência de Assistência Social – que “são unidades públicas estatais de base territorial devendo ser localizados em áreas de vulnerabilidade social, podendo abranger até 1.000 famílias/ano” (PNAS, 2004, pág. 35). Sendo assim, a função dos CRAS é de executar os Serviços de Proteção Social Básica, organizar e coordenar a rede de serviços sócio assistencial local da política de Assistência Social, objetivando a orientação e convívio sócio familiar e comunitário das famílias e pessoas assistidas.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio familiar e comunitário. Neste sentido, é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (BRASIL, 2004, p. 35).

O CRAS deve ser constituído por uma equipe técnica específica, definida pela Norma Operacional Básica Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS , contando normalmente com coordenador do CRAS, assistente social, psicólogo, pessoal de apoio administrativo, oficinairos, coordenadores e demais recursos humanos necessários a seu funcionamento.

² Destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. A proteção social especial divide-se em Proteção Social Básica - PSB, Proteção Social Especial- PSE de Alta e Média Complexidade .

Os serviços da rede de proteção social básica são aqueles que potencializam as famílias enquanto unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo dos seus membros, ofertando serviços que visam à convivência, a socialização e o acolhimento, bem como promoção e integração ao mercado de trabalho (BRASIL,2004). Como exemplos de atividades têm: Programa de Atenção Integral às famílias (grupos de orientação, oficinas de geração de renda), programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento a pobreza, centros de convivência idosos, serviços de fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos de idade, para adolescentes e jovens na faixa etária de 14 a 24 anos e programas de incentivo ao protagonismo juvenil e fortalecimento de vínculos.

Assim, a PNAS (2004) define a Proteção Social como aquela que tem por finalidade atender a quem dela necessitar, contribuindo para a diminuição da exclusão social com a inclusão e igualdade dos benefícios e no acesso aos bens e serviços socioassistenciais, de modo a assegurar e fortalecer os vínculos familiares e comunitários daqueles que estão em situação de vulnerabilidade e risco social, em especial, a integridade física, psicológica, moral e ética de todas as crianças e adolescentes que estão em situação de violação de direitos. Este atendimento deve ser realizado através da garantia das seguranças como: sobrevivência, acolhida, convívio ou vivencia familiar e a Defesa Social e Institucional, por meio dos programas, projetos, serviços e benefícios sociais desenvolvidos pela Proteção Social Básica e Especial (BRASIL, 2004).

A PNAS está direcionada para a matricialidade sócio familiar, compreendendo que a família é uma instituição mediadora “das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida” (BRASIL, 2004, p. 36). Por esta razão, direcionam-se os programas e serviços para o atendimento à família, reforçando-a enquanto um dos pilares da rede de proteção social.

3.2 O CRAS – Centro de Referência de Assistência Social de Selbach/RS

No município de Selbach/RS, o CRAS foi implantado no ano de 2007, em um espaço onde funcionava a Coordenadoria Municipal de Assistência Social, antiga escola municipal, apresentando uma infraestrutura adequada, em conformidade com a respectiva legislação.

O município possui uma população de 4.929 habitantes, 3.450 residentes na zona urbana e 1.479 residentes na zona rural, predominantemente de origem alemã e cuja principal

fonte de renda é a agricultura. Situa-se no Planalto Médio do Estado do Rio Grande do Sul, na micro-região do Alto Jacuí, tem uma área territorial de 176,73 km², a área rural é composta por minifúndios agrícolas onde se cultivam soja/milho/trigo/cevada, e ainda, a bacia leiteira e a suinocultura compõem o cenário agrícola totalizando 12.500 há de área em 721 propriedades rurais. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,856 segundo Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000).

No ano de 2009 foi criada pela Lei Municipal Nº 2.597 de 27 de fevereiro de 2009, a Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão que coordena a Política Municipal de Assistência Social, possui uma sala junto ao CRAS. Esclarece-se que a Secretaria é a responsável pela gestão e o CRAS pela execução dos serviços.

O CRAS conta com equipe técnica de referência, está localizado em área de maior vulnerabilidade social, é próprio do município, atendendo em torno de 500 famílias por mês, em grupos de convivência idosos, grupos de atenção a crianças de 6 a 12 anos (ASEMA – Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto), Projovem Adolescente na idade de 15 a 17 anos, grupo de orientação a mães e oficinas diversas, como artesanatos (crochês, macramé, patch applique...), culinária, ginástica (na cidade e interior), grupo de apoio a cuidadores de idosos e eventos diversos.

A estrutura física do CRAS comporta:

- ✓ 01 auditório para 100 a 150 pessoas
- ✓ 01 auditório para 50 pessoas
- ✓ 01 auditório para 30 pessoas
- ✓ 02 salas para oficinas
- ✓ 01 sala de atendimento ao ASEMA
- ✓ 01 sala da Secretária Municipal
- ✓ 01 sala da Assistente Social
- ✓ 01 sala da psicóloga
- ✓ 02 banheiros (01 masculino e 01 feminino)
- ✓ 01 sala de acolhimento à população
- ✓ 01 sala de artesanato/costura
- ✓ 02 cozinhas (01 para cursos de culinária e 01 para preparo dos lanches servidos nas oficinas/grupos/eventos)
- ✓ 01 sala de atendimento do Bolsa Família
- ✓ 01 sala da Coordenadoria da Habitação
- ✓ 01 sala cedida ao Conselho Tutelar

Quadro de pessoal da secretaria e do CRAS:

- ✓ 01 Assistente Social – 40 horas/semanal (atuando na gestão e na execução da política)
- ✓ 01 Psicóloga – 20 horas/semanal
- ✓ 01 Secretária Municipal de Assistência Social – 40 horas semanal
- ✓ 01 Coordenadora do CRAS – 40 horas semanal
- ✓ 01 Merendeira – 40 horas semanais
- ✓ 02 Auxiliar Serviços Gerais – 40 horas semanal cada
- ✓ 05 Instrutoras de Oficinas – 20 horas semanal cada
- ✓ 01 Assessor Comunitário – 40 horas semanal
- ✓ 01 Coordenadora da Habitação – 40 horas semanal
- ✓ 01 Coordenadora de Programas Sociais – 40 horas semanal
- ✓ 01 Professora de Informática e Cadastradora do Bolsa Família – 40 horas semanal
- ✓ 01 voluntária

Devido ao bom espaço físico e estrutura, pode-se realizar um bom acolhimento das famílias, que não necessitam de transporte público ou outro meio de locomoção para se deslocar até o CRAS. Todas são cadastradas em fichas individuais, que informa a constituição familiar, endereço, fonte de renda, escolaridade, residência e anotações referente aos serviços que utiliza ou solicitações (alimentação, vestuário, confecção de documentos, auxílio funeral...). Cada oficina conta com no máximo 20 participantes, possui um plano de ação, responsável e lista de presenças das participantes, a fim de controle e prestação de contas anualmente. Além das atividades serem oferecidas na cidade, estendesse para o interior do município, como Linha Floresta com oficina de artesanato e ginástica e no Distrito de Arroio Grande, onde conta com grupos de convivência para idosas, atendimento de crianças de 05 a 12 anos, adolescentes, oficinas de artesanato e ginástica.

Essas famílias, além de buscarem os serviços, programas e atividades conforme interesse, devem ser incentivadas a participar, também, da avaliação e implementação dessas políticas, exercendo o controle social.

3.3 Pesquisa de Campo

A fim de esclarecer o problema de pesquisa, que pretendeu desvelar como ocorre a participação no CRAS de Selbach/RS, constituiu-se dois grupos focais com as freqüentadoras dos serviços oferecidos, conforme interesse em participar da pesquisa, apresentando os desafios do CRAS enquanto espaço de participação, a fim de contribuir para sua ampliação e acessibilidade da comunidade na discussão e promoção da Política de Assistência Social.

A realização dos grupos focais ocorreu no mês de Maio e Junho de 2014, nas dependências dos CRAS, após a realização das oficinas e dos grupos do CRAS, onde divulgamos a pesquisa e que prontamente as mulheres apresentaram interesse em participar.

Nos dois grupos focais realizados, participaram em um cinco mulheres e no outro sete (nos grupos conta-se apenas com a participação de mulheres, mas por interesse próprio, pois os grupos são abertos a quem interessar), de diferentes faixas etárias, escolaridade e renda.

Para subsidiar o debate, iniciamos apresentando a pesquisa, coletando o termo de consentimento livre e esclarecido e apresentando as questões para que falassem e expusessem suas contribuições/colocações, sobre o que entendem por participação, no que participam, como participam, se participam dos espaços de avaliação e construção de políticas públicas, o porquê, quais os impedimentos, como poderia aprimorar e viabilizar essa participação.

A realização dos grupos focais foi tranqüilo, sem dificuldades, permitindo a realização de uma roda de conversa onde contribuíram abertamente sobre a temática da pesquisa, promovendo um espaço de escuta e de reflexão, pois se questionaram o porque de não participarem mais, principalmente das conferências municipais, audiências públicas, outras da dificuldade de sair de casa para participar, devido a distância, falta de transporte ou interesse.

Considerando que os dados obtidos em uma pesquisa precisam ser interpretados, compreendendo-os, mais do que apenas descrever e escrever sobre, o pesquisador precisa se posicionar sobre a temática a qual está pesquisando, criticando, interpretando e se posicionando, ressaltando que:

essa produção escrita concretizada a partir das análises e interpretações de uma investigação não constitui expressão objetiva dos conteúdos de um “corpus” de análise, mas representa construções e interpretações pessoais do pesquisador, tendo sempre como referência uma fidelidade às informações obtidas junto aos sujeitos da pesquisa (MORAIS IN GRILLO; MEDEIROS, 1998, p. 13).

A pesquisadora tem que se posicionar perante os dados, mas manter-se fiel ao coletado, não colocando seus juízos de valores, a fim de manter a veracidade do coletado referente ao

fenômeno. No caso desta pesquisa sobre a participação na Política de Assistência Social, o fato de ser a pesquisadora funcionária pública, esta não poderá esconder dados para proteger o poder público, mas sim utilizá-los para transformar a realidade, através da mediação.

4 OS DESAFIOS DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SELBACH/RS ENQUANTO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO

4.1 Conhecendo as famílias usuárias

Realizou-se a pesquisa nos meses de Maio e Junho de 2014 no CRAS do município de Selbah/RS, com o objetivo de investigar como ocorre a participação dos usuários da Política de Assistência Social no município com vistas a contribuir para o seu aprimoramento e fomento, considerando a condição econômica das usuárias dos serviços.

A fim de entendermos os motivos que levam os usuários a participar ou não das atividades, serviços e ações do CRAS, realizou-se uma pesquisa com os usuários da instituição, através de dois grupos focais. Alguns fragmentos “dos grupos focais” foram destacados, por serem considerados de fundamental importância à compreensão desta temática, fragmentos estes dispostos em itálico e separados por categorias de análise.

Na sua grande maioria, são famílias sem renda fixa mensal ou com até um salário mínimo mensal, onde apenas o companheiro exerce atividade laboral enquanto que a esposa cuida dos afazeres domésticos e dos filhos, recebem o programa de transferência de renda Bolsa Família. Residem próximas ao CRAS, que está situado em uma região de maior vulnerabilidade social do município, conforme o que preconiza a legislação referente, sendo o objetivo de se ter o CRAS em um local tão conhecido em uma comunidade como o Posto de Saúde ou Escola.

O CRAS possui cadastro de todas as pessoas que procuram algum serviço na instituição, sendo anotado na respectiva ficha o benefício solicitado e recebido. Nos grupos, além das inscrições, faz-se mensalmente lista de presenças e frequência, a fim de registro e prestação de contas, pois trata-se de recursos oriundos do Estado, do Governo Federal e Municipal.

Enfatiza-se que no início de cada ano é realizado um grupo coletivo, convidando a todas as interessadas em participar durante o ano das atividades do CRAS para assistirem uma palestra e após construirmos o cronograma dos grupos, ouvindo sugestões de atividades, temáticas para palestras e após providenciar a licitação e contratação de oficinairos necessários para realizar tais atividades.

Em relação à pesquisa, os convites para participarem da pesquisa ocorreram verbalmente nos grupos, deixando-as livre para exporem sua vontade em fazer parte ou não, sendo que poucas se manifestaram e concordaram em participar da pesquisa. Os grupos focais

foram realizados após as atividades cotidianas do CRAS, antes de retornarem para suas casas. Foi gravado com permissão das participantes.

4.2 Diferentes faces da participação no CRAS

Identificou-se durante a realização dos grupos focais diferentes tipos de problemas ou situações que dificultam a participação. Para melhor entendê-las, serão separadas por categorias.

Em relação ao que é participação, a primeira pergunta feita ao grupo, responderam que é se fazer presente, *“fazer parte de um grupo, com os mesmos interesses, mesmas dificuldades e de repente juntos buscar soluções para essas dificuldades”*, *“que se aprende muitas coisas no grupo”*, fazer parte de algo, da sociedade, da comunidade em que vivem e mantém suas relações sociais.

Sobre a participação nas políticas públicas, informaram que participam através do voto, entendendo-o como única maneira de participação, não buscam se envolver nas atividades de avaliação e execução das políticas, como conferências municipais, audiências públicas, conselhos municipais, participam apenas nas atividades/oficinas propostas no CRAS, ou seja, em atividades que lhe tragam algum aprendizado ou satisfação pessoal.

Verifica-se que em relação aos cursos/atividades que participam, relataram tratar-se das oficinas de artesanato, ginástica, grupo de apoio ao cuidador, informática, palestras, eventos comemorativos e grupo de convivência, com o objetivo de melhorar a saúde, buscar informação, *“ter um espaço onde se aprende e também podemos conversar com as demais”*, *“sair um pouco de casa”*, *“aprender sempre mais”*, *“momento para si, sair um pouco de casa e trocar idéias, refletir sobre os problemas, trocar experiências”*, mas em relação ao planejamento e monitoramento dessas ações, não costumam participar, embora tenham alegado que *“participar é dar e receber idéias, não só querer usufruir, mas também sugerir, colaborar”*.

Dentre as participantes da pesquisa, a maioria informou fazer parte de outras entidades do município, tais como a Liga Feminina de Combate ao Câncer onde contribuem no planejamento das ações da entidade para o ano, auxiliam nas atividades que realizam em prol do outro, visando à solidariedade.

Em relação as categorias de análise que surgem, tem-se a econômica, o que leva a buscarem a participação nos grupos conforme interesse: *“aprender um artesanato para posterior venda dos produtos”*, *“ter uma fonte de renda”*, *“aperfeiçoar o que já sei, conhecer*

novos materiais, estar atualizada com o que as pessoas querem comprar, “como é de graça e não pagamos a professora, temos que aproveitar a oportunidade”.

Ao serem questionadas do motivo pelo qual não participam desses espaços de construção e avaliação das políticas públicas, principalmente em relação à assistência social, enfatizando, a categoria logística, ou seja, a distância e o tempo tornam inviável a participação em outras atividades, ressaltando: *“outras residem muito longe e não têm transporte”, “moro no interior do município e venho para a cidade somente quando preciso”, “temos outros compromissos”, “o horário das atividades às vezes não ajuda, não gosto de sair de casa à noite”, “as vezes chove e tem muito barro, daí não gosto de sair”, “ou é muito frio”, “não sei dirigir e o marido não vai trazer toda hora pra cidade”.*

A categoria informação e educação: *“medo de dar mancada, falar o que não sabe”, “não tenho muito estudo, então não me meto”, “não entendo das leis, como vou participar e opinar”, “deixa essa parte burocrática para vocês”.*

Percebe-se o mito que ainda existe em relação à assistência social, de que esta política pública direciona-se apenas à população em situação de vulnerabilidade social, pois alguns relatos demonstram ter vergonha de dizer que participam do CRAS, mesmo assim insistem que gostam e procuram os serviços.

Merece destaque a categoria autoestima, uma vez que o sentimento de vergonha está atribuído ao fato de que *“quem participa do CRAS são pessoas pobres, de baixa renda”, “tenho medo de que digam que estou tirando o lugar de quem realmente precisa”, “os recursos vem para serem investidos com a população carente, pobre”, “vai que dizem que não sou pobre”, “eu não quero que pensem que sou pobre, mesmo que eu não tenha muito recurso, não seja rica” e ainda “eu não acho necessário”.*

Sobre esse aspecto, esclarecemos no grupo focal que a assistência social é uma política pública não contributiva, gratuita, destinada a quem dela necessitar ou tiver interesse em participar e que por sua legislação ser recente é pouco conhecida/reconhecida, considerando a importância da Proteção Social Básica na prevenção de situações de risco social dos indivíduos.

A tarefa de consolidar a assistência social como política pública de direitos tem aspectos muito peculiares que dificultam a empreitada. Ou seja, é necessário romper com a idéia do direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade e através de um processo de centralismo decisório; romper também com a lógica de que a assistência social sobrevive apenas com os recursos residuais do investimento público (serviços pobres para pobres) e ainda: romper com o uso dos recursos sociais de maneira clientelista e patrimonialista (BRASIL, 2008, p.102)

A própria história da assistência social atribui ao atendimento a pobreza, pois em 1942 foi criada a LBA- Legião Brasileira de Assistência, sendo a primeira instituição de abrangência Nacional de Assistência Social para atender às famílias dos expedicionários brasileiros e que terminada a guerra a LBA teve seu foco no atendimento a maternidade e a infância, iniciando os convênios com entidades, no âmbito da filantropia e benemerência, ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos de atendimento a miséria, intervindo junto aos segmentos mais pobres, modalidade de intervenção tida como raiz da relação entre assistência social e filantropia/benemerência.

Essa relação nunca ficou claro, enfatizada por situações ainda existentes nas administrações municipais, de primeiro-damismo, de ações clientelistas e assistencialistas alimentadas por secretárias municipais que trabalham em prol de um objetivo político, por ocuparem um cargo político, de garantir a próxima eleição, enfatizando a fala da autora Mestrinner de que a “assistência social, filantropia e benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas das outras”(2001, p.14).

A fim de estimular a participação das pessoas, sugeriram o “*cuidado com os horários das atividades, que seja à tarde*”, pois pela manhã necessitam organizar os afazeres domésticos, ou “*no inverno é frio para sair cedo, ou está chovendo*”.

Merece destaque a fala de uma usuária quando relata que “*a gente tem mania de criticar e não de participar*”, demonstrando que, no momento de avaliar uma política e oferecer sugestões, as pessoas por receio se afastam, pensam não ser importante sua voz, mas compreendem que “*devemos nos envolver, porque ninguém quer mais nada com nada, apenas usufruir e se não está bom, criticar*”.

Na apreensão da realidade, do cotidiano institucional, nota-se que os usuários vêm com a autoestima baixa, não vendo nem acreditando em possibilidades de mudança da realidade em que vivem, em sua família, nas relações familiares muito fragilizadas, pessoas que têm um grande número de filhos, trocam de parceiros constantemente, alguns com problemas de alcoolismo, drogadição, violência doméstica, desempregados, analfabetos, problemas de habitação, de saúde, então, chegam ao CRAS a procura dos técnicos numa situação complexa, tanto social como emocional e pessoal, buscando a “solução” para o seu problema atual.

É preciso ter claro que as pessoas procuram os serviços do CRAS considerando sua situação atual de necessidade, seja ela social, econômica, emocional, de habitabilidade, alimentação e que participar da construção e avaliação de políticas públicas e/ou dos serviços oferecidos, lhes parece algo muito distante, de pouco ou nenhum interesse, considerando algo

da qual não entendem ou como falaram no grupo focal: *“você sabem mais que a gente, são estudadas, eu não”*.

A falta de acesso à informação aumenta a baixa participação dos usuários, que relatam que *“eu não sei ler, então o que vou fazer aqui”*, *“eu não entendo essas leis, siglas, não sei o que quer dizer”*, *“não gosto de ler”*, o que nos instiga a promover uma capacitação sobre a Política de Assistência Social a toda a comunidade, nos bairros, nos grupos, com confecção de folders explicativos, com linguagem simples, acessível, inclusive com gravuras para quem não é alfabetizado.

Assim, a busca por uma política de assistência social promotora da cidadania, dever do Estado, com financiamento público próprio e instâncias democráticas de avaliação e controle social, torna-se imprescindível com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004.

Faz-se necessário o exercício da cidadania e o conceito de cidadania em sua abrangência, engloba direitos políticos, civis, econômicos, culturais e sociais, sendo que a exclusão ou limitação em qualquer uma dessas esferas fragiliza a cidadania, não promove a justiça social e impõe situações de opressão e violência.

Considera-se que exercer a cidadania é conhecer direitos e deveres no exercício da convivência coletiva, realizar análise crítica da realidade, reconhecer as dinâmicas sociais participar de debates permanentes por causas coletivas e manifestar-se com autonomia e liberdade respeitando seus pares.

A própria incorporação desses usuários, de baixa renda, com pouca ou quase nada de expectativa de vida, é um desafio para a PNAS, sendo sua ausência ou participação incipiente, nos espaços deliberativos e de avaliação e construção de serviços, compromete o objetivo de tê-los como participantes ativos, protagonistas na construção e consolidação de direitos.

Há ainda, que se considerar que a pressão dos segmentos populares sobre seus interesses, viabiliza a incorporação das suas demandas nas agendas políticas, nos planos plurianuais ou planos de ação, com o objetivo principal de fortalecimento da cidadania e empoderamento dos usuários, garantindo os direitos humanos – políticos, sociais e civis, bem como a transparência entre as ações.

4.3 Vulnerabilidade Social, Participação e Empoderamento das usuárias do CRAS

Os direitos estão equitativamente distribuídos, mas os recursos são desiguais, ou seja, o acesso à informação e ao debate é diferenciado, o que torna difícil para alguns cidadãos traduzir direitos em capacidades que permitam a sua participação e intervenção na vida pública.

Considerando que a população usuária do CRAS são famílias de baixa renda, em situação, ou não, de violação de direitos, com um nível de instrução baixo ou nulo, tem-se que ponderar que a heterogeneidade estrutural (desigualdade econômica, social e cultural), o grau de extrema pobreza, a pluralidade da sociedade e identidades coletivas diversas influenciam na busca pelos serviços públicos, logo na participação do usuário, na decisão de apenas utilizar o serviço e não no reconhecimento da importância de participar construindo, avaliando, monitorando e sugerindo ações.

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado”, e muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, não cidadão enfim. Sua figura é desenhada em negativo (BRASIL, 2008, p.92).

Segundo as análises de Geraldo Caetano (apud ANASTASIA, 2004, p. 56), “direito desconhecido é direito inexistente”, os padrões de desigualdade influem sobre o exercício democrático, desta forma, apesar do avanço, na construção e funcionamento de instituições de exercício de direitos de cidadania no país, é importante salientar que o desconhecimento acerca desses direitos reflete-se na sua não reivindicação, logo não serão usufruídos pela população em questão.

Nesse sentido, os profissionais da rede de proteção social básica, que atuam diretamente com essas famílias, devem buscar o empoderamento das usuárias, considerando que a mudança, também perpassa o individual, o subjetivo, enquanto autoconfiança, auto afirmação, diante das situações de pobreza e vulnerabilidade social que vivem, se expandindo para o protagonismo, autonomia, informação e formação das pessoas para que possam contribuir significativamente no processo de superação da sua condição de pobre, excluído e não participativo.

O empoderamento é algo que se processa no meio da relação entre usuários e agentes públicos como produto emergente das relações que se estabelecem entre as famílias, os agentes, as redes de políticas e as redes sociais. É imperioso considerar

os programas e serviços sociais como sistema de relações que inclui usuários, prestadores de serviços, autoridades e gestores públicos, entre uma multiplicidade de atores que estabelecem as condições específicas nas quais os programas e serviços se realizam (BRONZO, 2009, p.178).

Para análise da vulnerabilidade social, considerando ser um termo acompanhado de muitas definições, dependendo do foco de análise e do contexto em que se aplica o termo, opta-se pela definição elaborada por Rogers e Ballantyne (2008) que analisam duas vertentes para o termo, considerando os aspectos que envolvem pesquisa com seres humanos, quais sejam vulnerabilidade extrínseca e intrínseca. Observa-se as definições:

Vulnerabilidade extrínseca decorre do contexto socioeconômico no qual vivem os participantes da pesquisa. Circunstâncias sociais injustas podem resultar em vulnerabilidade de várias maneiras, cada um das quais requer diferentes mecanismos para proteger a população.

Vulnerabilidade intrínseca advém de características específicas relativas a indivíduos ou populações, como bebês e crianças pequenas são intrinsecamente vulneráveis na medida em que são incapazes de proteger seus interesses e têm de confiar em outros que ajam por eles (ROGERS; BALLANTYNE, 2008, p. 34).

É necessário reconhecermos que vulnerabilidade social advém de questões históricas, sociais, culturais, econômicas, de gênero, etnias, de ciclo de vida, enfim, termo com diversas ramificações, sendo que em determinados grupos sociais esta ramificação indica que o mesmo é/ou se encontra em situação de desvantagem, de desigualdade e há a necessidade de intervenção do Estado e da sociedade, por meio de políticas públicas específicas, para a proteção social com vistas à equidade de acesso a bens e serviços.

Enquanto trabalhadores da assistência social, enfatizamos que a qualidade dos serviços ofertados aos seus usuários está diretamente ligada à atuação dos profissionais como mediadores dos direitos sociais. Na busca da valorização e do reconhecimento dos usuários enquanto cidadãos de direito, temos o desafio de pensar na combinação entre as instituições e as condições para garantir a tradução dos direitos e recursos políticos em capacidade do exercício efetivo do cidadão, infere-se assim, a necessidade de produzirmos e promovermos educação legislativa para todos, interagindo cotidianamente entre governantes e governados.

Torna-se imprescindível desenvolver a capacidade de um cidadão controlar publicamente atos e omissões dos eleitos (acesso a recursos, à educação, ao debate político, informação sobre o andamento das políticas públicas, etc.) por meio de atividades em grupo no próprio CRAS, nas mídias locais, por meio de textos em jornais, revistas e páginas na internet, programa na rádio local e distribuição de folders informativos, bem como sempre

que possível conversar e informar as usuárias da sua importância como pessoa que recebe os serviços ofertados, mas que também podem e devem contribuir para a sua construção/aperfeiçoamento.

Com o advento das novas possibilidades de intervenção social, através das políticas públicas sociais e da própria participação da sociedade civil organizada, estabelecidas pelo viés da democracia verifica-se no Brasil, uma grande incidência de políticas públicas que abordam a questão da inclusão social.

O discurso da inclusão preconiza o acesso de todos aos direitos constitucionais, pressupondo que cada sujeito tem méritos próprios que determinam seu sucesso ou fracasso, sem considerar que esse sujeito pertence a determinada classe social, condição econômica específica e que estes e outros fatores interferem no acesso aos seus direitos e na forma como desenvolve sua escolarização. Ao mesmo tempo, é necessário que sejam desenvolvidas ações para favorecer melhores condições a alguns grupos, para que exerçam seus direitos, entre os quais educação. Identificamos o discurso da inclusão em meio as aspectos contraditórios, como formular políticas voltadas a grupos específicos e, ao mesmo tempo, desenvolver políticas universais (ALMEIDA, 2009, p.52).

Parte-se da premissa que uma política pública deve ter como pressupostos, a ética, a justiça social e a equidade para se efetivar como uma esfera democrática. Deve, igualmente, estar sujeita ao controle social e responder às reais necessidades da população, para que assim se efetive é fundamental que submetida a um processo avaliativo, constante.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se o contexto de mobilização da sociedade civil, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1980, com a aprovação da Constituição Federal de 1988, onde temas como a participação social e poder local passaram a ser enfatizados enquanto mecanismo de democracia da vida política, o presente trabalho se propôs a pesquisar, analisar e propor ações que impulsionem, melhorem e/ou incentive a participação dos usuários da política de assistência social, ou seja, indivíduos em situação de pobreza ou vulnerabilidade social, considerando seus contextos familiares, ambientais, comunitário e municipal.

Com a pesquisa percebe-se que a participação inexistente devido a fatores como a falta de conhecimento, informação e educação das usuárias em relação a temática, questões específicas como transporte, difícil acesso ou distância do local onde participariam, pouca autoestima em relação a seu modo de ver, perceber e dialogar com o mundo, com os técnicos, deixando-os inseguros em suas colocações, a falta de compreensão referente a siglas, nomes de programas.

A procura por atividades prazerosas, de lazer ou de qualificação/preparação para uma possível fonte de renda, a gratuidade dos cursos, atividades, com distribuição de materiais, presentes em datas comemorativas, a socialização, ou seja, o sair de casa, ter onde se sentir útil realizando um trabalho manual e ainda conversar, rir, “espairecer”, tendo o CRAS como um espaço de entretenimento.

Nesse sentido, a democracia de alta intensidade, que tem por eixo a participação do indivíduo em diversos momentos e assuntos, limita-se ao momento do voto, caracterizando a democracia de baixa intensidade. Pode-se dizer diante da realidade analisada e por estar inserida no cotidiano da instituição, que a democracia de alta intensidade praticamente inexistente, pois conta-se com a pouca participação e envolvimento dos usuários, da sociedade civil na avaliação, implementação e monitoramento dos serviços públicos na área da assistência social.

As pessoas desta amostragem têm uma tendência a compreender a participação como algo que praticam por estarem presentes nas atividades e politicamente no momento em que votam, delegando a decisão pública ao outrem, ou seja, aos governantes.

Nesse sentido, especificamente ao CRAS, sugere-se a fim de viabilizar a participação dos usuários, é preciso agendar atividades conforme horário que seja de interesse comum, disponibilizando transporte público gratuito, material informativo, despertando o interesse

pela temática, não apenas como alguém que usufrui dos serviços, mesmo se não forem usuárias dos serviços oferecidos no CRAS, participar enquanto comunidade.

No Sistema Único de Assistência Social – SUAS, os espaços privilegiados de participação são os conselhos e as conferências, mas não são os únicos, considerando outras instâncias que se somam a esse processo, como alianças entre sociedade civil e representação governamental. O CRAS pesquisado disponibiliza, anualmente, no final de suas atividades, uma avaliação dos serviços prestados, inferindo sugestões aos usuários, além disso, existe uma caixa de avaliação do atendimento e dos serviços oferecidos, disponível no CRAS, na qual podem ser depositadas a qualquer momento sugestões. Realiza-se ainda reuniões nas associações de moradores/bairros a fim de ouvi-los, reuniões das famílias do Programa Bolsa Família para uma avaliação de suas condições de vida e como buscar melhorias.

Considera-se interessante a constituição de grupos de convivência abordando a temática da participação e do envolvimento na política pública municipal, fóruns; promoção de eventos temáticos, ouvidorias, reuniões itinerantes do Conselho, enfim, segundo a criatividade dos profissionais e dos gestores, devem-se desenvolver atividades de fomento à participação, desde que tenham tal atitude como algo indispensável à execução de seu trabalho.

O importante é construir em equipe uma metodologia que busque aproximar o usuário ao CRAS não apenas por interesse em alguma atividade específica, mas com o propósito de participar na construção, avaliação e implementação das ações, em prol do coletivo, bem como da formação e capacitação dos atores políticos, dependendo para isso de investimentos financeiros, políticos, físicos e operacionais, superando os limites para a viabilização da legislação e maior envolvimento da população nas ações empreendidas, não se reduzindo apenas a participação pelo voto.

A nível municipal, evidencia-se a importância de abordar esta temática nas escolas, iniciando esta discussão com as crianças e posteriormente com os adolescentes, debatendo sobre a importância da participação na avaliação e implementação das políticas públicas no município, demonstrando que ela não deve se restringir apenas ao voto, despertando um sentimento de identidade, de pertencimento, de obrigação, levando em consideração que não se faz sozinho o que é de interesse coletivo, tais como condições de habitação, infraestrutura urbana, saúde, educação e assistência social.

Embora sejam serviços prestados pelo Estado, temos que coletivamente, considerando o interesse comum, sugerir, propor e intervir na gestão pública, por meio da participação da população na mesma, possibilitando aos cidadãos a fiscalização e o controle das instituições e

organizações governamentais, visando conhecer o que é feito e desenvolvido em termos de políticas públicas para o atendimento das necessidades prioritárias da população.

Cabe ressaltar, que o conhecimento e a informação juntamente ao “poder” que os cidadãos dispõem para participarem do desenvolvimento e implementação das políticas sociais permitem à sociedade organizada intervir nas políticas públicas, interagindo com as diferentes esferas de governo para definir prioridades na elaboração dos planos de ação. Logo, o controle exercido pelos conselhos municipais e a participação da população favorecem a busca por melhorias nos níveis de oferta e de qualidade dos serviços, programas e projetos, fiscalizando a aplicação dos recursos públicos, principalmente na área da assistência social, política pública que sofreu recente reestruturação com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, que se encontra em fase de implementação.

A tecnologia digital pode ser um importante aliado na estimulação a participação. As Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs, principalmente a internet oferece oportunidade de manifestação e participação dos atores sociais na condução política do país, reforçando a democracia participativa. A internet pode ser utilizada para aproximar as pessoas, mesmo que de longa distância territorial em prol de interesses comuns, levando informações das mais diversas, diminuindo o tempo e o espaço para a participação.

A ampliação da democracia eletrônica a fim de se alcançar os ideais da ciberdemocracia, se dá através, do que hoje é conhecido como, e-gov (*e-governo, e-government* ou governo eletrônico), que são as formas digitais de gestão pública na relação governo para cidadão. O e-gov deve promover maior transparência, eficiência e participação. O governo eletrônico traz consigo não apenas a idéia de tornar mais próxima a relação entre o governo e o cidadão, mas, também, de fortalecer o exercício da cidadania e o processo democrático (ABREU, 2010, p. 17).

Os dados aqui apresentados demonstram que o assistente social tem um papel importante no fortalecimento da participação, sendo agente de informação, pois incentiva a participação dos usuários nos grupos, nos espaços de controle da política pública, fomentando uma construção coletiva, junto à demanda, não chegando com respostas prontas.

A legitimidade dessas virtudes significa a constituição de cidadãos que apóiam a construção de um mundo sociopolítico mais justo, superando a submissão e a dominação. Os usuários da política de assistência social precisam avaliar, sugerir e buscar a oferta de serviços a ações conforme suas demandas, suas reais necessidades, em prol da emancipação humana.

REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS

ABREU, Sheyla Kelly Marques. **As formas e qualidade da participação popular com o governo através da internet: um estudo de caso sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal.** Trabalho final Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais. 2010.

ALMEIDA, Carina Elisabeth Maciel de. **O discurso de inclusão nas políticas de Educação Superior (2003-2008).** Tese (doutorado). Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, PPGEduc. Campo Grande, MS, 2009. Disponível em: <http://repositorio.cbc.ufms.br:8080/jspui/bitstream/123456789/691/1/carina%20Elisabeth%20Maciel%20de%20Almeida.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2014.

ANASTASIA, Fátima. Federação e Relações Intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 1ª ed. Rio de Janeiro : São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da UNESP, 2004.

AVRITZER, Caderno Sociológico. **Democracia de baixa intensidade e democracia de alta intensidade.** Disponível em: <http://cadernosociologico.blogspot.com.br/2010/10/democracia-de-baixa-intensidade-e.html>. Acesso em: 08 maio 2013.

BRAVO, Maria Inês Souza; OLIVEIRA, Raquel de. **Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional.** IN: Revista Agora: Políticas Públicas e Serviço Social, ano 1, nº 1, outubro de 2004. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>. Acesso em 03 de maio de 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília/DF. 1988.

_____. Política Nacional da Assistência Social. Brasília: 2004.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social (1993). In: Coletânea de Leis. Revista e Ampliada. Porto Alegre: CRESS 10ª Região, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.** NOB-RS/SUAS. Brasília: 2006.

_____. **SUAS: configurando os eixos de mudança.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1 ed. Brasília: 2008.

_____. **Lei 12.435 de 06 de Julho de 2011.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em 01 de Julho de 2014.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1ª ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRAVO, Maria Inês Souza; OLIVEIRA, Raquel de. **Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional.** IN: Revista Agora: Políticas Públicas e Serviço Social, ano 1, nº 1, outubro de 2004. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>

BRONZO, Carla. **Vulnerabilidade, Empoderamento e Metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão.** Brasília, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Os conselhos do idoso: controle social e democracia participativa.** In: FALEIROS, Vicente de Paula; LOUREIRO, Altari Macedo Lahud (Orgs.). Desafios do envelhecimento: vez, sentido e voz. Brasília: Universa, 2006.

HEIMANN, Luiza Sterman; BOARETTO, Roberta Cristina. **Conselhos de Representação de Idosos e Estratégias de participação.** In: VON SIMSON, Olga Rodrigues de Moraes; NERI, Anita Liberalesso; CACHIOCI, Meire (Orgs.). As múltiplas faces da velhice no Brasil. 2 ed. São Paulo: Alínea, 2006.

MARTINEZ, Paulo. **Direitos de Cidadania: um lugar ao sol.** São Paulo: Scipione, 1996.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MDS. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 31 de maio de 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Controle Democrático: o papel dos conselhos.** Anais da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa. Realizada de 23 a 26 de maio de 2006 em Brasília. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, 2006.

ROGERS, Wendy; BALLANTYNE, Angela. **Populações Especiais: vulnerabilidade e proteção.** In: RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde, v.2. Rio de Janeiro, Dez., 2008. Disponível em: <http://reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/207/181> . Acesso em: 20 de setembro de 2014.

SANTOS; Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático.** Texto Obrigatório I da pós-graduação.

SHONS, Carme Regina; PALMA, Lucia Terezinha Saccomori (Orgs.). **Conversando com Nara Costa Rodrigues sobre Gerontologia Social.** 2º Ed. Passo Fundo: UPF, 2000.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e Controle Social.** In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.