



Junio 2019 - ISSN: 2254-7630

A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA PRÉ-CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Gracielle Cruz Souza¹

Exzolvildres Queiroz Neto²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Gracielle Cruz Souza y Exzolvildres Queiroz Neto (2019): "A participação da comunidade na pré-conferência municipal de assistência social no Brasil", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (junio 2019). En línea

<https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/06/assistencia-social-brasil.html>

RESUMO

O artigo apresenta uma revisão na literatura descrevendo um breve histórico da Seguridade Social no Brasil e suas diversas fases, até chegarmos a Constituição Federal de 88 (C.F), bem como aborda os instrumentos legais que regulamentam a Assistência Social no Brasil. A partir dessa abordagem trouxemos para esse contexto o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), para que assim pudéssemos abordar sobre as Pré- Conferências Municipais de Assistência Social e a participação popular.

Palavras-Chaves: Seguridade Social, Participação Cidadã, Pré-Conferências Municipais.

ABSTRACT

The article a revision in the literature describing a brief history of Social Security in Brazil and its various phases, until we reach the Federal Constitution of 1988 (C.F), as well as discusses the legal instruments that regulate the social Assistance in Brazil. From this approach we brought to this context the social Assistance Reference Center (CRAS) so that we could discuss the Municipal Social Assistance Pre- Conferences and Popular Participation.

Keywords: Social Security, Citizen Participation, Municipal Pre- Conferences.

INTRODUÇÃO

O Brasil, desde a sua descoberta, vem assistindo ao descaso que eram submetidos os povos que aqui viviam. Revisando a história, não observamos, nessa época, ações de cunho social, somente ações de filantropia, caridade, praticadas pela igreja católica, criando as casas de recolhimento (SIMÕES, 2009) e mais tarde a Roda dos Expostos, onde crianças injetadas,

¹ Graduada em Serviço Social pela FAN, especialista em Gestão da Política de Assistência e mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela UNILA.

² Professor Adjunto IV da Universidade Federal da Integração Latino-Americana/ UNILA. Mestre em Administração: Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento DAE/UFLA (2006). Graduado em Geografia: Bacharelado e Licenciatura IGC/UFMG. Docente no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento PPGPPD/UNILA

sem “sorte” ou fortuna, eram deixadas (SOUZA, 2011). Podendo visualizar uma expansão, essa de forma muito limitada, na área social, entre a Era Vargas e a Ditadura Militar, com o intuito de reprimir os conflitos causados pela falta de cidadania (FALEIROS, 2000) (SOBRINHO, 2010). Observando que somente com a C.F de 88, se visualiza a expansão de Políticas Públicas, e de instrumentos legais que as normatiza.

Diante desse contexto, nos aproximamos bibliograficamente de uma reflexão acerca da participação da comunidade nas pré- conferências municipais de assistência social no Brasil, pois a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) traz princípios como descentralização e participação explicitando que

outra dimensão da relação Estado-sociedade diz respeito aos mecanismos da participação e controle que a sociedade dispõe para fazer valer o dever legal à assistência, o que implica discutir o papel e as atribuições dos conselhos partidários de gestão e das conferências instituídos pela Loas, como também dos fóruns de defesa da política. (FERREIRA, 2000, p.145).

Explicitando experiências de pesquisadores como Cunha (2008) e Leandro (2015) ao descreverem sobre a participação em cidades como Salvador- BA e na Região do Alto Serrão Paraibano, falam sobre uma participação limitada nos espaços onde essas deveriam acontecer, por outro lado Alves e Almeida (2013) divulgam dados relevantes quanto a participação em Londrina - PR, onde contam um aumento gradativo na participação da população nos equipamentos de assistência social; levando a pesquisadora ao interesse em conhecer como é a participação das comunidade nas pré conferências municipais de assistência social no Brasil, pois Luckesi afirma que " o conhecimento só tem seu sentido pleno na sua relação com a realidade" (2010, p.49).

Diante do exposto, se tem como objetivo geral, conhecer como se dá a participação da comunidade nas pré-conferências municipais de assistência social no Brasil. Expondo como objetivos específicos, compreender o histórico da Seguridade Social no Brasil; analisar de que forma se dá a organização da política de assistência social; contribuir para um debate acerca da participação popular nas pré-conferências municipais de assistência social de forma a instigar profissionais a sensibilizar uma participação cidadã.

Mediante tais colocações, esse trabalho, é de natureza qualitativa, onde através da pesquisa bibliográfica, dialogamos com diversos autores através de livros e artigos científicos para que informações fossem extraídas e assim chegássemos a “veracidade dos fatos” (GIL,1999, p.26).

Inicialmente apresentamos um breve histórico da Seguridade Social no Brasil, da Era Vargas, perpassando pela Ditadura Militar, chegando a C.F e os governos que seguem, abordando em seguida sobre a Assistência Social no Brasil e os instrumentos legais que a normatiza, fazendo referência no último tópico, sobre as pré - conferências municipais de assistência social e a participação popular.

HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

O conceito de Seguridade Social surge com a C.F de 1988

O conceito de seguridade social foi instituído, pela Constituição de 1988, em garantia do direito à saúde, à previdência e à assistência social, considerado fundamental à estabilidade da sociedade democrática (SIMÕES, 2009 p. 95).

Porém para que se venha perceber como se deu a organização da seguridade social no Brasil, é de relevância retomarmos aos anos 30, onde as bibliografias descrevem que muitos dos direitos adquiridos foram através de lutas, protestos, manifestos, entre esses direitos, a Seguridade Social que engloba o tripé- saúde, previdência e assistência (SIMÕES, 2009). Diante de tais considerações, é de relevância atentar que não só no Brasil mas em outros países a Política de Seguridade Social, possui características tanto do modelo bismarckiano, como do modelo beveridgiano, sendo o primeiro um modelo alemão, criado em 1883 e o segundo inglês, criado em 1942 (BOSCHETTI, 2006). Assim,

no Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social, e os modelos beveridgiano orientam o atual

sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença. Tido como seguro e regido pelas regras da previdência) e de assistência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social (BOSCHETTI, 2006, p. 03 *apud* BOSCHETTI).

Em contrapartida, Faleiros afirma que

alguns autores assinalam a formação de um pacto das elites na construção do modelo brasileiro que não foi nem social-democrata, universal, e nem genuinamente bismarkiano, pois não contemplou o conjunto dos trabalhadores (2000, p. 45).

Porém, antes da Era Vargas, em 1923, por iniciativa do deputado paulista Eloy Chaves (1875 – 1964), foi implementada a previdência social dos ferroviários como resposta às lutas sociais e greves e para manter a economia de exportação do café (FALEIROS, 2000, p.45), esse “reconhecimento legal e incipientes benefícios previdenciários” como bem pontua Boschetti, “predominou o acesso às políticas de previdência e de saúde apenas para os contribuintes da previdência social” (BOSCHETTI, 2006, p. 09).

No que tange a década de 30, através de institutos de previdência social, o sistema de seguro abarcou os marítimos, estivadores industriários, bancários, deixando os trabalhadores rurais a margem desse sistema até a década de 70 (FALEIROS, 2000).

Durante o Regime Populista (1930-1964), o exercício da cidadania de quem não era rico se dava proporcionalmente a sua inserção no mercado formal de trabalho com carteira assinada, podendo assim usufruir de toda legislação recém-criada pelo Governo Vargas. Como essa legislação excluía cerca de 80% da população que trabalhava no campo, autônomos e desempregados que não tinham carteira assinada eram considerados como pré ou sub cidadãos, sem nenhuma seguridade social garantida legalmente (SOBRINHO, 2010, p.99).

Surgindo um Estado autoritário, que fazia com que as políticas sociais fossem “um instrumento de incorporação das populações trabalhadoras urbanas ao projeto nacional que ficou conhecido como Estado Novo” (SOUZA, 2011, p. 26 *apud* MENDES; COSTA, 1994, p. 124), ou seja como diz o dito popular, Getúlio Vargas ‘matou dois coelhos com uma cajadada só’, pois ao mesmo tempo que controlava as greves e os movimentos operários, estabelecia um sistema de seguridade social (FALEIROS 2000). Seguridade Social como bem pontua Sobrinho, “não universalizaste, mas restrita, meritocrática e particularista” (2010, p.99).

Registrando em 1942, entre outras entidades, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) como descreve Faleiros (2000) que se estabeleceu até o golpe militar de 1964, havendo em 1960 a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que segundo Faleiros (2000), unificava os benefícios dos vários institutos, incorporando os autônomos, e definindo um período de contribuições, abarcando benefícios e serviços, possibilitando assim, a aposentadoria por tempo de serviço aos 55 anos, esse último não contemplando os ferroviários; e em 1963, após as reivindicações dos camponeses, antes excluídos desse processo, foi aprovada a previdência rural, mas não foi implementada (FALEIROS, 2000). Além do descrito, no mesmo ano

foi criado o Sistema Nacional de Aprendizagem (SENAI), a fim de profissionalizar os filhos dos trabalhadores para ocuparem os novos postos de trabalho a serem criados na indústria. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) se encarregaria de preparar os filhos dos trabalhadores rurais. Em 1942, criou-se o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC), a fim de prestarem alguns serviços na área de Seguridade Social aos trabalhadores incluídos no mercado formal de trabalho, já que o Estado não cumpria esse papel de forma universalizante, e Getúlio não se consagraria o “pai dos pobres” se tentasse atender a todos (SOBRINHO, 2010, p. 103).

Nesse contexto, Sobrinho comenta sobre o Governo de JK que foi de 1956-1960, ressaltando que esse governo não demonstrou nenhum interesse em atacar o analfabetismo, investindo pouco em educação (2010), ou seja como Sobrinho mesmo afirma uma “CIDADANIA TUTELADA” (SOBRINHO, 2010, p.99). Citando, ainda, o Governo de João Goulart, que segundo Sobrinho,

em 1962, se formou o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) que apoiou as “reformas de base” propostas por João Goulart e reivindicava a recuperação do poder de compra do salário diante da inflação crescente e exigia as reformas, a fim de incluir os excluídos da era Vargas no Sistema de Seguridade Social (SOBRINHO, 2010, p.113).

Sabendo esse governo que sem as reformas de base, como educacional, agrária, entre outras, “seria impossível incluir os excluídos da seguridade social brasileira” (SOBRINHO, 2010, p.114), ampliando assim, o exercício da cidadania para beneficiar a grande maioria da população excluída (SOBRINHO, 2010). Porém, diante de todo um arcabouço de lutas, protestos, movimentos sociais; de todo um interesse político, econômico pelo qual esse período foi marcado, observamos que a burguesia, os latifundiários, não estavam preocupados em incluir os excluídos, sendo assim, podemos dizer que planejaram o golpe de Estado, o que fez com que fosse suspensa toda as liberdades democráticas no período de 1964 a 1985 (SOBRINHO, 2010).

Historicamente, na época do golpe militar, podemos observar uma gama de medidas sociais, onde registra-se a unificação da previdência social, criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (BEHRING, BOSCHETTI, 2008), (SOBRINHO, 2010). E em 1974, para os idosos pobres, de mais de 70 anos foi implementado uma lei para a renda mensal vitalícia, sendo criado, também, o Ministério da Previdência e Assistência Social, entre outros órgãos, porém os serviços médicos, ainda, não abarcava a população por completo, ficando 40 milhões, longe desse alcance- ou seja um acesso a direitos incipiente, raso, onde a classe média tinha acesso ao financiamento habitacional e os pobres tinham cursos de artes domésticas e ajudas restritas (FALEIROS 2000), que para Santos,

as políticas sociais que vão ser estruturadas no pós -1964 são feitas mais com a preocupação de abrir espaços para a expansão do capital e, em alguma medida, como forma de legitimar os novos donatários do poder, do que propriamente dentro de um projeto de nação cuja finalidade fosse o bem estar do povo brasileiro (s/a, p.156).

Para que possamos adentrar no período de 1986 em diante, é oportuno citarmos Behring e Boschetti que ao descreverem os anos de 1980, pontuam que “são conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico, ainda que também sejam lembrados como período de conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da Constituição de 1988” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 138), coadunando com as mesmas, Mendes e Costa afirmam

Os anos oitenta são considerados a “década perdida” em termos de desenvolvimento econômico no Brasil. Se por um lado, no entanto, as condições objetivas do país conheceram um forte e acelerado processo de degradação, por outro, os avanços políticos e institucionais rumo ao estado democrático de direito foram realmente inegáveis. Em meio a uma permanente conjuntura de crise econômica, o País elegeu um presidente civil, elaborou uma nova Carta Constitucional com ampla participação democrática dos mais diversos segmentos da sociedade. Reviu corajosamente a legislação herdada do autoritarismo e elevou a um nível, até então inédito, o exercício das liberdades públicas (1994, p. 1320).

É o que Sobrinho (2010) intitula em um dos capítulos do seu livro como Cidadania Exercitada no Brasil entre 1986 – 2008. Nesse sentido, “quando se apagam as luzes do período democrático (1946-1964), o Estado brasileiro passa por grandes transformações. Não se fala mais em política social com um fim em si, mas como um meio para atingir outras finalidades” (MENDES; COSTA, 1994, p. 126).

Nesse sentido, em 1984, com o fim da ditadura militar, eleições indiretas para Presidência da República e convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 (FALEIROS 2000), podemos visualizar as políticas estatais convivendo “com as políticas de mercado, nas áreas de saúde, da previdência e da assistência social” (FALEIROS, 2000, p.49), tendo avanço o “direito das mulheres, das crianças dos índios, e a inclusão do conceito de Seguridade Social que compreende direitos universais à saúde, direitos a previdência e a assistência social” (FALEIROS, 2000, p. 49).

Enfim, a Carta Constitucional Brasileira foi promulgada em 1988, “numa perspectiva garantindo políticas públicas universalizantes, diante da pressão dos movimentos sociais (SOBRINHO, 2010, p. 149), tratando “dos direitos mínimos que garante recursos para subsistência humana” (SOUZA, 2011, p.31),

visando dar efetividade aos fundamentos do Estado brasileiro, em especial, o da dignidade da pessoa humana, bem como concretizar seus objetivos previstos no art. 3º, dentre os quais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, instituiu um importante instrumento de proteção social, o qual visa a proteção de todos os cidadãos nas situações geradoras de necessidades. Referida proteção foi denominada seguridade social (PIERDONA, 2007, p. 01).

É de relevância frisar que, a questão política, econômica, os interesses da classe dominante que permeia no Brasil até os dias de hoje continuaram, com ressalta Carvalho, “a força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988. Cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios” (2008, p.223), havendo por parte dos conservadores o Centrão, que segundo Sobrinho era

um bloco parlamentar que, além de impedir a regulamentação de 70% das conquistas da Constituição de 1988, ainda impediu que garantisse formas de financiamento. Por isso, ainda hoje, os recursos para pré-escola, para o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para a saúde, etc, são sempre insuficientes, penalizando as famílias mais carentes, ou seja quem mais necessita (SOBRINHO, 2010, p. 149).

Nessa conjuntura, como já foi citado sobre a Carta Magna de 88, e a Seguridade Social, Behring e Boschetti destacam com muita propriedade que

a grande novidade, portanto, era o processo de redemocratização, apesar da crise econômica, com seu forte conteúdo reformista, no sentido de desenhar a Constituição políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática. Constituiu-se nesse período uma Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, reunindo movimentos sociais, personalidades e partidos políticos com compromissos democráticos que participaram dos grupos de trabalho. Daí decorre, por exemplo, a introdução do conceito de seguridade social, articulando as políticas de previdência, saúde e assistência social e dos direitos a elas vinculados (2008, p.144).

O que antes, início da década de 80, era tido como “centralizado, institucionalmente fragmentado, marcado pela ausência de participação e controle sociais e pela iniquidade de investimentos” (JACCOUND, 2000, p. 03 *apud* VIANNA,1989, p. 08), na década de 90, para Jaccound, passa por novas concepções de direito e justiça social” (JACCOUND, 2009, p. 03 *apud* DRAIBE, 2002, p. 03); ressaltando, ainda, que “de fato, seja como consequência das reformas adotadas pela constituição de 88, seja como resultado de decisões governamentais, foram observadas significativas mudanças na proteção social brasileira” (JACCOUND, 2009, p. 04).

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Instituída pelos arts 203e 204 da C.F de 88 e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sob o princípio universal do acesso, “com a finalidade de inserir a

população no sistema de bem-estar brasileiro [...]. Define-se, assim, como política de proteção social, articulada com as demais políticas de garantia dos direitos sociais”. (SIMÕES, 2009, p. 180). Sendo assim, a Assistência Social, é um direito e um dever do Estado, não sendo, ou melhor, não devendo ser assistencialismo, nem filantropia. Quando Ferreira descreve sobre natureza e alcance do direito assistencial, a mesma afirma que a “assistência submete-se a alguns imperativos e particularidades” (FERREIRA, 2000, p.140), sendo o primeiro,

primazia da responsabilidade estatal no seu financiamento, planejamento e execução[...]; segundo é um direito gratuito e não-contributivo[...]; terceiro, os direitos socioassistenciais apresentam características diferenciadas. Aqueles direitos que asseguram uma prestação monetária continuada ou eventual (salário mínimo para idoso e deficiente, auxílio natalidade e auxílio funeral) [...]; quarto, definida como política que deve prover os mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas (artigo 1º da Loas), mas regido pelo princípio da universalização dos direitos sociais (artigo 4º da Loas) (FERREIRA, 2000, p. 141).

Quando Ferreira, pontua Universalização, é de relevância tratarmos que, “a assistência social, defronta-se permanentemente com o binômio seletividade x universalidade” (2000, p.142). Para o primeiro,

garantir o acesso aos direitos assistenciais a todo universo demarcado pela LOAS, ou seja, a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidas por ela hoje [...]. O segundo, significa do conceito de universalidade é o de articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas (FERREIRA, 2000, p.143).

Tendo essa política como princípios a descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle dessa política, (FERREIRA,2000), podendo afirmar que essa participação se dá por meio dos Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), sendo instituído pela LOAS (SIMÕES, 2009), porém a LOAS, também, previu a realização da Conferência Nacional, e de Conferências Estaduais e Municipais (FERREIRA,2000), “trata-se de um momento privilegiado para avaliação da política e construção participativa da agenda a ser implementada pelos governos nos anos subsequentes à sua realização” (FERREIRA, 2000, p.147)

A Assistência, não só foi regulamentada pela LOAS, mas, também, pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a Norma Operacional Básica (NOB). “Considerando os princípios e as diretrizes, estabelecidas pelos arts. 4º e 5º da LOAS, institui um novo modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (SIMÕES, 2009, p.299).

O SUAS, por sua vez, “consolida a Política Nacional de Assistência Social, tendo por funções assistenciais: a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais” (SIMÕES, 2009, p.303), sendo seu marco, a Norma Operacional Básica NOB/SUAS, que segundo Simões, foi “aprovada pelo CNAS por meio da Resolução n.130 de 15/07/05” (2009, p.305).

O Parâmetro para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência, explicita:

Tendo em vista que a função da Assistência Social estabelecida na PNAS é garantir proteção social básica e especial, é fundamental definir claramente o que e quais são as ações ou serviços sócio assistenciais que possuem o caráter de básico e de especial (BRASILIA, 2009, p.06).

Para o primeiro, básico, as Orientações técnicas sobre o PAIF vol. 1 ao contextualizar no âmbito do SUAS definindo seu objetivo como: “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASILIA, 2012, p. 10 *apud* BRASIL, 2005, p 33), ou seja, ações de prevenção, essas desenvolvidas, “prioritariamente pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)”. Para o segundo, Proteção Social Especial, desenvolvidas nos Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), o Parâmetro de Assistentes Sociais na Política de Assistência, ao descrever a PNAS, cita: “Refere-se a serviços mais

especializados, destinados a pessoas em situações de risco pessoal ou social, de caráter mais complexo, e se diferenciaria da proteção social básica por” (BRASILIA 2009, p.06) “se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos” (BRASILIA, 2009, p.06 *apud* BRASIL, 2005, p.31), este dividida em Média e Alta Complexidade.

O CRAS “é um equipamento estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social (SIMÕES, 2009, p.315), responsável pela oferta do principal serviço de proteção social básica Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), esse obrigatório. “A Tipificação Nacional normatiza todos os serviços quem compõem o SUAS” (BRASILIA, 2012, p.07).

Entende-se que o Estado possui exclusividade na oferta do serviço responsável pelo acompanhamento das famílias. No entanto, a proteção Básica não se esgota na oferta do PAIF. O serviço de convivência e fortalecimento de vínculos é essencial para a proteção das pessoas mais vulnerabilidades. Esse serviço poderá ser ofertado no CRAS, em outras unidades públicas ou em entidades de assistência social. Essas últimas, sempre que ofertem serviços públicos, deverão integrar a rede local, cuja coordenação é responsabilidade do coordenador do CRAS (sob orientação da Secretaria Municipal de Assistência Social) (BRASILIA, 2012, p.20).

Sobre a participação nos conselhos:

Já para fortalecer e qualificar os Conselhos, como instâncias de participação e controle social, o PAIF deve informar, às famílias usuárias, sobre a existência e função dos diversos conselhos dos municípios e DF, fomentando a participação dos seus membros em tais instâncias, a partir do reconhecimento desses lugares como espaços de diálogo, emancipação e exercício da cidadania (BRASILIA,2012, p.70).

Dessa forma, percebemos através das Orientações técnicas sobre o PAIF, que um dos objetivos é promover autonomia, empedramento, autocompreensão, participação social, protagonismo, autoestima social (BRASILIA, 2012).

A EXPERIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NAS PRÉ- CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Em 1998 o CNAS aprovou a nova edição da NOB, ampliando as atribuições dos conselhos tendo como uma das suas competências, a convocação da Conferência Nacional de Assistência Social (SIMÕES, 2009).

Portanto, levar adiante a concepção de controle democrático, imprimindo aos conselhos e conferências em seus vários níveis e políticas públicas o sentido do controle democrático, da construção da esfera pública e do aprofundamento da democracia, significa “remar contra maré”, enfrentar obstáculos econômicos, políticos e culturais seculares e atuais no Estado (em todos os níveis) e na sociedade brasileiras (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.182).

Como falamos, uma das competências do CNAS é a convocação das conferências, que como “ instância deliberativa máxima” (ROCHA, s/a, p.143), tem por função “ avaliar a situação da política de assistência social, propor diretrizes apreciar e aprovar proposta orçamentária encaminhada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social” (ROCHA, s/a, p.143). Sendo essas realizadas a cada dois anos, estando na 11ª conferência; sendo que primeiro são realizadas as conferências municipais – cada município, com base nas diretrizes do CNAS, realizam a pré – conferência, onde os profissionais, juntamente com a população debatem os eixos e esses são levados, através de propostas, para a conferência Estadual, que para Rocha (s/a) de 1995 prá cá já houve um sem números de plenárias nos estados e municípios “que trataram de questões fundamentais para a política nacional de assistência social” (ROCHA, s/a, p. 144), para depois, ocorrer a conferência nacional, sendo essa última “instâncias colegiadas de caráter deliberativo com intensa participação social dos usuários ou organizações de usuários, de entidades e de organizações de assistência social e de trabalhadores do setor” (ROCHA, s/a, p. 143).

Não vamos aqui, nos ater aos temas, para que não venhamos nos estender, estando esses disponíveis no site do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), bem como resoluções, decretos, entre outros dispositivos para leitura e aprendizagem, sendo essas realizadas segundo Rocha (s/a) desde 1995. Percebemos que os temas são instigantes, interessantes, de relevância para a população, porém, se percebeu através da prática, que a participação nas pré-conferências, ainda é incipiente, pois nós enquanto profissionais que trabalhamos na ponta, percebemos a não participação dos usuários, acreditamos que por não terem o conhecimento da importância desse momento para os mesmos, assim seguimos a lógica do que entre o que está escrito e a prática existe uma lacuna muito grande essa aberta quando o direito a educação não chegava para todos, quando foi embutido na cabeça das pessoas que quem nasceu pobre, iria morrer pobre, entre outros.

A opção neoliberal por programas seletivos e focalistas e o avanço do ideário da sociedade solidária são os parâmetros. Corremos o risco de uma regressão de direitos sociais. É bom lembrar que o reconhecimento de direitos sociais, embora garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo em atributo efetivo de políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes empobrecidas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001 p.40).

Desse modo, compõe-se um quadro estarrecedor: não se participa por não se ter as mínimas condições de vida, tornando esta uma enfadonha luta pela “satisfação” das necessidades individuais e, também, porque não se foi educado para refletir e, portanto, criticar e agir. Assim, este “cenário” não poderá ser revertido enquanto não houver mobilização popular, isto é, a união de interesses que objetivem a ruptura desse círculo vicioso (PETRY, 1997, p.47)

Nas pesquisas realizadas, não encontramos muitos trabalhos de campo publicados voltados para as pré-conferências, os que encontramos foram mais voltados para os Conselhos de Assistência, porém no corpo dos trabalhos é citado sobre as conferências. Nesse sentido, descrevemos a experiência de Londrina no Paraná para que possa servir de exemplo aos municípios brasileiros quanto ao registro dessa participação, bem como a estudantes e pesquisadores para que possam estarem participando das pré-conferências nos seus municípios, para que assim não só venham registrar a participação, bem como fomentar a relevância da participação na população.

Para enriquecer esse trabalho pontuamos as experiências de alguns municípios brasileiros no que tange a participação nos equipamentos estatais, para que assim, possamos observar a participação da sociedade, pois o Guia participação social nas políticas públicas nos territórios intramunicipais afirma que “o município é o local privilegiado para essa participação, pois é nele que os cidadãos vivem e estabelecem relações mais próximas com o sistema político de maneira geral” (UNICEF, 2014, p.09), ressaltando o que Rocha (s/a) descreve ao falar sobre o diálogo entre sociedade e Estado no período de 2003 à 2006.

Em torno da participação social nas conferências nacionais, assistiu-se, nesse período, a uma situação inédita, pois nunca os segmentos organizados da sociedade haviam demonstrado tanto dinamismo nas mais diferentes áreas de políticas públicas. Entre 2003 e 2006 foram realizadas 43 conferências – 38 nacionais e cinco internacionais -, que mobilizaram mais de dois milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público, nas esferas municipal, estadual e nacional. É importante notar que, do conjunto de conferências realizadas no período 2003-2006, 15 conferências foram realizadas pela primeira vez (ROCHA, s/a, p.146)

Alves e Almeida (2013), ao citarem a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina / PR, dispõem em seu quadro as conferências no ano de 2003 à 2011, pontuando em 2003 mais de 800 participantes, sendo essas precedidas de 15 pré-

conferências, pontuando 10 regionais e 5 por segmento, sendo que as regionais foram realizadas pelo CRAS; afirmando que no total houve aproximadamente 1.200 pessoas. Na conferência seguinte, as mesmas autoras, trazem dados muito relevantes quanto a participação, 1.642 pessoas e 28 pré-conferências. Em 2007 com 51 pré –conferências, Londrina teve um índice elevando no que se refere a participação, 3.240 pessoas, dentre esses dados cerca de 2.640 usuários. Para a VIII, onde foram realizadas 42 pré-conferências e das 1.918 pessoas que participaram, 1382 eram usuários; fazendo assim, um comparativo entre a última no ano de 2011 e a segunda em 2005, um aumento no que se refere a participação nas pré-conferências com uma participação de 2.283 pessoas e dentre esse número, 1645 usuários.

Diante da análise de experiência das pré-conferências, é possível constatar o gradativo aumento político da população usuária da política de assistência social no município de Londrina. As propostas têm cada vez mais consistência e são relacionadas a partir da realidade posta no seu cotidiano (ALVES; ALMEIDA, 2013, p.161)

Ressaltando, ainda

[...] as pré-conferências de Assistência Social, realizadas em Londrina, são espaços mais efetivos para fomentar a participação do que as próprias conferências, devido a forma e a metodologia de sua condução. O que tem fomentando a manifestação espontânea dos usuários, diminuindo a timidez o constrangimento para debater as questões cotidianas que impedem a sua sobrevivência de maneira digna (ALVES; ALMEIDA, 2013, p.162)

Nesse mesmo sentido, é descrito experiências locais baianas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal de Saúde (CMS), onde considera existir cinco elementos que caracterizam o contexto sócio –político baiano e ao mesmo tempo são limitadores à (CUNHA, 2008) “gestão pública genuinamente participativa na Bahia” (SIC) (CUNHA, 2008, p.85). Para os cinco elementos que limitam a participação na Bahia, descreve:

o modelo de desenvolvimento econômico, embasado por uma cultura política excludente e desigual; a modernização conservadora, cujo projeto político local balizou-se nos interesses das elites baianas por meio da instituição do carlismo; a percepção individual do poder institucional (que se funda no patrimonialismo); a separação política entre a capital (e o seu Recôncavo) e o interior do estado, refletindo a fraca influência de Salvador no quadro político baiano; e o mito da bahianidade, que contribui para a concepção de uma Bahia não-conflitiva (CUNHA, 2008, p. *apud* MILANI, 2006)

Para a mesma, dados como emprego, salário, grau de escolaridade, entre outros, trazem impacto no que se refere a participação e na inserção nos canais de participação

para uma efetiva promoção da cidadania é necessário acesso à educação, à informação e a relações sociais que favoreçam o debate, a compreensão dos direitos do outro e a consciência quanto à importância da ação coletiva. Ainda que isoladamente os índices sociais não sejam responsáveis pela apatia política, já que temos presenciado exemplos baianos que comprovam a existência de mobilização popular (haja vista os casos de Pintadas e Valente, por exemplo) esses dados podem ser cruciais quando descrevem territórios com uma cultura política historicamente antidemocrática e antiparticipativa. (CUNHA, 2008, p.85 *apud* CASTRO, 2006).

González e Mballa ao falar de Mecanismos de Participación ciudadana em las políticas públicas en América Latina afirmam que devido ao subdesenvolvimento menos a população participa, ou seja o problema da democracia na América – Latina reside na enorme desigualdade socio econômica da região.

Otras pautas de tipo sociológico advierten que el problema de la democracia en América Latina reside en la enorme desigualdad

socioeconómica que experimenta la región (2017, p. 05 apud Burchardt, 2008; Tokatlian, 2005; Morlino, 2007; O'Donnell, 1997).

Leandro, ao falar sobre Desafios a participação e ao controle social nos Conselhos municipais de Assistência social na Região do Alto Serrão Paraibano afirma que “devido a esta gestão partidária no âmbito dos Conselhos, observamos ainda fortes embates no que se refere à participação, ou melhor, a uma participação nos espaços em que deveriam acontecer discursos ampliados sobre o gerenciamento das políticas” (2015, p.). Afirmando, ainda, ao falar nos partidos dos gestores que “estes não carregam em sua história um perfil de incentivo a participação e ao controle social[...]”. (2015,p.73); nesse sentido, Dagnino e Teixeira ao falarem sobre The participation of civil society in Lula's Government explicitam que

spaces of participation have been considered by some governmental sectors predominantly as arenas to present and legitimize their proposals, rather than spaces to debate and incorporate views from civil society or negotiate possible consensuses (2014, p.56).

Leandro expõe, sobre a não opinião de um dos conselheiros, quando tratou sobre a realização do controle social “apenas justificou como é feito o trabalho, fato que nos auxilia na compreensão de que não há controle, pois não há participação” (2015, p.99). Nesse sentido a mesma explicita: “temos a compreensão de que a participação social na região pesquisada ainda é algo que não se materializa conforme descrito na C.F de 1988 [...]” (2015, p. 111).

Diante das poucas experiências tecidas nesse tópico, verificamos que as participações nos espaços, ainda, são incipientes, rasas, como afirma Rocha

À participação social, mesmo contando com espaços legalmente instituídos para essa finalidade, desde a Constituição de 1988, geram várias indagações sobre a natureza das dificuldades que obstaculizam o aprofundamento da democracia pela via de mecanismos participativos. Além disso, apesar dos indiscutíveis avanços quantitativos observados nos últimos anos, a consolidação da participação social no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, sobretudo no tocante à melhoria da qualidade e da efetividade dos espaços de participação social (s/a, p. 148).

O que para González e Mballa ao descreverem dados quanto ao estudo Latinobarómetro de 2013 afirmam “en los países del subcontinente, existe un desinterés por la cuestión política; hace falta mayor politización del ciudadano y una ampliación de la cultura política, razones por las que la participación aún es muy incipiente”(2017, p.06). Para tanto, Costa e Reis ressalta com muita propriedade que a participação social além de ser “fundamental para o êxito das políticas públicas acabam, em última análise contribuindo para o fortalecimento da cidadania e da democracia, que estão entre os pilares do modelo de Estado brasileiro” (COSTA; REIS, s/a, p.182-183).

CONCLUSÃO

Diante do que foi discutido nesse trabalho, queremos incentivar pesquisadores, estudantes a adentrar nesses espaços de discussões não só para incentivar uma participação cidadã, bem como registrar a participação das comunidades nas pré-conferências municipais de assistência – tanto nos equipamentos, como no sistema do MDS, contando, também com a publicação desses trabalhos de campo por estudantes em revistas, periódicos, entre outros para que assim profissionais de áreas afins venham ter acesso quanto a participação da comunidade.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

APPOLINÁRIO, Fabio. **Metodologia da Ciência- Filosofia e Prática da Pesquisa**. São Paulo: Thomson, 2006.

ALVES, J, M; ALMEIDA, D, M, F. **Participação e Controle social: A experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR**. O Social em Questão. Ano XVII. Nº 30-2013. Disponível em: www.osocialemquestao.serpuc-rio.br. Acessado em 11/07/2017.

BRASILIA. **Orientações técnicas sobre o PAIF vol. 1**, 2012

_____. **Orientações técnica sobre o PAIF vol. 2**, 2012

_____. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**, 2009.

BOSCHETTI, I. **Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais**. In: Seguridade social no brasil: conquistas e limites a sua efetivação, 2006.

BEHRING, E, R; BOSCHETTI, I; **Política social: fundamentos e história**;5 ed. São Paulo, Cortez; 2008.

CARVALHO, J, M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COSTA, M,M,M; REIS, S,S. **Cidadania, participação e capital social na gestão de políticas públicas**.

CUNHA, S, S. **O perfil da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (CMS) em Camacari – BA: Uma análise sobre quem e como participa**. Disponível em: www.adm.ufba.br. Acessado em 11/07/2017.

DAGNINO, E; TEIXEIRA, A, C,C. **The Participation of civil Society in Lula’s Government**. In: Journal of Politics in Latin America, 6,3 39-66.

DEMO, Pedro. **Introdução a metodologia da ciência**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1987.

FALEIROS, V, P. **Capacitação em Serviço Social, Módulo 3**. In: Natureza e desenvolvimento das políticas sociais. – Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a distância, 2000.

FERREIRA, I, S, B. **Capacitação em Serviço Social, Módulo 3**. In: As políticas brasileiras de seguridade social- Assistência Social. – Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a distância, 2000.

GIL, A, C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONZÁLEZ, L, D, C; MBALLA, L,V. **Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina**. Revista Políticas Públicas 2017. Vol.10(1).

JACCOUND, L. **Proteção social no Brasil: Debates e desafio**, 2009.

LEANDRO, D, P. **Desafios a participação e ao controle social nos Conselhos Municipais de Assistência Social na região Alto Sertão Paraibano**. 2015. Disponível em www.repositorio.ufpe.br. Acesso em 11/07/2017.

LUCKESI, C, ET AL. **Fazer universidade: uma proposta metodológica**. 16 ed. São Paulo. Cortez, 2010

MENDES, E, G; COSTA, A, C, G. **Das Necessidades aos Direitos**. São Paulo, 1994.

PETRY, V, J, R. **Temas de direito da criança e do adolescente**. In: ECA: Um instrumento na construção de uma sociedade cidadã (a questão dos Conselhos de Direitos). São Paulo: LTR,1997.

PIERDONA, Z, L. Revista de direito social. In: **A proteção social na Constituição de 1988**. Porto Alegre: n.28, 2007.

ROCHA, E. **A. Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social.

SANTOS, R, S. **As políticas sociais durante o regime militar no Brasil**. In: Estruturação, implementação e financiamento das políticas sociais durante o regime militar. s/a.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOBRINHO, J, R. **Uma história do exercício da cidadania no Brasil**. 1 ed. Feira de Santana:2010.

SOUZA, G, C. **O adolescente em conflito com a lei e a política de atendimento na medida socioeducativa de semiliberdade: um estudo de caso no Projeto Recomeço/ ONG Crescer Cidadão em Feira de Santana, 2009-2011**. 2011. 123 f.: Conclusão de Graduação. Serviço Social. Faculdade Nobre de Feira de Santana- Ba.

YAZBEK. M,C. **Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio**.Cadernos Abong, n.30, p.39-54, 2001.

UNICEF. **Guia participação social nas políticas públicas nos territórios intramunicipais. Plataforma dos Centros urbanos**. abril 2014.