

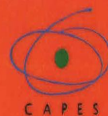
A assistência social consolidou-se como política a partir da Constituição da República Federal do Brasil de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social; no entanto sua estruturação enquanto sistema se deu posteriormente com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, sendo que, a partir daí, por meio do Sistema Único de Assistência Social, houve maior preocupação com garantia dos direitos socioassistenciais.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira

A CIDADANIA PARTICIPATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA-SC NO CONTEXTO
DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

JULIANA PAGANINI

APOIO:



**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC
CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

JULIANA PAGANINI

**A CIDADANIA PARTICIPATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA-SC NO CONTEXTO
DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira.

**Criciúma
2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P129c Paganini, Juliana.

A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma-SC no contexto da política nacional de assistência social / Juliana Paganini; orientador: Reginaldo de Souza Vieira. – Criciúma, SC : Ed. do Autor, 2016.

181 p : il. ; 21 cm.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma, SC, 2016.

1. Conselho Municipal de Assistência Social (Criciúma, SC). 2. Assistência social – Criciúma, SC. 3. Cidadania participativa. 4. Política pública. I. Título.

CDD. 22^a ed. 361.98164

Bibliotecária Rosângela Westrupp – CRB 14^o/364
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

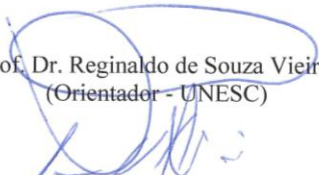
JULIANA PAGANINI


**A CIDADANIA PARTICIPATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA – SC NO CONTEXTO DA
POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

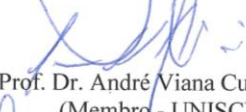
Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 18 de fevereiro de 2016.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
(Orientador - UNESC)

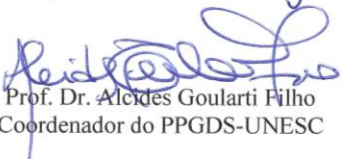

Profª Dra Giovana Ilka Jacinto Salvaro
(Coorientadora - UNESC)


Prof. Dr. André Viana Custódio
(Membro - UNISC)


Prof. Dr. Dimas de Oliveira Estevam
(Membro – UNESC)


Profª Dra. Fernanda da Silva Lima
(Membro – UNESC)


Juliana Paganini
Mestranda


Prof. Dr. Alcides Goularti Filho
Coordenador do PPGDS-UNESC

À minha família, com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

A conquista deste mestrado é a realização de mais um sonho. Nesta trajetória, muitas pessoas foram fundamentais para que isso ocorresse, razão pela qual deixo aqui meus sinceros agradecimentos.

Aos meus pais, Maria Julia e Delir, pelo amor, cuidado, respeito e confiança, vocês me impulsionaram para que eu chegasse até aqui.

À minha irmã, Eloísa, pela paciência, amizade e pelas palavras de conforto.

À Lili (cadelinha), pelo companheirismo, carinho e por deitar em cima dos meus livros, alertando-me de que às vezes é preciso de intervalos para “esfriar a cabeça”.

Aos meus tios, Dadau, Zé “Lemingue”, Dadai e Lilica, por estarem sempre ao meu lado, me paparicando e me mostrando o verdadeiro significado do amor.

Aos meus amigos Johnlee, Pedro, Alan, Bob, Raíle, Yuri, João, Cândida, Aline, Cíntia, Rosângela Del Moro, Juliano, Nathália, Bruna, Roni, Juliano, Daniel e Marcos, pelos momentos de risadas e descontração.

Ao meu orientador, Reginaldo de Souza Vieira, pela dedicação, carinho e competência ao conduzir minha orientação, despertando em mim a vontade e o prazer de estudar a cidadania participativa.

À minha coorientadora, Giovana Ilka Jacinto Salvaro, pelo apoio e cuidado com a leitura de meu trabalho. Minha admiração e carinho pelo seu profissionalismo e simplicidade.

Ao professor Ismael Francisco de Souza, pela paciência e por suas valiosas contribuições no projeto e durante todo meu mestrado.

Ao professor André Viana Custódio, por participar de minha banca e pelo carinho durante toda minha trajetória acadêmica; foi você que me tornou uma eterna apaixonada pela pesquisa.

Ao professor Dimas de Oliveira Estevam, pela sabedoria e paciência em suas aulas, pelas contribuições na qualificação e por ter aceito o convite de participar de minha banca.

À professora Fernanda da Silva Lima, pelo companheirismo durante minha caminhada pela pesquisa e por estar sempre presente nos momentos de angústias, desabafos e alegrias.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense, por proporcionarem uma visão crítica dos acontecimentos sociais.

Aos colegas de mestrado, Ana Laura, Raquel, Fernanda, Ricardo, Ana Paula, Fábio, Carla, Janaína, Adriane, Luiz Figueredo, Luiz, Zilli, Gilvan, Gabriele, Everaldo, Ana Cláudia, André, Bia, Rosana, Ney e Leonel, por compartilharem dos momentos de angústia e alegria.

A Rose, pelo profissionalismo e pelas intermináveis vezes que ouviu meus desabafos, amenizando-os sempre com palavras de conforto e sabedoria.

Aos meus colegas do Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito (NUPED), Michel, Cabral, Maycom, Fernanda Lima, Daniel Preve, Paulo, Patrícia Bonfante, Semíramis, Luiz Conti, Daniela Mader, Taynara, Mike, pelas discussões de textos que foram primordiais para o processo de escrita deste trabalho.

Ao Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, em especial a Patrícia, Mariana Jacques e Lutiele, pela disponibilidade e fornecimento dos documentos oficiais utilizados neste trabalho.

À Capes, pela concessão da bolsa de estudos.

“Nos tornamos capazes de intervir na realidade, tarefa incomparavelmente mais complexa e geradora de novos saberes do que simplesmente a de nos adaptar a ela.”

Paulo Freire (2006)

RESUMO

A assistência social consolidou-se como política pública a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social; no entanto, sua estruturação enquanto sistema se deu posteriormente com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, sendo que, a partir daí, por meio do Sistema Único de Assistência Social, houve maior preocupação com a garantia dos direitos socioassistenciais. Esta pesquisa estuda a PNAS sob o enfoque da cidadania participativa, já que tal política possibilita a fiscalização e discussão por parte da sociedade, visando ao aprimoramento na oferta dos serviços e programas no SUAS. Os espaços participativos, denominados na assistência social enquanto mecanismos de controle social, ocorrem de diversas formas, como por meio dos Conselhos e Conferências de Assistência Social, atuando inclusive nas diferentes esferas federativas. Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivo geral analisar se o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma incorporou a cidadania participativa advinda da CRFB/1988 no processo de deliberação das proposições levantadas durante a IX Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2013. A questão de pesquisa se relaciona com o objetivo geral, uma vez que a indagação que norteia essa dissertação é verificar se esses mecanismos de cidadania participativa no âmbito da assistência social levam em consideração as demandas da sociedade, e, além disso, analisar se o Conselho Municipal delibera a respeito das demandas sugeridas pelas pessoas. Também com os objetivos específicos, quais sejam: (a) analisar a concepção de cidadania participativa prevista na CRFB/1988 na qualidade de um espaço de ampliação da participação do cidadão no processo de elaboração e gestão das políticas públicas; (b) estudar o processo de formação da PNAS com ênfase no controle social e no SUAS; e (c) avaliar as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma no processo de implementação das proposições colocadas na IX Conferência Municipal, realizada em 2013, à luz da concepção de cidadania participativa preconizada pela CRFB/1988. O método utilizado foi o dedutivo, o procedimento monográfico e a abordagem qualitativa, envolvendo a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados apresentados demonstraram que o exercício da cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma é limitado, uma vez que suas deliberações pouco versaram sobre as proposições levantadas pela sociedade na IX Conferência Municipal de Assistência Social.

Palavras-chave: Cidadania Participativa. Conselho de Assistência Social. Conferência de Assistência Social. Política Pública. Política Nacional de Assistência Social.

ABSTRACT

Social assistance was consolidated as a public policy from the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CFRB/1988) and from the Social Assistance Organic Law (SAOL); however, it was structured as a system posteriorly with the approval of the National Social Assistance Policy (NSAP) in 2004, from there, through the Unified System for Social Assistance (USSA), there was a greater concern with the guarantee of social assistance rights. This research studies the PNAS with a focus on participatory citizenship, since that policy allows the supervision and discussion by society, aiming at the improvement of the offer of services and programs on the SUAS. The participatory spaces, denominated on social assistance as mechanisms of social control, occur in several ways, as through the Councils and Conferences on Social Assistance, also acting on distinct federal spheres. Therefore, this research has as general objective to analyze whether the Criciúma Common Council for Social Assistance has incorporated the participatory citizenship came from CFRB/1988 in the deliberation process of the propositions presented during the IX Municipal Conference for Social Assistance, realized in 2013. The research problem is related to the general objective, since the query underlying this thesis is to verify if those mechanisms of participatory citizenship in the scope of social assistance take into account the requests of society, and also to analyze whether the Common Council deliberates on the demands by people. It is also related to the specific objectives, which are: (a) to analyze the concept of participatory citizenship provided in the CFRB/1988 qua an expansion space of citizen participation in the process of development and management of public policies; (b) to study the formation process of the PNAS with emphasis on social control and SUAS; and (c) to evaluate the deliberations of the Criciúma Common Council for Social Assistance in the implementation process of the propositions exposed during the IX Municipal Conference, realized in 2013, in light of the concept of participatory citizenship recommended by CFRB/1988. The method used is deductive, the procedure is monographic, and the approach is qualitative, involving the bibliographical and documentary research technique. The results have demonstrated that the exercise of participatory citizenship in the Criciúma Common Council for Social Assistance is limited, since its deliberations have discussed just a little bit about the propositions brought up by society during the IX Municipal Conference for Social Assistance.

Keywords: Participatory Citizenship. Council for Social Assistance. Conference on Social Assistance. Public Policy. PNAS.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Representantes das entidades governamentais mandato 2012-2014	117
Quadro 2 – Representantes da sociedade civil mandato 2012-2014 ...	118
Quadro 3 – Proposições novas para o município de Criciúma.....	141
Quadro 4 – Proposições novas para o município de Criciúma.....	143
Quadro 5 – Proposições novas para o município de Criciúma.....	145
Quadro 6 – Proposições novas para o município de Criciúma.....	147
Quadro 7 – Proposições novas para o município de Criciúma.....	149
Quadro 8 – Proposições novas para o município de Criciúma.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMREC	Associação dos Municípios da Região Carbonífera
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	CIDADANIA PARTICIPATIVA: PERSPECTIVAS PARA SUA AMPLIAÇÃO	25
2.1	PREMISSAS	25
2.2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA	26
2.3	A CRFB/1988 E O RECONHECIMENTO JURÍDICO E POLÍTICO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA.....	41
2.4	PARA ALÉM DA CIDADANIA REPRESENTADA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA CIDADANIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	54
3	A PNAS: A INSTRUMENTALIZAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA DO DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CRFB/1988	66
3.1	PREMISSAS	66
3.2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO RECONHECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO NA CRFB/1988 E O SURGIMENTO DO SUAS	67
3.3	PNAS NO BRASIL: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS.....	78
3.4	O CONTROLE SOCIAL E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ESPAÇO DE CIDADANIA PARTICIPATIVA	87
3.4.1	Conselhos de Assistência Social.....	93
3.4.2	Conferências de Assistência Social	100
4	A EXPERIÊNCIA DA CIDADANIA PARTICIPATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA	107
4.1	PREMISSAS	107
4.2	CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.....	109
4.3	O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA: COMPOSIÇÃO E REGULAMENTOS INTERNOS.....	114

4.4	O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO NA IX CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	124
4.5	O POTENCIAL DELIBERATIVO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA E A IX CONFERÊNCIA: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRESSUPOSTOS DE CIDADANIA PARTICIPATIVA.....	133
4.5.1	Os debates e proposições no processo preparatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma.....	134
4.5.2	O processo deliberativo no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma	138
5	CONCLUSÃO	154
	REFERÊNCIAS	158

1 INTRODUÇÃO

A CRFB/1988 trouxe em seu artigo 1º, parágrafo único, dois paradigmas de exercício da soberania popular, sendo eles o participativo e o representativo, visando assegurar com isso a garantia dos direitos sociais, igualdade e justiça a todos os cidadãos.

No entanto, o paradigma representativo ainda predomina nos espaços de participação popular, dado que a sociedade reduz sua atuação ao voto, aguardando que as decisões sejam tomadas pelos representantes, ocorrendo algumas vezes uma insatisfação com a política, pois seus anseios acabam não sendo correspondidos.

Por esse motivo, a pesquisa intitulada “A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma- SC no contexto da Política Nacional de Assistência Social” visa resgatar a concepção da cidadania participativa como ferramenta de discussão, fiscalização e deliberação pelas pessoas nos assuntos de interesse coletivo, ampliando o poder de decisão concentrado somente no Estado.

Nesse sentido, quando se propõe o resgate desse modelo participativo, não se está ignorando a conquista do direito de voto inserido na CRFB/1988, nem considerando superada a existência dos partidos políticos, mas, pelo contrário, espera-se que exista um compartilhamento de espaço, agregando a cidadania participativa nesse contexto político brasileiro.

Muitos são os reflexos que surgem a partir do reconhecimento da cidadania participativa enquanto atuante juntamente à representativa, inclusive na área da assistência social, uma vez que a CRFB/1988 trouxe essa prerrogativa e a PNAS, seguindo o mesmo norte, inseriu a assistência social no âmbito das políticas públicas, possibilitando a participação das pessoas na construção do SUAS.

Essa participação no âmbito da assistência social ocorre por meio do controle social, ou seja, por mecanismos colocados à disposição da sociedade, entre eles os Conselhos e as Conferências.

Entretanto, a consolidação da assistência social como política pública e a atuação da sociedade nesses espaços participativos ainda exigem o enfrentamento de muitos desafios, tais como a superação dos discursos culturais de cunho tradicional e conservador e também a prática de decisões contrárias aos desejos da sociedade concentradas nas mãos dos representantes, resultando na criação de barreiras quanto ao exercício do controle social.

É por isso que o desenvolvimento desta pesquisa se torna fundamental, uma vez que a ampliação da base de conhecimento sobre a cida-

dania participativa no âmbito do SUAS por meio da PNAS possibilita demonstrar aos operadores, bem como à sociedade, a importância da fiscalização e atuação nos espaços participativos, alcançando-se assim maior efetividade dos programas e serviços ofertados.

Partindo-se do referencial teórico adotado, pretende-se responder à seguinte questão de pesquisa, que é seu objetivo geral: o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma incorporou a cidadania participativa advinda da CRFB/1988 no processo de deliberação das proposições levantadas na IX Conferência Municipal de Assistência Social realizada em 2013?

As hipóteses que amparam esta pesquisa se manifestam a partir de duas vertentes. A primeira aduz que o Conselho Municipal de Assistência Social deliberou sobre as proposições levantadas durante a Conferência supracitada, utilizando desse instrumento como mecanismo de exercício da sociedade sobre os serviços e programas da PNAS, visando fortalecer o atendimento e efetividade de suas ações, reconhecendo a concepção de cidadania participativa preconizada pela CRFB/1988. A segunda, por sua vez, defende a ideia de que o Conselho ignorou a cidadania participativa preconizada na Constituição, não deliberando a respeito das proposições discutidas na Conferência em questão.

Para cumprir com o objetivo e responder à questão de pesquisa, o método de abordagem foi o dedutivo, dado que se pretende, a partir da revisão bibliográfica apresentada, atingir determinadas premissas exteriorizadas por meio das hipóteses. O método de procedimento foi o monográfico e as técnicas envolveram pesquisa bibliográfica, documental e qualitativa. A escolha pela IX Conferência Municipal de Assistência Social se deu pelo fato de a pesquisa buscar analisar o ciclo de dois anos entre a realização de uma e outra Conferência, para que com isso se pudesse verificar de que maneira o Conselho Municipal de Assistência Social deliberou nesse lapso temporal.

A apresentação da pesquisa foi estruturada em três capítulos, sendo nos dois primeiros realizada uma revisão bibliográfica das temáticas abordadas, e o último tratando da experiência da cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma.

O primeiro capítulo, intitulado “Cidadania participativa: perspectivas para sua ampliação”, baseia-se em autores como Pinsky, Benevides, Bobbio, Vieira, Gohn, Pilati, Wolkmer, Morin, Boaventura, entre outros, e objetiva contextualizar o conceito de cidadania demonstrando sua multiplicidade de definições conforme o contexto político, social e econômico de cada sociedade e época. Descreve o reconhecimento jurídico e político dado pela CRFB/1988 à cidadania participativa e discutem-se

concepções para além da cidadania representada, levantando pressupostos para utilização da cidadania participativa no Brasil.

O segundo capítulo, denominado “A PNAS: a instrumentalização como política pública do direito social à assistência social prevista na CRFB/1988”, sustenta sua abordagem em autores como Lonardoní, Yasbek, Carvalho, Santagada, Giaqueto, Costa, Tapajós, entre outros, e estuda-se o reconhecimento da assistência social como um direito a partir de uma análise histórica de sua trajetória relacionada à caridade, à benevolência e ao assistencialismo, até o momento em que alcançou o status de política pública com o surgimento do SUAS no Brasil. Busca-se conceituar e caracterizar a PNAS e o controle social no âmbito da política socioassistencial a partir de seus instrumentos de participação social, sendo eles os Conselhos e Conferências.

O terceiro e último capítulo, intitulado “A experiência da cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma”, a partir do referencial teórico desenvolvido nos capítulos anteriores, procura responder à questão de pesquisa, caracterizando o município de Criciúma, estudando a criação, composição e regulamentos internos do Conselho Municipal desta cidade, descrevendo o processo de elaboração e discussão na IX Conferência Municipal de Assistência Social. Por fim, com base na fonte documental, investiga-se a utilização dos resultados na IX Conferência Municipal de Assistência Social pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, à luz dos pressupostos de cidadania participativa da CRFB/1988.

Esta pesquisa desenvolve-se num diálogo interdisciplinar com outras áreas do conhecimento, tanto com o Direito (Direito Administrativo, Constitucional, Teoria do Estado, História do Direito e Sociologia do Direito) quanto com o Serviço Social, a Ciência Política, a História e a Sociologia.

2 CIDADANIA PARTICIPATIVA: PERSPECTIVAS PARA SUA AMPLIAÇÃO

2.1 PREMISSAS

O termo cidadania foi construído historicamente, caracterizando-se de maneira heterogênea, multiforme e diversificada, variando conforme o contexto político, econômico e social de cada sociedade.

Por outro lado, no Estado Democrático de Direito, a cidadania possui uma interpretação mais abrangente, no sentido de alcançar tanto o direito ao voto quanto a participação nas esferas sociais, sendo que no Brasil tais instrumentos se encontram no próprio texto constitucional.

Isso porque a CRFB/1988 trouxe três mecanismos que possibilitaram a relação do povo com o Estado, sendo eles a cidadania representativa, a semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular) e a participativa, visando assegurar o exercício da soberania popular.

Esta inserção da cidadania participativa, juntamente da representativa e semidireta na CRFB/1988, possibilitou o reconhecimento do respeito aos direitos políticos, sociais e culturais, ocasionando uma importante conquista para o Estado Democrático de Direito.

Entretanto, apesar de o texto constitucional ter contemplado um leque de possibilidades quanto ao exercício da cidadania, ainda predomina na sociedade a redução da participação política tão somente ao voto, causando um sentimento de apatia e comodismo quanto à utilização de outras formas de atuação.

Os reflexos negativos decorrentes dessa cultura reducionista são inúmeros, como o descompasso entre os anseios da sociedade e as ações dos representantes eleitos, a insatisfação e descrédito no que se refere à política, o distanciamento das ações dos governantes em relação aos problemas sociais, entre tantos outros.

É diante desse cenário que se reconhece a crise de legitimidade política e jurídica. Isso porque o modelo que está imposto não corresponde mais às demandas de uma sociedade complexa composta por grupos e anseios heterogêneos, estando numa dinâmica de constante transformação.

É preciso, portanto, romper com este paradigma que restringe a cidadania na concepção representativa, que concentra no Estado a legitimidade para produção e discussão das normas (monismo jurídico), que estabelece uma dicotomia público/privado, excluindo por isso

mesmo a sociedade do processo de participação política (MORIN, 2010; TOURAINÉ, 2011; WOLKMER, 2001-B; VIEIRA, 2013).

Entretanto, quando se fala que se está vivenciando uma crise de paradigmas – e que, por esse motivo, deve haver uma superação por meio da ampliação de outras formas de atuação cidadã –, não se está desconsiderando a conquista do voto, nem tampouco querendo excluí-lo da vida política do Estado; muito pelo contrário, o que se propõe é o compartilhamento do espaço democrático da representação juntamente da participação, seja ela direta ou indireta (MORIN, 2010; TOURAINÉ, 2011; VIEIRA, 2013).

Após contextualizar o paradigma no qual se baseia esta pesquisa, ou seja, aquele que vai além da representação exclusiva, reconhecendo e respeitando o papel desta com as demais formas de participação, cabe ressaltar como se pretende desenvolver este primeiro capítulo.

O estudo inicia com a contextualização do conceito de cidadania, perpassando por suas diversas definições como forma de demonstrar o quão dinâmica é tal categoria, principalmente num Estado Democrático de Direito. Dentro dessa lógica, apresenta-se o reconhecimento jurídico e político que a CRFB/1988 trouxe para a concepção participativa da cidadania, evidenciando a relevância democrática do exercício conjunto desta com a representação.

Por fim, estrutura-se teoricamente a construção de uma cidadania para além da representativa, mediante a legitimação de outras formas de atuação social, resgatando o pluralismo, o protagonismo e a participação da sociedade como bases para a consolidação do novo paradigma no qual se sustenta este trabalho.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA

Ao se propor um estudo conceitual acerca de determinada categoria, deve-se atentar para as generalizações, que na maioria das vezes acabam esvaziando o termo e desvirtuando seu significado de acordo com o contexto analisado. Demonstra-se esse cuidado a partir do momento em que se realiza um recorte teórico contemporâneo para definir cidadania, não desconsiderando, porém, seu caráter histórico, complexo e pluriforme.

Para que se consiga traçar algumas acepções de cidadania, torna-se necessário, antes de mais, descrever brevemente a maneira como esse termo foi tratado em diferentes momentos da história, pincelando

sua passagem na idade antiga, média, até o surgimento do Estado (Absoluto, Liberal, Social e Democrático de Direito).

A primeira ideia de cidadania surge na antiguidade clássica, sendo que os gregos e romanos consideravam esta enquanto ação que produzia um elo entre o homem livre e a cidade. Assim, na Grécia, a *pólis* era composta pela participação ativa dos cidadãos, ou seja, a cidadania estava nesse contexto ligada à atuação direta referente aos acontecimentos que envolviam a coletividade (BARRETTO, 2006; GUARINELLO, 2003; SIQUEIRA JUNIOR, 2007-A; COVRE, 2005; OLIVEIRA, 2005; LIBANIO, 1995; RODRIGUES, 2006; RICCI, 2015).

Entretanto, essa relação entre o cidadão e a cidade difere do cenário grego para o romano, pois enquanto o primeiro considerava a cidadania a junção dos cidadãos, o segundo a concebia como conceito único, somente podendo existir coletivo se houvesse antes cidadãos. “Se para os gregos havia primeiro a cidade, *pólis*, e só depois o cidadão, *polites*, para os romanos havia cidade e Estado, *politeia*, [...] a cidadania, *ciuitas*, englobava cidade e Estado” (FUNARI, 2003, p. 50).

Além disso, em Roma, devido à luta de classes entre patrícios e plebeus, em que estes buscavam a plena cidadania que até então não lhes era dada, ocorreram grandes conquistas, tais como a divisão do povo romano não mais de forma hereditária, e sim geográfica. Outra peculiaridade de Roma dizia respeito à possibilidade de um cidadão criar outro por meio de seu ato de vontade, com a aprovação de um magistrado, ou seja, tal ato se constituía em uma das formas de o escravo se tornar liberto, fazendo parte da cidadania romana (GIARDINA, 1992; FUNARI, 2003).

Em que pesem essas percepções de cidadania na Grécia e em Roma, cabe lembrar que esse cenário não deve ser transplantado para as complexas sociedades contemporâneas compostas por um número muito maior de cidadãos, principalmente no que diz respeito à organização política sem representantes, bem como pela participação direta nos negócios públicos (VENERIO, 2010; BOBBIO, 2002; GUARINELLO, 2003).

Na Idade Média, período compreendido do século V ao XV, a Igreja apareceu com o papel de “união” dos povos, sendo que a cidadania estava predominantemente ligada à ideia de população, no sentido de uma sociedade composta por pessoas e relações desiguais (SANTOS, 2015). Essas relações se davam devido às profundas alterações das estruturas sociais, em que a rígida hierarquia de classes predominava no medievo, sendo elas o clero, nobreza e servos (SANTANA, 2015-B), fazendo com que a cidadania não fosse exercida por todos. Segundo Streck e Morais (2012), nesse período não existiu um Estado, mas um

conjunto fragmentado de poderes que se concentravam nos feudos, dificultando a proliferação da cidadania.

Para Santana (2015-B),

[...] na época medieval, em razão dessa índole hierarquizada das estruturas em classes sociais, diluiu-se o princípio da cidadania. O relacionamento entre senhores e vassalos dificultava bastante a definição desse conceito. O homem medieval, ou era vassalo, ou servo, ou suserano; jamais foi cidadão. Os princípios de cidadania e de nacionalidade dos gregos e romanos estariam “suspensos” e seriam retomados com a formação dos Estados modernos, a partir de meados do século XVII.

Dessa maneira, com a decadência do feudalismo, ocorreu o surgimento do mercado e da modernidade, sendo que o “povo” viu no rei a figura capaz de solucionar os problemas da época, centralizando o poder em suas mãos, fazendo com que a cidadania participativa fosse substituída pela representativa (BRITO, 2011).

Aconteceu então o que jamais se poderia prever: a divisão entre o mundo privado e o público, ou seja, de um lado se situava a sociedade civil e de outro o Estado, em seu primeiro momento Absolutista, iniciando o “processo de despolitização da cidadania”, impossibilitando a atuação do indivíduo na esfera pública, fazendo com que este não se sentisse parte da sociedade (VIEIRA, 2013, p. 92), tendo os teóricos do contratualismo papel primordial nessa concepção de nascimento do modelo estatal.

Nesse contexto de surgimento do Estado, em sua primeira concepção Absoluta, com a centralização do poder nas mãos do rei, a burguesia se encontrava insatisfeita, pois também almejava o poder político, sendo que, com a acumulação de capital, ocorreu a possibilidade de seu enfrentamento com o monarca, surgindo então a segunda fase do Estado Moderno, qual seja a Liberal, que se deu por meio das Revoluções Industrial, Inglesa, Americana e Francesa (VIEIRA, 2013).

Esse Estado Liberal que foi se constituindo em meados do século XX entendeu que os valores individuais deveriam estar acima de tudo e de todos, inclusive do próprio ente estatal, dando total liberdade para a pessoa enquanto sujeito e não enquanto sociedade pertencente da coletividade (MACEDO, 1995). Como bem aponta Bonavides (2001, p. 40), “na doutrina do liberalismo, o Estado foi sempre o fantasma que atemorizou o indivíduo. O poder, de que não pode prescindir o ordenamento

estatal, aparece, de início, na moderna teoria constitucional como maior inimigo da liberdade”.

Assim, o Estado Liberal vai de encontro ao Absoluto, pois enquanto neste o monarca detinha o poder e o próprio povo em suas mãos, atribuindo ao aparelho estatal status de propriedade, naquele, ao contrário, o indivíduo despido de controle deveria autogovernar-se assumindo o comando de sua vida. Isso gerou instabilidade e um crescente índice de desigualdade social, pois, com a intervenção mínima do Estado na vida das pessoas, ocorreram violações de direitos, em especial na área trabalhista, culminando no surgimento de movimentos sociais na luta pela ampliação da atuação estatal, no desenvolvimento e inclusão de novas políticas, fazendo surgir então o Estado de Bem-Estar Social (VIEIRA, 2013).

Em que pesem os avanços que o Estado de Bem-Estar Social trouxe para a sociedade referente à conquista de direitos até então não reconhecidos, por outro lado, ele não alterou em nada as peculiaridades da cidadania, no sentido de que ela continuou sendo encarada enquanto instrumento de representação política (VIEIRA, 2013).

Nesse cenário, o Estado de Bem-Estar Social, por diversas razões, tanto internas, peculiares ao próprio Estado, quanto externas, desencadeadas na conjuntura internacional, começou a apresentar seus primeiros sintomas de crise que irão refletir inclusive no âmbito jurídico e político da cidadania representada (LAURIA, 2006).

Com a conquista do Estado Democrático de Direito, a cidadania se consolidou de caráter tanto representativo quanto participativo, buscando resgatar a inserção da sociedade nos espaços públicos, permitindo, como bem menciona Vieira (2013, p. 153), “a coexistência de duas esferas de soberania, a estatal representativa e coletiva participativa da sociedade”.

O tratamento dado à cidadania no Brasil pelo Estado Democrático, em especial a partir da promulgação da CRFB/1988, será abordado mais adiante com maior cuidado. O que se almejou até o momento foi justamente levantar uma reflexão do tratamento dado à cidadania nos diferentes momentos históricos, para que se perceba a complexidade de conceituá-la na contemporaneidade sem que se corra o risco de banalizar seu significado.

Para Pinsky e Pinsky (2003, p. 9), uma das maiores dificuldades para o estudo da cidadania é sua conceituação, já que não se trata de uma

[...] definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil,

não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania, mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-Nacionais contemporâneos.

O caráter pluriforme da cidadania é levantado também como um dos principais fatores no que tange à complexidade de seu estudo, sendo que a falta de certeza quanto a seu significado impossibilita uma visão acabada e delimitada, proporcionando a amplitude do debate ao tema (MARTÍN, 2005; GORCZEVSKI, 2009; GORCZEVSKI; MARTÍN, 2011, VILLELA, 2008; ARAÚJO, 2008; BUFFA; ARROYO; NOSELLA, 1987). Isso porque a cidadania

[...] não pode ser entendida como uma condição estática, definida e acabada, pois ela só se realiza na dinâmica, no 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 no coletivo. (MARTINEZ, 1996, p. 24)

Entretanto, a partir do momento que se reconhece o caráter pluriforme da cidadania, dada a variedade de dimensões espaciais e funcionais, bem como a velocidade e voracidade das diversas apropriações dessa noção, para que se possa desenvolver um estudo acerca dessa categoria, ocorre a “necessidade de precisar e delimitar o seu significado: o que entendemos por cidadania, o que queremos entender por isso” (DAGNINO, 2004, p. 103).

Gorczevski e Martín (2011), bem como Dagnino (2004), são enfáticos ao afirmarem que, a partir do momento que se concebe a cidadania enquanto resultado de uma construção histórica e por isso mesmo dinâmica e não universal, conseqüentemente, se reconhece a relevância do processo de construção desta no âmbito social por meio de lutas, objetivando a conquista pela transformação social.

Em vista disso, discutir o polissêmico conceito de cidadania parece tarefa um tanto quanto complexa e ousada para ser desenvolvida em poucas linhas. Todavia, o que se propõe é o estudo de alguns pontos objetivando a provocação do debate, para que se consiga construir uma base sólida para posterior estudo da cidadania no âmbito da assistência social.

Entre os conceitos utilizados por estudiosos, o de cidadania, segundo Gohn (2005, p. 18), “é, provavelmente, o que tem tido o maior uso (e abuso) de significados e ressignificados”, portanto, passar-se-á a expor alguns autores que trabalham a temática em suas diversas visões.

Marshall (1967, p. 63) concebe a cidadania como um status concedido àqueles que são membros comuns de uma comunidade, ou seja, “todos que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. O autor conceitua cidadania dividindo-a em três elementos, sendo eles o civil, o político e o social:

[...] o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo. (MARSHALL, 1967, p. 63)

O que se percebe é que dessa definição de cidadania elaborada por Marshall (1967) derivaram muitas outras, cada uma com sua peculiaridade; entretanto, todas possuem uma característica em comum, qual seja, a consciência do caráter vivo do qual o conceito de cidadania se reveste.

Para Moraes (2009), essa divisão clássica de Marshall (1967) possibilita outra forma de classificá-la, forma esta que ele denomina dimensões de cidadania, sendo elas a dimensão da liberdade individual, vinculada à liberdade de expressão, reunião, associação; a dimensão da igualdade, tanto de condições quanto de possibilidade; e, por fim, da participação nas eleições e também em plebiscitos e referendos.

Rodrigues (2006), por sua vez, aduz a cidadania como uma categoria da qual derivam a cidadania formal e substantiva, sendo que, enquanto a primeira trata da condição de membro de um Estado democrático, portanto, titular de direitos políticos, a segunda, por sua vez, engloba um leque de direitos, entre os quais se encontram os civis, os políticos e os sociais.

Nesse sentido, a cidadania consistiria na manifestação das prerrogativas políticas que uma pessoa possui no interior do Estado Democrático enquanto nacional, ou seja, tal categoria estaria relacionada à nacionalidade no sentido de que todo cidadão é nacional, não se valendo, porém, o inverso (BASTOS, 2002; MORAES, 2014).

Entretanto, Andrade (1993, p. 47) discorda dessa concepção que trata como sinônimos a cidadania e a nacionalidade, afirmando que não são a mesma coisa, “não apenas em seu significado jurídico – o qual centraliza a preocupação definitória na doutrina jurídica –, mas fundamentalmente diferem desde uma perspectiva histórica”.

Pode-se dizer, então, que o cidadão detém a opção de gozar do direito de nacionalidade, isto é, do vínculo jurídico e político com o Estado; entretanto, a cidadania não se reduz à nacionalidade, já que a primeira abrange muitos outros direitos para além da segunda, direitos estes que não estão ligados ao status de nacional, e sim ao de pessoa humana, tais como o direito à vida, saúde, lazer, educação, entre muitos outros.

A relação do conceito de cidadania com o gozo de direitos é amparada também por Bandeira (2011), Bello (2007), Mattos (2007), Melo (2013), Herkenhoff (2001), Barretto (2006), Siqueira Junior (2007-A), Vieira (2013), pois estes consideram que a concepção dessa categoria está ligada à vinculação das pessoas à comunidade, logo, estando nessa situação, elas acabam sendo titulares tanto de direitos como de deveres com o Estado.

Por outro lado, Armani (2008) reconhece que a cidadania possui múltiplos conceitos; todavia, carregando consigo dois grandes desdobramentos: o estrito e o amplo. O sentido estrito define cidadania como detentora de direitos, conforme já discutido, e assemelha-se, para o autor, com a cidadania individualista do Estado Liberal. Por outro lado, a cidadania em sentido amplo está mais associada ao pensamento social, sendo definida como um conjunto de direitos e obrigações, porém, diferente das concepções anteriores, que possibilitam a inclusão da pessoa nas diversas esferas da convivência social.

Nessa linha de pensamento, a cidadania recebe uma definição mais ampla, “tornando o cidadão parte do processo de desenvolvimento e promoção social, não se limitando este a participar dos canais formais de formação da vontade política por meio do sufrágio” (ARMANI, 2008, p. 53), configurando-se, portanto, como mecanismo de construção das relações de vivência na sociedade. Para Gohn (2005, p. 30),

[...] entendemos a participação como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica, desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova.

Essa especificidade da cidadania deve ser levada em conta principalmente quando se reconhece que seu conceito abrange muito mais que o direito de votar e ser votado, englobando o exercício diário da participação das pessoas nos assuntos que afetam sua realidade.

Corrêa (2002) chama a atenção para esse ponto ao afirmar que as definições de cidadania, na verdade, não estabelecem claramente o que consiste tal categoria, mas, pelo contrário, levantam reflexões acerca de sua extensão na sociedade, seja por meio do voto, como também pelo preenchimento da sociedade nos espaços públicos. Covre (2005, p. 8-9) afirma que a cidadania

[...] confunde-se com o direito de votar. Mas quem já teve alguma experiência política – no bairro, igreja, escola, sindicato, etc. – sabe que o ato de votar não garante nenhuma cidadania, se não vier acompanhado de determinadas condições de nível econômico, político, social e cultural.

Tais circunstâncias apresentadas pelo autor dizem respeito às redes de relações, assim como ao conjunto de práticas que definem e redefinem as relações entre as pessoas individualmente e coletivamente com o Estado. Nesse sentido, o Estado é um elemento definidor, pois é em sua esfera que se asseguram direitos e deveres, como também as sanções em decorrência do descumprimento destes (GOHN, 2005).

Por isso, a promoção da cidadania depende da elaboração e implementação de políticas públicas, assegurando a todas as pessoas o exercício de seus direitos, ou seja, “compreender o sentido da cidadania significa, assim, entender como se relaciona o indivíduo com o setor público” (NAVES, 2003, p. 563) e, ainda, com a sociedade em que vive.

Essa preocupação relacional das pessoas com a comunidade e o Estado, principalmente no que diz respeito à fiscalização e consolidação de políticas públicas, é destacada também por Siqueira Junior (2007-B), quando este desenvolve o conceito de cidadania a partir da esfera jurídica e política. Para Siqueira Junior (2007-A, p. 249),

[...] na esfera jurídica, a cidadania constitui um dos elementos da República Federativa do Brasil e tem como consequência a democratização do acesso à justiça e a participação popular no processo decisório governamental [...]. Na atuação política, cidadão é aquele que participa da dinâmica estatal. No Estado Democrático de

Direito, essa atuação é exercida não apenas pelo voto, mas os cidadãos participam da tomada das decisões acerca dos temas de interesses públicos. No Estado contemporâneo, esse interesse se realiza pelas políticas públicas.

Uma vez que ao Estado e a sociedade cabe a elaboração de políticas públicas, o compromisso pelo levantamento de demandas, bem como pelo controle de sua implementação, cabe à sociedade, que expressa essas ações por meio do sentimento comunitário, no sentido de procurar exercer a cidadania coletivamente na busca pela concretização de direitos mais diversos, desde saúde, moradia, lazer, trabalho, dentre outros.

Devido a esse caráter dinâmico da cidadania, ela acaba formando grupos de incluídos e excluídos, ou seja, na luta pela inclusão de um conjunto de direitos a determinadas pessoas, acabam se excluindo muitas outras, mesmo que de alguma maneira esse não seja o objetivo fim da cidadania (GUARINELLO, 2003; REZENDE FILHO; CÂMARA NETO, 2015; JOHNSON, 1997).

Devido a isso, a cidadania não pode ser esperada tão somente pelas ações do Estado, mas efetivada cotidianamente por meio da participação social, sendo conceituada enquanto instrumento pela busca do bem comum, pela possibilidade de ser quem se é, de exercer uma religião, entre outras tantas atitudes que fazem com que a pessoa se sinta cidadã no meio social (MARTINEZ, 1996; DIMENSTEIN, 2005; OLIVEIRA, 2007).

A cidadania é ainda difundida enquanto sinônimo de democracia, sendo que alguns autores, tais como Bonavides (1994), Bastos (2002), Silva (2014), Goulart (1995), Vieira (2005), referem-se à cidadania como democracia, ou seja, governo do povo, aberta à aquisição e fruição de direitos, podendo ser exercida de forma direta ou indireta.

Ocorre que o estudo não busca aprofundar teoricamente a categoria democracia, mas tão somente levantar esse fato confuso que ainda predomina entre os pesquisadores, e embora tenha estreita relação, a democracia e a cidadania se diferem em termos históricos e conceituais. Quando se fala em democracia,

[...] entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões

coletivas e com quais procedimentos. (BOBBIO, 2000, p. 30)

Os conceitos de democracia e cidadania caminham juntos, lado a lado, pois, enquanto o primeiro se constitui como governo do povo, o segundo trata do exercício desse governo, seja por meio da participação, da representação, do gozo de direitos e deveres, entre tantos outros expostos até o momento.

Siqueira Junior (2007-A, p. 239) reconhece que a cidadania “guarda relação umbilical com a democracia”, mas ambas não são a mesma coisa, podendo a cidadania ser exercida no espaço público, como também no interior do governo democrático, por pessoas que buscam maior engajamento em relação aos acontecimentos sociais.

Como se observa, todos esses conceitos de cidadania até o momento apresentados, além de não definirem o objeto, nos conduzem ao erro de imaginar a cidadania como algo estático e acabado. Para que não se caia nesse reducionismo, optou-se por estudar a classificação de concepções de cidadania desenvolvida por Gorczewski e Martín (2011), antecipando que se adotará a partir de agora a palavra “concepção”, em vez de “conceituação”, diante das múltiplas faces que possui a cidadania.

Devido à complexidade no tratamento do conceito de cidadania, Gorczewski e Martín (2011) postulam a existência de concepções acerca dessa categoria, quais sejam a liberal, a social, a republicana e a comunitária. Após o estudo dessas linhas teóricas, almeja-se a escolha de uma que embase a presente pesquisa.

A abordagem liberal considera a cidadania e sua relação com interpretações limitadas, formais e legais, sendo o exercício desta condicionado ao fato de se dispor de direitos tais como a liberdade de expressão, o voto, bem como benefícios sociais e deveres abrangendo o pagamento de impostos, ou ainda o ato de servir às forças armadas (ARAÚJO, 2008). Os defensores dessa corrente teórica

[...] reconhecem no homem direitos naturais que nenhuma autoridade pode lhes negar, pois fazem parte da própria essência dos seres humanos [...], sendo o elemento principal em toda questão a liberdade, entendida como a capacidade que cada cidadão possui de ter a sua própria concepção acerca da vida e de procurar realizar seus objetivos sem qualquer interferência externa. (GORCZEWSKI; MARTÍN, 2011, p. 49)

Embora haja o reconhecimento da presença do Estado, a este cabe tão somente a garantia da vida e propriedade dos cidadãos, sendo os demais interesses regulados pelo mercado, ou seja, seu papel é restrito ao consentimento dos cidadãos, somente podendo atuar nos casos em que a permissão ocorre.

Na concepção social, por outro lado, “a cidadania passa a significar ter direitos sociais. Então cidadão é aquele que tem direito a ter direitos” (GORCZEVSKI; MARTÍN, 2011, p. 53); entretanto, nesse cenário, prevalece a relação do direito como caridade, bondade, favor, na qual o Estado passa a atuar um pouco mais na vida das pessoas, porém sem uma obrigação diante das violações sociais devido a essa conjuntura assistencialista.

Algumas características são levantadas por Wolkmer (1990, p. 26), que expressam bem o contexto em que a concepção social se desenvolve:

a) uma preponderância do Executivo sobre os demais poderes, o que gera uma crise de legitimidade; b) uma progressiva burocratização da administração pública. O Estado se transforma em uma máquina pesada pelos vícios da burocracia, em especial o grande número de funcionários públicos trabalhando em uma enormidade de institutos de assistência social; c) expansão do intervencionismo estatal na economia; d) crescente complexidade dos conflitos sociais e aumento das demandas populares.

Por outro lado, a abordagem comunitária identifica a cidadania como algo que brota da própria sociedade, sendo que esta não existe sem o indivíduo e vice-versa. Essa linha teórica reconhece a “dissolução do nexos social, a erradicação das identidades coletivas, assim como o incremento do individualismo egoísta” (GORCZEVSKI; MARTÍN, 2011, p. 61); dessa forma, o cidadão vê o outro como um adversário, porém ambos reconhecem que o todo é superior às partes, devendo-se buscar a integração de valores comuns para que haja a motivação pelo trabalho comunitário. Para Araújo (2008, p. 77), na visão comunitarista, a cidadania

[...] implica a participação social e o serviço comunitário para o bem geral. Esta concepção funda-se na noção que ser cidadão significa

pertencer a uma comunidade histórica. A individualidade de cada cidadão é construída e desenvolvida em termos dessa comunidade cultural e ética. Nessa concepção, a forma de manter a ordem e a coesão social implica a participação de todas as pessoas da comunidade num conjunto de actividades comunitárias de cidadania, com base numa perspectiva social e moral comum.

Em vista disso, o entendimento comunitário de cidadania destaca a cultura do grupo social como responsável pela identidade de cada indivíduo, sendo que este é construído na sociedade de maneira pronta, ou seja, não há a possibilidade de escolha nem de seu surgimento anterior ao meio social.

Por fim, a concepção republicana de cidadania reconhece que cidadã é aquela pessoa que participa ativamente dos acontecimentos da sociedade, seja por meio de debates, ou ainda pela atuação na tomada de decisões políticas, ou seja, existe aqui a prática do autogoverno (GORCZEWSKI; MARTÍN, 2011).

O que se percebe é que a ideia republicana está centrada na participação política das pessoas, sendo que estas deixam de lado a passividade para assumir a postura de cidadãos ativos; no entanto, há a preocupação de que maneira esse exercício se dará na sociedade contemporânea frente à resistência desse pluralismo de atuação. Na abordagem republicana,

[...] a cidadania é definida como responsabilidade cívica e participação activa de todos os cidadãos na vida pública, ou seja, participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, no valor da vida e debates públicos, defendendo a realização pessoal através da actividade política. (ARAÚJO, 2008, p. 77)

Portanto, após a apresentação das concepções liberal, social, comunitária e republicana, compreende-se que a cidadania é passível de diversas abordagens, restando ao pesquisador a escolha de uma delas para sustentar o seu estudo, já que cada uma possui suas peculiaridades que a distinguem das demais.

Essas características são responsáveis pela opção teórica que se realiza, isto porque, enquanto uns entendem a cidadania em termos de noção liberal ou comunitária, analisando esta última na perspectiva de promoção do bem comum, outros ainda a encaram numa linha social ou

republicana (VIEIRA, 2015; MARTÍN, 2005; ARAÚJO, 2008; VIEIRA, 2005), razão pela qual se justificará a opção por uma das quatro para desenvolver a pesquisa nesta dissertação.

A linha teórica que sustentará a presente pesquisa será a republicana, pois parte da ideia de que estudar política pública sem a atuação da sociedade no seu controle é algo ineficaz do ponto de vista prático do termo. Isso porque a sociedade é peça fundamental tanto para a legitimidade quanto para o alcance de seus efeitos ao seu público usuário.

A política pública que será estudada neste trabalho será a Política Nacional de Assistência Social, cuja construção e consolidação se fundamenta justamente nessa perspectiva participativa, na qual a cidadania se constitui enquanto responsabilidade compartilhada entre toda a sociedade, em que as tomadas de decisões não se centralizam apenas no Estado, indo a abordagem republicana ao encontro desse enfoque teórico.

Além disso, a concepção republicana traz consigo uma peculiaridade que é peça fundamental no estudo da cidadania participativa no contexto da Política Nacional de Assistência Social: o debate entre os atores envolvidos pela concretização dessa política, ou seja, a troca de saberes entre sociedade e Estado faz com que os serviços e programas ofertados no Sistema Único de Assistência Social tenham maior efetividade.

Entretanto, em que pese a exposição realizada por Gorczewski e Martín (2011) a respeito da cidadania dentro de uma concepção liberal, social, comunitária ou republicana, ambos os autores acreditam ainda que essa clássica divisão vem sendo superada pelas mudanças ocorridas nos últimos anos, tais como o próprio aumento da inter-relação entre Estado e instituições da sociedade civil.

Em meio a esse cenário, Gorczewski e Martín (2011, p. 209) propõem a configuração de nova cidadania alicerçada em dois eixos essenciais:

[...] primeiro a participação política como instrumento essencial: analisamos a legitimidade do poder político e a participação política como direito fundamental. Um segundo ponto que deve configurar a nova cidadania é o renovado papel da sociedade civil e dos movimentos sociais. A partir das percepções [...] analisamos o surgimento e as características dos novos movimentos sociais e concluímos com algumas reflexões sobre o papel desses movimentos no sistema político democrático.

Essas estruturas levantadas pelos autores correspondem à insatisfação da sociedade com as dificuldades ocorridas diariamente, pois a cidadania passiva não consegue mais atender a todos os seus anseios, visto que, conforme já discutido, estas possuem demandas heterogêneas e divergentes, estando ainda em constante transformação.

Neste ponto, reside a essência da nova cidadania, ou seja, no caráter público, impessoal, participativo, havendo constantemente o enfrentamento das questões da comunidade e uma ampliação da esfera Estatal, se configurando em Estado Democrático de Direito (GUARINELLO, 2003, SIQUEIRA JUNIOR, 2007-A).

A emancipação do espaço Estatal significa a possibilidade de uma atuação mais participativa por parte dos cidadãos, caracterizando-se numa sociedade democrática, reflexiva e preocupada com os assuntos de interesse coletivo, indo ao encontro da construção do conceito da nova cidadania. Para Gorczewski e Martín (2011, p. 207),

[...] é uma sociedade constituída de indivíduos ativos, que designamos como sociedade democrática, entendendo como tal não a sociedade que possui um regime político denominado de democrático, mas aquela sociedade organizada a partir de parâmetros instituídos por indivíduos participativos e incorporados em todas as instituições dinâmicas da mesma sociedade.

A nova cidadania não está preocupada com critérios formais de participação, mas, pelo contrário, busca pessoas engajadas com as questões coletivas, que exercitem o diálogo com o Estado e suas instituições, fazendo com que haja um trabalho em conjunto cujo objetivo resulte na melhora da qualidade de vida da sociedade.

Dagnino (2004) acredita que se faz necessário o reconhecimento imediato dessa nova cidadania, seja pelo fato de ela derivar da experiência dos movimentos sociais, seja também por expressar a construção cumulativa e histórica da democracia. A autora destaca ainda um terceiro elemento: a organização estratégica do nexos entre as dimensões culturais e política, desembocando na difusão da cultura democrática no País.

Essa nova concepção de cidadania não retira a autonomia do Estado, mas tão somente redistribui as responsabilidades, identificando os movimentos sociais enquanto parte da história do processo de democrati-

zação do Brasil, e por isso mesmo elemento primordial para a composição desse novo cenário.

Dagnino (2004, p. 108) elenca ainda seis itens que expressam a visão dessa nova cidadania, e o primeiro deles considera que

[...] a nova cidadania trabalha com uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita, portanto, a conquistas legais ou acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta.

Isso porque já não basta deter direitos por si só, mas estes devem ser conquistados materialmente para que haja a possibilidade de serem desfrutados na prática do dia a dia das pessoas, ou seja, tendo em vista a constante transformação na vida social, faz-se necessário que a nova cidadania acompanhe essas relações dinâmicas e heterogêneas, resultando no êxito do alcance de suas ações.

Por conseguinte, Dagnino (2004) especifica como segundo item que a nova cidadania exige sujeitos sociais ativos, incluindo os excluídos socialmente, configurando-se como uma cidadania “de baixo para cima” e como uma proposta de sociabilidade, o que caracteriza seu terceiro elemento.

Enquanto o quarto fundamento reconhece que a nova cidadania transcende a mera relação entre Estado e indivíduo para se estabelecer enquanto mecanismo de diálogo entre o primeiro e a sociedade civil, o quinto critério não se contenta com a mera inclusão ao sistema político, mas busca o direito de participar da construção deste, fazendo com que o trabalho em conjunto resulte na invenção de nova sociedade (DAGNINO, 2004).

Dessa forma, não se objetiva com a nova cidadania a obtenção de uma sociedade pronta e acabada que participe em momentos fragmentados e específicos da vida democrática, pelo contrário, o que está em jogo é justamente o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema, estabelecendo-se conjuntamente o que se almeja ou não em termos de sociedade.

O último item levantado por Dagnino (2004) que exprime a nova cidadania diz respeito à diversidade de questões que se encontram na

sociedade, as quais requerem uma resposta emergente, tais como a igualdade, diferença, saúde, racismo, aborto, entre tantos outros.

Nesse cenário complexo que reconhece as diversas demandas, ambiguidades e anseios díspares, a nova cidadania se posiciona almejando a participação, a construção coletiva, bem como o diálogo entre Estado e sociedade como ferramentas para a consolidação de uma conjuntura efetivamente democrática. Isso porque

[...] uma das razões fundamentais da sedução que a noção de uma nova cidadania exerce hoje em dia é a possibilidade de que ela traga respostas aos desafios deixados pelo fracasso tanto de concepções teóricas como de estratégias políticas que não foram capazes de articular essa multiplicidade de dimensões que, nas sociedades contemporâneas, integram hoje a busca de uma vida melhor. (DAGNINO, 2004, p. 115)

Então, a nova cidadania depende dessa capacidade de articulação entre os diversos campos responsáveis pela construção da democracia, fazendo com que dessa articulação resulte uma relação participativa, dialógica e responsável pelas dificuldades do País.

Portanto, o que permanece é que a cidadania, de modo geral, é uma categoria difícil de conceituar em decorrência de seu caráter dinâmico, divergente e múltiplo, compreendendo-se então a existência de concepções acerca da cidadania, ou seja, dependendo da sociedade em que se vive, diferente será a percepção dessa temática.

Partindo desse entendimento, resta o estudo de como a CRFB/1988 reconheceu a cidadania participativa juridicamente e politicamente no Brasil, para que, com isso, se possa refletir acerca de sua construção e consolidação no Estado Democrático de Direito.

2.3 A CRFB/1988 E O RECONHECIMENTO JURÍDICO E POLÍTICO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

O artigo 1º, *caput*, da CRFB/1988 já previu que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania (inc. I), cidadania (inc. II), dignidade da pessoa humana (inc. III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inc. IV) e o pluralismo político (inc. V), demonstrando uma preocu-

pação com o respeito aos direitos humanos e as garantias fundamentais (BRASIL, 1988).

Além disso, o mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, elencou três instrumentos de democracia, sendo eles a representativa, a semidireta e a participativa (art. 1º, parágrafo único) (BRASIL, 1988), proporcionando a abertura de outras formas de atuação social para além do exercício do voto (SOUZA; SOUZA, 2010, p. 67).

Tendo por base esse leque de direitos destacados já no artigo 1º da CRFB/1988 é possível observar

[...] a intenção do legislador constituinte de efetivar o exercício da soberania popular para uma situação além da simples atividade de votar, ampliando a atuação do cidadão que, de posse desses instrumentos, poderá decidir, fiscalizar e modificar a atuação dos seus governantes. (MANFREDINI, 2008, p. 25)

Uma vez que o Brasil reconhece na CRFB/1988 esses três instrumentos de democracia (representativa, semidireta e participativa), proporcionando a coabitação deles, de maneira que a presença de um não exclui a atuação do outro, cabe à sociedade sua utilização visando ao conhecimento, defesa e fortalecimento desses novos direitos.

Isso porque, segundo Sen (2000), de nada adianta uma sociedade se configurar em Estado Democrático se as oportunidades que lhes são dadas não são desfrutadas, sob a crença de que a democracia é algo posto, transferido, acabado, ou seja, é preciso ter a percepção de que a realização desta não depende tão somente de regras e procedimentos, pois, se assim fosse, a atuação cidadã acabaria sendo deixada de lado, descaracterizando por completo uma sociedade democrática.

Pois bem, essa atuação cidadã no Brasil se desenvolve por meio da democracia representativa, semidireta, que se exterioriza por meio de plebiscito, referendo, iniciativa popular e participativa, sendo esta última o objeto do estudo.

A democracia representativa é aquela em que o povo escolhe alguns cidadãos para atuarem em nome da vontade popular, na condição de seus representantes, por meio de um mandato, ou seja, a participação se dá de maneira formal como se o próprio povo estivesse governando (DALLARI, 2011; MENEZES, 1995; SAMPAIO, 2005; SILVA, 2014).

Pode-se dizer então que essas pessoas eleitas pelo povo se constituem em instrumentos intermediários entre a vontade popular e o Esta-

do, logo, devem atuar visando aos interesses coletivos, de modo que os eleitores sintam realmente que suas aspirações estão sendo respeitadas.

Esse instrumento de democracia foi uma conquista decorrente das lutas sociais, tornando-se relevante a partir do momento que se reconhece o contexto da extensão territorial, a densidade demográfica, bem como a complexidade das relações, fazendo com que o povo não consiga, diante dessa realidade, atuar diretamente nos negócios do Estado (SILVA, 2014).

A democracia representativa

[...] tem caráter indireto porque a participação popular é indireta, pois a população apenas escolhe quem irá tomar as decisões em seu nome; tem caráter periódico, pois o período de tempo em que a população deverá ser chamada para escolher seus representantes é previsto em lei e se dá em intervalos regulares não permitindo a vitaliciedade dos mandatos; e por fim tem caráter formal, porque é lei específica que estabelece como e em que forma esta participação deverá ocorrer, devendo tudo isto se realizar através do processo eleitoral. (SANTANA, 2015-A, p. 6)

Por se caracterizar como extensão da vontade popular, a democracia representativa se desenvolve por meio de procedimentos formais, possibilitando a legitimidade da eleição e a transparência quanto aos mecanismos pelos quais se exterioriza a escolha dos representantes pelo povo. Esses mecanismos, conforme artigo 14, *caput*, da CRFB/1988, são denominados sufrágio e voto, sendo a soberania nacional exercida pelo primeiro de maneira universal, enquanto o segundo se dá de forma direta e secreta com igual valor para todos (BRASIL, 1988).

Apesar de ambos estarem elencados na CRFB/1988, inclusive no mesmo dispositivo, eles não devem ser tratados como sinônimos, pois se configuram de maneira diferenciada no procedimento de escolha dos representantes eleitos pelo povo. Para Silva (2014, p. 309),

[...] as palavras sufrágio e voto são empregadas comumente como sinônimos. A Constituição, no entanto, dá-lhes sentidos diferentes, especialmente, no seu artigo 14, por onde se vê que o sufrágio é universal e o voto é direto e secreto e tem valor igual. A palavra voto é empregada em outros dispositivos, exprimindo a vontade num processo decisório. Escrutínio é

outro termo que se confundem as palavras sufrágio e voto. É que os três se inserem no processo de participação do povo no governo, expressando: um, o direito (sufrágio), outro, o seu exercício (o voto), e o outro, o modo de exercício (escrutínio).

O que fundamenta a distinção entre esses mecanismos de escolha da vontade popular é a relação que eles possuem com o direito, ou seja, o direito que o povo possui de emanar seu desejo denomina-se sufrágio; o exercício desse direito, voto; e a maneira como ocorrerá tal prática, escrutínio.

No entanto, sufrágio, voto e escrutínio se complementam, tornando a democracia representativa viável e, conseqüentemente, a vontade popular concretizada, após esse ato democrático, cabendo a quem a sociedade escolheu atuar de maneira que respeite aos anseios da coletividade (CICCO, GONZAGA, 2008; MORAES, 2014; SILVA, 2014; SAMPAIO, 2005).

Da mesma maneira que o artigo 14, parágrafo 1º, da CRFB/1988 impõe a obrigatoriedade do voto aos maiores de 18 anos (inc. I) e a dispensa (inc. II) para os analfabetos, maiores de 70 anos, maiores de 16 e menores de 18, ele também elenca as condições que devem ser cumpridas pelas pessoas que desejam se candidatar para representar a vontade popular (parágrafo 3º), estando entre elas a filiação partidária (inc. V) (BRASIL, 1988), ou seja, o Estado Democrático de Direito se constitui enquanto Estado de Partidos.

Segundo Mezzaroba (2012, p. 42), tendo por base essa determinação, pode-se dizer que a democracia brasileira se caracteriza como representativa partidária, ou seja, “uma democracia que não admite candidaturas avulsas, candidaturas desvinculadas das organizações partidárias”, mas, ao contrário, admite-se o pluripartidarismo, proporcionando a liberdade de criação e funcionamento destes inclusive para além dos muros partidários (VIEIRA, 2010; TRICHÊS; VIEIRA, 2008; MEZZAROBA, 2005).

Embora os partidos políticos se organizem enquanto ferramentas para o exercício da representação, o caráter democrático de um Estado não possui relação direta com a presença destes, já que se exige o comprometimento partidário com a democracia, bem como sua capacidade de articular a participação da sociedade na fiscalização e formulação das ações do governo. Por esse motivo, para Mezzaroba (2005, p. 19),

[...] a democracia representativa se dá por meio de partidos, cumpre, pois, aos partidos políticos, além do comprometimento com a preservação do regime democrático do sistema político, a responsabilidade de fazer com que, no interior de suas organizações estruturas e, fundamentalmente, no seu funcionamento, os princípios democráticos sejam devidamente respeitados. Portanto, o grande compromisso que se coloca para os partidos políticos brasileiros é o respeito ao regime democrático, tanto externa como internamente.

Em que pese a democracia representativa se estruturar como conquista para a sociedade, estando especificada na CRFB/1988, inclusive tendo como suporte o pluripartidarismo, bem como critérios formais de escolha dos representantes, esse modelo democrático está em crise.

Isso porque o povo já não se sente mais representado, pois os representantes acabam por vezes norteando-se por interesses pessoais, indo de encontro às demandas sociais, gerando um total descrédito do princípio representativo no Brasil (DALLARI, 2011; DALLARI, 2009; ZIPPELIUS, 1997; SOUZA, 2010; BONAVIDES, 1995; MANFREDINI, 2008; COSTA, 2008).

Mesmo com toda essa crise permeada na democracia representativa, não se sugere sua extinção ou a eliminação de suas instituições, até porque se reconhece a luta popular para que houvesse essa conquista democrática, resultando na inserção desses direitos na CRFB/1988.

Em vista disso, o que se almeja é justamente o compartilhamento da democracia representativa com outros mecanismos democráticos, tornando dialógica a relação entre representantes e representados bem como ampliando os espaços participativos para toda a sociedade, possibilitando a atuação desta nos assuntos que lhes dizem respeito (RIBEIRO, 2015; FARIAS, 2011). A partir do momento que se percebem os sinais de desgaste da democracia representativa,

[...] surge como uma alternativa a implementação de mecanismos de participação popular de forma complementar à representação. Não se propõe uma substituição radical do sistema representativo tradicional pela democracia direta, mas sim uma complementação desse sistema, haja vista que ainda é um modelo indispensável para a sustentação da governabilidade. (AUAD, 2015, p. 11)

Portanto, tendo em vista as transformações sociais e a insuficiência da democracia representativa quanto ao alcance dos anseios da população, torna-se necessária a reflexão acerca de outros instrumentos democráticos que complementem esses espaços, permitindo a superação da dicotomia Estado e sociedade civil, assumindo um trabalho em conjunto entre tais instituições.

Na democracia semidireta, o povo interfere, conforme artigo 14 da CRFB/1988 e artigo 1º da lei 9.709/98, porém, por intermédio da esfera legislativa, ou seja, por meio do plebiscito (Inc. I), do referendo (Inc. II) e da iniciativa popular (Inc. III) (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998).

Pode-se dizer, então, que a democracia semidireta nada mais é que uma mistura entre democracia representativa e participativa, já que seus mecanismos, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, podem ser utilizados pelo povo, porém, com a presença de seus representantes no desenrolar e concretizar de cada um deles. Para Menezes (1995, p. 284),

[...] a democracia semidireta, empregada em diversos Estados, apresenta um aspecto intermediário, uma legítima posição de meio termo, relativamente às precedentes, podendo ser definida como a modalidade em que o povo, apesar de governado pelos seus representantes, tem o direito de intervir diretamente, em momentos decisivos, na elaboração definitiva da lei e no funcionamento de órgãos estatais.

Em consequência disso, na democracia semidireta há maior espaço para atuação do povo, possibilitando maior discussão, seja por meio do plebiscito, referendo ou iniciativa popular, rompendo com a concentração de decisões tão somente nas mãos do Estado, integrando a dinâmica do Estado Democrático de Direito.

O plebiscito se dá por meio de consulta prévia ao povo, para que este, por intermédio do voto, se manifeste sobre assuntos de grande interesse nacional, “na maioria das vezes de índole constitucional” (BASTOS, 2002, p.138), ou seja, o que se busca com esse instrumento é justamente uma espécie de “autorização” da população sobre determinada atuação do Estado.

Por isso que se considera o plebiscito um pré-requisito para a formulação legislativa, visto que ao povo cabe decidir previamente a trajetória da temática abordada, sendo que o Estado se responsabilizará

pela elaboração ou não das medidas legislativas cabíveis, dependendo do resultado da vontade popular (DALLARI, 2011; SILVA, 2014; BRASIL, 1998; AUAD, 2015; SOUZA, 2015).

O referendo, por sua vez, se manifesta na consulta à opinião pública para a aprovação ou rejeição de normas legais, constitucionais ou administrativas relacionadas ao interesse público, ou seja, nesse instrumento de democracia semidireta, a população é ouvida posteriormente ao ato legislativo ou administrativo (SILVA, 2014; DALLARI, 2011; MENEZES, 1995; SGARBI, 1999; DALLARI, 2009).

Tanto o plebiscito quanto o referendo são instrumentos de manifestação popular, em ambos os casos o povo é ouvido, porém essa oitiva se dá em momentos distintos, pois, enquanto no primeiro a sociedade se manifesta antes da elaboração de uma lei, no segundo a consulta popular se dá a respeito de lei já aprovada (BASTOS, 2002; MORAES, 2014; SOUZA, 2015).

O terceiro instrumento de democracia semidireta denomina-se iniciativa popular, constituindo-se como processo de participação mais complexo que os demais instrumentos, já que envolve desde a elaboração de um texto até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade (BENEVIDES, 2000; MENEZES, 1995; RIBEIRO, 2015). A iniciativa popular consiste na faculdade concedida ao povo mediante um grupo de eleitores para propor leis, significando que “um determinado número de cidadãos, tem a mesma faculdade que os demais agentes públicos dotados de capacidade para deflagrar o processo legislativo” (BASTOS, 2002, p.138). Esse mecanismo acaba proporcionando ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo que tenha interesse coletivo, sendo que, após discussão parlamentar, pode vir a se tornar lei, resultando consequentemente no reconhecimento da soberania popular.

A CRFB/1988 tratou da iniciativa popular em nível nacional no seu artigo 61 (BRASIL, 1988), porém, como afirma Dallari (2011), ela abarca somente a discussão de projetos de lei ordinária ou complementar, sem possibilidade inclusive de qualquer recurso caso o Poder Legislativo venha a rejeitar o projeto.

Para haver a possibilidade de a iniciativa popular ser utilizada, faz-se necessário o cumprimento de alguns requisitos dispostos no parágrafo segundo do artigo 61 da CRFB/1988, sendo eles a “apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Esta-

dos, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988).

Pode-se considerar, então, que a iniciativa popular é uma forma extraordinária de manifestação da população por meio de projeto de lei, lembrando que os requisitos do parágrafo 2º do artigo 61 da CRFB/1988 devem ser respeitados, caso contrário, esse instrumento não terá validade nenhuma perante o Poder Legislativo.

Para Souza (2015), da leitura desse dispositivo constitucional, é possível considerar que a iniciativa popular não pode ser utilizada de maneira indefinida e exacerbada, mas sua atuação está condicionada à observância do parágrafo 2º do artigo 61 da CRFB/1988. Ainda, muitos fatores interferem na aprovação ou não do projeto de lei proposto por meio da iniciativa popular, sendo que a pressão popular contribui para que o Poder Legislativo aceite tal proposta, possibilitando à sociedade a participação diante das demandas e anseios do seu dia a dia. Assim,

[...] um projeto de lei pode ser proposto, contando, desde sua propositura, com amplo apoio popular, o que certamente influencia no ânimo dos representantes eleitos, que naturalmente se mostrarão mais abertos à ideia que nasceu voluntariamente no seio da sociedade, sendo possível afirmar que a tendência natural é que propostas desse jaez têm grandes chances de serem aprovadas. (SOUZA, 2015, p. 6)

Assim, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito formam um conjunto instrumental colocado à disposição da sociedade para que, sempre que necessário e respeitando alguns requisitos, usufrua percebendo que, além da representação, outras formas participativas também são reconhecidas e elencadas na CRFB/1988.

Além da democracia representativa e da semidireta, a CRFB/1988 dispõe também a chamada democracia participativa, não na perspectiva do exercício direto conforme o modelo grego, mas numa concepção de abertura da possibilidade de atuação cidadã, como também na disposição de elementos que proporcionam o engajamento da sociedade nos assuntos de interesse comum. O reconhecimento que a CRFB/1988 traz em termos de democracia participativa

[...] não quer dizer o povo, todos os dias, todas as horas e em todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis,

baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercer toda aquela massa de poderes e funções se as quais a máquina do poder e do governo fica paralisada ou atravancada. (BONAVIDES, 1995, p. 356)

Essa democracia participativa traz consigo uma identidade coletiva e soberana, ou seja, o povo, investido no seu poder, possui a faculdade de desempenhar sua vontade por meio da atuação e controle de todo o processo político, fazendo com que as realizações do governo tenham maior legitimidade, já que estarão mais próximos de seus destinatários, isto é, do povo (SILVA, 2014; BONAVIDES, 1995; LYRA, 1998; MENEZES, 1995; FARIAS, 2011; RITT; COSTA, 2015).

A CRFB/1988 apresenta a democracia participativa como unidade política, pois nesse espaço inexistente a dualidade entre governantes e governados, uma vez que todos trabalham conjuntamente, cada qual com seu ponto de vista, porém, por meio do diálogo, buscam, ou deveriam buscar, um objetivo comum, qual seja o bem da coletividade.

Segundo Lyra (1998, p. 12), essa democracia se manifesta,

[...] mais precisamente, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo e (ou) opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integram, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (família, empresas, mídia, clubes, escolas, etc.) ou na esfera pública (orçamento participativo, conselhos, ouvidorias, etc.).

Pode-se dizer que a CRFB/1988 reestruturou a democracia participativa ao dinamizar e pluralizar seu conceito, deslocando-a para um processo que permita a mobilização e participação política de toda a sociedade, configurando novo cenário para o País.

No entanto, cabe lembrar que essa participação precisa ser conquistada, justamente porque ela não se configura como algo estático, definitivo, acabado, mas se realiza na dinâmica, no processo contínuo de caminhada, construção e expansão, tanto no campo da conquista de direitos quanto na luta do dia a dia (DEMO, 2001; MARTINEZ, 1996; CUSTÓDIO; VERONESE, 2009; MAGALHÃES, 2015). Nesse aspecto,

[...] a participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente.

Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um de seus eixos fundamentais. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro. (DEMO, 2001, p. 18)

A democracia participativa não é ponto de chegada, mas é processo contínuo de uma longa e infundável caminhada, por isso mesmo que seus espaços são de tensão, conflito e interesses opostos. Porém, é nesse meio dialógico que está a essência dessa democracia, não devendo esse cenário ser encarado de maneira negativa.

Isso porque nessa nova concepção de democracia as divergências emergem como algo necessário, sendo a sociedade resgatada enquanto conjunto de cidadãos políticos que buscam a deliberação de maneira coletiva, e não mais tão somente pelo ato eleitoral.

Para Mouffe (1996, p. 186),

[...] encarar a política como um processo racional de negociação entre indivíduos é obliterar toda a dimensão de poder e antagonismo – aquilo a que chamo “o político” – e falhar, assim, a sua natureza. É também negligenciar o papel predominante das paixões como forças impulsionadoras da conduta humana. Além disso, no campo da política o que encontramos são grupos e identidades colectivas, e não indivíduos isolados, o que significa que a sua dinâmica não pode ser apreendida pela redução a cálculos individuais.

O antagonismo se revela no interior dos diversos mecanismos de democracia participativa e integra a base para a construção de espaços em que a sociedade pode atuar de maneira plena, apresentando seu ponto de vista num cenário de contradições de ideias e busca pelo bem coletivo.

Esses instrumentos que exteriorizam a nova concepção da democracia participativa proporcionam o preenchimento por parte da socie-

dade de modo que a atuação coletiva se dê de maneira organizada e o Estado reconheça e legitime suas deliberações como outra vertente emanadora de decisões (SÁNCHEZ, 2002).

Martinez (1996) elenca alguns mecanismos que fazem parte da democracia participativa, estando entre eles as organizações civis, os sindicatos, os partidos políticos, os movimentos sociais, o orçamento participativo, os conselhos, as conferências etc., tendo cada qual suas peculiaridades e maneiras de atuação, todavia, possuindo como linha comum a prevalência do comportamento coletivo sobre o individual.

O orçamento participativo foi uma das primeiras experiências democráticas, havendo a possibilidade de a sociedade atuar discutindo e decidindo a melhor alocação dos recursos da administração local, oportunizando a renovação das relações entre governantes e governados e, conseqüentemente, o controle das ações estatais (SÁNCHEZ, 2002; SANTOS, 2002). Trata-se de

[...] uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de delegados. (AVRITZER, 2002, p. 576)

Outra forma de atuação que ocorre na democracia participativa é por meio dos Conselhos especializados para atuarem em setores das atividades sociais, tais como o Conselho de Saúde, de Assistência Social, de Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros, possibilitando sua utilização por toda a sociedade que luta pela ampliação e defesa de direitos. Para Souza (2010), os Conselhos estão intimamente ligados a essa nova concepção de democracia participativa que a CRFB/1988 evidencia, a qual o presente estudo pretende seguir, pois no interior desses espaços a dimensão participativa é destacada, podendo se considerar que, quanto mais mecanismos participativos, tais como os Conselhos, são colocados à disposição das pessoas, mais participativa será a democracia de um país. Para tanto, os Conselhos de Assistência Social, objeto desta pesquisa, estão inseridos no aparato da democracia participativa,

[...] havendo, entretanto, certas resistências ligadas às noções tradicionais de sistema democrático. Como a atuação do povo por meio de Conselhos não caracteriza uma participação direta de toda a cidadania, nem se enquadra nas fórmulas de democracia representativa, são frequentes os questionamentos sobre a natureza e autoridade dos Conselhos. Há quem reconheça que eles participam das decisões e, assim, suas deliberações devem ser levadas em conta pelas autoridades responsáveis pelas áreas em que eles atuam, enquanto outros sustentam que os Conselhos são de natureza consultiva, podendo opinar, mas sem que suas conclusões devam ser obrigatoriamente consideradas pelas autoridades incumbidas de providências de ordem prática. (DALLARI, 2011, p. 157)

Em que pese essas divergências em torno dos Conselhos, não se pode negar que eles se configuram relevantes instrumentos de democracia participativa, oportunizando à sociedade participar de forma ativa independentemente do campo temático que ele engloba, caminhando para além de procedimentos formais representativos.

Por se constituir como ferramenta da nova concepção de democracia participativa, o Conselho, não possui somente caráter consultivo, mas também deliberativo (KRÜGER, 2013), no sentido de que as discussões e decisões efetivadas em seu interior devem ser encaradas da mesma maneira que uma determinação emanada pelo Estado.

Conforme já mencionado, a democracia participativa possui muitos outros mecanismos que a sociedade pode utilizar para exteriorizar a vontade coletiva, entretanto, devido aos limites da pesquisa, procurou-se abordar somente o Orçamento Participativo, por ser uma das primeiras experiências em que a sociedade se tornou atuante, e o Conselho, por ser o principal objeto deste estudo, possuindo maior atenção nos próximos capítulos.

A participação nesses instrumentos acaba tornando a democracia mais legítima, pois

[...] podemos afirmar que o principal objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania ativa, portanto, a construção de uma democracia cotidiana. A

democracia não pode ser algo abstrato na vida das pessoas ou, de concreto, apresentar apenas as eleições. Deve proporcionar aos cidadãos a participação plena nas questões que lhe dizem respeito, além de favorecer sua soberania, autodeterminação e autonomia. (OLIVEIRA, 2015, p. 2)

Essa ampliação da participação relaciona-se ao abandono da concepção individualista para que a construção coletiva, pluralista, grupal assumam um espaço público, mas que, ao mesmo tempo, não seja estatal, proporcionando nova relação vertical entre cidadão e Estado, resultando nesse novo cenário participativo democrático (RITT; COSTA, 2015; MAGALHÃES 2015; SIPRIANO; MOREIRA, 2013).

No entanto, resgatar esse sentimento coletivo é um obstáculo para a democracia participativa, pois, além da dificuldade de se pensar no todo, tem-se ainda o problema da busca por interesses pessoais, bem como as constantes transformações econômicas e sociais do País, fazendo com que haja o enfraquecimento desses locais que deveriam ser participativos (SÁNCHEZ, 2002; GOHN, 2004; CUSTÓDIO; COSTA; PORTO, 2010; VIEIRA, 2005). Por isso que

[...] o incentivo à participação popular no exercício do poder passa a ser um dever do próprio povo enquanto cidadão, bem como do próprio Estado em propiciar maior transparência no exercício político e administrativo, com a abertura dos canais comunicativos para o exercício do debate e o acesso à participação dos seus representados. (BALESTE-RO, 2012, p. 121)

Uma sociedade é participativa quando, além de realizar seu voto nas eleições, está também aberta à criação de novos direitos, bem como à ampliação de espaços sociais de luta, resultando na conquista e consolidação social da política, elemento basilar para a consolidação da democracia participativa.

Para haver o exercício dessa democracia participativa por meio de seus instrumentos, faz-se necessário um Estado que combine partidos competitivos nas eleições e mecanismos participativos de atuação, sendo que, segundo MacPherson (1978), a base para o desempenho da democracia participativa reside no fortalecimento da participação das pessoas em organizações coletivas e diálogo constante destas com o Estado.

Seguindo nesse debate, Pateman (1992) levanta que, na busca infindável pela concretização da democracia participativa, as pessoas acabam esvaziando o termo participação e democracia, tornando seu alcance ainda mais dificultoso, fazendo com que essas categorias sejam utilizadas pelos mais variados segmentos da sociedade de maneira abstrata e contraditória. Segundo Grigoli (2014, p. 121),

[...] esse fenômeno de esvaziamento do sentido bem como do conteúdo político do termo participação é um resultado decorrente da dinâmica das sociedades contemporâneas. Se por um lado os meios de comunicação utilizam o termo participação para explicar questões completamente díspares, nota-se que o mundo da política também opera de forma similar ao utilizar o termo democracia sem muitos critérios, principalmente durante o período de campanha política e eleitoral.

Em consequência disso, a nova concepção de democracia participativa busca romper com esse discurso reproduzido cotidianamente, que acaba dificultando ainda mais o exercício atuante da sociedade nos mecanismos participativos, voltando a predominar tão somente a representação eleitoral.

Mesmo defendendo aqui o entendimento de que para a realização da democracia participativa não se faz necessária a eliminação dos demais mecanismos de soberania popular, tais como a democracia representativa e semidireta, há de se considerar a busca pela coabitação entre essas três formas de atuação social, ou seja, em vez de inserir a democracia participativa como subsidiária das demais, em especial da representativa, ela deve coexistir de maneira verticalizada na sociedade (BONAVIDES, 1995; LYRA, 1998; VIEIRA, 2013).

Portanto, a democracia participativa que se busca trabalhar é aquela que atua junto da representativa e da semidireta, concebendo-se por meio do exercício diário, do engajamento, da mobilização e, em especial, do sentimento de tornar-se parte como ator social consciente de seu papel na luta pela deliberação de assuntos que dizem respeito à coletividade.

2.4 PARA ALÉM DA CIDADANIA REPRESENTADA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA CIDADANIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

No Brasil, embora existam três mecanismos de exercício da cidadania, a representação política ainda é predominante na esfera social, gerando, por um lado, uma sociedade pouco participativa e, por outro, a insatisfação generalizada com as ações dos representantes, bem como com o cenário político do País.

Ocorre que a ligação simplificada entre cidadania e representação reproduz a falsa ideia de que ao cidadão se reserva apenas o papel de ir até as urnas e depositar seu voto em determinado candidato, ficando após esse ritual isento de qualquer responsabilidade no que se refere aos problemas sociais (ANDRADE, 2003; TOURAINE, 2011; SANTOS, 1991; SANTOS; AVRITZER, 2002).

Ademais, a sociedade projeta no representante uma imagem de “salvador” do país, a pessoa que sozinha irá resolver todos os males, proporcionando bem-estar coletivo, se incumbindo pela luta dos direitos, “autorizando” assim a despreocupação dos cidadãos quanto aos assuntos políticos.

A esse fenômeno, Santos e Avritzer (2002, p. 48) denominam “concepção hegemônica da democracia”, sendo a maneira pela qual a sociedade concebe o ato de votar como a única solução possível para o contexto democrático, ignorando por completo a “concepção contra hegemônica”, ou seja, a identificação de instrumentos para além da cidadania representada.

Por consequência, a representação transforma a relação da sociedade com o Estado numa dicotomia rígida de público/privado, sendo que, enquanto a primeira se preocupa com as relações individualistas e particulares, contribuindo com a democracia apenas no momento do voto, o segundo se responsabiliza pela administração da coisa pública por meio da “autorização” que lhes foi outorgada (VIEIRA, 1995).

Entretanto, a divisão inflexível entre o público e o privado acaba deixando a sociedade à margem da atuação quanto aos problemas coletivos, concedendo ao Estado o poder de imposição de direitos de cima para baixo, os quais, na maioria das vezes, são incompatíveis com as pretensões dos cidadãos.

Além do mais, o Estado propaga que somente possuem validade as leis que advêm de seus mecanismos burocráticos, estando alheio à discussão o conteúdo de tais normativas, tampouco a relação destas com a realidade social. Nesse caso,

[...] é lei somente o ato que provém de determinados órgãos e segundo um procedimento detalhadamente especificado. O problema do seu

conteúdo, ou seja, da justiça da lei, da correspondência ao que a consciência comum reputa justo, é substancialmente estranho a essa visão. (GROSSI, 2004, p. 24)

Em vista disso, pode-se perceber que a dicotomia público/privado separa também os responsáveis pela elaboração das normas, considerando somente aquelas emanadas pelo Estado como realmente válidas, resumindo o sistema jurídico no que Wolkmer (2001-B, p. 172) denomina “monismo”, ou seja, na concepção unitária e centralizadora no órgão estatal.

Todavia, cabe destacar que essa confusão que gira em torno da cidadania foi construída no decorrer dos anos, devido a fatores históricos que fortaleceram a concepção de retirada da sociedade dos assuntos comuns a todos, deixando-a encarregada apenas pelas questões particulares e pela escolha de pessoas que decidissem pela coletividade (MEZZAROBBA, 2004), gerando com isso uma crise da cidadania representativa.

Para Morin (2010-B, p. 23),

[...] numa primeira abordagem, a crise se manifesta não somente como perturbação num sistema até então aparentemente estável, mas também como crescimento das eventualidades, isto é, das incertezas. [...] Em toda a parte, por tudo, as incertezas progrediram. Significa dizer que se os profetas podem profetizar, se os videntes podem ver, os diagnosticadores não podem mais ver direito, os prognosticadores não podem mais predizer.

Na representação política, essa crise se exterioriza, entre tantas outras coisas, diante da contradição entre vontades dos representantes e representados, fenômeno que Morin (2011-B, p. 28) denomina “problematização generalizada”, ou seja, na disparidade entre as expectativas da sociedade e os resultados diante de tais anseios, ocasionando um desinteresse pela discussão e exercício da política.

Embora se esteja diante desse cenário “crísico” (MORIN, 2010-B, p. 34) no Brasil, “não está em crise a ideia de que necessitamos de uma sociedade melhor, de que necessitamos de uma sociedade mais justa” (SANTOS, 2007, p. 19), como também de uma sociedade mais participativa e engajada com os problemas sociais. Visualiza-se o contexto da crise a partir do momento em que a representação política é posta em questão, devido justamente à

[...] insatisfação com seus mecanismos tradicionais: o princípio da maioria, que provoca inquietantes perguntas sobre a formação de maiorias cada vez mais controversas em uma sociedade que expõe traços cada vez mais plurais e diversos em sua estrutura social e cultural: o princípio da representação, que se vê abalado por todo lado pela incapacidade crescente de conquistar a confiança do público, ou do eleitorado, que se pretende representar. (SÁNCHEZ, 2002, p. 47)

Tendo em vista as demandas heterogêneas que estão em constante mudança na sociedade, somente o mecanismo da representação não é capaz de atingir todas elas, razão pela qual se faz necessária a utilização de outros instrumentos que propiciem a participação.

Portanto, quando existe um modelo estrutural que não consegue mais responder às demandas sociais, permanecendo preso a suas próprias concepções, estando distante da realidade cotidiana da sociedade, emerge a necessidade de uma transição de paradigma (TOURAINÉ, 2011; SANTOS, 2007; SILVA FILHO, 1998; SANTOS, 2003-C; SANTOS, 2003-A; SANTOS, 2002).

Apesar de não ser objeto deste trabalho o desenvolvimento aprofundado da categoria paradigma, em alguns momentos ela será utilizada em relação à crise da representação política como única maneira de exercício da cidadania, com o propósito de sua superação a partir de novo modelo, amplo, participativo e democrático. Isso porque, para Morin e Le Moigne (2000, p. 40-41),

[...] estamos numa época de mudança de paradigma: os paradigmas são os princípios dos princípios, algumas noções mestras que controlam os espíritos, que comandam as teorias, sem que estejamos conscientes de nós mesmos. Creio estarmos numa época em que temos um velho paradigma, um velho princípio que nos obriga a disjuntar, a simplificar, a reduzir, a formalizar sem poder comunicar aquilo que está disjunto e sem poder conceber os conjuntos ou a complexidade do real.

É preciso, segundo Morin (2010-A), um paradigma que reconheça essas complexidades enquanto integrantes da realidade, para que a partir

daí se possa construir conhecimento sem cair no reducionismo temático insuficiente para a reflexão das questões sociais contemporâneas.

Logo, olhar para a cidadania pelas lentes da participação acaba proporcionando a construção de nova prática, ou seja, a consolidação de alternativas na busca pelo acesso a espaços públicos para consolidação de uma comunidade política.

Por essa razão, busca-se, em primeiro lugar, o reconhecimento de que a sociedade está diante de uma crise de representação política, isto é, a escolha de determinadas pessoas para atuarem em nome das demais já não é satisfatória em termos de materialização da vontade popular. E em segundo lugar, objetiva-se o levantamento de alternativas para a superação dessa crise e, portanto, para a ampliação da atuação cidadã (WOLKMER, 2001-A; WOLKMER, 2001-B; PILATI, 2012; MORIN, 2011-A).

Torna-se indispensável a construção e a consolidação de nova concepção “de participação do cidadão de forma consciente e reflexiva na gestão política, econômica, social e tecnológica” (CRUZ; BODNAR, 2011, p. 81), ou melhor, de novas formas de pensar a cidadania a partir das diferentes demandas advindas da sociedade. Essa visão de expansão das formas de atuação social

[...] tem raiz constitucional na CF/88 e será obra de soberania partilhada. São duas esferas de competência: uma individualista e representativa e outra nova, de democracia participativa, função social, direitos coletivos fundamentais. São distintas, mas em sistema. (PILATI, 2012, p. 44)

Desse modo, o processo de alteração do modelo representativo como único mecanismo de atuação social para o participativo, de ampliação do exercício cidadão, encontra sua sustentação no parágrafo único do artigo 1º da CRFB/1988, que traz em seu texto: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988), significando uma conquista em termos de transformação das realidades sociais.

O que se propõe é justamente uma abordagem que não se pautar tão somente na representação como ação exclusiva, no monismo enquanto concentração nas mãos do Estado, na dicotomia público/privado, deixando de lado a preocupação com o coletivo, pelo contrário, o enfoque que se busca é da ampliação das formas de participação tendo como princípios norteadores a inclusão e o protagonismo social. Esse novo olhar procura

[...] romper com as dicotomias pela inserção do terceiro elemento. Ou seja, são três pessoas agora: o indivíduo particular, o Estado com o público estatal e seu poder de império, e a Sociedade no plano do coletivo juridicamente personalizado e materializado. E os bens jurídicos- nesta simetria- passam a ser privados (os do particular), públicos (os do Estado) e coletivos: aqueles que pertencem a todos, mas dos quais não se pode dispor individualmente, só coletivamente (como o ambiente, por exemplo). (PILATI, 2011, p. 310)

Embora haja esse anseio pelo reconhecimento de novos mecanismos participativos, está fora de cogitação descartar a conquista do direito do voto, bem como da expansão dos direitos políticos, sociais e econômicos, mas o que se almeja é o compartilhamento de espaços, nos quais as cidadanias (representativa, participativa e semidireta) sejam exercidas conjuntamente, de maneira que uma não elimine a outra (PILATI, 2011; TOURAINE, 2011; FREIRE, 2006-A; WOLKMER, 1990; BOBBIO, 2004; SANTOS, 2002; VIEIRA, 2013).

No contexto da soberania popular, não se supera um fundamento substituindo-o por outro, mas ambos devem caminhar juntos, e, por isso, a tarefa se torna muito mais complexa, já que a representação e participação (direta e semidireta) devem conviver num meio social repleto de ambiguidades, conflitos e demandas divergentes.

Portanto, para o exercício da cidadania participativa não é indispensável o requisito prévio de eliminação completa das formas representativas. “A eventual coexistência destas com mecanismos tais como iniciativa popular, plebiscito, referendo [...] não destrói, não distorce, não descaracteriza, não invalida” (BONAVIDES, 1995, p. 356) a participação das pessoas nos acontecimentos públicos.

Como bem lembra Wolkmer (2001-B, p. 257), quando recomenda novas formas de se fazer política,

[...] não se está abandonando, ou excluindo, inteiramente a democracia representativa burguesa e suas limitadas e insuficientes regras institucionais formais (como partidos políticos, proporcionalidade, votos, etc.), mas sim desenvolvendo formas de democracia de base (participação, gestão compartilhada e sistema de conselhos) capazes de conviver com certos institutos positivos da democracia por delegação.

A convergência deve levar em conta, sobretudo, a participação, o controle e a representação vinculante dos interesses de todos os setores da sociedade, seja sob a experiência de sujeitos individuais, seja sob a expressão de sujeitos coletivos.

A questão central não é a supressão da representação enquanto forma de exercício da soberania popular, mas sim o fortalecimento de um Estado democrático também participativo e atuante, que respeite as aspirações dos diversos grupos sociais, bem como a conquista da autonomia por essas coletividades.

Esse compartilhamento de espaço entre participação e representação pode ser percebido, por exemplo, no caso do Orçamento Participativo realizado em Porto Alegre, o qual, por meio da Prefeitura deste município,

[...] procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases de preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimentos. Um dos princípios do Orçamento Participativo é a combinação de regras de democracia direta e de democracia representada. (SANTOS, 2002, p. 466)

Nesse caso, o Orçamento Participativo é uma prática que demonstra ser plenamente possível o compartilhamento da cidadania representativa com a participativa, uma vez que cada uma possui sua função e, ao mesmo tempo, ambas se complementam, alcançando a definição e consequentemente a ampliação do campo político.

Então, ao contrário da concepção unitária que centraliza as decisões nas mãos do Estado e a participação política na dos representantes, a qual Wolkmer (2001-B) denomina “monismo”, a formulação teórica que se sugere designa a existência de múltiplas formas nas quais a sociedade pode agir, tendo como parâmetro as diferentes realidades e as particularidades de cada comunidade, que o mesmo autor concebe como “pluralismo”.

Embora o trabalho não se proponha a discutir o “pluralismo”, torna-se necessário considerar que essa concepção se coloca a partir do momento que o “monismo” estatal se torna insuficiente diante das problemáticas e constantes modificações sociais, razão pela qual as práticas coletivas tiveram que ser resgatadas e trabalhadas para conscientização dos atores sociais.

Nesse novo olhar a sociedade terá a possibilidade de reconhecer mecanismos de ampliação da participação, porém, essa nova concepção deve ser conquistada diariamente e gradativamente num processo de conscientização popular (TOURAINÉ, 2011; ANDRADE, 2003; SÁNCHEZ, 2002). Por isso que

[...] no interior desse processo se fortalece a ideia de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados com a participação de novos segmentos sociais. Em termos bem atuais a retórica predominante é esta: fortalecer a gestão democrática. (KRÜGER, 2008, p. 76)

Quando a autora traz para a discussão o fortalecimento da gestão democrática, ela acaba enfatizando que os instrumentos participativos existem no Brasil, inclusive estando materializados na CRFB/1988, porém, eles se encontram reduzidos ao papel, necessitando serem revigorados por parte da sociedade para que sejam utilizados amplamente.

A construção que busca expandir a noção de cidadania poderá contribuir com a participação, relação e compreensão entre as pessoas, desenvolvendo com isso um processo de conscientização popular quanto à importância do diálogo, do aceite de opiniões opostas e consequentemente da conquista de direitos (SANTOS, 2003-B; FREIRE, 2006-B; SANTOS: AVRITZER, 2002).

Essa maneira que viabiliza a percepção pela sociedade quanto à relevância de seu papel atuante por meio da participação Freire e Horton (2003, p. 149) denominam educação, pois

[...] quanto mais as pessoas participam do processo de sua própria educação, maior será sua participação no processo de definir que tipo de produção produzir, e para e por que, e maior será também sua participação no seu próprio desenvolvimento. Quanto mais as pessoas se tornam elas mesmas, melhor será a democracia. Quanto menos perguntamos às pessoas o que desejam a respeito de suas expectativas, menor será a democracia.

A educação que os autores sugerem é algo que deve ser construído, sendo que essas práticas participativas se tornam essenciais na medida em que a própria sociedade reconhece, utiliza e espera resultados

positivos, respeitando seus anseios e não mais aguardando decisões verticalizadas e descoladas da realidade social.

Assentado nessas ações, destaca-se o empoderamento decorrente da educação, fazendo com que a sociedade tenha em suas mãos a possibilidade da transformação cultural, rompendo com o paradoxo formal que insere as pessoas num processo apático e conformista em relação à política, dificultando a conquista e fruição de direitos (VALOURA, 2015; FREIRE, 2006-B).

Não significa dizer que a busca pelo reconhecimento da cidadania participativa por meio de um processo educativo seja algo tão simples de ser feito; ao contrário, o abandono de ideias consolidadas culturalmente na sociedade é extremamente complexo e difícil de ser superado, embora, ainda assim, o trabalho pelo alcance de outras formas de atuação social merece ser elaborado.

A essa nova direção que busca atender às aspirações da sociedade Wolkmer (2001-A) denomina “pensamento crítico”, ou seja, nada mais é que uma maneira diferenciada que busca acompanhar as transformações sociais e econômicas, visando ao incentivo de múltiplas iniciativas coletivas e à extensão da esfera participativa. No contexto de reconhecimento da cidadania participativa, a norma decorre de um

[...] processo de participação, mas depende de homologação de autoridade competente. O conteúdo é definido pela coletividade, mas a coletividade sozinha não faz lei participativa, nem a coloca a vigorar. E sempre necessitará do cumprimento de uma autoridade. (PILATI, 2012, p. 123)

Em vista disso, não se busca a ausência total do Estado de modo que as decisões se centralizem na sociedade, mas que a sociedade atue num processo participativo para que, ao fim, o Estado homologue tais decisões, ou seja, o trabalho se desenvolverá de modo conjunto sem concentração de poder em nenhuma esfera.

Os Conselhos Municipais, em especial o de Assistência Social, objeto deste estudo, são um exemplo da relação conjunta entre Estado e Sociedade, pois, embora estejam institucionalizados, também contam com a participação coletiva no que diz respeito à discussão de metas, problemas e demandas, contribuindo com a melhoria do bem-estar social.

Segundo Wolkmer (2001-B, p. 258), “não resta dúvida de que a forma democrática mais autêntica de participação, deliberação e controle

é o sistema de conselhos, disseminado nos diferentes níveis da esfera e do poder local”, fazendo com que as questões dialogadas trilhem pelos diferentes âmbitos e tenham diversos olhares.

No entanto, apesar da necessidade do trabalho conjunto entre Estado e Sociedade, ambos possuem sua autonomia, que

[...] começa pelo resgate da soberania participativa constitucional. Isso implica a transformação dos elementos da relação jurídica tradicional, nos três planos: do sujeito, do objeto e do fato ou exercício dos direitos, por incluir a dimensão coletiva. Impõe e importa também a autonomia política local, como espaço por excelência das práticas democráticas. (PILATI, 2012, p. 164)

Para se pensar em alternativas participativas que ultrapassem as barreiras da cidadania representativa, torna-se indispensável a percepção da importância do preenchimento de espaços democráticos por parte da sociedade, em especial na luta pela conquista de direitos, para que, com isso, o cenário político brasileiro disponha de amplo leque de atuação cidadã.

Considera-se primordial o resgate da discussão que Dagnino (2004) levanta acerca da nova concepção de cidadania, quando trabalha com a expansão das diversas formas do seu exercício, bem como com a busca e conquista cotidiana dos espaços, num processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade.

Vieira (2013) destaca como importante aliada no fortalecimento da ampliação da cidadania a democracia digital, que nada mais é que

[...] qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política. (GOMES, 2011, p. 46)

Apesar das dificuldades de acesso à tecnologia na sociedade brasileira, a internet pode se constituir como importante ferramenta de redução do déficit de participação política, já que, virtualmente, as pessoas

podem discutir em fóruns, compartilhar vídeos, imagens, entre tantas outras atitudes capazes de ampliar a atuação política dos cidadãos.

A cidadania que se discute neste trabalho é justamente uma cidadania ampla, com possibilidade de utilização de instrumentos tecnológicos para seu alcance, que vai além da representação como forma exclusiva de exercício da soberania popular e que busca cotidianamente o preenchimento dos espaços democráticos pelas discussões da sociedade.

Em vista disso, pretende-se romper com a ideia implantada na sociedade de rivalidade entre cidadania representada e participativa (direta ou semidireta), que estabelece a imposição da escolha entre “uma alternativa radical: ou uma ou outra” (BENEVIDES, 2000, p. 45), não se considerando a possibilidade da convivência harmoniosa de ambas no sistema político brasileiro. É preciso compreender que, embora em alguns momentos haja divergência entre a vontade popular e a dos representantes eleitos, nem por isto essa relação antagonica deve ser encarada como algo negativo para o cenário político brasileiro, pelo contrário, precisa ser vista como parte natural do processo democrático do País.

Para Mouffe (1996, p. 13),

[...] o político não pode ser limitado a um certo tipo de instituição ou encarado como constituindo uma esfera ou nível específico da sociedade. [...] Depois de aceitarmos a necessidade do político e a impossibilidade de um mundo sem antagonismos, o que será necessário encarar é a forma como, nessas condições, poderemos criar ou manter uma ordem democrática pluralista. A ilusão do consenso e da unanimidade, bem como os apelos ao “antipolítico”, deviam ser reconhecidos como fatais para a democracia e, por isso, abandonados.

A cidadania está relacionada à política democrática, ao alargamento da atuação social, ao respeito às divergências de ideias, à ampliação de espaços para discussões divergentes, enfim, à própria identidade de ser cidadão e ter um compromisso com as questões que envolvam a sociedade. A concepção participativa da cidadania não é uma opção, em que hoje se atua e amanhã não mais, muito menos um receituário político, que “pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. Não é um favor e, muito menos, uma imagem retórica” (BENEVIDES, 2000, p. 19), mas é o exercício diário do princípio democrático pela realização concreta da soberania popular.

Portanto, o debate do próximo capítulo está relacionado com o processo de formação da Política Nacional de Assistência Social e a maneira como se desenvolve essa cidadania participativa, destacando o controle social no Sistema Único de Assistência Social e seus instrumentos de atuação, para que tal política tenha maior alcance na esfera social.

3 A PNAS: A INSTRUMENTALIZAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA DO DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CRFB/1988

3.1 PREMISSAS

No Brasil, a assistência social somente foi reconhecida como direito a partir da promulgação da CRFB/1988 e criação da LOAS em 1993, alterada em 6 de julho de 2011 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993; BRASIL, 2011-A), pois, até então, ela estava vinculada a atos de caridade, clientelismo e filantropia, completamente desvinculada da esfera obrigacional do Estado.

Mesmo com esses instrumentos jurídicos, ainda predominou no Brasil forte presença do assistencialismo, razão pela qual as pessoas não buscavam a concretização de seus direitos, por acreditarem que as ações assistenciais eram praticadas pelo Estado como mero favor, prejudicando o cenário de proteção social brasileiro.

Visando romper com tais ideias retrógradas e reconhecer os quase 20 anos de lutas sociais, em 2003, por meio da IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi deliberada a implantação do SUAS em todo o País.

Posteriormente, o MDS, juntamente de outros órgãos, aprovou e tornou públicas algumas normativas: a Resolução nº 145 de 2004, que elaborou a PNAS; a Resolução nº 130 de 2005, que criou a NOB/SUAS, responsável pela construção das bases do SUAS no Brasil, revogada em 2012 pela Resolução nº 33; a Resolução 269 de 2006, que instituiu a NOB/RH, capacitando os profissionais da área; e a Resolução nº 109 de 2009, atualizada em 2013 que estabeleceu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizando e elencando os serviços a partir de seu grau de complexidade (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005; BRASIL, 2012-A; BRASIL, 2006-D; BRASIL, 2009-D).

Embora haja esses mecanismos que trabalham conjuntamente em prol do reconhecimento da assistência social como política pública, muitos desafios ainda devem ser enfrentados, em especial no que tange à participação da sociedade na luta pela efetivação dos direitos socioassistenciais.

Para isso, o próprio SUAS possui uma série de instrumentos responsáveis pelo controle social, em especial os Conselhos e Conferências, que podem ser utilizados por todos para deliberação, gestão e concretização dos serviços e programas ofertados pelo SUAS.

Entretanto, o preenchimento desses espaços pela sociedade ainda é precário, devido a diversos fatores, entre eles a cultura apática da participação, a falta de engajamento por um projeto societário, bem como o imaginário “ideal” de inserção do poder nas mãos de representantes, dificultando o redesenho da proteção social proposta pelo SUAS.

Portanto, neste segundo capítulo, que apresenta a instrumentalização da PNAS como política pública do direito social à assistência social prevista na CRFB/1988, o estudo será desenvolvido em três seções: a) a contextualização do reconhecimento da assistência social como um direito na CRFB/1988 e o surgimento do SUAS, cujo propósito é apresentar brevemente a trajetória da assistência social durante a história e a maneira como se consolidou tal sistema no Brasil; b) os conceitos e características da PNAS no Brasil; c) o controle social e sua instrumentalização na assistência social como espaço de participação cidadã, em que se analisarão as Conferências e Conselhos de Assistência Social.

3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO RECONHECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO NA CRFB/1988 E O SURGIMENTO DO SUAS

No Brasil, até 1988, a assistência social esteve vinculada à ideia de clientelismo, favorecimento, voluntariado, sendo o Estado totalmente desresponsabilizado de qualquer prática que retirasse as pessoas da situação precária na qual se encontravam, pois inexistia qualquer política que assim o exigisse de agir.

Para Campos (2015), a história da assistência social no Brasil teve como marco divisor a CRFB/1988, que pode ser visualizado a partir de dois modelos bem distintos.

O primeiro, constituído antes de 1988, é marcado por uma longa tradição que institui em nossa sociedade um modelo de assistência social de corte assistencialista, baseado na eventualidade de ações e, sobretudo, no descompromisso do Estado com a superação da pobreza que afeta as parcelas sociais assistidas [...]. O segundo modelo, que emerge com a Constituição Federal de 1988, identifica a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. (CAMPOS, 2015, p. 13)

Essa realidade não se deu de modo casuístico, ou desproposital, mas foi fruto de um processo histórico pautado na relação ajudante/ajudado, que consolidou uma cultura baseada na não intervenção do Estado e na exclusão social, reproduzindo preconceitos e ideias equivocadas a respeito do papel da assistência social no Brasil, inserindo-a no campo emergencial completamente desvinculada do direito e projeto coletivo de mudança social (COUTO; RAICHELIS; YASBEK, 2014; PEREIRA, 2015).

Até 1930, o Brasil não encarava a pobreza como expressão da questão social, mas quando esta se colocava para o Estado, era sistematizada como caso de polícia e “resolvida” por meio dos aparelhos repressivos, sendo de imediato enquadrada no discurso da “disfunção pessoal dos indivíduos” (SPOSATI et al., 1985).

Para Battini e Costa (2007, p. 42),

[...] não há como superar as condições de pobreza na sociedade sem questionar a lógica capitalista e seus mecanismos de legitimação, o que inclui pensar nas possibilidades de um novo pacto político que refunde o Estado, numa ordem societária que ultrapasse os limites da racionalidade do capital.

Essa imagem distorcida que se reproduzia diariamente fazia com que a assistência social fosse relacionada ao atendimento da pobreza, problema estrutural do País, porém, ao lidar com essa realidade, ela não libertava o pobre de sua condição de privação, mas o estigmatizava, impossibilitando o processo de promoção social (PEREIRA, 1996).

Do mesmo modo ocorria no âmbito da política, pois tal período foi caracterizado pela limitação ao exercício do sufrágio e pela inexistência de organizações partidárias, existindo somente agrupamentos que se reconheciam como partidos políticos, mas, na verdade, eram nada mais que facções submetidas a líderes oligárquicos (VIEIRA, 2010; TRICHÊS; ZANELATTO, 2015).

Se até a década de 1930 as ações assistenciais eram desenvolvidas pelo setor privado, em especial pela igreja católica, mediante suas atividades filantrópicas, a partir desse mesmo ano o Brasil intensificou seu processo de industrialização e avançou no crescimento econômico, social e político, proporcionando um aumento na taxa de crescimento e urbanização, como também, por outro lado, ocasionando problemas relacionados à assistência social, à educação, entre outros (BORGES, 2014).

Behring e Boschetti (2011, p. 105) fazem uma leitura crítica desse período ao afirmarem que o Estado brasileiro nasceu e se manteve sob forte influência do conservadorismo, sendo que, em 1930, embora muitos intelectuais afirmassem ter ocorrido uma revolução burguesa no País, para eles o que ocorreu foi um “momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil”.

Somente em 1938, mais especificamente no dia 1º de julho, foi instituído por Getúlio Vargas o Conselho Nacional de Serviço Social, por meio do Decreto-Lei nº 525, vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, sendo composto por sete membros que tinham a função de elaborar inquéritos sociais, analisar as adequações de entidades, entre outras (BRASIL, 1938).

Em vez de esse Conselho buscar a superação das práticas tradicionais caritativas impregnadas na cultura do País, ele acabou mantendo a realidade excludente, porém de forma mascarada, pois se configurou como instituição responsável por inserir a assistência social na burocracia do Estado brasileiro. Para Iamamoto e Carvalho (2001, p. 250),

[...] os efeitos práticos desse decreto-lei foram muito restritos. O Conselho Nacional de Serviço Social tampouco chegou a ser um organismo atuante. Caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se revela apenas como marco da preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas.

Apoiado nesse perfil de favorecimentos políticos, não é difícil perceber que o Conselho Nacional de Serviço Social não contribuiu para a mudança do cenário assistencialista que o País enfrentava, tampouco auxiliou na busca pelo bem comum, até porque este não era seu objetivo, mas manteve a “ordem” social apoiando as ações isoladas e fragmentadas da assistência social.

Em 1942 foi criada a primeira grande instituição de assistência social, denominada Legião Brasileira de Assistência, cuja presidência estava reservada às primeiras-damas da República, que tinham como principal função atender à ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e isoladas (LONARDONI, GIMENES, SANTOS, 2006; CARVALHO, 2008; IAMAMOTO, CARVALHO, 2001).

Pode-se considerar que a Legião Brasileira de Assistência representou a “simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x benefício/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas” (SPOSATI et al., 1985), reforçando mais uma vez a cultura do favor, estando a sociedade a mercê da benevolência das pessoas e do Estado por meio do primeiro-damismo.

As décadas de 1950 e 1960 tiveram a preocupação pela reconstrução do pós-guerra, fazendo com que houvesse a elaboração do processo de ampliação das políticas sociais, razão pela qual ocorreram reformas de base que orientaram o surgimento de alguns programas direcionados para a sociedade, porém o campo da assistência social permaneceu o mesmo (SPOSATI et al., 1985).

Este é um elemento interessante da lógica histórica brasileira, já que se alteravam as engrenagens do aparelho estatal, porém a sua base continuava a mesma, ou seja, em que pese o aumento da presença do Estado na elaboração de políticas e programas, a assistência social manteve em seu bojo a mesma característica: isolada e desarticulada de outras práticas sociais, com total descrédito de se constituir como instrumento de transformação da realidade.

Os profissionais da assistência social acabavam desenvolvendo

[...] sua prática de modo paternalista e burocrático. Ao tratar a população de modo paternalista, permaneciam reproduzindo a dominação e repassando os serviços como “benefícios” que o Estado “concedia”. Criava-se a dependência e reproduziam-se mecanicamente as ações. (SPOSATI et al., 1985, p. 67)

Na realidade, os governos brasileiros nunca estiveram preocupados em elaborar políticas encarregadas de enfrentar a origem da desigualdade social e econômica do País, o que se ofertava eram serviços públicos com acesso restrito, que atacavam apenas as consequências dos processos de exclusão, alcançando meramente uma relação de dependência da sociedade com o Estado, impedindo a saída da sociedade desse círculo vicioso (CUSTÓDIO, 2013).

A possibilidade de mudança desse cenário surge a partir dos anos 1980, sendo que, de um lado, a crise social se alastrava e, de outro, havia o aumento dos esforços pela democratização do País (VIEIRA,

2013), resultando em novo cenário político que acabou ressignificando o papel da assistência social. Para Sposati (1995, p. 20),

[...] ao final dos anos 80 a política de assistência social ganha maior visibilidade. Já não é percebida apenas pela sua negatividade. É vista também pela sua positividade, enquanto mecanismo estratégico de acesso a bens e serviços pelos excluídos. Nesse processo assistencial de assentamento de serviços é valorizado o reconhecimento de suas possibilidades de ação a nível de restituição da cidadania e, igualmente, a sua condição possível de adentrar na cultura dos excluídos.

Essa sequência de acontecimentos nos anos 1980 e o apoio de diversos movimentos de lutas sociais culminou na promulgação da CRFB/1988, que, embora tenha incorporado a assistência social como um direito social compondo a seguridade social – e por isso mesmo tornando-se objeto de obrigatória responsabilidade pública –, não garantiu de fato seu acesso enquanto política pública (COLIN; SILVEIRA, 2007; MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006; PEREIRA, 1996; RAICHELIS, 1998).

A assistência social está amparada nos seguintes artigos da CRFB/1988: 6º, dispositivo que a reconhece como direito social; 194, o qual aduz que ela compõe o tripé da seguridade social juntamente da saúde e da previdência; 203, que a assistência será “prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade”; e 204, que trata dos recursos e diretrizes da assistência social (BRASIL, 1988).

Nessa esteira de direitos, em 1993 foi criada a LOAS, na qual foram definidos princípios, diretrizes, competências, gestão e financiamento da assistência social enquanto política pública, ocorrendo verdadeiro empenho em sua regulamentação nas esferas estaduais e municipais, evidenciando a luta por sua preservação na esfera dos direitos sociais (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010; BATTINI; COSTA, 2007).

Para Sposati (2007), a LOAS significou um relevante passo em direção à consolidação da assistência social como política pública do Estado e direito da sociedade.

Direito à assistência social é dever do Estado, e não compensação do mercado. A menina LOAS, que não tem nada de parentesco com a assistência

social conservadora, não é consangüínea com ações compensatórias. Nela, a transfusão com este tipo de sangue entra em choque. Seu tipo sangüíneo combina com proteção, segurança social, seguridade social. Vamos parar de tentar matá-la ou torná-la anêmica com tanta transfusão errada. Isso pode ser crime! (SPOSATI, 2007, p. 13)

Em que pese todo esse aparato jurídico destinado à assistência social, objetivando seu reconhecimento como direito, e não mais como filantropia, o que ocorreu foi uma garantia formal, já que, materialmente, a assistência continuou sendo tratada como sinônimo de favor, ajuda, bondade do governo, e a sociedade permaneceu na condição de pedinte.

Conforme Estevão (1985, p. 60),

[...] brasileiro é aquele que quando vai a qualquer instituição pública, exercer seus direitos, está sempre pensando e se colocando na posição daquele que vai pedir um favor e depende da boa vontade de quem o atende recebendo-o bem ou não. Ele não se sente como cidadão usufruindo seus direitos.

Isso é resultado de uma cultura histórica excludente, que durante anos categorizou as pessoas, rotulando-as, construindo a crença de que a assistência social se consolidava como favor, não podendo se configurar como obrigação, dependendo da boa vontade de quem praticava suas ações, as quais se davam esporadicamente.

Pode-se dizer que essas categorizações ou classificações resultam das “relações de poder entre dominantes e dominados, do processo de interação e construção da comunicação e do imaginário inserido nessas relações e das reações e contra-reações que transformam as situações” (FALEIROS, 2001, p. 196), sendo essa dinâmica determinada e praticada por um número restrito de pessoas.

Visando à alteração desse cenário e objetivando a consolidação da política de assistência social como política pública, em 1997 e 1998 foram elaboradas a Norma Operacional Básica/97 e a Norma Operacional Básica/98, sendo que a primeira buscava concretizar as diretrizes da LOAS, conceituar sistema descentralizado, participativo, ampliar as competência do governo Federal, Estadual e Municipal, bem como instituir a exigência de Conselhos, enquanto a segunda diferenciou serviços,

programas e projetos, ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e criou espaços de negociação e pactuação por meio das CIB e da CIT (BRASIL, 1997; BRASIL, 1998).

Diante dessas tentativas para fortalecer a assistência social como direito, muitos espaços de participação foram se concretizando em todo o território brasileiro, resultando, em 2003, na realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em Brasília, que contou com a mobilização e engajamento da sociedade civil e Estado e do acúmulo de experiências municipais, estudos, pesquisas na academia e efetivas tentativas de controle social tendo como efeito a deliberação e implantação do SUAS em todo o País (SPOSATI, 2006). Para Lopes (2006, p. 80),

[...] a convocação extraordinária da IV Conferência Nacional de Assistência Social pelo presidente Lula, em dezembro de 2003, recolocou, de saída, a legitimidade e importância da instância máxima de deliberação da política e começou a particularizar esse novo tempo e a recondicionar as expectativas contidas. Dentre as muitas deliberações ali consagradas, uma define a trajetória sobre a qual esse governo deveria começar a reescrever essa história [...]: a decisão coletiva de implantação do SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito a proteção social fundado na cidadania e abandonando as ideias tutelares e subalternas que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis.

No entanto, cabe lembrar que a discussão de um Sistema Único gestor da assistência social foi levantada muito antes de 2003, logo após a promulgação da CRFB/1988 e antes da criação da LOAS, por meio da Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência, quando se construiu um primeiro documento que trazia em seu bojo a proposta de um sistema que integrasse toda a assistência social (SPOSATI, 2006).

O SUAS, então, não surgiu repentinamente, mas foi fruto do longo processo histórico de negação e violação de direitos, que impulsionou as mobilizações e lutas da sociedade, fazendo com que tal sistema se consolidasse de modo efetivo, já que sua nascente estava encharcada pelos anseios das diversas esferas sociais.

Essa constatação fica evidenciada nos estudos de Lopes (2006, p. 77), nos quais a autora defende que

[...] o Sistema Único de Assistência Social, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objeto da atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da ação de trabalhadores sociais em todo o país. Esse processo histórico de alguma duração, perto de quatro décadas, continua a requisitar muita atenção [...].

Isso porque, embora o SUAS tenha sido uma conquista para toda a sociedade brasileira, ele ainda possui muitos desafios a enfrentar, inclusive no que diz respeito à sua implantação e acesso a direitos. Entretanto, essa realidade é fruto da “formação brasileira escravagista, clientelista, desigual, excludente e exploradora, com forte concentração de riqueza e dependência político-econômica” (SILVEIRA, 2007, p. 73).

A partir dessas breves considerações, torna-se necessário o entendimento conceitual desse Sistema que, além de inserir a assistência social no campo da política pública, ainda e principalmente, consolidou a reforma do sistema de proteção social brasileiro que durante tantos anos foi marcado pela negação de direitos.

A NOB/SUAS, aprovada em julho de 2012, revogou a anterior de 2005, e ficou encarregada de construir as bases para a implantação do SUAS no Brasil, definindo tal sistema como “público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem como finalidade primordial a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2012-A, p. 15).

Por outro lado, Yasbek (2006, p. 130) conceitua o SUAS como um

[...] conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social, prestados diretamente ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. É modo de gestão compartilhada que divide responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social.

A perspectiva de Campos (2006) destaca tal sistema como um mecanismo responsável por assegurar a participação da sociedade na

formulação e gestão da política socioassistencial, todavia, para se alcançar esse objetivo, é preciso construir novos parâmetros, conscientizando as pessoas de que elas se constituem como sujeitos de direitos que devem pensar num projeto de sociedade de dentro dela.

Quando se fala em SUAS, deve-se ficar atento para não cometer alguns equívocos, em especial aqueles que tratam tal sistema como sinônimo de programa ou linha de financiamento do governo federal, desconsiderando seu caráter de proteção social ancorada na cidadania e na ordenação da assistência social brasileira (SPOSATI, 2006; TAPAJÓS, 2006). O SUAS conta ainda com alguns princípios organizativos elencados no artigo 3º da NOB/SUAS que sustentam a base da proteção social, sendo eles:

I – universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;

II – gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso;

III – integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

IV – intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;

V – equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. (BRASIL, 2012-A, p. 16)

Por intermédio desses princípios, o SUAS acaba rompendo com as ações reducionistas e com os estigmas que rotulavam as pessoas, respondendo juntamente com os programas, benefícios e projetos “à garantia das seguranças de acolhida, do convívio, da renda, do desenvolvimento da autonomia e da sobrevivência a riscos circunstanciais” (MUNIZ, 2006, p. 140), introduzindo assim um cenário de emancipação de direitos.

Comportando quatro tipos de gestão, o SUAS alcança a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que, a partir de sua implementação, a transferência de recursos passou a se dar da esfera Federal para os demais entes, possibilitando aos Municípios uma autonomia progressiva que até então lhes era negada, impulsionando-os à adoção de instrumentos de gestão e capacidade técnica para lidar com suas demandas locais (COLIN, SILVEIRA, 2007; COLIN, FOWLER, 2007; SPOSATI, 2006).

Esse protagonismo municipal

[...] não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local. (CARVALHO, 2006, p. 127)

Para lidar com todas essas transformações que o SUAS trouxe para o campo da assistência social, em 13 de dezembro de 2006, foi aprovada a NOB/RH, responsável pela capacitação técnica, como também pela qualificação, plano de cargos, salários, concursos públicos visando à assimilação por todos os atores envolvidos com a política socioassistencial (BRASIL, 2006-D).

A partir da elaboração e consolidação dessa norma, pode-se perceber a preocupação do MDS em realmente efetivar na prática os programas e serviços do SUAS, demonstrando seu compromisso com a concretização de direitos a toda a sociedade brasileira.

Diante do redesenho por que a assistência social passou após a consolidação do SUAS no País, os operadores socioassistenciais sentiam-se inseguros e um pouco desorientados, dificultando a prestação dos serviços. Entretanto, a NOB/RH trouxe consigo a base para a composição de gestores engajados pela compreensão da assistência social enquanto política pública, gerando a cultura de responsabilidade pelos resultados de suas ações e buscando o incentivo a participação social (SPOSATI, 2006; COLIN, SILVEIRA, 2007).

Inclusive, o próprio SUAS elencou entre seus eixos estruturantes, além de tantos outros, “o fortalecimento da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil, valorização da presença do controle social,

participação popular, qualificação de recursos humanos” (BRASIL, 2012-A), demonstrando um projeto emancipatório, no qual o Estado, a sociedade civil e os gestores devem trabalhar em conjunto, a fim de cumprirem com as funções da assistência social, qual seja a proteção social, vigilância social e defesa dos direitos socioassistenciais.

Para seguir esse norte do SUAS, a LOAS foi alterada em 6 de julho de 2011 pela lei 12.435, após a mobilização em todo o território nacional, fazendo com que a nova concepção da assistência social fosse sistematizada, materializando uma estrutura capaz de abandonar as ideias retrógradas e clientelistas da lei anterior (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011-A).

Embora a LOAS tenha sido modificada, para que a assistência social ingresse na condição de política pública e efetive o SUAS, faz-se necessária a observância de alguns requisitos:

- ser planejada – o que exige o conhecimento prévio da realidade através da função da vigilância social, conhecendo demandas e necessidades, construindo metas;
- ser orçamentada – o que supõe o desenvolvimento da tecnologia de orçamentação na assistência social o que é muito mais do que definir percentuais de gastos anuais;
- dispor de um quadro de trabalhadores permanentes e capacitados para o exercício de suas funções;
- desenvolver tecnologia de gestão, conhecimentos teóricos e metodologias de trabalho social;
- fortalecer os mecanismos de gestão democrática e participativa;
- ser avaliada – o que indica a necessidade da discussão dos resultados e de seus indicadores o que é muito mais do que constatar o número de atendimentos dia, mês, ou ano sem avaliação do conteúdo desses atendimentos e da qualidade de respostas que contém. (SPOSATI, 2006, p. 115)

Essas condicionalidades que são postas para que a assistência social se configure como política pública constituem verdadeiros desafios, pois se exige a articulação de diversos mecanismos que possibilitem de fato a materialização do SUAS no Brasil, mecanismos estes exteriorizados por meio dos movimentos sociais, Conselhos, Conferências, fóruns, entre outros.

A dificuldade do preenchimento dos espaços de participação da sociedade é algo que deve ser encarado pelo SUAS como um obstáculo

a ser superado, pois, além da cultura assistencialista cultivada durante anos no Brasil, tem-se ainda o desconhecimento e a resistência das pessoas por outros canais de participação, dificultando, por vezes, o acesso à política.

Portanto, o fundamental é compreender que o SUAS universalizou os direitos socioassistenciais, com o objetivo principal de romper com o assistencialismo no Brasil. Porém, para que se cumpra com essa meta, torna-se necessária a atuação da sociedade como protagonista na formulação, deliberação e gestão da PNAS.

3.3 PNAS NO BRASIL: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, ocorreu a deliberação sobre a implementação do SUAS em todo o País, entretanto, faltava uma política que materializasse essa meta. Foi então que, em 2004, o MDS, por intermédio de outros órgãos, decidiu elaborar, aprovar e tornar pública a PNAS, objetivando construir base para a reestruturação da assistência social no Brasil.

Em que pese a PNAS ter sido aprovada em 2004, a discussão para sua sistematização ocorreu após diversas reuniões nos espaços públicos e na gestão compartilhada entre sociedade civil e governo, sendo caracterizada como um instrumento capaz de tornar a assistência social em política pública, prioridade central da Secretaria Nacional de Assistência Social (ALVARENGA, 2012; SILVEIRA, 2007; YASBEK, 2006).

Essa política consolidou toda uma construção que já vinha sendo discutida por diversos setores da sociedade civil com o Estado, definindo em seu texto conceitos referentes a direitos, usuários e, em especial, o modo como se dará sua gestão, atribuindo seu foco na descentralização e respeitando a previsão da LOAS.

A PNAS foi fruto do acúmulo de debates realizados em todo o Brasil acerca da assistência social e seu papel na sociedade, sendo que “pela primeira vez temos uma efetiva política de assistência social construída com tal participação” (YASBEK, 2006, p. 1), o que caracteriza um relevante fator quando se fala em política pública. Por isso, diz-se que ela se constitui como uma

[...] política de Proteção Social, articulada a outras políticas do campo social, voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida. Situa-se, também, o seu caráter não contributivo, apontando

para a realização de ações direcionadas para proteger o cidadão contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e o atendimento de necessidades individuais ou sociais. (TORRES, 2011, p. 49)

Devido ao seu perfil não contributivo, a assistência social, enquanto política pública, se configura como nova situação para o Brasil, já que acaba garantindo a todos que dela necessitarem a proteção social sem contribuição prévia, pressupondo um trabalho de gestão compartilhada entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios (TORRES, 2011).

Essa atuação compartilhada coloca em discussão o papel de cada ente da federação no desenvolvimento da política socioassistencial, sendo que, ao ler o texto da PNAS, é perceptível sua preocupação no que diz respeito à descentralização e territorialização, ou seja, cada Estado, Distrito Federal e Municípios devem decidir e implementar a política de acordo com as diversidades e necessidades de cada território.

Porém, para Ribeiro (2012), essa temática é um tanto quanto polêmica, entendendo a autora que aos Municípios resta uma sobrecarga de funções, impedindo-os de atuarem de modo convergente com a PNAS.

Novamente se discute o papel de cada ente da federação no desenvolvimento das políticas sociais para a efetivação da descentralização e territorialização, pois a gestão da PNAS divide as tarefas entre governo federal, Distrito Federal, estados e municípios, dando maior responsabilidade aos municípios, que tem que gerir os recursos repassados pelo governo federal de forma autônoma e levando em consideração a situação encontrada em cada município. Dessa forma, cabe à União o financiamento; aos estados, principalmente, a capacitação; e aos municípios uma concentração de obrigações como a criação dos conselhos, fundos e planos municipais, a gestão dos recursos, implementação das ações, além dos estudos e pesquisas sociais para seu monitoramento. (RIBEIRO, 2012, p. 78)

A PNAS estabeleceu ainda que os municípios serão qualificados conforme o porte demográfico (pequeno, médio e grande), estando associado aos indicadores dos censos do IBGE. Os Municípios de pequeno porte 1 são aqueles que contam com até 20.000 habitantes, pequeno porte 2 de 20.001 a 50.000, médio porte de 50.001 a 100.000 e grande

porte de 100.001 a 900.000, sendo que fica considerado metrópole o Município que atingir mais de 900.000 habitantes (BRASIL, 2004).

A relevância de se estabelecer tal classificação em Municípios de pequeno, médio e grande porte está na relação entre as demandas e a oferta da rede de serviços, em que a PNAS reconhece a diferença existente em cada território, e por isso mesmo aduz que se deve operacionalizar e organizar o atendimento de modo específico para cada realidade social.

Para Ribeiro (2012, p. 78), “podemos encontrar referência dessa diversidade brasileira no texto da PNAS, onde houve a preocupação de elaborar uma política que seja útil em todas as localidades do País”, demonstrando a materialização dessa política condizente com as questões que ocorrem na vida da sociedade brasileira.

Para sedimentar essa concepção que reconhece a assistência social como direito, a LOAS estabelece ainda em seu artigo 4º alguns princípios norteadores para a PNAS, sendo reproduzidos no texto desta como base de sua atuação, estando entre eles:

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 2011-A)

A perspectiva dos princípios requer uma abstração para que se possa interpretá-los de acordo com a realidade de cada território, fazendo com que estes perpassem três frentes de atuação, sendo elas o direito à renda, a segurança alimentar e a assistência social, respeitando consequentemente e implicitamente o direito à defesa dos direitos sociais, inclusão e proteção social (TORRES, 2006).

Para trabalhar com o conceito da categoria proteção social, optou-se por Di Giovanni (1998), professor de economia da Unicamp, que

trata dessa temática inclusive no texto da PNAS. Para o autor, a definição de proteção social abrange

[...] tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro) quanto de bens culturais (como saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANNI, 1998, p. 10)

Na PNAS a proteção social constitui uma das funções da assistência social, ao lado da vigilância e defesa dos direitos socioassistenciais, caracterizando-se como “um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida [...]” (BRASIL, 2004).

Por essa razão, o planejamento que reconheceu a assistência social como política pública integrante da seguridade social ao lado da saúde e previdência social teve seu embasamento sustentado na proteção social, pois até então não se vislumbrava a possibilidade de zelo pelas pessoas, significando um relevante passo em direção à transformação da realidade social.

Além disso, visando atingir o desenvolvimento humano e social, bem como os direitos de cidadania, a PNAS enumera uma série de princípios e garantias referentes à proteção social, sendo estes determinantes para a concretização dos programas e serviços prestados no SUAS (BRASIL, 2004).

Torna-se oportuno dialogar em que medida os programas e serviços se distinguem em termos conceituais, haja vista a relação entre ambos e a associação destes como sinônimos. Para esclarecer esse equívoco, a LOAS estabeleceu em seu artigo 24 que os programas, diferentemente dos serviços, envolvem as “ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2011-A).

O SUAS se compõe de diversos serviços e programas, projetos e benefícios, porém, sua prestação dependerá do grau de hierarquização da proteção social: proteção social básica e especial, sendo esta última subdividida em média e alta complexidade.

A proteção social básica “tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2011-A), ou seja, ainda não houve aqui o rompimento dos vínculos familiares e comunitários, tampouco violação de direitos, estando em perigo iminente de existir, logo, faz-se necessário que os serviços, programas, projetos e benefícios sejam prestados de modo a evitar que tal dano aconteça.

Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, documento elaborado em 2009 e atualizado em 2013 responsável por organizar os serviços do SUAS por níveis de complexidade, compõem o quadro da proteção social básica o PAIF, o SCFV, bem como o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (BRASIL, 2009-D).

Esses serviços de proteção social básica deverão ser executados de “forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta, nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS” (BRASIL, 2004, p. 29), sendo que o PAIF deverá ser operacionalizado somente no CRAS.

A PNAS conceitua o CRAS “como uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano” (BRASIL, 2004, p. 29), possuindo por objetivo a execução de serviços de proteção social básica e sendo instrumento de atuação em âmbito local.

Além disso, o espaço físico e horário de funcionamento deve ser compatível com os serviços ofertados, sendo que ao CRAS cabe se constituir de modo semelhante ao domicílio das pessoas, contendo recepção, sala aconchegante, banheiro com condições adequadas para todos, possibilitando maior aproximação da realidade de cada um que o frequenta (BRASIL, 2009-D).

Considerando tais características, os serviços prestados no CRAS se darão de modo a garantir às famílias e indivíduos a superação da vulnerabilidade e a prevenção de situações que indicam risco iminente, sendo que, para atingir tal objetivo, suas ações ocorrerão com as demais políticas públicas locais, e não de modo isolado ou fragmentado.

Para cumprir com esse projeto socioassistencial do SUAS, o CRAS deve funcionar no mínimo cinco dias por semana e oito horas por dia, totalizando 40 horas semanais, contando sempre com uma equipe de referência completa para melhor atender as pessoas que buscam seus serviços de proteção social básica (BRASIL, 2011-B; BRASIL, 2009-C).

Esses serviços ofertados no CRAS são primordiais para que as famílias e indivíduos não percam seus vínculos de afetividade e pertencimento tanto familiar quanto comunitário, devido a isso, o fortalecimento desses laços deve ser trabalhado diariamente, a fim de que o público usuário não necessite do encaminhamento para a proteção social especial. Isso porque a proteção social especial é

[...] modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2004, p. 31)

Pode-se dizer, então, que a proteção social especial possui como principal objetivo a reestruturação de direitos, os quais foram, por uma série de fatores, violados, fazendo com que famílias e indivíduos adquirissem uma situação de vulnerabilidade, dificultando suas práticas cotidianas na comunidade onde vivem.

O elemento básico da proteção social especial é a violação de direitos, com essa conta em dois níveis de complexidade (média e alta), sendo que, enquanto na primeira não ocorreu ainda o rompimento dos vínculos familiares e comunitários, na segunda esses vínculos são inexistentes, em que ambos têm como unidade o CREAS (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006).

O CREAS se configura como “unidade pública e estatal onde se ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos nas diversas situações de violação de direitos” (BRASIL, 2015-B), objetivando promover a integração entre as pessoas para que estas abandonem a situação de vulnerabilidade em que se encontram, seja na média ou na alta complexidade.

Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, são considerados serviços de proteção social especial de média complexidade:

Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento

de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. (BRASIL, 2009-D, p. 24)

Tais serviços materializam justamente o que a PNAS propõe em termos de luta, para que os vínculos familiares e comunitários não sejam rompidos, fazendo com que as famílias e indivíduos possam construir projetos de vida ao lado de suas relações sociais e pessoais, tornando-os protagonistas de sua própria história.

Diferentemente dos serviços de proteção social especial de média complexidade, os de alta complexidade almejam a proteção integral a todas as pessoas que “se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (BRASIL, 2004, p. 32), atuando na origem desse rompimento. A proteção social especial de alta complexidade elenca uma série de serviços, quais sejam:

Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional, casa lar, casa de passagem, residência inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (BRASIL, 2009-D, p. 3-4)

À medida que esses serviços que compõem a proteção social especial de alta complexidade são ofertados, as pessoas têm a possibilidade de retomar seus vínculos familiares e/ou comunitários, podendo migrar inclusive para outros serviços da proteção social especial de média complexidade ou até mesmo para os da proteção social básica, demonstrando o cumprimento com os objetivos da PNAS.

Isso porque entre tais objetivos está a provisão de “serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem” (BRASIL, 2004, p. 27), caracterizando de forma explícita o projeto do SUAS, qual seja o de transformar a assistência social caritativa para a esfera do direito.

Quanto aos usuários, tanto da proteção social básica quanto da proteção social especial (de média e alta complexidade), a PNAS determina que são todos os cidadãos e grupos que se encontrem em situação de vulnerabilidade e riscos, 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 no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, p. 27)

Nessa perspectiva, a categoria vulnerabilidade merece atenção, já que é o critério preponderante para a pessoa se tornar usuária dos serviços, programas, projetos e benefícios da PNAS, sendo muitas vezes confundida com privação de renda. Para Alvarenga (2012, p. 38),

[...] é preciso estar atento, porque muitas vezes há maior clareza do dano que os perigos causam, mas permanece a dificuldade em definir o risco e a vulnerabilidade. A ideia de risco e perigo é facilmente identificada, mas a de vulnerabilidade, enquanto um grau de capacidade das pessoas em se proteger, é um dado qualitativo, um adjetivo percebido como componente das próprias estruturas da pessoa e do lugar. Isto é, vulnerabilidade como capacidade de resposta, o risco se torna menor ou mais tolerável do ponto de vista da pessoa.

Se até a consolidação do SUAS a assistência social era destinada aos pobres, no sentido de privação de renda, com o advento deste e consequentemente da PNAS, a lógica irá se transformando, sendo que esta política passou a abranger um público muito maior ao discutir critérios de vulnerabilidade e não de renda. De toda maneira, quando se concebem equivocadamente pessoas pobres como público usuário da PNAS, pode-se dizer que dependerá do conceito que se atribui à pobreza.

Pochman (2004) analisa a categoria pobreza e a distingue da pobreza extrema, pois, para o autor, enquanto a primeira envolve a definição de um padrão social, tido como o mínimo aceitável, a segunda engloba alguns problemas para além da própria pobreza, tais como a desnutrição, o analfabetismo, bem como os trabalhadores que se

inserir precocemente no mercado de trabalho, sob a forma de desemprego ou ínfimos salários.

O que fica evidenciado é que essa pobreza para além da privação de renda pode ser caracterizada pelo que a PNAS denomina situação de vulnerabilidade, demonstrando sua preocupação com a questão situacional em que as pessoas vivem, abandonando os critérios estigmatizantes desenvolvidos no decorrer da construção da assistência social como política pública.

Por esse motivo, juntamente da segurança de sobrevivência, a PNAS nomeou ainda duas outras, a de acolhida e de convívio ou vivência familiar, demonstrando sua vontade de definir a base para a oferta dos serviços e programas do SUAS no Brasil ultrapassando critérios meramente financeiros, para atingir as questões de cidadania.

Para que toda essa estrutura que o SUAS construiu em conjunto com a sociedade e Estado seja materializada, torna-se necessário o respeito e atuação no sistema de informação, monitoramento e avaliação, possibilitando com isso a articulação com outras políticas, fazendo com que a PNAS atinja patamares de desenvolvimento tanto econômico quanto social. Por essa razão,

[...] a formulação e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação. (BRASIL, 2004, p. 55)

Considerando a busca por instrumentos que efetivem a informação, monitoramento e avaliação da política socioassistencial, foi deliberada na IV Conferência Nacional, realizada em 2003, a criação de uma logística oficial de informação que possibilite, entre outras coisas, a transparência, o acompanhamento, a avaliação do sistema, bem como a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos que contribuam com a aplicação da política nas três esferas do governo, facilitando o planejamento das próximas metas a seguir (BRASIL, 2004).

Porém, o que se tem é a ausência de um Sistema Nacional e integrado de informação ou de políticas de monitoramento e avaliação,

que possam garantir maior visibilidade da Política socioassistencial e, conseqüentemente, que forneçam elementos seguros para o desenvolvimento desta em todo o Brasil.

Logo, torna-se imprescindível, para que se cumpra com os objetivos da PNAS e se materialize o SUAS, tanto a construção de um sistema nacional de informação quanto a fiscalização e controle por parte dos operadores, bem como dos usuários e de toda a sociedade.

Assim, após analisar a definição e construção da PNAS e suas principais características para efetivação do SUAS no País, faz-se necessário, por fim, o estudo do controle social no âmbito da assistência social, destacando as Conferências e Conselhos.

3.4 O CONTROLE SOCIAL E SUA INSTRUMENTALIZAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ESPAÇO DE CIDADANIA PARTICIPATIVA

No Brasil, a inserção da assistência social no campo das políticas públicas significou a descentralização de suas ações, possibilitando a ampliação dos canais de participação e conseqüentemente a incidência da gestão e controle social da política socioassistencial.

Para Carvalho (1995, p. 69),

[...] o exercício do controle social tem estreita relação com o modelo de gestão das políticas. Se a gestão é centralizada, hierárquica, dificilmente o cidadão “comum” exercerá controle. Somente a gestão descentralizada, participativa e democrática abre espaço para o exercício pleno do controle social.

Isso porque o SUAS proporcionou a possibilidade de as pessoas participarem da política socioassistencial, pois, quando a assistência social era tratada como sinônimo de caridade, tal atuação era inimaginável, já que todo o poder ficava concentrado nas mãos do Estado ou de algumas poucas pessoas que praticavam atos isolados e esporádicos, dificultando o controle por parte da sociedade.

Entretanto, antes de adentrar na discussão do controle social e de suas características, em especial na área da assistência social, faz-se necessário um estudo conceitual dessa categoria que entre os autores tem despertado algumas divergências, inclusive quanto à utilização do termo.

O controle social pode ser abordado sob duas perspectivas, uma relacionada ao controle que o Estado exerce sobre os cidadãos por meio de mecanismos tanto jurídicos quanto políticos, e a outra, o controle que estes exercem sobre o Estado (CAMPOS, 2006; SILVA, UGOSKI, 2012; SILVA, FERREIRA, BARROS, 2008; PEREIRA, DAL PRÁ, 2012).

No entanto, cabe lembrar que esse exercício do controle do Estado em relação às pessoas “vem sofrendo algumas transformações durante a história das sociedades” (SOUZA, 2010, p. 168), ou seja, o conceito atribuído ao termo na contemporaneidade é completamente diferente daquele empregado em contextos ditatoriais vividos pelo País. Esse cenário é apresentado por Bravo e Correia (2012, p. 127):

[...] durante o período da ditadura existiu forte controle do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, forma que a classe dominante encontrou para exercer sua hegemonia, dando suporte para a consolidação do capitalismo monopolista. No processo de redemocratização do país a expressão controle social passa a ser compreendida também como controle da sociedade sobre o Estado.

De todo modo, essas duas concepções de controle estão postas na sociedade, sendo que uma não elimina a outra, pelo contrário, existe um trabalho de complemento, no qual o Estado possui suas atribuições de controle e as pessoas seus instrumentos para atuação social.

Pode-se dizer, então, que “as duas práticas continuam vigentes na sociedade e por vezes se manifestam inclusive nos mecanismos criados para o controle social de políticas públicas” (SILVA et al., 2008, p. 254), cabendo a cada qual o exercício de seu papel.

Para fins deste estudo, utilizar-se-á a expressão controle social no sentido da sociedade fiscalizando e controlando as ações do Estado, abordando os diversos conceitos atribuídos a esta categoria, possibilitando uma análise crítica quanto a sua efetivação na sociedade.

Trajano e Ramalho (2015, p. 6) definem controle social como a “participação da população na gestão pública que garante aos cidadãos espaços de influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas”, tendo como objetivo principal o respeito e a garantia dos interesses sociais.

O controle social pode ser compreendido, então, como o engajamento da sociedade tanto na formulação da agenda pública quanto na

fiscalização e execução das políticas públicas, fazendo com que estas tenham maior efetividade ao serem objeto de discussão da população.

Além disso, o exercício do controle social implica o planejamento e organização da sociedade na fiscalização do Estado, influenciando nos caminhos, propondo ideias, prioridades, planos de ação, possibilitando maior transparência das informações pelo governo emitidas, seja ele Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, ampliando os sujeitos coletivos nos processos decisórios (OLIVEIRA, 2015; SILVA; CRUZ; MELO, 2007; BOBBIO, 2002).

Por outro lado, Campos (2006, p. 104) levanta duas perspectivas nas quais o controle social pode ser exercido:

Uma de natureza técnica, que acentua a fiscalização administrativa, a outra, de natureza sociopolítica que valoriza o envolvimento da sociedade civil nos assuntos que conformam a agenda do governo. A primeira dimensão fortalece as estruturas do próprio Estado [...], a segunda é de natureza mais política, pois filia-se a um ideal que radicaliza a democracia, atribuindo-a uma dimensão mais coletiva. É nesta dimensão que o Brasil vem desenvolvendo importantes experiências na gestão do interesse público.

Essas maneiras pelas quais o controle social se exterioriza caminham juntas, ambas possuindo como objetivo comum a interferência da sociedade civil nas questões emanadas pelo Estado, sendo que esta relação acaba proporcionando um diálogo entre os entes federativos e a população, fazendo com que as esferas por eles debatidas tenham maior efetividade.

Ao tratar sobre esse assunto, Oliveira (2015, p. 42) problematiza o termo “controle social”, pois para ele conceituá-lo é algo mais complexo do que se pode imaginar, em que, “ora a literatura adota a expressão de forma conjugada, ora privilegia somente a primeira, controle, o que por si só já anuncia a ambiguidade de que o tema se reveste”, ou seja, não existe uma uniformidade quanto à nomenclatura que se propõe trabalhar.

Partindo desse ponto de vista, pode-se considerar que o termo participação social seria mais condizente com a possibilidade de as pessoas interferirem na esfera estatal, já que a palavra controle desperta a ideia de dominação, autoridade, poder, indo de encontro ao trabalho conjunto que se propõe ao definir tal categoria como “a capacidade da sociedade organizada interferir nas políticas públicas, interagindo com o

Estado na definição de prioridades e na elaboração de metas” (BRASIL, 2010-B, p. 5).

Advindo com a CRFB/1988, o controle social se consolida enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão estatal, admitindo que nessa interação ocorra a busca pela garantia de direitos socioassistenciais consagrados no SUAS pela PNAS (BRASIL, 2004).

Para Couto, Raichelis e Yasbek (2014, p. 57), do mesmo modo que a CRFB/1988, a LOAS “inovou ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para [...] a negociação de interesses e direitos de seus usuários”.

O que se percebe é uma preocupação em consolidar espaços de participação, para que, com isso, os anseios das pessoas sejam ouvidos, como também as ações desempenhadas pelo Estado sejam fiscalizadas e deliberadas pela sociedade, resultando em verdadeiro processo democrático.

Essa esfera participativa é demonstrada inclusive na NOB/SUAS, em cujos artigos 114 e 125 reconhece ser fundamental a participação dos usuários da política socioassistencial nas instâncias de deliberação, visando garantir e viabilizar o exercício do controle social na esfera da assistência social (BRASIL, 2012-A).

O destaque do controle social na PNAS é justamente esse protagonismo que se atribui aos usuários e a toda a sociedade, fazendo com que estes se sintam parte de um projeto socioassistencial construído e pensado por eles e para eles, possibilitando maior eficácia e melhora de seus serviços e programas. Silva et al. (2008, p. 263) reafirmam tal concepção, ao evidenciarem que

[...] a proposta de controle social da política pública de assistência ratificada e reforçada pelo SUAS visa não só a inserção da participação popular na gestão da política de assistência, mas, também, a efetiva inclusão do usuário como sujeito deste processo.

O trabalho de ampliação dos espaços de participação na PNAS é tão destacado que o MDS publicou em junho de 2009 a portaria nº 01/09 objetivando a realização da VII Conferência Nacional de Assistência Social, cuja temática versou sobre a “Participação e Controle Social no

Sistema Único de Assistência Social-SUAS” (BRASIL, 2009-B; PINHEIRO et al., 2009).

Do mesmo modo, em 25 e 27 de setembro de 2009, ocorreu em Brasília o I Seminário Nacional de Controle Social, com a finalidade tanto de apresentar as práticas de participação social no acompanhamento e controle da política socioassistencial quanto debater os limites e desafios para o exercício de tal controle no Brasil (BRASIL, 2009-A), demonstrando mais uma vez o cuidado e a atenção dados a essas esferas democráticas. Maciel (2010) afirma que essas atitudes se constituem em

[...] um caminho inovador para as políticas públicas brasileiras. Permitem, em tese, a maior presença do cidadão na fiscalização dos recursos e da gestão as políticas setoriais. Uma presença que pode influir significativamente na agenda do governo em relação as prioridades e as metas a serem desenvolvidas nas áreas compreendidas pelas respectivas políticas.

Tal abordagem vai ao encontro da proposta materializada pelo SUAS a respeito do controle social na política socioassistencial, já que prioriza a equiparação dos sujeitos quanto às decisões tomadas nesse campo, como também estabelece canais de participação para que seus procedimentos democráticos não fiquem apenas no papel. Por isso, Campos (2015, p. 4) evidencia os objetivos que compõem o controle social, quais sejam:

[...] possibilitar o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo (evitar o isolamento autoritário dos governos que não se incomodam em prestar conta a sociedade das suas ações); tornar o governo mais público e a sociedade civil mais atenta e cooperativa; zelar pela utilização dos recursos públicos, considerando que são recursos da sociedade pagos direta ou indiretamente através das várias modalidades de impostos e que, portanto, devem retornar à sociedade em forma de serviços de interesses público; democratizar a gestão das política públicas, no caso específico, das políticas de assistência social, saúde e educação.

No entanto, em que pesem todas essas finalidades que o controle social busca alcançar, bem como as contribuições que este traz para a sociedade em termos de conquista de direitos, Silva et al. (2015) colaboraram com essa discussão abordando os requisitos para que o controle social se desenvolva de maneira eficaz, ou seja, para os autores, a sociedade, antes de mais nada, necessita preencher três condicionalidades, sendo elas o compromisso social, o conhecimento e a organização.

O compromisso se consolida com o engajamento da sociedade na ampliação da cidadania, superando interesses particulares e assumindo uma postura coletiva na defesa por movimentos e reivindicações sociais, principalmente na luta dos interesses dos excluídos (SILVA et al., 2015).

O requisito do conhecimento é compartilhado também por Serra (2013), que considera o grau de consciência política dos cidadãos ser primordial para o “empoderamento” popular, ou seja, é indispensável saber a realidade social, local, como também as principais leis pertinentes às políticas das quais se deseja participar.

Por fim, a organização almeja uma harmonia entre os interesses divergentes, que, por óbvio, irão existir diante de um número de pessoas envolvidas com alguma política, e com a PNAS não seria diferente. Logo, “a sociedade precisa estar organizada para entrar na disputa de interesse” (SILVA et al., 2015, p. 6).

Embora o exercício do controle social na PNAS se configure como conquista para todos, por outro lado, ele enfrenta alguns desafios, sendo que, para superá-los, se faz necessário um trabalho conjunto entre os sujeitos engajados com a política socioassistencial, ou seja, entre a sociedade e Estado. Isso porque

[...] há um longo caminho a perseguir pelos atores da política de assistência social no que se refere ao efetivo exercício do controle social. A concepção de controle social prevista na PNAS/SUAS ainda não está concretizada nem tampouco compreendida no cotidiano de execução desta política pública. (SILVA et al., 2008, p. 251)

Campos (2015, p. 7), diante dessas dificuldades quanto à efetivação do controle social, elenca alguns desafios para que a situação seja revertida:

Construir novas dinâmicas de gestão, nas quais o interesse público seja a motivação das ações

governamentais; tornar a prática do privilégio e do clientelismo como coisa do passado; conferir à assistência social o verdadeiro status de uma política pública, concebida e organizada para assegurar direitos e propiciar novas condições de vida aos seus destinatários; [...] envolver a sociedade civil nos assuntos de governo de forma a torná-la, cada vez mais, reivindicativa, propositiva e cooperativa; construir um Estado de Direito; governos públicos e uma sociedade civil apta ao exercício da cidadania ativa.

Esses desafios são colocados visando a que o controle social se materialize na assistência social, em especial na PNAS, e para que isso ocorra, faz-se necessário o reconhecimento de alguns instrumentos colocados à disposição da sociedade para a prática da fiscalização, deliberação e atuação da gestão pública, sendo eles os Conselhos e as Conferências de Assistência Social.

Além disso, o SUAS evidencia a possibilidade de o exercício do controle social ocorrer mediante outros espaços participativos, trazendo como exemplo as audiências públicas (BRASIL, 2004; SERRA, 2013), no entanto, a dissertação manterá o foco nos Conselhos e Conferências de Assistência Social, já que se constituem objeto do estudo, razão pela qual se passa a discuti-los nos próximos subtópicos.

3.4.1 Conselhos de Assistência Social

Os Conselhos de Assistência Social se configuram, junto das Conferências, como um dos mecanismos da PNAS responsáveis pelo exercício do controle social, ou seja, por meio dele existe a possibilidade de a sociedade controlar a política socioassistencial, bem como os serviços e programas ofertados no âmbito do SUAS no Brasil.

Seu funcionamento e concepção foram definidos pela CRFB/1988, que, ao estabelecer em seu artigo 204, inciso II, “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, acabou reconhecendo a criação de espaços de cogestão entre Estado e sociedade (BRASIL, 1988).

Conceituar o Conselho de Assistência Social não é tarefa fácil, porque inexistente uma definição pronta e acabada, mas sua concepção está em constante transformação, fazendo com que os autores percebam

diferentes vertentes teóricas à medida que irão aprofundando seus estudos sobre a temática.

Se, por um lado, alguns destacam o caráter de disputa de interesses existente nos Conselhos de Assistência Social, por outro, a participação é trazida como elemento fundamental para a consolidação e efetivação de exercício do controle social. Para Campos (2006, p. 112),

[...] o conselho é um espaço privilegiado para o debate dos interesses em disputa. A participação dos atores governamentais e não governamentais deve exponenciar sua capacidade para a exteriorização do interesse público. A explicitação democrática dos interesses em conflito ocorre para, por meio de diálogos, encontrar os pontos de identidade necessários à construção de uma agenda comum.

Essa característica concebida ao Conselho de Assistência Social como disputa de interesse faz com que haja um compartilhamento de ideias contrárias, em que esse exercício de diálogo entre posições diferenciadas possibilita a construção de novos saberes e, consequentemente, de outras maneiras de deliberação e fiscalização da política socioassistencial (COELHO, 2006; SILVA et al., 2008; TRAJANO; RAMALHO, 2015; MACIEL, 2015; BRASIL, 2006-A).

Tendo em vista que os Conselhos de Assistência Social são fruto da luta pela democratização do País, cumpre destacar seu viés participativo, servindo como instrumento de fiscalização e acompanhamento por parte da sociedade visando à implementação da PNAS.

Essa concepção participativa atribuída ao Conselho oportuniza a articulação entre a população e membros do poder público estatal, reconhecendo outras formas de atuação para além da representação, objetivando a superação de práticas autoritárias que outorgavam as decisões sem qualquer possibilidade de discussão entre os atores sociais (MACIEL, 2015; CAVALGANTE, 2001; GOHN, 2007; MARTINS, 2010; SILVA, 2004; SILVA, MEDEIROS, 2010; DIRETRIZES, 2006; TEIXEIRA, 2011; OLIVEIRA 2011).

Em que pese a participação ser destacada por tais autores, Kleba (2012, p. 163) acrescenta a aquisição de conhecimento como traço marcante nos Conselhos de Assistência Social, pois para a autora estes se constituem como

[...] espaços organizacionais que oportunizam a diferentes atores/autores sociais o aprendizado da

comunicação, à medida que compartilham a responsabilidade de tornar decisões em nome e em prol de coletivos, com diferentes graus de organização, portadores de necessidades e interesses nem sempre convergentes.

De fato, os Conselhos de Assistência Social enquanto espaços de atuação social trazem consigo a troca de experiências, o diálogo e a participação como pontos significativos que somam forças para a implementação em todas as esferas da PNAS, efetivando a assistência social como política pública (MORETTO; SILVEIRA, 2015).

Para Gohn (2007), é possível ainda diferenciar três tipos de Conselhos no Brasil, sendo eles os criados pelo poder público executivo, encarregados pela mediação entre estes e a sociedade, os populares, elaborados pelos próprios movimentos sociais e os institucionalizados, criados por leis ordinárias, podendo participar da gestão dos negócios públicos.

Essa categorização que a autora faz é relevante para se compreender que os Conselhos de Assistência Social se consolidaram como mecanismo interinstitucional, ou seja, foram inseridos na CRFB/1988 e em outras leis no Brasil, na qualidade de instrumentos de representação e participação popular, possuindo como principal papel a mediação no diálogo entre sociedade e Estado.

Campos (2006, p. 112), na mesma linha, afirma que

[...] os conselhos foram criados com objetivos institucionais para assegurar aos cidadãos organizados melhores recursos e meios para influenciar na definição da agenda pública em setores específicos de políticas sociais. No caso da política de assistência social os conselhos são previstos como instâncias do poder executivo, nos três níveis governamentais, constituídos de forma paritária entre representantes do governo e da sociedade civil para o exercício de competências estabelecidas em lei.

Quanto a essa paridade nos Conselhos de Assistência Social, a Resolução nº 237/06, em seu artigo 12, determinou que devem compor o segmento do governo os representantes das áreas da “assistência social, saúde, educação, trabalho, emprego e fazenda, sendo esses indicados e nomeados pelo respectivo chefe do poder executivo” (BRASIL, 2006-C).

Por outro lado, os representantes da sociedade que devem corresponder a diversos segmentos serão eleitos em assembleia instaurada para essa finalidade, sendo coordenado esse processo pela sociedade civil com supervisão do Ministério Público, objetivando a garantia da participação de todas as pessoas, em especial dos usuários da PNAS (Art. 11 da Resolução nº 237/06) (BRASIL, 2006-C; CALVI, 2007).

O que se busca com essa paridade no Conselho de Assistência Social é a garantia da integração dos diversos segmentos que estejam presentes no espaço de debate da PNAS e dos assuntos que lhes dizem respeito, para que, com isso, as decisões sejam tomadas dentro de um processo participativo e descentralizado, em constante sintonia entre sociedade e Estado (BRAVO, 2015; MORETTO, SILVEIRA, 2015; TRAJANO, RAMALHO, 2015; SILVA et al., 2008; CAMPOS, 2006; SOUZA, 2010; SILVA, 2004).

Ainda que essa paridade esteja inserida no artigo 16 da LOAS, artigo 10 da Resolução 237/06, artigo 119 da NOB/SUAS e na PNAS, Gohn (2007) tece algumas críticas principalmente no que diz respeito à relação entre o número de pessoas e a igualdade no acesso, bem como na participação. Para a Gohn (2007, p. 91-92),

[...] as questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a ser melhor definidas nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. [...] A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso a dados, estão habilitados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm.

Por isso que não cabe à sociedade idealizar os Conselhos de Assistência Social como mecanismos despidos de qualquer desigualdade por possuírem em sua estrutura a paridade, como também não se pode ignorar essa característica, já que de alguma maneira ela objetiva o equilíbrio entre os representantes da sociedade civil e do Estado na

discussão e consolidação da política socioassistencial no País. Teixeira (2000, p. 92) afirma que

[...] embora estes se apresentem como órgãos paritários, ou seja, sociedade civil e governo juntos na deliberação de políticas públicas [...] paridade não pode se restringir à questão numérica, o que apenas cumpre uma prerrogativa legal, formal. A igualdade numérica não pode ser vista como sinônimo de equilíbrio para tomada de decisões, onde outros aspectos como disponibilidade de tempo, acesso a informações, também precisam ser considerados.

Essa dificuldade na atuação conjunta entre sociedade civil e Estado é algo preocupante, pois acaba se construindo um status participativo em torno dos Conselhos de Assistência Social o qual eles não possuem, fazendo com que os representantes da sociedade acabem apenas acatando as decisões dos representantes do Estado, desrespeitando a paridade peculiar destes Conselhos.

A essas particularidades do Conselho de Assistência Social acrescenta-se ainda seu caráter permanente, natureza deliberativa, bem como a autonomia da representação, que acabam permitindo a alteração tradicional da elaboração e configuração das políticas públicas, em especial da PNAS, incorporando assim novos mecanismos e espaços de participação (GONZÁLEZ, 2012; BORBA; KLEBA, 2012; LÜCHMANN, 2012; WENDHAUSEN; BRASIL, 2015-L; DIEGUES, 2013).

Silva (2004, p. 139) destaca o poder deliberativo dos Conselhos de Assistência Social ao afirmar que eles possuem

[...] poder de decisão sobre todos os assuntos atinentes às suas competências. Eles não são meramente um órgão opinativo ou que emite pareceres, mas sim que discute, possibilitando a expressão e defesa de diferentes interesses e opiniões, para decidir sobre aquilo que deverá ser executado ou que já está sendo realizado. Suas decisões servem para nortear as ações e encaminhamentos da política da assistência, por isso elas geralmente se transformam em resoluções que irão disciplinar a execução da política.

Pode-se dizer que a deliberação dos Conselhos de Assistência Social possui relação com seu caráter permanente, pois existe a impossibilidade de os trabalhos tanto administrativos quanto deliberativos serem interrompidos, porque os conselhos devem estar em permanente funcionamento para atender às demandas advindas de representantes da sociedade e do Estado cumprindo conseqüentemente com suas atribuições (BRASIL, 2010-B).

A LOAS estabelece, em seu artigo 18, quais seriam essas competências concernentes ao Conselho Nacional de Assistência Social, sendo aplicadas também aos Conselhos dos demais níveis da federação, estando entre elas “zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social [...], elaborar e aprovar seu regimento interno” (BRASIL, 1993), configurando a amplitude dos mecanismos da Política Nacional de Assistência Social.

Para que os Conselheiros de Assistência Social exerçam tais responsabilidades, a Resolução nº 237/06 sugere que seus mandatos tenham duração de no mínimo dois anos, podendo ser reconduzidos uma vez por igual período. Todavia, quem define a maneira que ocorrerá é a lei de criação do próprio Conselho (Art. 5º), podendo inclusive este contar com a assessoria técnica de uma Secretaria Executiva durante sua duração (BRASIL, 2006-C; BRASIL, 2010-A).

Além disso, segundo González (2012, p. 33), para que o Conselho de Assistência Social funcione adequadamente, faz-se necessária a junção e respeito de algumas condições, sendo elas as

[...] condições institucionais (deve ser criado por lei que inclua as disposições que lhe garantam poderes e autonomia, além de espaço físico e suporte administrativo), condições sociais (a composição deve contar com representantes da sociedade democraticamente eleitos e capazes), condições políticas (o poder público deve reconhecer o papel do conselho, nomeando representantes que possam tomar decisões, aceitando a partilha de poder e as decisões do conselho). O ideal seria que as três condições ocorressem ao mesmo tempo.

No entanto, as condições institucionais por vezes são esquecidas, já que “não é incomum encontrar conselhos que funcionam de forma precária, com ausência de espaço e equipamentos mínimos, ou de pro-

fissionais qualificados” (MACIEL, 2015, p. 15), dificultando a oferta dos programas e serviços da PNAS a seus usuários.

De todo modo, os Conselhos de Assistência Social vêm construindo sua própria trajetória junto à PNAS e ao SUAS, assumindo importante papel enquanto espaço de participação nas diferentes esferas do governo, sedimentando novas relações políticas entre governo e sociedade (MORETTO, SILVEIRA, 2015; CAMPOS, 2006; RAICHELIS, 1998; BRASIL, 2006-A; CORREIA, 2002).

Para que haja essa participação dos usuários na política socioassistencial e visando ao fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social, a NOB/SUAS (2012-A, p. 48) elencou em seu artigo 115 algumas estratégias, tais como:

I – fixação das responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para com o controle social; II – planejamento das ações do conselho de assistência social; III – participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional; IV – convocação periódica das conferências de assistência social; V – ampliação da participação popular; VI – valorização da participação dos trabalhadores do SUAS; VII – valorização da participação das entidades e organizações de assistência social.

Esses métodos orientam os Conselhos de Assistência Social para que tenham tanto um bom funcionamento administrativo interno como também maior eficácia na oferta dos serviços e programas da PNAS, possibilitando o preenchimento de seu espaço com pessoas engajadas pela consolidação do SUAS em todo o Brasil.

Todavia, como qualquer outro instrumento de controle social, o Conselho de Assistência Social, ao cumprir seu papel participativo, enfrenta alguns obstáculos, tais como a dificuldade quanto ao conhecimento técnico de seus membros, reprodução das tradições culturais de clientelismo, gestão centralizadora, falta de engajamento social, defesa de interesses particulares, entre outros, ocasionando certo entrave quanto à materialização dos direitos socioassistenciais (GONZÁLEZ, 2012; KLEBA, 2012; BRASIL, 2006-B).

Como bem lembra Martins (2010, p. 195),

[...] quando o conselho existe e começa a funcionar, ainda tem que enfrentar alguns

obstáculos políticos e organizacionais. Dentre as dificuldades políticas podemos destacar os casos em que o Poder Executivo não proporciona aos conselhos condições mínimas de funcionamento ou ignora as suas deliberações. [...] Nesse contexto, o poder executivo vem se apresentando como uma instância que opera de maneira relevante (porém não determinante) no fortalecimento ou enfraquecimento do conselho.

Diante de tantos desafios, resta aos Conselhos de Assistência Social tanto um trabalho de capacitação de seus membros, divulgação de seu relevante papel na sociedade, como também uma atuação de acordo com as particularidades locais, objetivando aproximar a política socioassistencial com os lugares onde vivem as populações, sempre levando em conta as suas mazelas, realidades, angústias e representações sociais, para que, com isso, os projetos e serviços sejam implantados de acordo com as necessidades dessas pessoas.

Portanto, mesmo com tantos percalços a enfrentar, os Conselhos de Assistência Social se consolidam como fruto de lutas e demandas populares, pressões da sociedade pela redemocratização do País e interferência das pessoas nas atuações governamentais, fazendo com que essa realidade sirva de suporte para o fortalecimento e planejamento contínuo da PNAS, bem como para a materialização do SUAS no País.

3.4.2 Conferências de Assistência Social

As Conferências de Assistência Social tiveram sua construção e consolidação a partir do processo de luta pela redemocratização do País, quando as pessoas passaram a reconhecer a necessidade de ampliação da participação social na esfera governamental, bem como o abandono de práticas burocráticas e hierarquizadas que predominavam na assistência social.

Esse cenário permitiu que as decisões, antes centralizadas tão somente nas mãos do Estado, passassem a pertencer também à sociedade, sendo que as Conferências de Assistência Social se configuraram como um instrumento capaz de aproximar essas pessoas tanto dos acontecimentos do dia a dia quanto dos serviços e programas inseridos na política socioassistencial. Por essa razão, Madeira (2006, p. 45) conceitua as Conferências como sendo o

[...] ato ou efeito de conferir questões de interesse público é a prelação pública sobre temas em comum. Poderíamos afirmar, ainda, que é um debate acerca de determinada política. Temos, contudo, o entendimento de que ela vai além, já que pode ser a expressão da realidade social, e se constituir como um dos instrumentos de mobilização social em torno das expressões da questão social.

As Conferências de Assistência Social se constituem como espaços destinados à discussão da PNAS em todos os níveis da federação, encarregada pela proposição de diretrizes que melhorem o acesso das pessoas a seus direitos socioassistenciais (TRAJANO, RAMALHO, 2015; IUNG, 2015).

Do mesmo modo, a NOB/SUAS, definiu as Conferências de Assistência Social como “instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Art. 116 NOB/SUAS) (BRASIL, 2012-A).

Tais concepções demonstram a preocupação da PNAS em garantir locais que permitam a discussão e decisão por todas as pessoas, das questões que afetam suas realidades, fazendo com que estas se sintam partes fundamentais de um sistema único.

Devido a isso, a LOAS tratou de estabelecer qual o papel fundamental das Conferências de Assistência Social, enfatizando a definição de diretrizes para a PNAS, bem como a verificação dos avanços e retrocessos ocorridos num determinado espaço de tempo (Art. 18, VI, LOAS) (BRASIL, 1993).

As Conferências de Assistência Social possibilitam a análise conjunta da política socioassistencial, utilizando como sua principal ferramenta o debate e reflexão a respeito de diversas temáticas, servindo como espaço de planejamento, execução e gestão dos programas e serviços ofertados no SUAS.

No entanto, apesar do relevante instrumento de controle social que se constituem as Conferências, faz-se necessário lembrar que a atuação destas está em constante relação com os demais atores que participam de sua materialização, já que elas

[...] não são mecanismos acima da sociedade, nem são instâncias isoladas imunes aos conflitos de interesses, cooptação, disputas da direção da

política social articuladas a projetos societários, mesmo que isto não esteja explicitado. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 135)

Quanto à realização das Conferências de Assistência Social nos três níveis da federação, segundo Trajano e Ramalho (2015, p. 6), “antes de chegar à nacional, realizam-se as Conferências Municipais, onde se elegem delegados para participarem da Conferência Estadual e nestas elegem-se delegados para a nacional”, ou seja, existe um procedimento que permite a concretização desses espaços dialógicos nos três âmbitos, porém não de forma isolada, mas interativa, para que todos fiquem atentos às demandas levantadas nas diferentes esferas.

A PNAS, ao atribuir às Conferências um perfil deliberativo não vinculado, acaba proporcionando que estas influenciem nas discussões travadas no Conselho, para, com isso, haver uma distribuição de decisões, bem como um debate vinculado à resolução de problemas socioassistenciais (SOUZA, 2010; BRAVO, 2015). Segundo Madeira (2006, p. 46),

[...] para efetivar-se, a Conferência precisa estar alicerçada no reconhecimento de sua característica principal, que é a de função avaliativa e propositiva a ela atribuída. Para tanto ela tem que ser transparente, trazendo para a cena pública as questões que dificultam o processo de implementação da política e ainda ela tem que propor novas estratégias para os Municípios, Estado e União na gestão do sistema descentralizado e participativo.

Em vista disso, nas Conferências a paridade é destacada como mecanismo capaz de concretizar a autonomia dos entes envolvidos, dado que na relação entre representantes do governo e sociedade civil se desenvolve o planejamento, financiamento e execução da PNAS, visando à consolidação dos processos necessários ao exercício do controle social (ALVEZ, ALMEIDA, 2013; BRASIL, 2006-B).

Com relação aos representantes da sociedade civil, as Conferências de Assistência Social se propõem em abarcar os diversos segmentos interessados em discutir a política socioassistencial, evidenciando a participação social incorporada no SUAS como prioridade na esfera da assistência social.

Para a convocação das Conferências de Assistência Social, a NOB/SUAS determinou em seu artigo 117 que estas se darão por meio

dos Conselhos de forma ordinária a cada quatro anos, entretanto, podem ser convocadas extraordinariamente a cada dois anos, respeitando a deliberação dos respectivos Conselhos (Art. 117, §1º) (BRASIL, 2012-A). Para Iung (2015, p. 24),

[...] o processo de realização das Conferências de Assistência Social, ordinariamente previsto para cada quatro anos, mas sendo intercalado por conferências extraordinárias, tornando-as bienais, possibilita a participação popular e tem dado unidade e progressão ao Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, contribuindo para a efetivação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Além disso, ao Conselho Nacional de Assistência Social cabe estabelecer as diretrizes nas quais se desenvolverão os trabalhos das Conferências nos Estados e Municípios, definindo os prazos em que serão realizadas nos três entes federativos, bem como os eixos temáticos que devem orientar as palestras e os participantes para posterior discussão, tendo como metodologia a formação de grupos de trabalhos por tema (BRASIL, 2010-B).

No entanto, essas indicações definidas nas Conferências de Assistência Social não estabelecem obrigações apenas aos Conselhos, mas também a todo o aparato envolvido no processo, formulação e gestão dos serviços e programas da PNAS, estando entre estes o MDS, as CIBs e CITs e os Fóruns.

Porém, para que as Conferências de Assistência Social se realizem, conforme o artigo 118 da NOB/SUAS, é necessária a dotação orçamentária dos órgãos gestores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, podendo ser realizadas inclusive Conferências preparatórias, denominadas Pré-Conferências, visando à organização da participação social nesses espaços (Art. 118, § 2º NOB SUAS) (BRASIL, 2012-A).

Para Madeira (2006, p. 46), o local onde ocorrem as Conferências de Assistência Social ultrapassa tão somente a ação de fiscalizar e avaliar a PNAS, mas

[...] poderíamos afirmar, ainda, que é um espaço criado para constituir um ato público, com momentos de aprofundamento de debate acerca de determinada política. Temos, contudo, o entendimento de que ela vai além, já que pode ser

a expressão da realidade social, e se constituir como um instrumento de mobilização social em torno das expressões sociais.

A partir do momento que se entendem as Conferências de Assistência Social como espaços destinados a todas as pessoas que se interessam pela discussão dos direitos socioassistenciais, o compartilhamento de saberes entre estes e os representantes do Estado se desenvolve de maneira mais espontânea e qualitativa, resultando num ganho para todos.

É por essa razão que, após o término das Conferências, tanto os atores envolvidos na discussão quanto os que não participaram desse processo devem se comprometer em respeitar o que foi deliberado, já que esse instrumento de controle social possui legitimidade tanto social quanto estatal na sua atuação.

Para Iung (2015, p. 28), “esse importante evento precisa ter efeitos, cabendo a vigilância da sociedade, de forma a que os compromissos e deliberações sejam efetivados”, ou seja, o autor enfatiza um dos alicerces do SUAS, sendo ele a participação social tanto na atuação quanto na fiscalização da política socioassistencial.

Partindo desse ponto de vista, há de se considerar que, quando as pessoas participam de um processo decisório relacionado a políticas públicas que afetam suas realidades, e a PNAS desempenha esse papel, elas acabam colocando em prática suas deliberações e fiscalizando a efetivação de seus debates, proporcionando com isso maior efetivação do SUAS.

Por esse motivo, as Conferências de Assistência Social se constituem como um ato que ainda está para acontecer, porém, “seu sentido maior é o efeito: elas precisam mudar a vida das pessoas” (IUNG, 2015, p. 28), e para que isso ocorra, faz-se necessária a conscientização da sociedade, no sentido de perceber que sua presença nesses espaços possibilita tanto o aprendizado quanto a transformação do contexto de violação de direitos.

Essas discussões contribuíram para a reflexão da cidadania participativa no âmbito da assistência social, uma vez que o processo de democratização da PNAS resultou no controle social, construindo uma sociedade autônoma e ativa, alcançando-se maior legitimidade na atuação e formulação da política socioassistencial, como também na estruturação do SUAS.

Portanto, a cidadania para além da representação se exterioriza na assistência social por meio dos Conselhos e das Conferências, instrumentos estes colocados à disposição das pessoas, visando ao preenchi-

mento dos espaços participativos. No entanto, a pesquisa se concentrou no Conselho de Assistência Social, ou seja, procurou-se verificar se ele está respeitando a lógica democrática e atuante da sociedade ou se, pelo contrário, ainda predomina a cidadania representada no contexto da assistência social. Devido a isso, no próximo capítulo são analisadas as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, no processo de implementação das proposições realizadas pela sociedade na Conferência Municipal de Assistência Social de 2013, à luz da concepção de cidadania participativa preconizada pela CRFB/1988.

4 A EXPERIÊNCIA DA CIDADANIA PARTICIPATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA

4.1 PREMISSAS

Partindo da discussão teórica tratada até o momento, torna-se necessário o destaque de algumas questões que nortearam a elaboração do terceiro capítulo para que, com isso, se possa alcançar o objetivo da presente pesquisa.

Conforme visto, o termo cidadania não pode ser encarado a partir de um único ponto de vista, mas seu conceito se modifica conforme o contexto político, social e econômico de cada época. Assim, se por um lado, em alguns momentos, existe a primazia da representação como única forma de exercício de cidadania, por outro, a cidadania participativa e a semidireta deveriam também ser consideradas mecanismos de soberania popular.

Embora a CRFB/1988 tenha trazido em seu texto três maneiras de exercício da cidadania (direta, semidireta e indireta), desde sua promulgação, apenas a representativa (indireta) foi utilizada e considerada mecanismo democrático do povo.

Entretanto, a representação por si só não corresponde mais aos anseios e demandas da sociedade, necessitando do trabalho em conjunto com a cidadania participativa e semidireta. Como visto, a pesquisa não desconsiderou a representação como uma das conquistas sociais, mas entendeu que esta não deve ser tratada com exclusividade.

A partir do momento que a sociedade reconhece sua atuação em outras esferas para além da representativa, acaba se tornando proativa inclusive no que diz respeito à fiscalização e sugestão de políticas públicas, desenvolvendo tal atuação por meio do controle social.

Na PNAS, o controle se dá por meio do Conselho e das Conferências, isto porque tal política foi elaborada e estruturada num contexto participativo, em que as pessoas em conjunto com o Estado construíram o SUAS a partir de suas aspirações e desejos.

Os Conselhos de Assistência Social atuam nos três níveis da federação (União, Estado e Municípios), tendo papel fundamental no exercício do controle social, cuja composição se dá de forma paritária, ou seja, metade por órgãos do governo e a outra por representantes da sociedade.

Muitas são as atribuições do Conselho, estando entre elas a convocação de conferências de assistência social em sua esfera de governo

e o acompanhamento da execução de suas deliberações, dado que é por meio das conferências que se torna possível avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para os próximos anos.

Em consequência disso, se esta é uma das atribuições dos Conselhos e o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma faz parte do SUAS, uma vez que busca a consolidação da política socioassistencial em âmbito local, parte-se do pressuposto de que ele estaria deliberando acerca das proposições levantadas em suas Conferências.

Portanto, para verificar a questão, foi escolhida como objeto de análise a IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma, realizada nos dias 30 e 31 de julho de 2013, bem como o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, tendo como instrumentais o relatório desse evento e as 26 atas das reuniões dos conselheiros, sendo 20 de reuniões ordinárias e seis extraordinárias.

As atas são relevantes fontes de pesquisa pelo fato de as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma ocorrerem em reuniões plenárias, com o voto de maioria absoluta, ou em casos específicos, com a presença de dois terços de seus membros (CRICIÚMA, 2008). Para o estudo destas, foi realizado um recorte cronológico que abrangeu o período de agosto de 2013 a setembro de 2015, sendo esse lapso temporal, por ora, considerado suficiente para o conhecimento do processo de articulação e encaminhamento da IX Conferência.

Do mesmo modo, considera-se o relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social significativo para o estudo, uma vez que esse instrumental possibilita o debate da sociedade juntamente ao Poder Público no que diz respeito à construção, realização e dificuldades na implantação da PNAS no Município de Criciúma.

A escolha pela IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma se justifica pelo fato de seu relatório estar mais completo, incluindo os detalhes da Pré-Conferência, evento que se considera relevante e parte do processo participativo no âmbito da assistência social. Além disso, buscou-se analisar o ciclo de dois anos entre a realização de uma e outra Conferência, para que, com isso, se pudesse verificar de que maneira o Conselho Municipal de Assistência Social deliberou no período em análise.

Ademais, destaca-se que as atas de reuniões dos conselheiros foram localizadas no próprio Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma. No entanto, sentiu-se dificuldade na aquisição do relatório da IX Conferência Municipal, bem como dos demais regulamentos que norteiam o Conselho. Tal contratempo se deu devido à sede do Conselho Municipal de Assistência Social se encontrar na Prefeitura Municipal de

Criciúma, e no ano de 2015 terem ocorrido dois incêndios¹ nesse local, razão pela qual, para obtenção da documentação necessária para esta pesquisa, foi necessário entrar em contato com o Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina.

Portanto, busca-se neste capítulo analisar se o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma incorporou a cidadania participativa advinda da CRFB/1988 no processo de deliberação das proposições levantadas em cada um dos eixos da IX Conferência de Assistência Social deste município.

Para tanto, esta parte foi organizada em quatro seções: a) a primeira caracterizará o município de Criciúma, a fim de situar sua localização, peculiaridades e número de habitantes; b) na segunda, discute-se a criação, composição e regulamentos internos do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, tendo por referência a lei nº 3.172/95, a Lei Orgânica e Plano Municipal, a resolução nº 5, de 28 de março de 2011, e o regimento interno do Conselho Municipal; c) seguindo o norte do relatório da IX Conferência Municipal desenvolvido pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, a terceira seção analisa o processo de elaboração e discussão nesse evento; d) na última seção, a partir da análise das atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, verifica-se se este deliberou acerca das proposições levantadas na IX Conferência Municipal, tendo por norte os pressupostos de cidadania participativa da CRFB/1988.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

Criciúma é um município brasileiro situado na região sul de Santa Catarina, que integra, juntamente a outros onze, a Associação dos Muni-

¹ “Um incêndio atingiu o prédio da Prefeitura de Criciúma na madrugada desta quarta-feira (27/05/15). De acordo com o Corpo de Bombeiros, o fogo teve início por volta das 3h20min, na Divisão de Planejamento Físico Territorial (DPFT), localizado à esquerda de quem entra no prédio pela porta da frente. O fogo se espalhou rapidamente por grande parte do térreo do prédio, e cerca de 500 metros quadrados foram danificados (LUDWIG, 2015). Um incêndio, o segundo no mesmo local no intervalo de 12 dias, destruiu praticamente todo o prédio no paço municipal. Os relatos são de que o fogo começou no andar de cima, na sala de informática, às 12h30min.” (DIÁRIO CATARINENSE, 2015)

cípios da Região Carbonífera (AMREC)², estando localizado cerca de 190 km de Florianópolis.

Embora se constitua a cidade polo da região sul, fazendo parte do grupo dos maiores centros urbanos do estado, Criciúma possui uma história econômica, social e política que caracteriza sua própria existência e explica sua situação no cenário dos municípios catarinenses.

Diz-se que

[...] a ocupação efetiva da área geográfica que hoje constitui a cidade de Criciúma se deu a 6 de janeiro de 1880, quando 31 famílias, totalizando 139 pessoas, oriundas de Veneza (Itália), aí se estabeleceram e levantaram suas casas. Iniciaram suas atividades com os trabalhos de derrubada de mata, construção de moradias, plantio de hortaliças e, logo a seguir, com o preparo das terras para a agricultura, que seria, durante os 30 anos iniciais, principal atividade econômica da colônia. (VOLPATO, 1984, p. 30)

Como se pode perceber, a agricultura foi uma das primeiras fontes de renda para a população que vivia no município, onde as pessoas trabalhavam arduamente nas terras, não poupando nem mesmo as crianças dessa mão de obra pesada, uma vez que todos deveriam contribuir para o sustento da família e emancipação de Criciúma.

Foi na década de 1920 que o até então distrito foi transformado em município, sendo seu processo de emancipação político-administrativa marcado por disputas envolvendo interesses de elites que dominavam o Vale do Araranguá e grupos de comerciantes que haviam ascendido economicamente e pretendiam dominar o cenário político da época (TRICHÊS; ZANELATTO, 2015).

Criciúma, nome dado ao município, é originário de uma espécie de taquara, “cresciúma”, existente em grande quantidade na beira do rio, correspondendo, em termos indígenas, a uma vara lisa e dobrada (PHILOMENA, 2005; TEIXEIRA, 1996), ou seja, sua nomenclatura advém de algo que existia em abundância no solo da cidade.

Segundo Teixeira (1996, p. 33),

² A AMREC foi fundada em 25 de abril de 1983 com sete municípios. Hoje, a AMREC conta com 12 municípios e tem o objetivo de atender aos interesses comuns dos Municípios da região com a finalidade de associar, integrar e representar os seus associados (AMREC, 2015).

[...] embora o nome da cidade esteja relacionado com uma planta chamada “cresciúma”, abundantemente na época da colonização, o símbolo de Criciúma é o mineiro, mais exatamente o “homem do carvão”. Representando a força simbólica e histórica de Criciúma, este grupo social de trabalhadores se confunde com a história da cidade. Se, de um ponto de vista econômico e empresarial, não se pode pensar Criciúma sem a indústria do carvão, de um ponto de vista ideológico e cultural não há maneira de se pensar Criciúma sem identificar aquele que foi seu grupo social mais destacado: os mineiros.

Essa identificação da cidade de Criciúma como a capital brasileira do carvão acaba diferenciando-a dos demais municípios do Estado de Santa Catarina, fazendo com que tal singularidade, ou seja, a produção do carvão mineral, se destacasse como uma vantagem em relação aos demais, possibilitando com isso que o município saísse do anonimato e entrasse para a história.

Assim, “para quem não conheceu ou viveu em Criciúma, talvez não imagine o que significa morar e viver na cidade das minas” (TEIXEIRA, 1999, p. 13). Isso significa que, se por um lado, o município foi se caracterizando no decorrer dos anos como detentor de minas de carvão, de ferrovia, com concentração urbana, formação de classe operária mineira, vilas operárias, sindicatos, estádios de futebol, por outro, a poluição provocada pelos depósitos perigosos e o odor dos gases sulfurosos provenientes do processo de combustão da pirita também fizeram parte da história da região carbonífera de Santa Catarina (CAROLA, 2004; VOLPATO, 2001).

Por esse motivo, é preciso ter muito cuidado quando se busca levantar as especificidades que a produção de carvão trouxe para o município, uma vez que tudo dependerá do ponto de vista que se está tratando. Ou seja, é notório que tal extração contribuiu para o crescimento econômico de Criciúma, entretanto, no que tange à qualidade de vida, em especial dos trabalhadores das minas, houve uma degradação social.

No ano de 2015, o município de Criciúma possuía uma população estimada em 206.918 habitantes, tendo uma área territorial de 235,701 km², e, segundo censo de 2010, destaca-se seu IDH de 0,788 (BRASIL, 2015-A).

No ranking do IDH disponível na plataforma do PNUD, Criciúma ocupa a 76ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, estando na

primeira posição São Caetano do Sul (SP), com 0,862, e na última Melgaço (PA), com 0,418. O que mais contribui para o IDH do município de Criciúma é a longevidade, com índice de 0,846, seguida de renda, com índice de 0,786, e de Educação, com índice de 0,737 (PNUD, 2015).

No que diz respeito à situação das famílias no município, Criciúma apresenta alto índice de vulnerabilidade social, em torno de 7.956, ou seja, aproximadamente 30.401 pessoas vivendo na linha da pobreza e extrema pobreza, tendo como renda mensal no máximo três salários mínimos (BRASIL, 2015-A), o que leva a crer que existe a necessidade da prestação de serviços e programas que a PNAS oferta.

O município atende ainda

[...] cerca de 4.251 crianças na educação infantil matriculados em 28 (vinte oito) Centros de Educação Infantil – CEIs, faixa etária atendida 0 a 5 anos. [...] No ensino fundamental o atendimento é de 12.535 crianças e adolescentes, pontua-se que houve um aumento em relação ao plano anterior que eram 11.448 crianças e adolescentes. No PROEJA estudam 709 adolescentes. Em relação ao ensino fundamental e ensino médio não há demanda reprimida. Atualmente existem aproximadamente 450 alunos de Educação Especial. Em relação às escolas em tempo integral são atendidos 2.977 alunos em 5 escolas municipais. (CRICIÚMA, 2015-C, p. 18)

Em vista disso, fica demonstrada a importância da articulação da Política Pública socioassistencial com a da educação e saúde, objetivando o fortalecimento da prestação e execução de ações com as famílias usuárias dos programas e serviços do SUAS, permitindo com isso o acesso, permanência e utilização do direito a educação.

Com a implantação do SUAS em todo o País e, consequentemente, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e a NOB/SUAS, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Criciúma foi habilitada em 2005 para gestão plena junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CRICIÚMA, 2015-C), introduzindo mudanças significativas na estrutura organizativa, como também no controle e gerenciamento das ações.

Por isso, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Criciúma atende cerca de 9.202 famílias cadastradas no CADÚnico, ou seja, apro-

ximadamente 30.401 pessoas, sendo que, destas, 11.239 são crianças e adolescentes de 7 a 17 anos e 2.500 idosos (CRICIÚMA, 2015-C).

Em que pese a todas essas famílias cadastradas, infelizmente existe no município muitas outras que precisam da oferta dos programas e serviços da política socioassistencial, mas não se encontram na ficha do CADÚnico, configurando uma realidade “invisível” de violação de direitos.

Portanto, no que diz respeito às famílias cadastradas, o atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social,

[...] a Secretaria presta o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos de 6 a 15 anos nos CRAS por meio de convênio firmado com a Associação Feminina de Assistência Social de Criciúma – AFASC. A faixa etária de 15 a 17 anos é atendida nos CRAS por meio de convênio com a Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC e Associação Cidadania em Ação. Das crianças atendidas nestes serviços temos 127 oriundas do trabalho infantil, as quais são atendidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. (CRICIÚMA, 2015-C, p. 20)

Por outro lado, o SCFV para pessoa idosa é ofertado no município de Criciúma nos CRAS, no Centro de Convivência da Terceira Idade e nos territórios, por meio de convênio firmado com a AFASC, sendo atendidos aproximadamente 1.600 idosos (CRICIÚMA, 2015-C).

No que se refere à prestação desse serviço para os idosos, destaca-se a preocupação que a própria política socioassistencial teve na elaboração de suas ações, com todas as faixas etárias, uma vez que o idoso por muito tempo foi considerado um peso para a sociedade, ou seja, alguém que já contribuiu para o crescimento econômico do País, mas que devido a sua idade não teria mais nenhuma utilidade.

Quando a política socioassistencial destina serviços e programas para os idosos, e, além disso, quando a esfera municipal respeita e executa essas ações, acaba se reconhecendo e oportunizando o protagonismo desse público, significando uma conquista em termos de direitos.

Por fim, Criciúma assinou ainda, em julho de 2013, o termo de aceite para o recebimento de recursos oriundos do MDS para manutenção do CENTRO POP, que atende as pessoas em situação de Rua e Abordagem social do município (CRICIÚMA, 2015-C, p. 20).

Apesar da importância desses programas e serviços advindos com a PNAS, não se pode deixar de lado o fato de Criciúma ser reconhecida como a cidade do carvão, carregando consigo tanto o crescimento econômico quanto o aumento das desigualdades sociais em decorrência de sua história e desenvolvimento.

Então, os programas e serviços ofertados por tal política socioassistencial no município, além de objetivarem melhorar a qualidade de vida das pessoas, garantindo a elas a fruição de direitos, devem encarar ainda alguns obstáculos, tais como a cultura de grupos hegemônicos no poder, denominados por Teixeira (1996, p. 107) de “os donos da cidade”, que acabam na condição de dominantes agindo isoladamente e verticalmente, sem nenhuma preocupação com o que a sociedade almeja.

A construção de uma política pública

[...] se faz com a participação de todos, sem a exclusão, sem discriminação ou filtragem ideológica, religiosa, filosófica ou partidária. E é isto que, muitos, até agora, não perceberam ou não querem perceber. (TEIXEIRA, 1999, p. 17)

O fortalecimento da PNAS em âmbito local se dará por meio do comprometimento e engajamento da sociedade na fiscalização e deliberação dos programas e serviços ofertados. No município de Criciúma, esses espaços participativos se exteriorizam mediante o Conselho e a Conferência Municipal de Assistência Social, sendo ambos tratados nos próximos tópicos deste capítulo.

4.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA: COMPOSIÇÃO E REGULAMENTOS INTERNOS

O Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma foi criado por meio do projeto de lei nº 36/PE/95, em 15 de agosto de 1995, sendo solicitadas pelo prefeito do município junto ao presidente da Câmara dos Vereadores a análise e a votação da matéria em questão, possibilidade elencada no artigo 34 da Lei Orgânica Municipal (CRICIÚMA, 1995; CRICIÚMA, 2015-B).

Justificando tal projeto de lei, o prefeito afirmou ainda que

[...] a criação do Conselho e Fundo Municipal, com representantes do Poder Político e da

Sociedade Civil, faz parte do processo de descentralização da assistência social de acordo com a Constituição Federal e a Lei Orgânica de Assistência Social, e viabilizará o repasse de recursos, desde que sejam apresentados planos de assistência a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiências. (CRICIÚMA, 1995, p. 1)

Nota-se que, embora o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma tenha sido criado no ano de 1995, e por isso mesmo tenha completado vinte anos de existência em 2015, esse passo foi fundamental para a caracterização do processo de municipalização, oportunizando melhor organização e gestão das ações da assistência social nessa esfera federativa.

O Projeto de Lei nº 36/PE/95 passou por algumas alterações e sua versão final foi aprovada em 10 de outubro de 1995, autografada como lei nº 3.172, trazendo em seu bojo as definições e objetivos da assistência social, os princípios e diretrizes, organização e gestão, questões específicas do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, bem como do Fundo Municipal de Assistência Social (CRICIÚMA, 1995).

Assim, o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma é um órgão vinculado ao Poder Executivo, possuindo caráter permanente, deliberativo e compondo-se de forma paritária, ou seja, por representantes do governo e da sociedade civil (BRASIL, 2010-A; CRICIÚMA, 2013-B).

Ao se afirmar que tal Conselho está ligado ao Poder Executivo, é necessária a compreensão de que estão excluídos dessa seara os representantes do Poder Legislativo e Judiciário, uma vez que não podem atuar como conselheiros de assistência social os vereadores, deputados, tampouco os juízes e promotores (TRAJANO, RAMALHO, 2015).

Devido a isso, o município institui esse Conselho mediante lei específica, responsável por elencar a composição, as atribuições e as competências, sendo que, após criado, ele estará vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social (BRASIL, 2013-I), que deve organizar a infraestrutura necessária a seu funcionamento (art. 16, parágrafo único, da LOAS; art. 17, § 4º da Lei 12.435/11) (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011-A).

No município de Criciúma, o Conselho de Assistência Social está localizado junto à Prefeitura, sendo, conforme já dito, concebido pela Lei nº 3.172, de 1995, e suas atividades norteadas por diversos outros regulamentos, entre eles a Resolução nº 005/01, a Lei Orgânica do Mu-

nicípio, o Plano Municipal de Assistência Social, assim como o seu regimento interno (CRICIÚMA, 1995; CRICIÚMA, 2011; CRICIÚMA, 2015-B; CRICIÚMA, 2015-C; CRICIÚMA, 2008).

Entretanto, o principal parâmetro que o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma deve seguir, tanto no que diz respeito às diretrizes para sua estruturação quanto à reformulação e o próprio funcionamento de suas atividades, refere-se à Resolução 237, de 2006, pertinente ao Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2006-C).

Essa resolução recomenda que, ao se criar o Conselho Municipal de Assistência Social, sua composição seja paritária, sendo que o segmento do governo se constitua por representantes das áreas da assistência social, saúde, educação, trabalho, emprego e fazenda (art. 12 da Resolução 237/06) (BRASIL, 2006-C), demonstrando a preocupação com a descentralização das decisões e com a pluralidade de olhares.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, no mandato 2012-2014, teve a parte governamental representada pelos seguintes ramos: assistência social, educação, saúde, planejamento/assessoria jurídica, finanças, habitação, trabalho e gabinete do prefeito (art. 2º, I, do Regimento Interno) (CRICIÚMA, 2008). Em vista disso, ele é composto por 18 membros, sendo oito titulares e suplentes indicados pelo Poder Executivo, um representando a Fundação Cultural do município, indicado também por este poder e os outros nove conselheiros titulares e suplentes representantes de entidades não governamentais de atendimento direto, de usuários, de trabalhadores na área de ensino e pesquisa e defesa dos direitos dos cidadãos (art. 12 da Lei 3.172/95) (CRICIÚMA, 1995).

Em relação ao mandato, a Resolução 237/06 estabelece a duração de dois anos, com a possibilidade de recondução pelo menos uma vez (art. 5º da Resolução 237/06) (BRASIL, 2006-C). Assim, os membros do Conselho Municipal podem por esse período realizar suas atividades em prol dos direitos socioassistenciais, entretanto, por prazo determinado, garantindo a rotatividade de pessoas nesse espaço, bem como a recepção de novas ideias e discussões. Isso significa que

[...] um determinado conselheiro que já tenha sido reconduzido mais de uma vez (ou seja, foi reeleito) não poderá retornar ao conselho em um mandato subsequente (em um terceiro mandato seguido), nem mesmo representando outra entidade ou segmento, nem mesmo como suplente. (BRASIL, 2010-A, p. 64)

Seguindo esse norte, tanto a Lei 3.172/95 quanto o regimento interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma asseguraram o mandato de dois anos para o conselheiro, tal como a faculdade de duas reconduções ou reeleições, entre representantes paritários das entidades governamentais e da sociedade civil.

Por conseguinte, os conselheiros de assistência social do município de Criciúma que compuseram o mandato 2012-2014, representando as entidades governamentais, estão relacionados no Quadro 1.

Quadro 1 – Representantes das entidades governamentais mandato 2012-2014

Representatividade	Titular	Suplente
Gabinete do Prefeito		
Secretaria Municipal do Sistema Social		
Secretaria do Sistema Social – Habitação		
Secretaria Municipal do Sistema de Educação		
Secretaria Municipal do Sistema de Saúde		
Procuradoria Geral do Município		
Secretaria Geral		
Secretaria Municipal do Sistema Econômico		
Fundação Cultural de Criciúma		

Fonte: Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma (CRICIÚMA, 2012). Elaboração: Juliana Paganini. Criciúma – SC, 2015.

Esses conselheiros preencheram durante seus mandatos o espaço participativo do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, sendo responsáveis, entre outras prerrogativas, pela materialização da PNAS, objetivando a consolidação do SUAS no município, assim como o rompimento das práticas assistencialistas.

Por outro lado, os conselheiros de assistência social do município de Criciúma que compuseram o mandato 2012-2014, representando a sociedade civil, encontram-se relacionados no Quadro 2.

Quadro 2 – Representantes da sociedade civil mandato 2012-2014

Representatividade	Titular	Suplente
I.E.E. Diomício Freitas		
UNESC		
AFASC		
Asilo São Vicente de Paulo		
Multiplicando Talentos		
ABADEUS		
Cidadania em Ação		
APAE		
ADVISUL		

Fonte: Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma (CRICIÚMA, 2012). Elaboração: Juliana Paganini. Criciúma – SC, 2015.

Do mesmo modo que os representantes das entidades governamentais, os conselheiros que atuam por meio de segmentos da sociedade civil devem respeitar os regulamentos internos, sendo que suas ações devem estar de acordo com tais fundamentos para que, com isso, se consiga ofertar os programas e serviços aos usuários e suas famílias.

A apresentação dos quadros 1 e 2 são relevantes para a pesquisa, uma vez que estes conselheiros que compuseram o mandato 2012-2014 foram responsáveis tanto pelo que diz respeito à organização da Pré-Conferência quanto à deliberação das proposições levantadas pela sociedade na IX Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2013.

A própria LOAS, em seu artigo 3º, trata das competências do Conselho Municipal de Assistência Social, destacando-se:

[...] IX – Articular-se com os Conselhos: Nacional e Estadual de Assistência Social, bem como com organizações da sociedade civil, instituições nacionais e estrangeiras, por intercâmbio, convênio ou similar, visando à superação de problemas do município.

[...] XI – Convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente por maioria absoluta

de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da assistência social no município e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. [...] XVI – Elaborar seu regimento interno. (BRASIL, 1993)

Tal dispositivo da LOAS elenca uma série de atribuições para o Conselho Municipal de Assistência Social, entretanto, optou-se por destacar o inciso IX, XI e XVI, pois são os que mais se aproximam com o que se pretende estudar no primeiro item deste capítulo.

Devido ao SUAS se constituir numa rede socioassistencial, torna-se compreensível que o inciso IX do artigo 3º da LOAS (BRASIL, 1993) se proponha a articular os Conselhos em todos os níveis da federação, e também com a sociedade, pois assim haveria um diálogo entre eles, facilitando a resolução dos conflitos.

No que diz respeito à convocação de conferências ordinárias e extraordinárias pelo Conselho Municipal (inc. XI, art. 3º, da LOAS), (BRASIL, 1993), cabe ressaltar que o município de Criciúma convocou dez conferências ordinárias, respectivamente, nos anos de 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015, sendo estas responsáveis pelo aperfeiçoamento do SUAS no município.

Por fim, a elaboração do regimento interno (inc. XVI, art. 3º, da LOAS) (BRASIL, 1993), salientada como competência do Conselho Municipal de Assistência Social, deve conter detalhamento de suas responsabilidades e ainda estar de acordo com a LOAS e com a lei de criação do Conselho. Por esse motivo, o regimento interno

[...] é um instrumento que define a composição do Conselho, a periodicidade das reuniões, quórum de votação, regras de eleição (ou indicação), seleção e substituição de conselheiros, dentre outros. [...] Deve ser elaborado e aprovado pela plenária do conselho, publicado no instrumento oficial de comunicação do município e disponibilizado para os conselheiros e demais interessados da sociedade. (BRASIL, 2010, p. 57)

Tal documento é relevante no momento em que se reconhece a necessidade de uma organização interna, fazendo com que o Conselho Municipal de Assistência Social tenha maior eficácia em suas ações,

proporcionando harmonia e entendimento no desenvolvimento de suas atividades e, portanto, alcançando as demandas de seus usuários.

O Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma possui seis capítulos: natureza, competência, estrutura, funcionamento, processo eleitoral e disposições gerais, tendo sido aprovado em 15 de abril de 2008 (CRICIÚMA, 2008).

Além do Regimento Interno, conforme a NOB/SUAS, o município deve elaborar ainda um Plano de Assistência Social (art. 121, III) (BRASIL, 2012-A) que contribua com a visibilidade e com o fortalecimento da PNAS, cujas ações contempladas nesse documento possibilitam o monitoramento e avaliação por parte da equipe técnica, bem como dos usuários que presenciam as dificuldades em seu cotidiano.

Em Criciúma, o Plano Municipal de Assistência Social teve suas metas discutidas para os anos de 2014 a 2017, sendo

[...] elaborado a partir de um conjunto de esforços da equipe técnica considerando as legislações, orientações técnicas, Plano anterior e relatório das Conferências anteriores. Realizaram-se 9 (nove) reuniões de planejamento de junho a setembro de 2013, com os técnicos da Secretaria Municipal do Sistema de Assistência Social e Comissão de elaboração do plano Municipal. Anterior a este processo foram realizadas reuniões com os usuários de território de CRAS, com as entidades socioassistenciais, elaborando o planejamento estratégico, bem como as pré-conferências municipais de assistência social, sendo as propostas e deliberações destas inseridas no presente Plano Municipal de Assistência Social. (CRICIÚMA, 2015-C, p. 9)

Mais do que o cumprimento de uma normativa (NOB-SUAS), a construção do Plano Municipal de Assistência Social demonstra a preocupação do município de Criciúma com a consolidação do SUAS, gerando uma sociedade mais comprometida com os acontecimentos locais e uma equipe profissional mais engajada pela busca da resolução dos problemas socioassistenciais (MORETTO, SILVEIRA, 2015; CAMPOS, 2006).

Ademais, no planejamento de suas ações, o Conselho Municipal de Assistência Social deve observar algumas atribuições, estando entre elas a convocação das conferências de assistência social e o acompanhamento da execução de suas deliberações (art. 121, II, da NOB/SUAS) (BRASIL,

2012-A), ou seja, cabe aos conselheiros e sociedade a discussão e decisão acerca das propostas levantadas nas Conferências de Assistência Social.

Quando se menciona que o Conselho e a Conferência Municipal de Assistência Social possuem como prerrogativa a deliberação, entende-se que nesses espaços os participantes têm o poder de decisão sobre a aplicação da PNAS no município (BRASIL, 2006-B; KLEBA, 2012), expressando um dos principais objetivos do SUAS, qual seja a participação de todos em torno dos direitos socioassistenciais.

Todavia, o Conselho Municipal de Assistência Social manifesta suas decisões não apenas por meio da deliberação, mas também pela recomendação, diligência e resolução, sendo que, enquanto a primeira se manifesta de modo opinativo a respeito de algum assunto técnico ou jurídico, a segunda tem por finalidade o reconhecimento da legalidade de ato ou procedimento público, e a terceira é o instrumento pelo qual os conselheiros decidem a respeito de algo (BRASIL, 2010-A).

É de competência do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma:

[...] XII – convocar ordinariamente, a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da Assistência Social no Município e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XIII – cumprir e fazer cumprir no âmbito municipal a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS;

XIV – zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social no Município;

[...]

XVI – elaborar e aprovar o seu regimento interno

XVII – normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, complementando as decisões do Conselho Estadual e Nacional de Assistência Social (art. 3º do Regimento Interno). (CRICIÚMA, 2008)

Embora o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma possua muitas outras atribuições, buscou-se destacar apenas os incisos XII ao XVII, devido a possuírem mais aderência ao objeto de estudo, para demonstrar o respeito que o Regimento Interno possui em relação

às demais normativas, reproduzindo as exigências formais e materiais em seu texto e aplicando a PNAS também no âmbito municipal.

Além do mais, o Conselho Municipal deve ser composto por órgãos responsáveis pelo bom funcionamento da política em sua esfera de atuação, sendo eles denominados plenário, diretoria, comissões temáticas, secretaria executiva e equipe técnica (BRASIL, 2006-C).

Seguindo esse norte, o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma contemplou em seu artigo 13, incisos I ao V, todos esses órgãos (CRICIÚMA, 2008), utilizando as comissões temáticas e equipe técnica quando necessário e servindo-se dos demais elementos para o desenvolvimento das atividades deste Conselho.

O Plenário se constitui pela reunião ordinária ou extraordinária dos seus membros, devendo reunir-se, no primeiro caso, uma vez por mês e, no segundo, sempre que convocado, podendo inclusive se auto-convocar (arts. 13 e 14 da Resolução 237/06 e art. 14 do Regimento Interno) (BRASIL, 2006-C; CRICIÚMA, 2008), tendo diversas atribuições e especificações elencadas no Regimento interno de cada município.

A diretoria possui uma mesa paritária, com mandato de dois anos, permitindo uma recondução para o mesmo cargo, sendo composta por presidente, vice, 1º e 2º secretários e 1º e 2º tesoureiros (art. 10 da Resolução 237/06) (BRASIL, 2006-C), possuindo diferentes responsabilidades comparadas aos demais órgãos, cujo Regimento Interno de Criciúma traz tais incumbências nos artigos 26 ao 35.

A Secretaria Executiva

[...] é uma peça chave para o bom andamento dos Conselhos de Assistência Social. Sua presença é fundamental para que as informações úteis sejam transmitidas para todos os conselheiros, como cópia de documentos, prazos que devem ser seguidos; para registrar as reuniões do plenário (atas) e manter a documentação atualizada; para publicar as decisões/resoluções no diário oficial; para manter os conselheiros informados das reuniões e da pauta; organizar e zelar pelos registros das reuniões e demais documentos do conselho e torná-los acessíveis aos conselheiros. (BRASIL, 2006-B, p. 22)

A Secretaria Executiva funciona no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, sendo criada neste município em setembro de 2010, funcionando a partir de então como uma ferramenta de base

para o bom andamento das atividades do Conselho (CRICIÚMA, 2008), responsável pelo assessoramento das reuniões e divulgação das deliberações, contando ainda com o apoio tanto profissional (técnico e administrativo) (art. 123, § 2º, da NOB-SUAS) (BRASIL, 2012-A) quanto participativo da sociedade.

As Comissões Temáticas e a Equipe Técnica são utilizadas quando necessário, e auxiliam o Conselho Municipal em temas específicos por meio de pareceres que acabam sendo baseados em informações, estudos e análises mais aprofundadas e fundamentadas (BRASIL, 2006-B), proporcionando uma segurança no que diz respeito às deliberações do próprio Conselho.

Para que os conselheiros façam parte desses órgãos e consequentemente possam integrar o Conselho Municipal de Assistência Social, eles não podem ser remunerados, devido justamente ao espaço de interesse público que ocuparão (art. 8º da Resolução 237/06; art. 4º do Regimento Interno) (BRASIL, 2006-C; CRICIÚMA, 2008), razão pela qual no processo eleitoral eles devem estar cientes de que seus serviços prestados assumirão esse caráter de relevante valor social.

No que diz respeito ao processo eleitoral do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, o artigo 42 do Regimento Interno (CRICIÚMA, 2008) estabelece que as entidades registradas neste Conselho (art. 9º da LOAS) (BRASIL, 1993; MARTINS, 2010) deverão ser escolhidas com antecedência máxima de 60 dias e mínima de 30 dias antes do término do mandato dos conselheiros, sendo que esse processo deve ser desenvolvido por meio de regulamento específico, tendo inclusive uma comissão responsável pelo bom andamento dos procedimentos (CRICIÚMA, 2008).

Após a eleição, os conselheiros devem se manter atualizados sobre a PNAS e pelo funcionamento do SUAS no Município, podendo contar com ajuda das capacitações bem como com as diretrizes da NOB/RH, responsável pela profissionalização dos que trabalham na área da assistência social. Esses profissionais devem

[...] exercer suas funções com respeito, disciplina, dedicação, cooperação e discrição, cumprindo os mesmos deveres éticos dos agentes públicos: defender o caráter público da Política Nacional de Assistência Social e da Política de Garantia de Renda; conhecer o marco legal da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, bem como garantir o debate em

espaços públicos e nas entidades públicas e privadas que representam; contribuir para a viabilização da participação efetiva da população nas decisões do conselho, buscando metodologia, forma e linguagem adequada. (BRASIL, 2010-A, p. 80)

Em vista disso, as pessoas que representam suas entidades e ocupam o assento de conselheiros municipais de assistência social precisam ter consciência do relevante espaço que preenchem e da responsabilidade que possuem, tanto pela busca do engajamento da sociedade junto à gestão pública, quanto pela defesa dos direitos socioassistenciais de seus usuários no município.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma possui uma estrutura organizacional condizente com as normativas nacionais, contando inclusive com um conjunto de regulamentos que respeitam os princípios do SUAS.

Portanto, em conjunto com o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, as Conferências municipais exercem o controle social, porém, resta saber se a Conferência realizada em 2013 neste município respeita o processo de elaboração, discussão e deliberação construído pelo SUAS, razão pela qual se discutirá tal temática no próximo tópico deste capítulo.

4.4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO NA IX CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As Conferências Municipais de Assistência Social realizadas no município de Criciúma se constituíram como espaços de participação e deliberação, possibilitando sua utilização como mecanismo de avaliação da PNAS e da oferta de serviços e programas socioassistenciais.

Após 2004, ano em que foi elaborada a PNAS, o município de Criciúma efetuou seis Conferências, ocorrendo respectivamente nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015. Entretanto, para que se consiga focar no objeto da dissertação, aprofundando-o teoricamente, optou-se por estudar somente a IX Conferência, realizada em 2013, destacando nesse tópico a forma como ela se desenvolveu, desde seu planejamento até sua consolidação.

A IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma realizou-se nos dias 30 e 31 de julho de 2013, cabendo lembrar que o

artigo 115 da NOB/SUAS elenca a convocação periódica das Conferências (inc. IV) tanto em âmbito Nacional, Estadual e Municipal como estratégias para a promoção da participação dos usuários da política socioassistencial (BRASIL, 2012-A).

Essa data em que a IX Conferência Municipal de Assistência Social ocorreu no município de Criciúma teve como fundamento a Resolução 36/2012 do Conselho Nacional de Assistência Social, a qual trouxe a definição de que a Conferência de Assistência Social em âmbito municipal deveria realizar-se “entre os dias 8 de maio e 9 de agosto, as estaduais até o dia 18 de outubro e a nacional nos dias 16 a 19 de dezembro” (BRASIL, 2012-B), todas no ano de 2013, não podendo prorrogar tal período.

Do mesmo modo que a IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma, a Conferência Estadual de Assistência Social e a Nacional respeitaram tal resolução, sendo a primeira realizada entre os dias 7 e 9 de outubro e a segunda entre os dias 16 e 19 de dezembro, ambas no ano de 2013 (BRASIL, 2012-B).

Isso significa que todas as ações realizadas na assistência social possuem um embasamento normativo prévio, sejam elas no âmbito municipal, estadual ou nacional, fazendo com que haja um planejamento e trabalho direcionado para o alcance dos resultados esperados, contribuindo com a consolidação do SUAS.

A própria convocação da IX Conferência Nacional de Assistência Social, que é fruto das discussões realizadas nas esferas municipal e estadual foi apoiada numa portaria conjunta de nº 3, elaborada pela ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em conjunto com a presidenta do Conselho Nacional de Assistência Social, em 17 de dezembro de 2012, tendo como objetivo avaliar a situação da assistência social e propor novas diretrizes (BRASIL, 2012-A).

Logo, a IX Conferência Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social teve como tema central “A gestão e o financiamento na efetivação do SUAS” (BRASIL, 2002), razão pela qual a IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma teve seu norte e seus trabalhos direcionados para tal assunto.

Objetivando facilitar o debate e a avaliação da política socioassistencial no âmbito municipal, estadual e nacional, houve a enumeração de eixos temáticos responsáveis pela orientação das discussões, possibilitando às pessoas participarem de qualquer um deles (BRASIL, 2013-C; BRASIL, 2013-D; BRASIL, 2013-F; BRASIL, 2013-G; CRICIÚMA, 2013-A; SANTA CATARINA, 2013; TRAJANO, RAMALHO, 2015).

Assim, a IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma teve estes eixos temáticos:

Eixo 1: O cofinanciamento obrigatório da assistência social; Eixo 2: Gestão do SUAS: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação; Eixo 3: gestão do trabalho; Eixo 4: gestão dos serviços, programas e projetos; Eixo 5: Gestão dos benefícios no SUAS; Eixo 6: regionalização. (BRASIL, 2013-E, p. 4-6)

Por meio desses eixos é possível perceber a preocupação com a avaliação do processo de implementação da PNAS, em especial no âmbito municipal, demonstrando a descentralização e a busca pela participação da sociedade no que tange às ações e programas ofertados no interior do SUAS.

No que se refere à convocação da IX Conferência Municipal de Assistência Social, é de responsabilidade do presidente do Conselho Municipal, em conjunto com o prefeito, observando a lei de criação do Conselho (BRASIL, 2013-H). No caso de Criciúma, tal ato se deu por meio da presidente do Conselho Municipal de Assistência Social em 2013 e do prefeito de Criciúma (CRICIÚMA, 2013-B).

O procedimento de convocação da Conferência Municipal de Assistência Social ocorre, conforme já mencionado no capítulo II, ordinariamente a cada 4 anos ou extraordinariamente a cada 2, obedecendo a deliberação da maioria dos membros dos respectivos conselhos (art. 117 NOB-SUAS) (BRASIL, 2012-A).

Os instrumentos pelos quais a convocação da Conferência Municipal de Assistência Social ocorre são o decreto ou a portaria, contendo

[...] seu objetivo, o município e a data da realização da conferência, quem é o responsável financeiro pelo evento, devendo ser publicado no Diário Oficial e/ou jornal de maior circulação no município. Esse deve ser amplamente divulgado nos meios de comunicação local, como: rádio, jornais, faixas, cartazes, carro de som e outros disponíveis. (SANTA CATARINA, 2013, p. 6)

A difusão de informações sobre a Conferência Municipal de Assistência Social torna o encontro mais consolidado, no sentido de pro-

porcionar às pessoas o interesse de participarem, uma vez que os assuntos debatidos dizem respeito às suas realidades.

Embora haja esse trabalho de divulgação da Conferência Municipal de Assistência Social, e no município de Criciúma não é diferente, faz-se necessária ainda uma comissão organizadora, que deverá ser paritária, ou seja, composta por representantes do governo e sociedade civil, sendo ela responsável pela preparação e realização da Conferência (BRASIL, 2013-D; BRASIL, 2013-H; SANTA CATARINA, 2013; ALVEZ, ALMEIDA, 2013).

A comissão organizadora possui papel primordial no processo de elaboração da Conferência Municipal de Assistência Social, pois sua atuação não se dá somente no dia do evento, mas o trabalho é muito mais intenso e envolve os momentos anteriores à Conferência, seja no processo de divulgação, sistematização dos debates, como também nas questões burocráticas e administrativas. Por isso, são atribuições da comissão organizadora

[...] elaborar o orçamento; propor estratégias de mobilização e divulgação; definir o local para a realização da conferência; preparar a programação; definir os palestrantes; construir a minuta do regimento interno; programar apresentações culturais caso queiram; prever a acessibilidade das pessoas com deficiência; consolidar o relatório final e encaminhá-lo ao Conselho Estadual de Assistência Social. (SANTA CATARINA, 2013, p. 7)

Essa comissão conta com as normativas pertinentes às Conferências de Assistência Social, estando entre elas o informe 2 do Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2013-D), que sugere a realização de uma pesquisa prévia a respeito da disponibilidade dos usuários quanto aos dias da semana, assegurando com isso a participação das pessoas no evento.

A comissão organizadora da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma realizada em 2013 levou em consideração o trabalho de engajamento das pessoas nas questões que dizem respeito à assistência social e sua política (CRICIÚMA, 2013-A), pois é a partir desses espaços que existe a possibilidade da realização de uma análise dos processos de gestão e financiamento do SUAS, tendo como parâmetro a realidade do município.

Pode-se dizer que as Conferências Municipais de Assistência Social, em específico a IX realizada no município de Criciúma em 2013, contam com três etapas bem distintas, sendo elas a Pré-Conferência, Conferência e a Pós-Conferência, tendo cada uma os seus mecanismos metodológicos de atuação.

A Pré-Conferência é aquela fase que antecede o evento em si, configurando-se na preparação documental para análise e posterior sustentação do debate, na recuperação do histórico do SUAS no município, bem como das normativas que o orientam no resgate das deliberações das conferências anteriores, como também no levantamento das responsabilidades municipais e dos documentos oficiais (BRASIL, 2013-E; SANTA CATARINA, 2013).

A determinação de tal mecanismo encontra-se no § 2º do artigo 118 da NOB/SUAS, que garante a possibilidade de haver “etapas preparatórias às conferências, mediante a convocação de Pré-Conferências, reuniões ampliadas do conselho ou audiências públicas, entre outras estratégias de ampliação da participação popular” (BRASIL, 2012-A).

A IX Conferência Municipal de Assistência Social contou com uma Pré-Conferência (BRASIL, 2013-H), sendo esta de grande importância para a análise e debate do SUAS e de sua política socioassistencial no município. Ainda que exista esse evento preparatório à própria Conferência, cabe lembrar que ele não se dá de modo isolado, constituindo-se parte de um processo amplo e dialógico de democratização da assistência social e por isso mesmo que a participação popular é fundamental.

Entretanto, para que haja esse engajamento da sociedade, é necessário um trabalho de mobilização tanto nos Municípios quanto nos Estados e Distrito Federal, em especial com os usuários dos serviços e programas ofertados pelo SUAS, fazendo com que estes se tornem protagonistas das decisões tomadas na própria Conferência (MADEIRA, 2006; IUNG, 2015; BRAVO; CORREIA, 2012). Por isso que

[...] este momento de capacitação, que estamos chamando de mobilização, é muito importante, porque em geral, os representantes de entidades de assistência social, usuários e trabalhadores dessa área, têm acesso diferenciado às informações. Para que todos possam se articular e preparar igualmente para as discussões, o processo de mobilização deve levar em conta a capacitação dos participantes. Dessa forma, este momento tem o objetivo de nivelar conhecimento e informações

por meio de debates e relatos de experiências.
(BRASIL, 2013-C, p. 3)

A estratégia é justamente permitir que as pessoas não se sintam deslocadas ou desinformadas acerca das peculiaridades do SUAS, facilitando a troca de informações, bem como a compreensão dos mecanismos colocados à disposição da sociedade para consolidação da PNAS e dos direitos socioassistenciais.

Outro modo de integrar a sociedade nos assuntos que serão debatidos posteriormente na Conferência ocorre por meio da discussão dos eixos temáticos em locais que executam ações de proteção social básica e especial, nos conselhos, bairros, instituições, produzindo um diálogo uniforme e com conteúdo.

A IX Conferência Municipal de Assistência Social em sua fase preparatória discutiu a implementação ou não das deliberações das conferências realizadas em 2005, 2007, 2009 e 2011 a respeito de cada eixo, tornando os que participaram dessa etapa pessoas mais informadas e integradas com os mecanismos de controle social na esfera da assistência social (BRASIL, 2013-H).

Essa análise das deliberações resultantes das conferências anteriores à IX Conferência acaba contribuindo para que tanto os usuários dos programas e serviços ofertados pelo SUAS quanto os demais interessados avaliem os avanços e dificuldades encarados no decorrer dos anos no âmbito socioassistencial.

Ainda na fase prévia à IX Conferência, o órgão gestor, em conjunto com o Conselho de Assistência Social deste município, procedeu com o estudo e avaliação de cada um dos eixos temáticos definidos para a Conferência realizada em 2013, considerando os objetivos de cada um deles, bem como às respectivas normativas do âmbito da assistência social (BRASIL, 2013-H).

A segunda etapa é a própria Conferência que é baseada no trabalho feito na Pré-Conferência, devendo agrupar todo material e debate que foi analisado nas conferências anteriores, proporcionando um espaço de diálogo e aprofundamento do que já foi discutido anteriormente na fase preparatória.

O tempo ideal para realização da Conferência é sugerida pelo Informe 2 do Conselho Nacional de Assistência Social, podendo os trabalhos ser realizados em no mínimo dois dias, permitindo-se a abertura na noite anterior ao início dos trabalhos (BRASIL, 2013-D).

A IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma optou por realizar seus debates em dois dias, considerando tempo sufi-

ciente para a discussão dos seis eixos temáticos propostos, já que realizou atividades prévias ao evento para manter seus participantes por dentro das preocupações e desafios do município.

Podem participar da Conferência Municipal de Assistência Social

[...] pessoas ou instituições interessadas no aperfeiçoamento, implementação e consolidação da Política de Assistência Social na condição de delegados, desde que devidamente credenciados, com direito a voz e voto: representantes governamentais; (art. 8º, I, “a”) representantes da sociedade civil considerando os segmentos entidades ou organizações de assistência social; entidades representantes dos trabalhadores do SUAS e usuários e organizações de usuários, convidados desde que devidamente credenciados com direito a voz. (art. 8º, I, “b”, II) (BRASIL, 2013-G, p. 5)

A IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma contou com uma participação de diversos segmentos, abrangendo desde representantes do governo, da sociedade, como também trabalhadores envolvidos com o SUAS e pessoas interessadas pelo debate, totalizando 324 participantes (CRICIÚMA, 2013-B).

Como pode se perceber, essa categoria de participação não está limitada somente aos usuários ou representantes da sociedade e governo, mas integra um público mais amplo, isto é, todos aqueles que de alguma forma se sentem tocados pelas questões socioassistenciais e pela abrangência da PNAS no Brasil.

Além disso, os trabalhadores do SUAS possuem relevante papel nesse processo de realização da Conferência Municipal, sendo trabalhadores desse Sistema

[...] todos aqueles inseridos nas Secretarias de Assistência Social, nas Secretarias Executivas dos Conselhos de Assistência Social, nas unidades públicas estatais, nas Entidades e Organizações de Assistência Social, respectivamente responsáveis pelas funções de gestão e pelo provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da rede socioassistencial. (BRASIL, 2013-I, p. 2)

Nesse sentido, pode-se considerar que esse segmento é responsável pela consolidação do SUAS no Município, bem como da PNAS mediante a oferta dos programas e serviços de proteção social básica e especial, colaborando com o fortalecimento dos direitos socioassistenciais.

Após o interesse em participar da Conferência, a pessoa deve passar pelo credenciamento, que tem como principal objetivo a identificação dos participantes e a condição em que ela se dará, devendo haver crachá com cores ou formatos diferenciados conforme cada modo de atuação (BRASIL, 2013-D; BRASIL, 2013-G).

No credenciamento se fará a classificação da participação das pessoas, a qual se dará de duas maneiras: a atuação com direito a voz e a com direito a voz e voto (delegados), devendo ambas contarem com materiais de apoio, bem como com crachás diferenciados para fácil identificação no decorrer da Conferência.

A IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma teve no credenciamento de seus participantes a entrega dos crachás diferenciados e do material pertinente aos debates do evento, com a programação, o regimento, ficha de avaliação, papeis para anotação, caneta, como também a cópia das deliberações das conferências anteriores (BRASIL, 2013-H).

Após esse credenciamento, ocorre a abertura oficial da Conferência Municipal, devendo ser composta pelo

[...] presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, prefeito, gestor municipal da política de assistência social e um representante de usuários de entidades e dos trabalhadores da assistência social. Outras entidades também podem ser convidadas para compor a mesa. (BRASIL, 2013-D, p. 19)

Posteriormente, ocorre a apresentação dos painéis com os temas constantes em cada um dos eixos temáticos, sendo que já no credenciamento a pessoa opta pelo assunto que mais lhe agrada para fazer parte das discussões (BRASIL, 2013-E; SANTA CATARINA, 2013).

As plenárias temáticas que acontecem direcionadas para cada eixo

[...] têm como objetivo subsidiar as discussões nos grupos de trabalho e devem ser acompanhados de debate. Destaca-se a importância de observar o tempo máximo destinado às intervenções de cada participante no

debate deve estar previsto no regimento interno, sendo que as intervenções podem ser feitas por todos os participantes da conferência (direito de voz). (BRASIL, 2013-D, p. 19)

Esse espaço é de caráter propositivo e analítico em que as pessoas podem, com base na avaliação local, sugerir diretrizes para a gestão e financiamento do SUAS (TRAJANO, RAMALHO, 2015), reconhecendo a responsabilidade compartilhada por cada ente federativo e a autonomia do município diante das questões que lhe são atribuídas.

Depois, leva-se todas essas discussões e deliberações para a plenária final, momento em que serão debatidas e definidas as novas propostas ainda não efetuadas nas Conferências anteriores ou as deliberações que podem ser atualizadas com novas informações, dizendo-se ser esta fase uma das mais expressivas da Conferência (arts. 25 e 27) (BRASIL, 2013-G). Isso porque a plenária final

[...] é deliberativa e constituída pelos delegados, devidamente credenciados e com competência para discutir, modificar, aprovar ou rejeitar as propostas consolidadas nos grupos de trabalho [...] que devem ser lidas, assegurando aos participantes a apresentação de destaques, para posteriormente serem colocadas em votação, já as moções devem ser lidas e, em seguida, aprovadas ou rejeitadas. (BRASIL, 2013-D, p. 20)

Chamam-se moções todos aqueles assuntos que não se referem à PNAS, podendo ser de indignação, apoio, recomendação ou congratulação, e que por sua devida relevância devem ser, após votadas pelos delegados (art. 37) (BRASIL, 2013-G), encaminhadas à instância cabível (BRASIL, 2013-H).

Ainda na plenária final, são eleitos os delegados que deverão participar da IX Conferência Estadual de Assistência Social, respeitando a paridade e a classificação dos municípios por porte estabelecida na PNAS, ou seja, quanto maior o porte, maior será o número de delegados.

Em cumprimento com as definições do Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina quanto ao número de delegados, conforme o porte do município (pequeno, médio e grande), Criciúma se enquadrou como de grande porte e, por isso, em sua IX Conferência realizada em 2013 elegeu 10 delegados, sendo dois titulares e suplentes representando os usuários, um titular e suplente representando os

trabalhadores, dois titulares e suplentes as entidades e cinco titulares e suplentes representando o governo (SANTA CATARINA, 2013; BRASIL, 2004; BRASIL 2013-H).

Após essa eleição, desponta a terceira etapa, a Pós-Conferência, cujo resultado das deliberações e os nomes dos delegados escolhidos deverão ser encaminhados ao Conselho Estadual de Assistência Social por meio de um relatório, que deve ser assinado pelo presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, para que seja validado (SANTA CATARINA, 2013).

Ao término da IX Conferência de Criciúma, foi submetido para o Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina um documento com a relação dos delegados eleitos e respectivos suplentes, como também a lista de deliberações levantadas no decorrer dos debates, para que fosse debatido posteriormente na IX Conferência Estadual (SANTA CATARINA, 2013).

Entretanto, cabe analisar se essas deliberações encaminhadas para o Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina foram discutidas no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, visando à sua implementação.

4.5 O POTENCIAL DELIBERATIVO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CRICIÚMA E A IX CONFERÊNCIA: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRESSUPOSTOS DE CIDADANIA PARTICIPATIVA

O objetivo desta parte da pesquisa é verificar o potencial deliberativo do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, frente às proposições levantadas pela sociedade na IX Conferência deste mesmo município.

Para isso, num primeiro momento, foram localizadas e selecionadas as atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma no período de agosto de 2013 a setembro de 2015, bem como o relatório da IX Conferência Municipal realizada em 2013, tendo como base as seguintes categorias, em consonância com os objetivos da pesquisa: Cidadania Participativa, Conselho, Conferência e Direito Socio-assistencial.

Posteriormente, diante da coleta do material necessário para o desenvolvimento da pesquisa, passou-se à análise dos dados, dividindo-se o texto em dois eixos distintos: 1º) os debates e proposições no processo

preparatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma e 2º) o processo deliberativo no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma.

4.5.1 Os debates e proposições no processo preparatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma

O Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, baseado no instrumental 1, documento elaborado pelo Conselho Nacional que orienta a fase preparatória das Conferências municipais, estaduais e distritais (CRICIÚMA, 2013-B), realizou sua Pré-Conferência no dia 27 de agosto de 2013.

Esse recurso disponibilizado para o município de Criciúma permitiu que a sociedade juntamente do poder público discutisse previamente acerca das deliberações de conferências anteriores, preparando-os para o debate de cada eixo durante a IX Conferência Municipal de Assistência Social.

A realização dessa Pré-Conferência busca romper com a lógica assistencialista, caritativa e filantrópica da assistência social no município, possibilitando a construção de uma cultura marcada por uma série de mecanismos que viabilizem o acesso da sociedade aos espaços públicos, com direito a voz e fiscalização de suas ações.

Sposati (2007) e Campos (2015) consideram a assistência social política pública do Estado e direito da sociedade, sendo que, após a consolidação do SUAS, as pessoas tiveram a possibilidade de desfrutar dos programas e serviços da política socioassistencial.

O próprio ato do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma de realizar uma conferência preparatória já demonstra o respeito ao artigo 18, § 2º, da NOB/SUAS (BRASIL, 2012-A), se configurando por sua vez como instrumento de controle social de Criciúma.

A fase preparatória da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma oportunizou para a sociedade o debate dos seis eixos temáticos, que foram posteriormente tratados na própria IX Conferência, sendo que as deliberações inseridas nesses eixos foram aquelas propostas nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011.

No decorrer das discussões na Pré-Conferência, foram levantados em cada um dos eixos a lista de deliberações, a situação destas e o motivo por que caso não tenham sido implementadas, apresentando assim um leque de informações detalhadas de todo o processo desenvolvido na fase preparatória à IX Conferência Municipal.

Entre as deliberações do eixo 1, “O cofinanciamento obrigatório da assistência social”, se destaca a que visa garantir por meio de lei o percentual mínimo de 10% do orçamento geral das três esferas de governo para financiamento da assistência social, além dos recursos já disponibilizados ao BPC, em que tal demanda foi requisitada no ano de 2009 e se repetiu em 2011, cuja justificativa de sua não implementação foi a inexistência de lei regulamentando este percentual (CRICIÚMA, 2013-B).

Ocorre que o financiamento das ações do SUAS é feito conforme artigo 50 da NOB/SUAS nas três esferas do governo, ou seja, União, Estado e Município, entretanto, não é de responsabilidade deste último arcar com o financiamento do BPC, uma vez que é atribuição da União (art. 55, I, da NOB-SUAS) (BRASIL, 2012-A).

Outra questão levantada neste eixo 1 diz respeito à garantia de autonomia e gerenciamento dos recursos humanos (mediante concurso público), sendo deliberada no ano de 2009 e não implementada devido à falta de realização de concurso público (CRICIÚMA, 2013-B).

A autonomia, o protagonismo, o sentimento de pertencimento e tantas outras qualidades atribuídas às pessoas são resultantes de algo, neste caso de algum programa ou serviço da PNAS, que poderá proporcionar todas essas características, porém não é possível garantir isso sem um planejamento que tenha algo de concreto como pano de fundo.

O eixo 2, “Gestão do SUAS: vigilância socioassistencial, processo de planejamento, monitoramento e avaliação”, possui duas deliberações que foram discutidas na Conferência de 2009 e que não foram implementadas devido à falta de mobilização, sendo uma delas a criação de comissões locais de fiscalização de todos os serviços da rede socioassistencial (CRICIÚMA, 2013-B).

Essa proposição fere a concepção de cidadania participativa compreendida por Gohn (2005), visto que a autora concebe a participação como um processo de vivência, ou seja, como algo que faz parte da vida das pessoas, e não como uma ação isolada e duradoura que se encerra após cumprir com seu caráter “participativo”.

Ao se requisitar a criação de uma comissão fiscalizadora dos serviços socioassistenciais estão se ignorando os instrumentos de controle social que a PNAS propõe, como também está se desconsiderando o espaço participativo do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, pois uma comissão se cria e se encerra, já a fiscalização por meio desses mecanismos socioassistenciais se dá cotidianamente na vida das pessoas (BRASIL, 2004).

A outra deliberação deste eixo, em que, segundo o instrumental 1 do Conselho Municipal de Assistência Social, faltou mobilização para sua

realização (CRICIÚMA, 2013-B), se relaciona à elaboração de diagnóstico do município de Criciúma para planejamento de políticas públicas.

O eixo 3, “A gestão do trabalho”, foi o que mais trouxe deliberações, destacando-se duas por se repetirem nos anos de 2009 e 2011, e por terem como justificativa novamente a falta de mobilização (CRICIÚMA, 2013-B).

A primeira demanda solicitou a criação de espaços de participação (seminários, fóruns, encontros) e a segunda requisitou o reconhecimento dos facilitadores e orientadores sociais do SCFV como trabalhadores do SUAS, indo ambas de encontro ao papel atuante de proposição nas Conferências municipais (CRICIÚMA, 2013-B).

As Conferências se caracterizam como ato ou efeito de discutir questões de interesse público, sendo as de assistência social responsáveis ainda pelo debate acerca da política pública socioassistencial (MADEIRA, 2006). Uma vez que as proposições levantadas se constituem meras afirmações sem planejamento e propósito de se tornarem serviços ou programas ofertados para a sociedade, este espaço acaba perdendo sua identidade participativa.

O eixo 4, “Gestão dos serviços, programas e projetos”, teve algumas de suas deliberações implementadas, estando entre elas a promoção de participação popular no planejamento estratégico dos projetos, programas, serviços e benefícios da assistência social, tendo como base a NOB/SUAS para sua efetivação (BRASIL, 2013-B).

No entanto, essa questão não deveria ser colocada em discussão numa Pré-Conferência ou Conferência, pois o artigo 114 da NOB-SUAS estabelece que a participação social deve se configurar como estratégia de gestão do SUAS (BRASIL, 2012-A), logo, não precisaria elencar isso como uma deliberação coletiva, já que por si só ela já está presente na normativa.

O eixo 5, “Gestão dos benefícios do SUAS”, trouxe entre suas deliberações a necessidade de alteração da lei municipal do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, com vistas à ampliação do acesso de qualidade de serviço debatida na Conferência em 2011, não sendo realizada devido à falta de recursos financeiros (CRICIÚMA, 2013-B).

Ao se justificar a não alteração de lei municipal devido à inexistência de recursos, está se desrespeitando o caráter deliberativo do Conselho Municipal de Assistência Social, já que, detendo o poder de decisão nos assuntos de sua competência (SILVA, 2004), poderia ter acionado o órgão responsável por essa modificação.

O eixo 6, “Regionalização”, por fim, não foi abordado nas conferências anteriores, sendo pela primeira vez levantado na IX Conferência, razão pela qual não se teve discussão nem deliberação em sua fase preparatória (CRICIÚMA, 2013-B).

Nesse sentido, cabe enfatizar que o objetivo até o momento não foi analisar de maneira pormenorizada cada um dos eixos da Pré-Conferência, mas apenas destacar algumas questões que mereciam ser dialogadas para melhor compreensão da atuação do Conselho no município de Criciúma.

Diante disso, no final do relatório desta fase prévia à IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma, foi realizada uma avaliação geral pelo órgão gestor da assistência social e pelo Conselho, sendo ambas otimistas frente à consolidação da política socioassistencial no âmbito local.

De acordo com a observação do órgão gestor da assistência social, “de modo geral, pode-se afirmar que algumas estratégias adotadas estão possibilitando a consolidação da PNAS no município de Criciúma” (CRICIÚMA, 2013-B, p. 15), demonstrando uma análise positiva em relação aos serviços e programas ofertados dentro do SUAS.

Do mesmo modo, o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma aduziu estar satisfeito com seu desempenho enquanto espaço participativo, como também no processo de realização da fase prévia à IX Conferência Municipal,

[...] as ações delineadas e desempenhadas na área da assistência social enfatizaram a descentralização dos serviços, a democratização das decisões, a participação do usuário e orientadas pelas deliberações do CMAS. O Conselho vem desempenhando seu papel, haja vista que todas as ações desenvolvidas e os recursos utilizados na área de assistência social do município são por ele regulamentados e fiscalizados. [...] A participação dos usuários no planejamento das ações nos debates, quando solicitadas, tem sido bastante expressiva e participativa. (CRICIÚMA, 2013-B, p. 16)

Em vista disso, percebe-se que existe uma contradição entre a concepção do Conselho Municipal de Assistência Social no que diz

respeito a seu trabalho em Criciúma e as deliberações discutidas na Pré-Conferência, restando pensar que se fazem necessárias tanto uma capacitação dos conselheiros conforme a NOB/RH (BRASIL, 2006-D) quanto uma maior divulgação e esclarecimento da PNAS e de suas peculiaridades para a sociedade.

A partir daí, os indicativos serão substituídos por discussões mais aprofundadas, com teor deliberativo; por conseguinte, as ações a partir desses debates serão voltadas para decisões concretas que visem realmente ao alcance de seus resultados.

Isso porque, quando a sociedade se sente parte do processo e sabe de que maneira pode atuar, acaba existindo maior engajamento e participação, contribuindo para que esta se sinta, de acordo com Gohn (2005), protagonista de sua história, responsável pelas questões à sua volta, desempenhando e desenvolvendo nova cultura política.

Ao analisar as atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma (CRICIÚMA, 2015), verificou-se que em nenhum momento foi levantado em sua pauta de reuniões algo referente a este evento preparatório, o que pode indicar a falta de organização prévia acerca da questão.

Por outro lado, observou-se nas atas (nº 184/15 e nº 185/15) do Conselho Municipal uma mobilização para organização de comissão responsável por acompanhar e articular a X Conferência Municipal que se realizou no dia 29 de julho de 2015 (CRICIÚMA, 2015), que devido a todo esse empenho acabou contando com sete Pré-Conferências, sendo uma em cada unidade do CRAS e uma para os trabalhadores do SUAS.

Essa comparação corrobora o que Cavalcante (2001) entende por atuação do Conselho, pois para o autor este espaço não é criado para cumprir com requisitos legais ou para servir como “cabide de emprego”, mas possui uma responsabilidade social, uma vez que detém o poder de organização, articulação, fiscalização e deliberação das questões socioassistenciais.

Por esse motivo, percebeu-se que, quando o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma realiza um planejamento e cria comissões incumbidas pela elaboração de estratégias que buscam aproximar a sociedade da política socioassistencial, os resultados tanto dos eventos preparatórios quanto da Conferência em si são muito mais satisfatórios, pois as pessoas acabam reconhecendo o Conselho como uma ferramenta eficaz de controle social.

4.5.2 O processo deliberativo no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma

O Conselho Municipal de Assistência Social, conforme suas atribuições legais e regimentais, é responsável pela discussão e decisão referente às proposições levantadas em suas reuniões plenárias, devido a seu caráter deliberativo. Por esse motivo, para a estruturação do processo deliberativo no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, como destacado anteriormente, foram analisados o relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social e as atas do Conselho referentes ao período de agosto de 2013 a setembro de 2015, objetivando ao alcance das propostas do item de análise.

Nos dias 30 e 31 de julho de 2013, foi realizada a IX Conferência Municipal de Assistência Social no município de Criciúma, cuja organização se deu por meio do Conselho Municipal de Assistência Social, que posteriormente elaborou um relatório em conformidade com o instrumental 2, documento de orientação do Conselho Nacional, a fim de elencar todas as proposições ali discutidas (CRICIÚMA, 2013-B).

Nas atas do Conselho Municipal de Assistência Social não foram encontradas nenhuma discussão acerca da organização ou planejamento desta Conferência em Criciúma (CRICIÚMA, 2015), fazendo com que isso se torne um ponto preocupante, uma vez que o evento contou com a participação de 324 pessoas, distribuídas entre sociedade e poder público, que discutiram nesses dois dias acerca de diversas temáticas inseridas de acordo com os seis eixos propostos.

Levando em consideração que o município de Criciúma no ano de 2010 possuía uma população estimada em 192 mil habitantes (BRASIL, 2015-A), e ainda que a PNAS possui um caráter universal, uma vez que se constitui como direito de todos, cabe interrogar o baixo índice de participação das pessoas na IX Conferência Municipal.

A partir disso se questiona o nível de participação das pessoas nas esferas coletivas locais, visto que pode revelar a apatia diante das questões de interesse comum, como resultante do predomínio no município de Criciúma da cultura hegemônica democrática (SANTOS; AVRITZER, 2002), gerando com isso um desinteresse das pessoas quanto aos instrumentos de cidadania participativa e uma tendência para a utilização da representação por meio do voto como a única maneira de exercício da soberania popular.

No entanto, o número de pessoas na IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma não induz à falta de qualidade das proposições defendidas, nesse sentido, algumas questões novas foram debatidas, assim como outras foram repetidas, fazendo com que houvesse uma mistura de ideias e demandas para serem deliberadas pelo Conselho acerca de cada eixo.

O eixo 1, “Cofinanciamento obrigatório da Assistência Social”, objetivou

[...] avaliar o atual quadro da gestão orçamentária e financeira; fortalecer o orçamento próprio para o cofinanciamento da política de assistência social; promover o conhecimento sobre o ciclo orçamentário e suas peças, bem como prazos e interlocutores e afirmar junto aos gestores o compromisso do cofinanciamento da política de assistência social por meio de mecanismos institucionais e outros, tomando como premissa o exercício do controle social. (CRICIÚMA, 2013-B, p. 17)

Nota-se que o propósito desse eixo foi discutir o financiamento das ações socioassistenciais num novo cenário conquistado com a PNAS, que, conforme Yasbek (2006), rompe com paradigmas de segmentação, fragmentação, focalização e leva em consideração as demandas e anseios do território como também das famílias.

Como principal avanço as pessoas que debateram o eixo 1 consideraram o pagamento dos profissionais com recursos federais um destaque, entretanto, por outro lado, como dificuldade elencaram a inexistência de garantia de financiamento como um dos mais complexos no município de Criciúma. Porém, embora tenha sido abordado como um obstáculo este item da falta de financiamento, nada foi discutido ou sugerido como possível solução ou amenização do problema.

Para Gohn (2005), existe por parte da sociedade amplo consenso de que se deve esperar que o Estado aja diante das adversidades, sendo que isso acaba impossibilitando o desenvolvimento de práticas desalienadoras e autônomas por parte das pessoas.

No que diz respeito às proposições novas (Quadro 3) para o município de Criciúma, ou seja, todas aquelas que não foram apresentadas nem discutidas em conferências anteriores, percebeu-se um empenho por parte das pessoas deste eixo em materializar e efetivar o SUAS em âmbito local.

Entre estas deliberações, merece destaque a que sugere a criação de um cronograma de acompanhamento das deliberações levantadas nas Conferências, com frequência de seis meses, uma vez que a fiscalização e controle das decisões advindas do que foi discutido nas Conferências deve ser realizado mensalmente, a cada reunião, pois sendo o Conselho

um mecanismo de controle social, este possui o dever de ser um espaço que ouve e delibera a respeito do que a sociedade deseja e necessita.

Isso vai de encontro ao que Trajano e Ramalho (2005) defendem, pois para as autoras a PNAS se destaca justamente por criar locais em que a sociedade tem a possibilidade de interferir nas políticas públicas, além de possuir o direito de acompanhar e avaliar as deliberações resultantes destas discussões por parte do Conselho.

Quadro 3 – Proposições novas para o município de Criciúma

Eixo 1: Cofinanciamento obrigatório da Assistência Social
– Criação de cronograma de acompanhamento das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social, pelo Conselho Municipal de Assistência Social, com frequência mínima de 6 meses.
– Revisão imediata dos valores atualmente repassados pelo Governo Federal e Estadual ao Município, ampliando o repasse de acordo com a realidade de cada Município, garantindo a continuidade dos serviços.
– Garantia de financiamento anual dos três entes federados para a construção/adequação dos espaços físicos e aquisição de materiais permanentes, para o atendimento dos usuários do SUAS.
– Encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal, adequando a legislação ao SUAS e definindo percentual mínimo 10% de financiamento à Política Pública de Assistência Social.
– Criação do portal da transparência da aplicação dos recursos na área da assistência social no âmbito Municipal e Estadual, e as deliberações de acompanhamento pelo CMAS.
– Garantir o BPC a pessoa com deficiência independente da renda familiar.
– Garantir valores diferenciados aos beneficiários do BPC que necessitem de cuidadores na seguinte proporção: BPC mais 25% a pessoa com deficiência grau II e BPC mais 50% para grau III.

Fonte: Relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma. Elaboração: Juliana Paganini. Criciúma – SC, 2015.

Ao se analisarem as atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma no período de agosto de 2013 a setembro de 2015, constatou-se que, das proposições elencadas pela sociedade no eixo 1 da IX Conferência Municipal, nenhuma delas foi deliberada pelo Conselho, a que mais se aproximou da proposição “garantir o BPC a pessoa com

deficiência independente da renda familiar” foi uma solicitação feita pelos conselheiros da realização de um pré-diagnóstico da realidade das pessoas com deficiência no município de Criciúma (ata nº 168/14) (CRICIÚMA, 2015).

Tal constatação sugere certo desencontro entre as ações do Conselho Municipal de Assistência Social e as questões discutidas e elencadas pela sociedade como importantes para deliberação, o que pode contribuir para o enfraquecimento participação pessoas das próximas Conferências, à medida que percebem que suas demandas não estão sendo ouvidas.

As propostas do eixo 2, “Gestão do SUAS: vigilância socioassistencial”, buscam

[...] avaliar e compreender a concepção da vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação, para o aprimoramento da gestão do SUAS, tomando como premissa o exercício do controle social e discutir e analisar a operacionalização da vigilância socioassistencial, enfocando a utilização de todos os sistemas de informação, da organização do diagnóstico socioterritorial e do mapeamento de vulnerabilidades. (CRICIÚMA, 2013-B, p. 18)

Este segundo eixo está mais relacionado com o controle que a sociedade pode desenvolver por parte das ações socioassistenciais, rompendo com a perspectiva inversa, em que o Estado detendo o poder em suas mãos, acabava controlando as pessoas por meio de mecanismos jurídicos e políticos.

Os debatedores deste eixo consideraram como principal conquista a elaboração de um projeto piloto para implantação do sistema de informação no município e como empecilho a falta de equipe técnica efetiva, demonstrando que o avanço destacado acaba sendo impedido de ser consolidado devido à dificuldade de pessoas especializadas para tal ação.

As novas propostas ressaltadas no eixo 2 (Quadro 4) caminham para uma concepção mais de divulgação dos direitos socioassistenciais ofertados no município de Criciúma e para a importância da participação da sociedade no processo de sedimentação e fortalecimento da PNAS em âmbito local.

Merece ser repensada a formação continuada apontada como uma das proposições do eixo 2, uma vez que tal direito não é novidade na assistência social, já que a NOB/RH estabeleceu desde sua criação, no

capítulo relacionado às diretrizes nacionais para os cargos de carreira, cargos e salários como um de seus princípios à educação permanente, ou seja, a qualificação continuada para os trabalhadores do SUAS (BRASIL, 2006-D).

Quadro 4 – Proposições novas para o município de Criciúma

Eixo 2: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação
– Formação continuada dos trabalhadores do SUAS.
– Suporte direto do CMAS dentro dos Conselhos populares territoriais com assessoria para os usuários visando a representatividade do mesmo no controle social.
– Articulações intersetoriais entre as Políticas Públicas de direito.
– Implantação e implementação do setor vigilância socioassistencial com equipe efetiva para planejamento monitoramento e avaliação.
– Elaboração de cartilhas para informação aos usuários dos serviços com linguagem apropriada ao seu entendimento.
– Publicização do acompanhamento das ações desenvolvidas.

Fonte: Relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma. Elaboração: Juliana Paganini. Criciúma – SC, 2015.

Outra questão a ser ressaltada se refere à articulação intersetorial entre políticas públicas de direito, dado que este princípio já está elencado no artigo 3º da NOB/SUAS, estabelecendo a necessidade de integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais (BRASIL, 2012-A), ou seja, esta articulação não deve se limitar às políticas públicas de direito, mas se estender a todas as demais responsáveis pela efetivação dos direitos socioassistenciais.

Este eixo foi um dos que mais teve a atenção do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, pois algumas de suas proposições foram deliberadas em reunião ordinária, sendo uma delas a capacitação continuada para os trabalhadores do SUAS, discutida no dia 16 de outubro de 2013 (ata nº 163/13) (CRICIÚMA, 2015) e realizada visando preparar os profissionais para o atendimento e oferta de serviços para o público usuário, fortalecendo por isso a PNAS em nível local.

Outra questão que foi deliberada pelo Conselho Municipal neste mesmo dia foi a implementação da vigilância socioassistencial em Criciúma, em razão de ter sido objeto de debate pelas pessoas que fizeram parte deste eixo 2, colaborando para que mais uma vez a sociedade se conscientize de sua responsabilidade enquanto ator participativo.

É por isso que, quando Guarinello (2003) destaca a essência da nova cidadania, ele não está aduzindo ou defendendo um esquecimento ou desconsideração da questão representativa ou semidireta, mas evidenciando esse caráter participativo, público, impessoal, que por sua vez não é dado para a sociedade, mas construído e descoberto por ela.

O eixo 3, “Gestão do trabalho”, discutido na IX Conferência Municipal de Assistência Social, procurou

[...] avaliar e reafirmar a concepção de gestão do trabalho para o aprimoramento da gestão do SUAS e qualificação dos serviços, programas, projetos, benefícios, tomando como premissa o exercício do controle social; discutir a gestão do trabalho na perspectiva da implantação de quadros efetivos de funcionários, de planos de cargos, carreiras, salários, de concurso público e qualificar o debate sobre a educação permanente na assistência social. (CRICIÚMA, 2013-B, p. 18)

Há de se reconhecer como um dos documentos norteadores deste eixo a NOB/RH, pois por meio dela se consegue visualizar uma preocupação com a qualificação e organização dos trabalhadores do SUAS visando tanto garantir os direitos dessas pessoas quanto fortalecer a oferta dos programas e serviços socioassistenciais para os usuários da PNAS.

Como melhorias na área da assistência social no município de Criciúma, destacaram-se o aumento do número de CRAS, a reforma dos já existentes e a criação do Centro POP. Uma das principais dificuldades neste eixo 3 relaciona-se ao quadro efetivo de funcionário inexpressivo e à falta de realização de concurso público.

A fragilidade da gestão do trabalho pode se refletir diretamente nos serviços prestados aos usuários da PNAS, de modo a contribuir para que os profissionais se sintam desmotivados e desengajados com o plano coletivo de luta pela garantia dos direitos socioassistenciais no município.

Neste eixo 3 (Quadro 5) foram levantadas algumas discussões relacionadas aos educadores, secretarias, bem como a formação de trabalhadores que atuam no SUAS, enfatizando o direito dessas pessoas de desfrutarem das capacitações sem prejuízo dos rendimentos, como bem preceitua a NOB/RH.

Nota-se que algumas proposições colocadas como demandas deste eixo 3 não estão claras, como é o caso do reconhecimento de profissionais ligados à área da assistência social, pois este desejo não é objeto de sugestão para posterior deliberação pelo Conselho Municipal de Assistên-

cia Social, mas para essa solicitação faz-se necessário um trabalho de conscientização da sociedade no que diz respeito ao papel destes trabalhadores como propulsores da política socioassistencial no município.

Quadro 5 – Proposições novas para o município de Criciúma

Eixo 3: Gestão do trabalho
– Reconhecer os facilitadores/educadores sociais, orientadores sociais do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos como trabalhadores do SUAS, e apoio (limpeza, cozinheira, recepcionista, telefonista e auxiliar administrativo).
– Planejamento integrado entre as secretarias de: saúde, assistência social, educação e secretarias afins para um trabalho em rede.
– Equipe de referência para o cadastro único – Programa Bolsa Família.
– Fomentar a criação de cursos para formação de trabalhadores (facilitadores/ educador social/ cuidadores).

Fonte: Relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma. Elaboração: Juliana Paganini. Criciúma – SC, 2015.

Uma vez cientes da estrutura que compõe o SUAS e da função dos profissionais na oferta dos programas e serviços elencados pela política socioassistencial, a sociedade poderá se tornar mais atuante e participativa, posto que vislumbrará a força que possui trabalhando em conjunto com esses profissionais em prol de um objetivo comum: garantir a efetivação dos direitos socioassistenciais a todos.

No que diz respeito à deliberação pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma em relação a alguma das proposições debatidas no eixo 3, ao se analisarem as atas (CRICIÚMA, 2015), não se observa algo que se aproximasse do que foi sugerido pela sociedade neste espaço. Entretanto, na reunião do dia 21 de agosto de 2013 (ata nº 160/13) (CRICIÚMA, 2015), houve o questionamento em relação ao fato de as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma estarem sendo vetadas pelo governo, impedindo que haja o desempenho de suas funções.

Apesar de nada ter sido feito para averiguar essa questão, inclusive não se discutindo mais a respeito disso nas outras reuniões do Conselho, essa desconfiança levantada pela conselheira é algo preocupante, pois ao governo cabe um trabalho conjunto com a sociedade e não uma relação de rivalidade. Para Dagnino (2004), quando o Estado age de modo fragmentado e descolado da sociedade, suas decisões acabam

sendo contrárias aos anseios e demandas das pessoas, fazendo com que haja, neste caso específico, um enfraquecimento da PNAS e, consequentemente, da garantia dos direitos socioassistenciais.

O debate do eixo 4, “Gestão dos serviços, programas e projetos”, objetivou

[...] avaliar o ponto de vista do controle social os processos de acompanhamento dos serviços, programas e projetos ofertados pela rede socioassistencial, tendo em vista a qualidade e efetividade dessas ofertas; avaliar a gestão dos processos de articulação e integração entre serviços, programas e projetos tomando como parâmetro os níveis de complexidade do SUAS: proteção social básica e especial e avaliar a organização dos serviços, programas e projetos, a partir da sua estrutura: territorialidade, equipe de referência, acessibilidade, equipamentos e horários de funcionamento. (CRICIÚMA, 2013-B, p. 19)

Este eixo se baseia no controle social, ou seja, na participação da sociedade no planejamento, organização e fiscalização das ações por parte do Estado, interferindo no rumo das políticas públicas, fazendo parte do processo decisório que antes do SUAS se dava de maneira unilateral e monopolizada.

Quando se traz para a discussão a necessidade de participação das pessoas diante dos acontecimentos sociais, em especial no que se refere à política socioassistencial, não está se ignorando ou desconsiderando o papel fundamental da representação como conquista para o Estado Democrático de Direito, mas o que se defende, como menciona Vieira (2013), é a ampliação das formas de atuação cidadã.

Entre as principais conquistas para o município de Criciúma, este eixo considerou a realização dos serviços de acordo com a Tipificação, planejamento estratégico de ações com a participação dos usuários e trabalhadores, como também o plano de aplicação dos recursos de acordo com as ações propostas no planejamento estratégico. Todavia, como entraves, estiveram presentes o quadro efetivo de funcionários inexpressivo e a falta de realização dos concursos públicos em nível local, demonstrando semelhança de dificuldades com o eixo anterior.

As proposições deste eixo foram um pouco mais amplas que as dos demais, que pode ser explicado devido à temática “gestão dos servi-

ços, programas e projetos” se caracterizar como algo bem geral e ao mesmo tempo peculiar, fazendo com que as discussões se tornassem por isso mais prolongadas (Quadro 6).

Percebeu-se que no eixo 4 a realização de concurso público se destacou como algo de extrema urgência, sendo inclusive a primeira das proposições levantadas pelas pessoas que estavam na IX Conferência Municipal de Assistência Social, razão pela qual é algo que merece ser analisado mais detalhadamente.

Quadro 6 – Proposições novas para o município de Criciúma

Eixo 4: Gestão dos Serviços, Programas e Projetos
– Realização imediata de concurso público, para a efetivação de equipe Interdisciplinar de acordo com a NOB-RH e a resolução de nº 17 do Conselho Nacional de Assistência Social.
– Contratação e adequação da equipe de referência para a Proteção Social Básica e Especial.
– Capacitação continuada para todos os trabalhadores do SUAS.
– Divulgação de todos os serviços através de toda a rede de comunicação a fim de acessar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.
– Ampliação das oficinas para a realização do PAIF.
– Garantir a implantação de centro dia para os idosos.
– Garantir através dos centros de capacitações governamentais e não governamentais, cursos profissionalizantes às famílias participantes dos serviços socioassistenciais, a fim de garantir trabalho e renda.
– Incentivo financeiro e mecanismos atrativos e dinâmicos aos participantes do Projovem adolescente.
– Revisão da lei de licitações para a desburocratização a fim de agilizar o processo.
– Realizar mapeamento de territórios em vulnerabilidade, para garantir a implantação de novos CRAS com equipes de acordo com a demanda levantada.
– Construção, ampliação e adequação dos espaços físicos dos equipamentos e materiais (bens duráveis) da assistência social.
– Realizar parcerias com os equipamentos sociais já existentes a fim de ampliar e qualificar os serviços, programas e projetos da rede socioassistencial.

Fonte: Relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma. Elaboração: Juliana Paganini. Criciúma – SC, 2015.

Quando há a contratação de profissionais para atuarem no âmbito da política socioassistencial por meio de concurso público, muitas contribuições são visualizadas, tanto para os usuários quanto para os próprios trabalhadores do SUAS, sendo a principal delas a estabilidade profissional e a efetiva oferta de programas e serviços para as pessoas, formando assim um grupo de trabalhadores sem rotatividade.

A NOB/RH do mesmo modo estabeleceu entre seus princípios o concurso público como forma de acesso à carreira, assim como determinou que, conforme as atribuições de cada nível de gestão do SUAS, compete a este contratar e manter um quadro profissional competente e qualificado academicamente, tendo como meio de ingresso a prova de concurso (BRASIL, 2006-D).

Se essa proposição é algo tão presente nos documentos do SUAS, assim como tão requisitada pela sociedade, resta saber se o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma realizou alguma ação para que essa demanda fosse efetivada, reconhecendo e fazendo com que as pessoas se sintam partes do processo de consolidação da política socioassistencial do município.

Ao se analisarem as atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, verificou-se que, apesar de ser levantada a discussão da necessidade de concurso público para a equipe do SUAS no dia 16 de outubro de 2013 (ata nº 163/13) (CRICIÚMA, 2015), o Ministério Público do Município não foi acionado, uma vez que este órgão é responsável pela defesa dos direitos difusos e coletivos (JORGE NETO, 2015).

Por outro lado, as proposições levantadas neste eixo 4, que sugeriram a capacitação continuada e a contratação de equipes que ainda não estão completas, foram realizadas pelo Conselho Municipal, sendo colocadas em pauta no mesmo dia em que foi discutida a necessidade da realização de concurso público.

No que se refere ao Projovem, a discussão que mais se aproximou da proposição “incentivo financeiro e mecanismos atrativos e dinâmicos aos participantes do Projovem adolescente” foi a aprovação do plano de aplicação e ações do Projovem, debate este travado pelo Conselho no dia 21 de agosto de 2013 (ata nº 160/13) (CRICIÚMA, 2015).

A “revisão da lei de licitações para a desburocratização a fim de agilizar o processo” foi uma das proposições elencadas pela sociedade encarregada por debater a temática do eixo 4, sendo que, embora esta não tenha sido deliberada pelo Conselho Municipal, no dia 19 de feve-

reio de 2014 (ata nº 167/14) (CRICIÚMA, 2015) os conselheiros questionaram os processos burocráticos que acabam atrasando suas ações, bem como engessando as decisões do Conselho.

Uma questão que sobressaiu neste eixo refere-se à implantação de novos CRAS, uma vez que mesmo o Conselho Municipal não deliberando a respeito disso, na reunião extraordinária realizada no dia 4 de setembro de 2013 (ata nº 161/13) (CRICIÚMA, 2015) foi levantado que os usuários da PNAS ainda não possuem clareza do papel do CRAS no bairro.

O eixo 5, “Gestão dos benefícios do SUAS”, empenhou-se em

[...] avaliar do ponto de vista do controle social os processos de acompanhamento da gestão dos benefícios e transferências de renda; avaliar e fortalecer a gestão dos benefícios e transferência de renda na assistência social, na perspectiva da garantia dos direitos dos (as) usuários (as) e da consolidação do SUAS e avaliar a gestão dos processos de articulação e integração entre serviços, benefícios e transferências de renda, na perspectiva da intersetorialidade com as demais políticas públicas. (CRICIÚMA, 2013-B, p. 20)

O que se evidencia nesse eixo é a relação que se fez entre a gestão e o controle social, ou seja, existe o reconhecimento de que a administração, fiscalização e decisão das questões referentes a PNAS e seus programas, serviços, projetos, devem estar nas mãos da sociedade, em que esta pode realizar tais ações por meio do Conselho, Conferência, Audiências Públicas, entre outros mecanismos.

As propostas do eixo 5 (Quadro 7) foram menores que as dos demais eixos, estando direcionadas para a melhora de alguns programas que o grupo responsável pela discussão dessa temática, considerou necessário, levantando como pontos positivos a discussão no Conselho Municipal da criação da lei de benefícios eventuais e a estruturação do setor de benefícios na secretaria municipal e como obstáculos nada foi mencionado.

Quadro 7 – Proposições novas para o município de Criciúma

Eixo 5: Gestão dos benefícios do SUAS
– Implantação dos serviços de proteção em situação de calamidade pública e de emergência, articulado intersetorialmente com cofinanciamento das esferas de Governo.
– Efetivação dos programas BPC/Escola e BPC/Trabalho.
– Humanizar a forma de pagamento do Programa Renda Mínima e

ampliar a inclusão de famílias beneficiárias.

Fonte: Relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma. Elaboração: Juliana Paganini. Criciúma – SC, 2015.

É de se estranhar este eixo não ter levantado nenhuma dificuldade no que diz respeito à gestão dos benefícios do SUAS, pois elenca três proposições um tanto quanto vagas, que não determinam ou esclarecem de que maneira seu processamento se dará, impossibilitando a visualização de sua efetivação na prática.

Entre as proposições discutidas no eixo 5, foi deliberada pelo Conselho Municipal, na reunião extraordinária do dia 4 de setembro de 2013, a proteção em situações de calamidade pública e emergências e benefícios eventuais de vulnerabilidade temporária, passando a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2014, demonstrando que neste caso o Conselho cumpriu com sua prerrogativa decisória, sendo que quanto as demais questões, nada foi mencionado.

O eixo 6, “Regionalização”, último da IX Conferência Municipal, focou suas discussões com a finalidade de

[...] avaliar e fortalecer a gestão compartilhada e integrada dos entes federados, visando à garantia da integralidade de acesso às proteções, resguardando as diversidades regionais, culturais e étnicas; promover debate sobre o desafio da intersetorialidade das políticas públicas, na perspectiva da regionalização e reconhecer as diversas realidades socioeconômicas, culturais e étnicas e suas expressões (questão fronteiriça, imigração, migração, grandes obras e megaeventos) tendo em vista a garantia dos direitos socioassistenciais. (CRICIÚMA, 2013-B, p. 21)

Este eixo considera relevante a observação e tratamento diferenciado de cada território, dado que as demandas, anseios, dificuldades alteram-se conforme o contexto político, social e econômico das pessoas de determinada região, não fazendo sentido a oferta de programas e serviços em massa, sem levar em consideração essas questões.

No entanto, cabe esclarecer que este eixo não discute a destinação de programas e serviços apenas para algumas pessoas, em respeito ao artigo 3º da NOB/SUAS (BRASIL, 2012-A), considera o princípio da universalidade como ferramenta que busca a garantia da dignidade e autonomia para todas as pessoas, sem discriminação de qualquer espécie.

As discussões do eixo 6 (Quadro 8) relacionam-se com o que Ribeiro (2012) entende por diversidade brasileira, já que para o autor a PNAS, em sua elaboração e consolidação buscou respeitar as peculiaridades de cada localidade, demonstrando um comprometimento com os usuários do SUAS.

Quadro 8 – Proposições novas para o município de Criciúma

Eixo 6: Regionalização
– Aumentar o número de CRAS e redefinir os territórios.
– Criar projetos respeitando a realidade sócio cultural de cada território.
– Projeto de ampliação ao atendimento e acompanhamento a pessoas em situação de rua e migrantes.

Fonte: Relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma. Elaboração: Juliana Paganini. Criciúma – SC, 2015.

Ao propor a observância da realidade de cada território, este eixo acaba possibilitando às pessoas um sentimento de pertencimento em relação à PNAS, pois a oferta dos programas e serviços não se dará de forma descolada e isolada, mas de modo que os usuários se identifiquem enquanto cidadãos, proporcionando um sentimento de luta por seus direitos.

Das três proposições debatidas pela sociedade no eixo 6, apenas uma foi realizada pelo Conselho Municipal, ou seja, a elaboração de projetos de acordo com a situação de cada território, sendo discutida em reunião extraordinária (ata nº 165/13) (CRICIÚMA, 2015) no dia 2 de dezembro de 2013, verificando-se com isso o respeito dos conselheiros quando o assunto se refere a realidade sócio cultural de cada região.

No que diz respeito ao relatório elaborado pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, foram elencados os principais avanços. Quanto às dificuldades, nada foi mencionado, não significando, porém, a inexistência destas, questionando-se o porquê deste ocorrido, uma vez que se considera complexo este olhar diferenciado para cada território, fazendo com que ao mesmo tempo não exista a violação de direitos.

Ao final deste documento, foi realizada uma avaliação geral do encontro, ocorrendo o destaque dos pontos positivos, estando entre eles a expressiva participação dos usuários na Pré-Conferência e na IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma, bem como a apropriação da temática por parte dos usuários contribuindo nas discussões e proposições.

Ocorre que, quando se realiza um comparativo entre o número de habitantes de Criciúma e o de pessoas que participaram da IX Conferência, se verifica, conforme já apontado, uma desproporcionalidade, como também um baixo índice participativo, deduzindo-se com isso que não foi percebido tal situação ou não se desejou expor no papel de maneira clara e explícita.

Quanto aos pontos negativos, nada foi apontado, por outro lado, no que diz respeito às sugestões para futuras Conferências, priorizaram-se duas questões: a continuidade da realização de Pré-Conferências e a elaboração de comissão para preparação da Conferência em si, encerrando após estas considerações a IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma.

A partir disso, verificou-se que o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma cumpriu com as questões formais tanto com a realização de Pré-Conferência e elaboração do relatório especificando as atividades desenvolvidas neste espaço quanto com a IX Conferência Municipal e discussão em seus eixos temáticos, documentando tal experiência de cidadania participativa posterior a este acontecimento.

Todavia, quando se refere à sua função deliberativa, este instrumento de controle social da PNAS encontrou obstáculos, pois, conforme visto, na relação de proposições elencadas pela sociedade como prioritárias para a agenda do município, a grande maioria não foi nem mesmo mencionada nas atas das reuniões do Conselho, fazendo com que haja preocupação com a construção da cidadania participativa no âmbito do SUAS.

Ao se realizar uma análise geral das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, verificou-se a prevalência de assuntos relacionados ao cadastro de entidades, requisições de verbas, bem como aprovação de atas das reuniões anteriores (CRICIÚMA, 2015).

Portanto, embora se reconheça a cidadania participativa como aquela para além dos pressupostos representativos ou semidiretos, estando legitimada inclusive no parágrafo único do artigo 1º da CRFB/1988, e ainda identifique sua presença no âmbito da assistência social enquanto controle social, exteriorizando-se por meio dos conselhos e conferências, há de se encararem as dificuldades e obstáculos que a PNAS ainda enfrenta.

Um desses percalços que desafiam a política socioassistencial foi demonstrado nesta pesquisa por meio da análise da incorporação da cidadania participativa pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma no processo de deliberação das proposições levantadas na IX Conferência Municipal, em que se constatou que se faz necessário um trabalho de capacitação com os conselheiros, cujo foco seria a relevância da participação da sociedade no processo de construção e conso-

lidação da PNAS, visando ao fortalecimento da cidadania participativa como um exercício diário no interior do SUAS.

5 CONCLUSÃO

A CRFB/1988 estabeleceu a assistência social como um direito de todos, independentemente de qualquer contribuição, rompendo, ao menos no papel, com uma trajetória caritativa, assistencialista e filantrópica. Nesse cenário de ressignificação, o poder público, em conjunto com a sociedade, elaborou e estruturou o SUAS, consolidando a PNAS em todo o País, reconhecendo a cidadania participativa como ferramenta de gestão de seus serviços e programas. Assim, a concepção da assistência social como direito consagrado por meio de uma política pública tem suas raízes na atuação da sociedade em Conferências, movimentos organizados, diálogos travados com o poder público, logo, não é possível tratar do SUAS sem relacioná-lo com a cidadania participativa.

Essa cidadania participativa, também acolhida pela CRFB/1988, rompe com a ideia simplista da concentração do poder no espaço estatal, indo de encontro ao monismo jurídico, concebendo que as questões coletivas devem ser distribuídas e trabalhadas também pela sociedade. A partir do momento que se reconhecem outras maneiras de atuação para além da representação, permitindo que as pessoas fiscalizem, administrem e atuem nos acontecimentos sociais, pode-se dizer que se está diante de uma mudança de paradigma, ou seja, de novo modelo que identifica o pluralismo jurídico como ferramenta de cidadania.

A pesquisa constatou que conceituar cidadania é algo extremamente complexo, uma vez que esta possui múltiplos significados que variam conforme os fatores sociais, culturais e econômicos de cada sociedade. Para o estudo de sua definição, foi necessário um levantamento bibliográfico a partir de autores que discutem essa temática, perpassando a relação da cidadania com a nacionalidade, como também enquanto sinônimo de representação política. Entretanto, cabe destacar que, em que pese esta dificuldade, a cidadania que se trabalhou na dissertação foi a participativa, ou seja, aquela consagrada pela CRFB/1988, que possibilita a utilização de instrumentos pela sociedade para sua intervenção nos acontecimentos e problemas coletivos.

A PNAS, seguindo o mesmo norte da CRFB/1988, acabou inserindo em seu texto o controle social como ferramenta que a sociedade pode manusear visando à garantia dos direitos socioassistenciais. Quando se refere a este controle, está se atribuindo a participação das pessoas nos assuntos que interferem na sua trajetória de vida, descentralizando o poder e atribuindo-o a outros segmentos da sociedade, para que, com isso, se consiga avançar nas decisões de forma democrática. Os mecanismos de controle social são os Conselhos, Conferências, Audiências

Públicas, entre outros; porém, para esta pesquisa, optou-se por estudar apenas os dois primeiros, uma vez que eles serão objetos primordiais para que se cumpra o objetivo proposto.

Assim, faz-se necessário atribuir o mesmo valor dado à cidadania representativa para a participativa, pois em que pesem esses modelos estarem consagrados na CRFB/1988, apenas o direito de votar é considerado exteriorização da participação popular. Conforme já tratado, não se ignora esta conquista para a sociedade, muito pelo contrário, se considera relevante a presença de partidos políticos, diferentes ideologias, discussões políticas e escolha popular, no entanto, este não é o único meio pelo qual a sociedade pode participar. Exercer a cidadania participativa não se relaciona com atuação isolada, fragmentada ou individual, mas com posturas coletivas, de engajamento social, sentimento de pertencimento e consequentemente de reinvenção cotidiana dos espaços sociais.

Para responder à questão de pesquisa, foi necessário identificar os Conselhos e Conferências de Assistência Social como espaços de exercício da cidadania participativa, dado que, por meio deles, existe a possibilidade de discussão, contradição, deliberação e exposição das ideias defendidas pela sociedade. Foi verificado na pesquisa, que a divergência de posições dentro destes ambientes não é algo que deve ser encarado de maneira negativa, mas como parte do processo que permite a participação e manifestação de pensamento das pessoas. Por esse motivo, o SUAS, considerando os Conselhos e Conferências como relevantes espaços de atuação cidadã, determinou em sua política socioassistencial que todos os entes federativos deveriam usufruir destas ferramentas de controle social.

Ficou demonstrado que o reconhecimento de outras formas de atuação para além da cidadania representativa consagradas na CRFB/1988 é um dos temas complexos que devem ser enfrentados no Brasil, em especial no campo das políticas públicas. Por esse motivo, a pesquisa visou estudar a cidadania participativa no âmbito da PNAS e seus mecanismos de controle social. Como se observou, os Conselhos e Conferências se constituem enquanto instrumentos que permitem às pessoas a fiscalização, administração, discussão e deliberação acerca das questões coletivas. A proposta então foi visualizar essa participação na esfera local, ou seja, analisar se o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma incorporou a cidadania participativa advinda da CRFB/1988 no processo de deliberação das proposições levantadas na IX Conferência Municipal realizada em 2013.

O que se percebeu com a pesquisa foi que o paradigma participativo proposto na CRFB/1988 reconhece a relevância de se pensar a atuação social para além dos critérios formais da representação, trazendo um novo modo de exercício da cidadania a partir das novas demandas e anseios que surgiram no decorrer dos anos.

A PNAS por meio do SUAS foi estruturada de acordo com essa nova concepção de cidadania participativa, ou seja, trouxe mecanismos que a sociedade pode utilizar para interferir no andamento e decisão dos programas e serviços ofertados a seus usuários, demonstrando a preocupação com o envolvimento da sociedade na esfera pública.

Os Conselhos e as Conferências de assistência social elencados pela PNAS como instrumentos de controle social se constituíram enquanto conquista democrática para o Brasil, sendo fruto de reivindicações pela participação da sociedade nas questões que envolvam o interesse da coletividade, contribuindo com a cidadania participativa no âmbito da PNAS.

Por outro lado, constatou-se que a cidadania participativa no município de Criciúma está sendo exercida de maneira limitada, pois, se o Conselho Municipal de Assistência Social pouco deliberou sobre as proposições levantadas na IX Conferência de Assistência Social realizada em 2013, ocorreu um desrespeito com a vontade da sociedade, uma vez que ela sugeriu questões esperando que fossem discutidas e decididas pelos conselheiros.

Assim, houve a comprovação de que o paradigma representativo consagrado pela CRFB/1988 ainda não foi superado, pois, ao analisar as proposições levantadas na IX Conferência de Assistência Social e as atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, verificou-se uma falta de sintonia entre o que a sociedade desejou e propôs e o que os conselheiros decidiram, demonstrando que a opinião das pessoas é mais ouvida nas urnas do que nos espaços participativos.

Além disso, ficou evidenciada a falta de informação tanto da sociedade quanto do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma no que diz respeito às proposições discutidas e levantadas nos seis eixos temáticos da IX Conferência Municipal de Assistência Social, dado que estas em sua maioria foram confusas, inapropriadas para aquele espaço, como também repetitivas, constatando a dificuldade na consolidação da PNAS em âmbito local.

Portanto, verificou-se que: a) o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma cumpriu com as diretrizes da PNAS realizando a Pré-Conferência e a IX Conferência Municipal de Assistência Social e b) o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma se deparou

com o obstáculo da utilização da cidadania participativa, no que diz respeito à utilização das proposições levantadas pela sociedade na IX Conferência Municipal.

Nesse sentido, é importante que se proponha uma capacitação com os conselheiros e sociedade, cuja temática envolva a conscientização das pessoas quanto à possibilidade de participação e fiscalização das questões que envolvam a coletividade, bem como a relevância da deliberação a respeito das sugestões levantadas pelas pessoas, uma vez que a PNAS busca a consolidação da cidadania participativa no seu processo de construção.

Além disso, se faz necessário repensar a maneira pela qual as reuniões e discussões do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma estão sendo realizadas, uma vez que este local se configura como mecanismo de controle social e devido ao seu caráter participativo, deve deliberar e respeitar os anseios e proposições advindos da sociedade.

Outro ponto que se coloca refere-se à composição do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, pois se questiona a maneira pela qual esses conselheiros fazem parte desse espaço, sugerindo outras formas de ingresso, em que se exijam conhecimentos básicos, tais como a conquista do SUAS por meio de lutas sociais, a relevância na consolidação da PNAS em âmbito local, bem como a necessidade da utilização do controle social como exercício do paradigma participativo consagrado na CRFB/1988.

Muitos são ainda os desafios a serem enfrentados na luta pelo reconhecimento da cidadania participativa no âmbito da assistência social. Acredita-se que a transformação é possível a partir da visualização dos benefícios que a participação das pessoas pode trazer para o município, uma vez que a sociedade consegue definir suas dificuldades, anseios e possíveis soluções. Criciúma, por possuir uma estrutura organizada quanto ao controle social no SUAS, não pode perder a oportunidade de colocá-los em prática, podendo contribuir com a melhora da oferta dos serviços e programas a todos os usuários dessa política pública. Além disso, cabe a todos, tanto Sociedade quanto Estado, assegurar os direitos socioassistenciais no município e lutar pelo fortalecimento da cidadania participativa no âmbito da PNAS, para que o controle social não se constituía enquanto conjunto de palavras colocadas no papel.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social.** 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ALVEZ, Jolinda de Moraes; ALMEIDA, Denise Maria Fank. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XVII, n. 30, p. 143-168, 2013.

AMREC. Associação dos Municípios da Região Carbonífera. Disponível em: <<http://www.amrec.com.br/>>. Acesso em: 26 out. 2015.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos.** São Paulo: Acadêmica, 1993.

ARAÚJO, Sônia Elvira Fernandes de Almeida. **Contributos para uma educação para a cidadania: professores e alunos em contexto intercultural.** 2008. 258 f. Dissertação (Mestrado em Relações Interculturais) – Universidade Aberta, Lisboa, 2008.

ARMANI, Wagner José Penereiro. **A posse como garantia da cidadania.** 2008. 99 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular.** Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf>. Acesso em: 23 maio 2015.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

BALESTERO, Gabriela Soares. **O resgate da democracia participativa e deliberativa como mecanismo legitimador do exercício dos poderes estatais.** 2012. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, MG, 2012.

BANDEIRA, Denize Daudt. A relação entre os processos de comunicação e cidadania. **Estudos**, Goiânia, v. 38, n. 4, p. 571-584, out./dez. 2011.

BARRETTO, Vicente de Paulo. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BATTINI, Odária; COSTA Lucia Cortes. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, Odária; COLIN, Denise Arruda (Orgs.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BELLO, Enzo. **Política, cidadania e direitos sociais: um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina**. 2007. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. Democracia. In: _____; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2002. p. 319-328.

_____. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Conselhos gestores: ampliando o debate sobre a participação e a representação. In: WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

BORGES, Karla Cardoso. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): limites e possibilidades experiência do município de Criciúma.** 2014. 153 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BRASIL. **Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social:** participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, 2009-B.

_____. **Capacitação para controle social nos municípios:** SUAS e Bolsa Família. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010-A.

_____. **Conselhos de Assistência Social:** orientações aos gestores municipais. Brasília: CNM, 2013-A.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 jun. 2015.

_____. **Controle exercido por conselhos da assistência social:** módulo 1: assistência social no Brasil: políticas, recursos e controle / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013-B.

_____. **Decreto-lei n. 525, de 1º de julho de 1938.** Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-norma-pe.html>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

_____. **Diretrizes nacionais para o processo de educação permanente no controle social do SUS.** Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2006-A.

_____. **Informe n. 2, de 2013-D.** Dispõe sobre as orientações para as Conferências Municipais de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. **Informe n. 3, de 2013-E.** Dispõe sobre as orientações para a realização das Conferências Municipais de Assistência Social. Disponí-

vel em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. **Informe n. 5, de 2013-F.** Dispõe sobre as ementas comentadas dos eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. **Informe n. 6, de 2013-G.** Dispõe sobre a minuta de regimento interno para as Conferências Municipais de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. **Informativo n. 8, de 2013-C.** Dispõe sobre a mobilização para a participação dos usuários nas Conferências de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Santa Catarina:** Criciúma. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420460>>. Acesso em: 12 jul. 2015-A.

_____. **I Seminário Nacional de Controle Social:** a sociedade no acompanhamento da gestão pública. Brasília, 2009-A.

_____. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a Lei Orgânica de Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 6 mar. 2015.

_____. **Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução dos incisos I, II, III do artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 3 jun. 2015.

_____. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011-A.** Altera a lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 6 mar. 2015.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2015-B.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha 1:** SUAS – Orienta-

ções acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social. Brasília: MDS, 2006-B.

_____. **O CRAS que temos e o CRAS que queremos.** Brasília: MDS, 2011-B. v. 1.

_____. **O que são Conferências:** perguntas e respostas. Conselho Nacional de Assistência Social de 2013-H. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. **Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS.** Brasília, 2010-B.

_____. **Orientações sobre os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS para as Conferências de 2013-I.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. **Orientações técnicas:** centro de referência da assistência social – CRAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009-C.

_____. **Portaria Conjunta n. 3, de 17 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a convocação da IX Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. **Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012-A.** Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. Disponível em: <<http://edesp.sp.gov.br/edesp2014/wp-content/uploads/2014/06/NOB-SUAS-2012.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

_____. **Resolução n. 36, de 13 de dezembro de 2012-B.** Dispõe sobre o período de realização das Conferências de Assistência Social de 2013. Disponível em: <<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2012-036-13-12-2012.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009-D.** Atualizada em 2013. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. **Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005.** Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. Disponível em: <<http://edesp.sp.gov.br/edesp2014/wp-content/uploads/2014/06/NOB-SUAS-2012.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

_____. **Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.** Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-pnas-2004/arquivos/PNAS_2004.pdf/download>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. **Resolução n. 204, de 4 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/1997>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

_____. **Resolução n. 207, de 16 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=1775877>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

_____. **Resolução n. 237, de 14 de dezembro de 2006-C.** Dispõe sobre as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20237%20-%2014.12.2006.doc/view>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

_____. **Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006-D.** Dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH_SUAS.pdf/download>. Acesso em: 6 mar. 2015.

BRAVO, Maria Inês Souza. **O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático.** Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/9IN2mnNP98m5WmPos413.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. Breves reflexões sobre a História Geral da Cidadania. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** São Paulo: Cortez, 1987.

CALVI, Kéttini Upp. **Serviço Social e Conselhos de políticas e de direitos: contradição entre o projeto ético-político e a condição de assalariamento.** 2007. 330 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

CAMPOS, Edval Bernardino. **A democratização da Política de Assistência Social.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1%20414-49802007000200010&script=sci_arttext%3E. Acesso em: 5 mar. 2015.

_____. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 88, p. 101-121, nov. 2006.

CAROLA, Carlos Renato. Modernização, cultura e ideologia do carvão em Santa Catarina. In: GOULARTI FILHO, Alcides (Org.). **Memória e cultura do carvão em Santa Catarina.** Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **A assistência social no Brasil: da caridade ao direito.** 2008. 58 f. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

_____. Controle Social na Assistência Social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1., 1995, Brasília. **Anais...** Brasília: MPAS/ CNAS, 1995.

CAVALCANTE, M. P. Efetivando o Controle Social no SUAS: a contribuição do Assistente Social. **Revista Saseal**, Maceió, ano 2, n. 2, maio 2001.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria geral do estado e ciência política.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

COELHO, Renata Maria. **O exercício do controle social na Política de Assistência Social na conjuntura recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro.**

2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

COLIN, Denise Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo conceitos e compromissos. In: BATTINI, Odaria; COLIN, Denise Arruda (Orgs.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

_____.; SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. In: BATTINI, Odaria; COLIN, Denise Arruda (Orgs.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. Ijuí, RS: Unijuí, 2002.

CORREIA, Maria Valéria. Que controle social na política de assistência social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 72, 2002.

COSTA, Homero de Oliveira. **Dilemas da representação política no Brasil**. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; RAICHELIS, Raquel; YASBEK Maria Carmelita. A política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

CRICIÚMA. **Atas do Conselho Municipal de Assistência Social**. Secretaria Municipal de Assistência Social, Prefeitura Municipal de Criciúma, 2015.

_____. **Conselheiros 2012-2014**. Conselho Municipal de Assistência Social. Secretaria Municipal de Assistência Social. 2012.

_____. **Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, 2013-A**.

_____. **Lei n. 3.172, de 21 de novembro de 1995**. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/c/criciuma/lei-ordinaria/>>

1995/317/3172/lei-ordinaria-n-3172-1995-dispoe-sobre-a-organizacao-e-a-politica-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias-2006-12-20.html>. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. **Lei Orgânica do Município de Criciúma**. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-criciuma-sc>>. Acesso em: 21 jun. 2015-B.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017**. Prefeitura Municipal de Criciúma. Secretaria Municipal do Sistema de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.criciuma.sc.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2015-C.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma**. Secretaria Municipal de Assistência Social. 2008.

_____. **Relatório da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Criciúma**. Conselho Municipal de Assistência Social. Prefeitura Municipal de Criciúma. 2013-B.

_____. **Resolução n. 5, de 28 de março de 2011**. Disponível em: <http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.778932001309977994_resolucao_modelo_criciuma.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós-modernidade. **RECHTD**, São Leopoldo, RS, v. 3, n. 1, p. 75-83, jan./jun. 2011.

CUSTÓDIO, André Viana. Avanços e obstáculos à concretização das políticas sociais no Brasil. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

_____; COSTA, Marli Marlene Moraes da; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho. **Justiça restaurativa e políticas públicas: uma análise a partir da teoria da proteção integral**. Curitiba: Multideia, 2010.

_____; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multideia, 2009.

DAGNINO, Evelina. Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **O que é participação política**. São Paulo: Abril, 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 2001.

DIÁRIO CATARINENSE. Segundo incêndio na Prefeitura de Criciúma aumenta clima de incertezas. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 8 jun. 2015. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2015/06/segundo-incendio-na-prefeitura-de-criciuma-aumenta-clima-de-incertezas-4777027.html>>. Acesso em: 4 dez. 2015.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **NAU Social**, Salvador, v. 4, n. 6, p. 82-93, maio/out. 2013.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel**: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Ática, 2005.

ESTEVÃO, Ana Maria Ramos. **O que é serviço social**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FARIAS, Jairo Luiz Caetano. A dicotomia entre democracia representativa e democracia participativa e a educação no Brasil. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 2, p. 69-88, jan./jun. 2011.

FREIRE, Paulo; HORTON, Myles. **O caminho se faz caminhando**: conversas sobre educação e mudança social. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

_____. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 34. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006-A.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 43. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006-B.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

GIARDINA, Andrea (Org.). **O homem romano**. Tradução de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Lisboa: Presença, 1992.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicas e contemporâneas**. São Paulo: Loyola, 2004.

GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Almeida (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Conselhos gestores de Políticas Públicas e Democracia. In: WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar**. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2009.

_____; MARTÍN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2011.

GOULART, Clovis de Souto. **Formas e sistemas de governo: uma alternativa para a democracia brasileira**. Porto Alegre: Safe, 1995.

GRIGOLI, Juliana de Jesus. Quatro modelos normativos de democracia representativa: as versões elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. **Pensamento Plural**, Pelotas, n. 14, p. 113-126, jan./jun. 2014.

GROSSI, Paolo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estados na antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

HERKENHOFF, João Baptista. **A cidadania**. Manaus: Valer, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IUNG, Sílvio. **O Conselho Nacional de Assistência Social e a Conferência de Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sou-conselheiro-da-assistencia-social/conferencias-de-assistencia-social>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

JORGE NETO, Pedro. **O Ministério Público e as principais ações em defesa dos direitos difusos e coletivos**. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/ed1/artigos/ministerio_publico_principais_acoes_defesa_direito_difuso_e_coletivo.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2015.

KLEBA, Maria Elisabeth. Conselhos gestores como espaços de empoderamento organizacional. In: WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento**: vivências e potenciais da participação social na gestão pública. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

KRÜGER, Tânia Regina. Os espaços das conferências e conselhos de saúde nos anos de 1990 e 2000. In: VIEIRA, Reginaldo de Souza; CERETTA, Luciane Bisognin (Orgs.). **Temas em direito sanitário & saúde coletiva**: SUS – uma política pública de Estado. Criciúma, SC: Unesc, 2013.

_____. Participação da comunidade: 20 anos de diretriz constitucional. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 2, p. 75-90, 2008.

LAURIA, Thiago. A crise do Estado de Bem-Estar Social. **JurisWay**, nov. 2006. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=39>. Acesso em: 23 maio 2015.

LIBANIO, João Batista. **Ideologia e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1995.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n.2, jan./jun. 2006.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

LUDWIG, Amanda Garcia. Incêndio atinge prédio da Prefeitura de Criciúma. **Portal Engeplus**, Criciúma, 27 maio 2015. Disponível em: <<http://www.engeplus.com.br/noticia/seguranca/2015/incendio-atinge-predio-da-prefeitura-de-criciuma/>>. Acesso em: 4 dez. 2015.

LYRA, Rubens Pinto. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 35, n. 140, out./dez. 1998.

MACEDO, Ubiratan Borges de. **Liberalismo e justiça social**. São Paulo: Ibrasa, 1995.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira. **Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades**, Brasília, v. 1, n. 1, 2010.

MACPHERSON, Crawford. B. **A Democracia liberal: origens e evoluções**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADEIRA, Kátia Regina. **As Conferências Municipais de Assistência Social de Florianópolis como instrumento de planejamento da Política de Assistência Social em âmbito local**. 2006, 177 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade**. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26266-26268-1-PB.pdf>. Acesso em 21 maio 2015.

MANFREDINI, Karla Marcon. **Democracia representativa brasileira: o voto distrital puro em questão**. 2008. 97 f. Trabalho de Conclusão de

Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

MARTÍN, Nuria Beloso. **Os novos desafios da cidadania**. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2005.

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

MARTINS, Alice de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurício Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MATTOS, Carmen Lucia Chaim. **Educação e cidadania: vínculos possíveis**. 2007. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2007.

MELO, Getúlio Costa. Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 119, dez. 2013.

MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do estado**. 5. ed. rev. e atual Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MEZZAROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Revista Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2012.

_____. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais lei 9.096/95 – anotações jurisprudenciais**. Curitiba: Juruá, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Luiz Fernando Nunes. **Da sociologia cidadã à cidadania sociológica: as tensões e disputas na construção dos significados de**

cidadania e do ensino de sociologia. 2009. 240 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MORETTO, Sandra de Souza; SILVEIRA, Darlene de Moraes. **A contribuição dos Conselhos de Assistência Social na materialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Disponível em: <http://www.egem.org.br/arquivosbd/basico/0.230880001296753559_c_onselhos_de_assistencia_social.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2015.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. **A inteligência da complexidade**. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2000.

_____. **Ciência com consciência**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010-A.

_____. **Para onde vai o mundo?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010-B.

_____. **O método 4: as ideias, habitat, vida, costumes, organização**. Porto Alegre: Sulina, 2011-A.

_____. **Rumo ao abismo?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011-B.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____; _____. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 88, p. 139-159, nov. 2006.

NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

OLIVEIRA, Elias de Souza. **Controle social: tensões entre o Conselho de Assistência Social e o governo municipal de Foz do Iguaçu no processo de gestão da Política de Assistência Social no período de 2005-**

2008. 2011, 149 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Controle Social e Assistência Social: o desafio (im)possível. **Katálysis**, Florianópolis, n. 4, p. 37-50, jan. 1999. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6251>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

OLIVEIRA, Marcelo P. das Neves de. **O novo paradigma de democracia e de cidadania instaurado pela CF/88**. Disponível em: <http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/pronasci/informativo_pronasci/artigo_pronasci_03_12_09.pdf>. Acesso em: 22 maio 2015.

OLIVEIRA, Marcos Alcyr Brito de. **Cidadania plena: a cidadania modelando o estado**. São Paulo: Alfa-Omega, 2005.

OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. Fundamentos da República Federativa do Brasil. In: SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Daniela Cristina; DAL PRÁ, Keli Regina. Controle social e assistência social: aspectos da realidade dos Conselhos Municipais do Estado de Santa Catarina. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 18, n. 2, p. 93-105, jul./dez. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Assistência Social e Democracia no Brasil Contemporâneo**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/backup/sites/conferencias-1/artigos/assist%C3%A2ncia-social-e-democracia-no>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

_____. **A Assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília, DF: Thesaurus, 1996.

PHILOMENA, Gerson Luis de Boer. **Cultura do carvão em Criciúma – SC: a história que não se conta**. 2005. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2005.

PINHEIRO, Márcia Biondi et al. **Carta de Mobilização Nacional: avançar no controle social da Política de Assistência Social**. 2009.

PILATI, José Isaac. A dimensão filosófica da Pós-Modernidade jurídica: ponto de partida de uma reconstrução paradigmática. **Sequência**, Florianópolis, n. 63, p. 291-317, dez. 2011.

_____. **Propriedade & função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordio n=1&li=li_AtlasMunicipios>. Acesso em: 3 dez. 2015.

POCHMANN, Marcio. **Atlas da exclusão social: a exclusão no mundo**. São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. **A evolução do conceito de cidadania**. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT16092013195054.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

RICCI, Maria Teresa. **O ócio e a emancipação**. Disponível em: <http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/conf_simp/textos/mter esaricci.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

RIBEIRO, Hélcio. **A iniciativa popular como instrumento de democracia participativa**. Disponível em: <<http://www.mackenzie.br/file admin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2015.

RIBEIRO, Priscilla André. A descentralização e a territorialização nas políticas de assistência social: novas estratégias para as políticas sociais no Brasil. *Sinais*, Vitória, v. 1, dez. 2012.

RITT, Caroline Fockink; COSTA, Marli M. Moraes da. **Cidadania no Brasil: sua construção a partir de uma ótica humanista, voltada aos**

direitos humanos e a necessária superação de velhos paradigmas. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/caroline_fockink_ritt2.pdf>. Acesso em: 22 maio 2015.

RODRIGUES, José. Qual cidadania, qual democracia, qual educação? **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 417-430, 2006.

SAMPAIO, Maurício Souza. **Representação política e institutos de participação direta**. 2005. 202 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTA CATARINA. **Referencial básico para realização das Conferências Municipais de Assistência Social**. Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina de 2013. Disponível em: <<http://sst.sc.gov.br/?id=190>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

SANTANA, Gabriela Guimarães. **Sistema representativo e sistema participativo na Constituição de 1988**. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/gabriela-guimaraes-santana.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2015-A.

SANTANA, Marcos Silvio de. **O que é cidadania**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm>>. Acesso em: 22 maio 2015-B.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2003-A.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003-B.

_____. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 65, p. 3-76, maio 2003-C.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social.** São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. Subjetividade, cidadania e emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 32, p. 135-190, jun.1991.

_____; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Juberto. **A igreja na idade média.** Disponível em: <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=951>>. Acesso em: 26 maio 2015.

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

SERRA, Maria Tereza de Araújo. **O exercício do controle social no âmbito de Conselhos de Assistência Social no Ceará:** uma avaliação em processo. 2013. 187 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SGARBI, Adrian. **O referendo.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, Alessandra Ximenes da; CRUZ, Eliane Aparecida; MELO, Verbena. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 683-688, jun. 2007.

SILVA, Heloísa Helena Corrêa; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lúcia. Estado, sociedade e o controle social. **Divers@**, Matinhos, v. 1, n. 1, p. 23-39, jul./dez. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros: 2014.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. **Filosofia jurídica da alteridade:** por uma aproximação entre o pluralismo jurídico e a filosofia da libertação latino-americana. Curitiba: Juruá, 1998.

SIPRIANO, Cláudio Alex de Souza; MOREIRA, Janine. Educação na saúde, participação popular, controle social e Paulo Freire: uma reflexão acerca dos Conselhos locais de Saúde. In: VIEIRA, Reginaldo de Souza; SOUZA, Ismael Francisco de (Orgs.). **Estado, Política e Direito: políticas públicas, democracia e direitos fundamentais**. Criciúma: Unesc, 2013.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Cidadania. In: _____; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007-A.

_____. O Estado. In: _____; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007-B.

SILVA, Vini Rabassa da. O processo de institucionalização dos Conselhos de Assistência Social na zona sul do Rio Grande do Sul. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 10, n. 2, p. 135-158, ago. 2004.

_____ et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008.

_____; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. Conselhos Municipais de Assistência Social: história, fragilidades e possibilidades. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, p. 163-173, jul./dez. 2010.

_____ et al. **Controle social e sociedade civil: a (re)construção de um conceito**. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=828&Itemid=171>. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____; UGOSKI, Daiane da Rosa. Controle social de políticas públicas: um desafio para os assistentes sociais. In: SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, 20., 2012, Córdoba. **Anais...** Córdoba: UNC, 2012. Córdoba: Escuela de Trabajo Social UNC, 2012.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odaria; COLIN, Denise Arruda (Orgs.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

SOUZA, Ismael Francisco de; SOUZA, Marli Palma. **O conselho tutelar e a erradicação do trabalho infantil**. Criciúma: Unesc, 2010.

SOUZA, Luciana da Costa e. Democracia: representativa, deliberativa ou participativa? O espaço dos conselhos nesse debate. **Saber Acadêmico**, São Paulo, n. 10, dez. 2010.

SOUZA, Menahem David Dansiger de. **A democracia semidireta e os mecanismos previstos na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-democracia-semidireta-e-os-mecanismos-previstos-na-constituicao-federal-de-1988,50986.html>>. Acesso em: 21 maio 2015.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Carta tema: assistência social no Brasil 1983-1990**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n.87, set. 2006.

_____ et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1985.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da informação no SUAS. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). **Polis**, São Paulo, n. 37, 2000.

TEIXEIRA, Emilia Carvalho. **O controle social a partir das Comissões Locais de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro**. 2011.

157 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

TEIXEIRA, José Paulo. **Nos tempos do Zé**. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999.

_____. **Os donos da cidade**. Florianópolis: Insular, 1996.

TORRES, Dorivan Maria da Silva. **O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) como unidade estratégica de efetivação da proteção social básica: um estudo sobre o SUAS em Goiás**. 2011. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

TORRES, Julio Cesar. O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 88, 2006.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TRAJANO, Alline Giselle das Neves; RAMALHO, Rosângela Palhano. **O controle social nas ações do Conselho Municipal de Assistência Social de Gurinhém – PB**. Disponível em: <<http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/publicacoes/view/239>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

TRICHÊS, Janete; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A democracia interna nos partidos políticos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Orgs.). **Estado, Política e Direito: relações de poder e políticas públicas**. Criciúma: Unesc, 2008.

_____; ZANELATTO, João Henrique. **História política de Criciúma no século XX**. Criciúma: Unesc, 2015.

VALOURA, Leila de Castro. **Paulo Freire, o educador brasileiro autor do termo empoderamento, em seu sentido transformador**. Disponível em: <http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Comportamento_organizacional/empowerment_por_paulo_freire.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2015.

VENERIO, Carlos Magno Spricigo. **A concepção de democracia de Hans Kelsen: relativismo ético, positivismo jurídico e reforma política**. Criciúma: Edunesc, 2010.

VIEIRA, José Ribas. A cidadania: sua complexidade teórica e o Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 135, p. 219-224, jul./set. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/274/r135-25.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

_____. **Teoria do Estado**: (a regulação jurídica). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. Cidadania global e Estado nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000300001&script=sci_arttext>. Acesso em: 27 abr. 2015.

_____. **Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático**. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Capital%20Social%20e%20Cidadania/Cidadania%20e%20sociedade%20civil%20no%20espa%C3%A7o%20p%C3%ABblico%20democratico.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde, 2013. 540 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

_____. **Partidos políticos brasileiros**: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. Criciúma: Unesc, 2010.

VILLELA, Viviane Merlim Moraes. **O conceito de cidadania na definição de políticas públicas educacionais**. Debates e impasses no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Niterói/RJ. 2008. 246 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

VOLPATO, Terezinha Gascho. **A piritá humana**: os mineiros de Criciúma. Florianópolis: UFSC, 1984.

_____. **Vidas marcadas**: trabalhadores do carvão. Tubarão: Unisul, 2001.

WARAT, Luís Alberto. Por quien cantan las sirenas: informe sobre ecociudadania y Derecho – Algunos aspectos de la modernidad, su de-

cadencia y transformación. **Direito em Debate**, Ijuí, n. 4, p. 72-96, set. 1994.

WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (Orgs.). **Conselhos Gestores e empoderamento: vivências e potenciais de participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.

_____. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Sarai-va, 2001-A.

_____. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001-B.

YASBEK, Maria Carmelita. A assistência social na prática profissional: história e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, v. 27, n. 85, p. 123-132, mar. 2006.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.