

CAPÍTULO V

O PLURALISMO JURÍDICO COMO MECANISMO PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/rep05>

Juliana Paganini
Reginaldo de Souza Vieira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reconheceu, em seu texto, três instrumentos de exercício da soberania popular, sendo eles a cidadania direta, semidireta e indireta, fazendo com que a sociedade tivesse, à sua disposição, ferramentas para a realização desses direitos.

Seguindo esse norte e, tendo em vista a prática da cidadania participativa, o pluralismo político reconhece, para além do Estado, as práticas decisórias advindas da sociedade, uma vez que ninguém mais que ela para saber quais problemas permeiam sua realidade.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com diversos setores da sociedade, elaborou a Política Nacional de Assistência Social, consolidando o Sistema Único de Assistência Social em todo país, visando implementar ações que contribuam com a garantia dos Direitos Socioassistenciais e consequentemente com a redução da violação de direitos.

Entretanto, para que essa política seja concretizada na prática, faz-se necessária a atuação de toda a sociedade no que diz respeito às discussões, sugestões e deliberações, ou seja, torna-se necessária uma reflexão e uma utilização do pluralismo político como instrumento para a consolidação da cidadania participativa na Política Nacional de Assistência Social.

Para se alcançar o objetivo proposto neste estudo, o capítulo foi dividido em duas partes. A primeira estuda a cidadania participativa no Brasil, tendo, como ponto de partida, a Constituição Federal de 1988, destacando quais os instrumentos de soberania popular tal documento possui. Em seguida, traz uma reflexão sobre o exercício da cidadania participativa realizada por meio do controle social, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, apontando o pluralismo jurídico como sustentação teórica para o preenchimento desses espaços participativos e visualização dos desafios que ainda restam a enfrentar.

Na pesquisa realizada, a partir de uma abordagem interdisciplinar, utilizou-se o método dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA NO BRASIL, A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Estudar o reconhecimento da cidadania participativa no Brasil como um instrumento de soberania popular presente na Constituição Federal de 1988 ainda é um desafio a ser enfrentado, seja pelo fato de se confundir tal categoria com a perspectiva da democracia, ou ainda porque essa encontra reais obstáculos para sua efetivação.

Por esse motivo, para se alcançar o objetivo proposto neste texto, torna-se necessário iniciar a construção teórica por meio da atribuição que tal palavra possui na contemporaneidade, ou seja, no sentido que alguns autores trabalham, no que diz respeito a essa nomenclatura, embora inúmeros significados tenham sido atribuídos a ela ao longo da história.

Para Bastos (2002, p. 81), a cidadania difere de ser cidadão, pois aquela consiste:

[...] na manifestação das prerrogativas políticas que um indivíduo tem dentro de um Estado democrático. Em outras palavras a cidadania é um estatuto jurídico que contém os direitos e as obrigações da pessoa em relação ao Estado. Já a palavra “cidadão” é voltada a designar o indivíduo na posse dos seus direitos políticos. A cidadania, portanto, consiste na expressão dessa qualidade de cidadão, no direito de fazer valer as prerrogativas que defluem de um Estado Democrático.

A partir de tal explanação, pode-se considerar que a cidadania é primordial para a participação das pessoas nos assuntos públicos, sendo que a limitação de seu exercício obsta consequentemente a própria democracia, violando-se assim a condição do ser cidadão.

Pode-se dizer então que a cidadania será definida conforme o modelo político e ideológico que sustenta e estrutura as concepções de Estado. Andrade (1998) exemplifica que, no liberalismo, essa é ligada ao Direito de Representação Política, enquanto o cidadão nada mais é que um indivíduo detentor de Direitos Eleitorais, ou seja, da prerrogativa de votar e ser votado bem como de exercer cargos públicos.

Da mesma forma, o conceito de cidadania está vinculado também ao de democracia, isso porque, enquanto essa etimologicamente trata do governo do povo, aquela diz respeito à qualidade da pessoa gozar de seus Direitos Civis e políticos do Estado, ou seja, ambos conceitos caminham juntos por se constituírem de modo similar e complementar (BARRETTO, 2006).

Por outro lado, Costa e Ritte (2020) aduzem que se faz necessário uma reestruturação da cidadania, no sentido de:

[...] dinamizar e pluralizar o conceito, ampliando seus limites especificamente: deslocando a cidadania, para um processo que seja mobilizado pela participação política. Também deslocar a cidadania não mais como um conceito que engloba unicamente os direitos políticos, mas sim, para uma dimensão que engloba o conjunto dos Direitos Humanos.

Diante disso, a cidadania está em constante processo de transformação, pois, quanto maior a organização e mobilização da sociedade e de seus atores, mais ampla será sua definição, rompendo-se assim com o binômio votar e ser votado para assumir uma postura de efetiva conscientização e comprometimento com meio social.

Portanto, esse caminho que está sendo construído, objetiva “[...] oportunizar o acesso igualitário ao espaço público como condição de existência e sobrevivência dos homens¹ enquanto integrantes de uma comunidade política” (CORRÊA, 2002, p. 221), razão pela qual a Constituição Federal de 1988 seguiu esse norte.

Em seu Art. 1º, *caput*, tal documento político já previu que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, significando um avanço em termos de respeito aos Direitos Humanos e às garantias fundamentais (BRASIL, 1988).

Isso se deu devido a seu conteúdo transformador da realidade,

[...] não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência. (STRECK; MORAIS, 2012, p. 97-98).

Portanto o Estado Democrático de Direito objetiva a inserção da lei num contexto instrumental de disponibilidade do aparelho estatal e não de uma maneira hierarquizante e coercitiva para com as pessoas, fortalecendo, com isso, o aspecto da cidadania.

O Art. 1º da Constituição Federal de 1988 trouxe ainda, dentre seus fundamentos, a soberania (inciso I), cidadania (inciso II), dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV) e o pluralismo político (inciso V), demonstrando sua preocupação com

1 Seres humanos.

outras formas de atuação legítima para além daquela realizada pelo Estado, respeitando os direitos que são atribuídos a todo ser humano (BRASIL, 1988).

Dentre os instrumentos de cidadania, o mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, elencou três tipos, sendo eles a representativa, a semidireta e a participativa, construindo assim uma nova concepção de cidadania não limitada apenas a aspectos relativos ao direito de votar e ser votado (BRASIL, 1988).

A vontade popular então é encarada como algo forte, já que é ela quem escolhe tanto os membros do Congresso Nacional (Poder Legislativo), quanto os membros do Poder Executivo (VIEIRA, 2013), havendo um respeito pela vontade das pessoas independentemente de sua condição na sociedade.

Isso porque, mais adiante, em seu Art. 14, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a “[...] soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.”, sendo o voto obrigatório aos cidadãos maiores de 18 anos (§ 1º, I) e facultativo para os analfabetos (§ 1º, “a”), maiores de setenta anos (§ 1º, “b”), para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (§ 1º, “b”) (BRASIL, 1988).

Ao observar a exigência de filiação partidária do parágrafo 2º, inciso V, desse mesmo dispositivo, no que tange a eleição para candidatos nas eleições proporcionais ou majoritárias, Mezzaroba (2020, p. 42) afirma que a democracia brasileira “[...] caracteriza-se como uma democracia representativa partidária, isto é, uma democracia que não admite candidaturas avulsas, candidaturas desvinculadas das organizações político-partidárias”.

Na cidadania semidireta, por outro lado, o povo interfere, conforme Art. 14 da Constituição Federal de 1988, porém por meio do campo legislativo, ou seja, por plebiscito (inciso I), referendo (inciso II) e iniciativa popular (inciso III) (BRASIL, 1988).

O plebiscito dá-se pela de consulta prévia do povo, para que esse, pelo voto, manifeste-se 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 “autorização” da população sobre determinada atuação do Estado.

Já o referendo se constitui da mesma maneira que o plebiscito, ou seja, ocorre por meio de consulta ao povo, porém, depois da aprovação de uma lei ou ato administrativo, cabendo à sociedade, pelo voto, aceitar ou não a medida (SANTOS, 2019).

Dessa maneira, como se pode perceber, tanto o plebiscito quanto o referendo são instrumentos de manifestação popular, sendo que, em ambos os casos, o povo é ouvido, porém essa oitiva se dá em momentos distintos, pois, enquanto, no primeiro, a sociedade manifesta-se antes da criação de uma lei, no segundo, a consulta popular é sobre lei já aprovada.

Por fim, a iniciativa popular trata-se de um 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, p. 33).

Além da cidadania representativa e da semidireta, a Constituição Federal de 1988 dispõe também da chamada cidadania participativa, que:

[...] apesar de se contrapor à representação no que diz respeito ao exercício direto da cidadania a partir das manifestações coletivas da Sociedade, o paradigma participativo não renega a existência da democracia representativa, mas apenas lhe retira a exclusividade como lócus do exercício da cidadania. Deste modo, teremos uma coabitação entre o paradigma moderno representativo e o paradigma participativo pós-Moderno. (VIEIRA, 2013, p. 180).

Sendo assim, a própria Constituição Federal de 1988 foi elaborada num cenário de mobilização e de participação social, resultando num documento de caráter democrático, já que acolhe, em seu texto, a democracia representativa, semidireta e participativa como instrumentos disponíveis para a sociedade.

Entretanto a cidadania participativa ainda está em processo de construção, devido a fatores históricos e culturais que negaram tal prerrogativa à sociedade. Devido a isso, Vieira (2013) destaca a democracia eletrônica como importante aliada nessa caminhada pela legitimação da cidadania ativa.

Cabe ainda destacar a democracia digital, compreendida como:

[...] 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).

Em que pese as dificuldades de acesso à tecnologia, inerentes a toda sociedade brasileira, a internet pode-se constituir em importante ferramenta de resolução ou, pelo menos, de redução do déficit de participação política, já que virtualmente as pessoas podem discutir em fóruns, compartilhar vídeos, imagens, dentre outras atitudes capazes de ampliar a atuação política.

Nesse contexto, para Vieira (2013, p. 187), a cidadania participativa foi uma conquista para o Estado Democrático de Direito, pois “[...] para além do estabelecimento de regras de participação política e ampliação do reconhecimento dos direitos humanos/fundamentais.”, a Constituição Federal de 1988 garantiu que esse instrumento tivesse como protagonista a própria sociedade.

Portanto a cidadania participativa dá-se por meio de um exercício diário, ou seja, por meio do engajamento, da mobilização, da conscientização e, em especial, do sentimento de fazer parte como ator social, no qual, ao cultivar tal espírito, colher-se-á uma sociedade mais humana e conseqüentemente um Estado mais voltado para o bem comum.

O PLURALISMO JURÍDICO E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PERSPECTIVAS PARA UMA CIDADANIA PARTICIPATIVA

Antes de se adentrar a cidadania participativa, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, faz-se necessária a construção de um apanhado breve do que se trata a categoria pluralismo jurídico, uma vez que essa será responsável por sustentar a fundamentação teórica do trabalho.

A perspectiva do pensamento voltado ao pluralismo jurídico ocorreu devido a historicamente se consolidar uma cultura no âmbito do Direito extremamente monista, na qual se atribuía legitimidade apenas para as demandas advindas do Estado, sem levar em consideração os anseios ou questões da sociedade.

Portanto, segundo Santos (2009, p. 30), o monismo jurídico:

[...] identifica-se com a teoria que considera como válida apenas uma ordem jurídica, seja o direito natural ou universal (monismo jurídico universal), seja o direito estatal (monismo jurídico estatal). Dessa forma, o monismo jurídico não está identificado apenas com a ordem jurídica estatal e sim com a acepção da palavra, isto é, monismo jurídico significa o reconhecimento de apenas uma ordem jurídica, estatal ou natural (universal).

Desse modo, tendo em vista a insuficiência do monismo jurídico diante das problemáticas e constantes modificações sociais, fez-se necessário o resgate da conscientização do papel dos atores sociais, razão pela qual o pluralismo jurídico encontrará espaço em tal discussão.

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 conscienci-

zação popular (TOURAINÉ, 2011; ANDRADE, 1993; 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 encontram-se 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, com a relação e com a 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; FREIRE, 2006; 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 a fruição de direitos (VALOURA, 2019; FREIRE, 2006).

A essa nova direção que busca atender às aspirações da sociedade Wolkmer (2015) 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.

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.

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 socie-

dade, 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.

A cidadania que se discute no âmbito do pluralismo jurídico 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 isso essa relação antagônica 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.

Portanto, 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 de 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.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social, dá-se por meio do controle social, ou seja, por meio de mecanismos de fiscalização e de monitoramento que a sociedade pode desenvolver perante todas as atividades do Estado.

O controle social:

[...] trata-se de instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. (BRASIL, 2004, p. 56).

Sendo assim, quando se fala em controle social, busca-se colocar em evidência a participação da população nos assuntos que afetam sua trajetória de vida, descentralizando o poder e atribuindo-o também a outros segmentos da sociedade, para que, com isso, consiga-se avançar nas decisões de forma democrática.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e posteriormente com a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, em 7 de dezembro de 1993, a Assistência Social passou a ser inscrita enquanto política pública, direito do cidadão e dever do Estado, sendo resultante das lutas dos movimentos sociais e de uma conquista para a sociedade (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993).

A Assistência Social implica então os serviços gratuitos de natureza diversas, que o Estado presta aos membros da comunidade social, atendendo às necessidades públicas, ou seja, essa procura atender aqueles grupos mais vulneráveis que não têm acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação, segurança, habitação, trabalho e geração de renda (OLIVEIRA, 1996).

A Constituição Federal de 1988 trouxe ainda, em seu Art. 203, incisos I e II, que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social e tem por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e adolescentes carentes, entendendo, do mesmo modo, a Lei Orgânica de Assistência Social em seu Art. 2º (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993).

Baseado nisso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social cumpriram com as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, elaborando, aprovando e tornando pública a Política Nacional de Assistência Social, em 2004, com o objetivo de materializar as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social e de implantar o Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2004).

Dessa maneira, tal Política é constituída pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito de 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 (YAZBEK, 2006, p. 130).

Além disso, a Constituição Federal de 1988, Art. 204, inciso II, bem como a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), Art. 5º, inciso II, organizaram as diretrizes da assistência, estando dentre elas a “[...] participação da população na formulação das políticas no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1993), ou seja, ambos os regulamentos jurídicos trouxeram, em seu bojo, a orientação para o exercício do controle social por parte da população, restando, portanto, o preenchimento dos espaços participativos.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social e tendo em vista os pilares norteadores do pluralismo político, a cidadania participativa dá-se por meio dos conselhos e das conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo (TRAJANO; RAMALHO, 2013, p. 2), porém serão utilizados esses dois mecanismos como suporte para desenvolvimento deste estudo.

Quanto às características do Conselho de Assistência Social, cabe destacar – Loas, Art. 6 – seu caráter permanente, composição paritária entre representantes do governo e da sociedade e sua natureza deliberativa, constituindo-se nos três níveis da administração e devendo ser criado por lei, inclusive para recebimento de recursos (BRASIL, 1993).

No que se refere à paridade dos conselhos, Art. 17, inciso II, a representação por parte da sociedade civil dá-se pela atuação “[...] dos usuários ou organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio.” (BRASIL, 1993).

Os Conselhos de Assistência Social possuem ainda algumas atribuições de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004), sendo elas:

[...] a deliberação e fiscalização da política de assistência social e de seu financiamento, aprovação dos planos de assistência social (no seu âmbito), apreciação e aprovação da proposta orçamentária (no seu âmbito), acompanhamento na execução do fundo de assistência social entre outras. (BRASIL, 2004, p. 51-52).

Além disso, conforme Art. 18 da Lei Orgânica de Assistência Social, os conselhos “[...] normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, estabelecendo os critérios de repasse de recursos” (BRASIL, 1993), desempenhando relevante papel na sociedade.

Dessa maneira, os conselhos foram criados “[...] para assegurar aos cidadãos organizados melhores recursos e meios de influenciar na definição da agenda pública em setores específicos de políticas sociais” (CAMPOS, 2006, p. 111-112), ou seja, estabeleceram-se como ferramentas disponíveis para utilização da sociedade.

Portanto pode-se considerar que, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, os conselhos são:

[...] espaços privilegiados que somam forças para sua efetiva implantação e implementação em todas as etapas da gestão desse atual sistema. Assim, a potência dos conselhos como espaço privilegiado de construção da política retoma força na perspectiva do SUAS, reforçando o que já é determinação legal a partir da LOAS, efetivar a assistência social como política social de direitos. (MORETO, SILVEIRA, 2010, p. 14).

Outro mecanismo de controle na Assistência Social, Art. 18, inciso VI, diz respeito às conferências, instrumentos de mobilização, que ocorrem de quatro em quatro anos, com atribuição de “[...] avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.” (BRASIL, 1993).

As conferências de Assistência Social caracterizam-se como um espaço destinado à participação da sociedade, que visa ao engajamento dessa na formulação, na gestão e no controle da Política de Assistência Social, nas três esferas federativas, ou seja, em âmbito federal, estadual e municipal (TRAJANO; RAMALHO, 2013).

Tais conferências trazem consigo a oportunidade para se debater, de forma coletiva, as políticas de Assistência Social, ou seja, constituem-se como mecanismos de incentivo à participação social, encontrando-se também presentes nesses espaços diferentes organizações da sociedade civil, que representam os usuários, os trabalhadores bem como o segmento governamental da área (CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, [2020?]).

Além disso, as conferências de Assistência Social organizam:

[...] novas diretrizes, no sentido de consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários. Os debates são coletivos com participação social mais representativa, assegurando momentos para discussão e avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas que representam os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social. (MDS, 2020).

Assim sendo, tais conferências se estabelecem como mecanismos informais de acesso da população nos espaços públicos, possibilitando, com isso, a defesa dos direitos socioassistenciais e o fortalecimento do protagonismo social.

Logo, tanto os conselhos, quanto as conferências trouxeram consigo a relevância do controle na área da Assistência Social, e essa preocupação em se pensar formas de construção do Direito, para além do aparelho estatal, já era estruturada pelo pluralismo político .

Assim sendo, a teoria de base do pluralismo político, juntamente com a Constituição Federal de 1988, o Sistema Único de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social, contribuiu para o processo de democratização da política socioassistencial, caminhando-se para a construção de um projeto de sociedade autônoma e participativa, alcançando-se, assim, maior legitimidade na atuação e na formulação de políticas públicas de atendimento, proteção, promoção e justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há que se pontuar que historicamente a categoria cidadania passou por diversos significados, e não poderia ser diferente, uma vez que as sociedades sempre se constituíram de forma heterogênea, com demandas dinâmicas e processos decisórios plúrimos, razão pela qual seria um erro considerar apenas o caráter único.

No Brasil, a inserção da cidadania participativa, juntamente com a representativa e semidireta, na Constituição Federal de 1988, possibilitou o reconhecimento do respeito aos direitos políticos, sociais e culturais, ocasionando uma importante conquista para o Estado Democrático de Direito.

Além disso, a Constituição Federal de 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 então, em conjunto com a sociedade, elaborou e estruturou o Sistema Único de Assistência Social, consolidando a Política Nacional de Assistência Social em todo o País, reconhecendo a cidadania participativa como ferramenta de gestão de seus serviços e programas.

Essa cidadania participativa, acolhida conforme já mencionado, pela Constituição Federal de 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 Política Nacional de Assistência Social, seguindo o mesmo norte da Constituição Federal de 1988, acabou inserindo, em seu texto, o controle

social como ferramenta que a sociedade pode manusear visando à garantia dos Direitos Socioassistenciais.

Sendo assim, quando se refere a esse 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, consiga-se avançar nas decisões, de forma democrática.

Portanto, dentre os mecanismos de controle social, estão os Conselhos e as Conferências, porém, em que pese a Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social reconhecerem espaços pautados no pluralismo político, na prática restam alguns desafios a serem vencidos, tais como a construção de uma nova cultura baseada na reinvenção cotidiana de atitudes participativas, fazendo com que a sociedade perceba que não mais é espectadora, mas protagonista de sua história.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania, Direitos Humanos e Democracia: Reconstruindo o Conceito Liberal de Cidadania**. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (org.). **Direitos Humanos como educação para a Justiça**. São Paulo: LTr, 1998. p. 123-134.

BARRETTO, Vicente de Paulo. **Dicionário de filosofia do Direito**. São Leopoldo: Editora da Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e ciência política**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. **Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004**. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 2 mar. 2020.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Rev. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 88, p. 41-58, jun. 2006.

CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Começam no próximo mês**. [2020?]. Disponível em: <http://www.portalamm.org.br/index.php/noticias-geral/460-conferencias-de-assistencia-social-comecam-no-proximo-mes>. Acesso em: 25 fev. 2020.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. 3. ed. Ijuí: Editora da UNIJUÍ, 2002.

COSTA, Marli M. Moraes da; RITTI, Caroline Fockink. **Cidadania no Brasil**: sua construção a partir de uma ótica humanista, voltada aos Direitos Humanos e a necessária superação de velhos paradigmas. [2020?]. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/caroline_fockink_ritt2.pdf. Acesso em: 1º mar. 2020.

DAGNINO, Evelina. Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, Evelina. **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 103-115.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 43. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FREIRE, Paulo; HORTON, Myles. **O caminho se faz caminhando**: conversas sobre educação e mudança social. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOMES, Wilson. Participação política *online*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Almeida (org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 32-46.

KRÜGER, Tânia Regina. Participação da comunidade: 20 anos de diretriz constitucional. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 2, p. 75-90, 2008.

MEZZAROBBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: necessidade de (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 41-48, [2020?]. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-revista-1-artigo-3-orides-mezzaroba>. Acesso em: 1º mar. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Portal virtual**. [2020?]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MORETTO, Sandra de Souza; SILVEIRA, Darlene de Moraes. **A contribuição dos conselhos de Assistência Social na materialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Artigo apresentado ao Curso de Especialização Lato Sensu em Gestão Social de Políticas Públicas da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), 2010.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Assistência Social**: do discurso do Estado à prática do serviço social, Florianópolis: Editora da UFSC, 1996.

PILATI, José Isaac. **Propriedade & função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; 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. p. 39-42.

SANTOS, José Júlio Corrêa dos. **Referendo... O que é?** Disponível em http://www.fmr.edu.br/publicacoes/pub_49.pdf. Acesso em: 1º jul. 2014. Acesso em: 6 nov. 2019.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Teoria das normas coletivas**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Losé Luis Bolzan de. **Ciência política e Teoria Geral do Estado**. 6. ed Porto Alegre: Livro do Advogado, 2012.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TRAJANO, Aline Giselle das Neves; RAMALHO, Rosângela Palhano. **O controle social nas ações do conselho municipal de assistência social de Gurinhém-PB**. 2013. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

VALOURA, Leila de Castro. **Paulo Freire, o educador brasileiro autor do termo empoderamento, em seu sentido transformador**. [2011?]. Disponível em: http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Comportamento_organizacional/empowerment_por_paulo_freire.pdf. Acesso em: 4 abr. 2019.

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) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. A assistência social na prática profissional: história e perspectivas. **Rev. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 88, p. 24-35, jun. 2006.